



Le célèbre "Mongy"

voyageurs, internes aux limites territoriales de la Communauté Urbaine de Lille, sous un seul et même pouvoir concédant.

De très nombreuses réunions furent nécessaires pour élaborer un texte qui tienne compte de la volonté des pouvoirs concédants de calquer l'exploitation du réseau de Roubaix-Tourcoing sur celui de Lille, cela dans l'intérêt même des voyageurs, de conserver le « Mongy », qui pesait certes lourdement sur le bilan financier du réseau, mais qui apportait aux populations un transport rapide, en site propre sur la presque totalité de son parcours, et d'assurer au personnel de la Compagnie des garanties d'emploi. Parallèlement le Conseil Général du Nord et le Conseil de la Communauté Urbaine se mirent d'accord sur un certain nombre de points : un nouveau Syndicat Mixte des Transports Publics de la Communauté Urbaine de Lille entra en activité le 1^{er} janvier 1969. Trois délégués représentant le Département du Nord et trois délégués représentant la Communauté Urbaine de Lille siégeaient à ce Syndicat, les contributions étant de 50 % pour le Département du Nord et de 50 % pour la Communauté Urbaine de Lille.

La première mission du nouveau Syndicat Mixte fut de signer une convention confiant l'exploitation du réseau de Roubaix et de Tourcoing à la Société Nouvelle l'Électrique Lille Roubaix Tourcoing sous la forme d'un affermage qui expire le 31 décembre 1980. La Société Nouvelle s'engageait à rétablir l'équilibre financier de l'exploitation et à rapprocher sa gestion de celle de la Compagnie Générale Industrielle de Transports, la finalité de cette convention étant l'uniformisation ultérieure des

transports internes à la Métropole Régionale.

Enfin, un grand pas a été franchi le 1^{er} janvier 1973 : les deux Syndicats Mixtes de Transports ont fusionné pour faire place au Syndicat Mixte d'Exploitation des Transports en Commun de la Communauté Urbaine de Lille.

La représentativité en est paritaire : 5 délégués pour le Département du Nord, et 5 délégués pour la Communauté Urbaine de Lille la participation financière est de 40 % à la charge du Département du Nord, 60 % à la charge de la Communauté Urbaine de Lille.

UN EQUIPEMENT MODERNISE

Poursuivant sa politique d'investissement le Syndicat Mixte a fait l'acquisition d'un certain nombre de terrains, à Lille, Roubaix et Tourcoing, et augmenté son parc automobile qui est passé à 208 véhicules en 1974 sur le réseau de Lille et à 105 sur celui de Roubaix-Tourcoing. Il se préoccupe actuellement de procéder au renouvellement des autobus les plus anciens et d'uniformiser le matériel roulant. Tant sur le réseau de Lille que sur celui de Roubaix-Tourcoing, ce renouvellement se fera progressivement : 34 autobus en 1975-1976 sur le réseau le premier nommé, 37 autobus en 1975-1976 sur le second, auxquels s'ajouteront pour la même période 21 autobus pour assurer les dessertes nouvelles et les extensions de lignes.

Les motrices du « Mongy » au nombre de 28, ont été aménagées pour permettre la création du service à un seul agent : l'équipement intérieur a été amélioré tant dans l'intérêt du service : oblitérateur automatique, modernisation de la cabine de pilotage, que dans celui des usagers : nouvelle disposition des sièges et strapontins, revêtement, poignées, éclairage, information...

D'autre part, l'action menée par le Syndicat Mixte pour promouvoir les transports urbains et pour rendre les véhicules plus attractifs ne s'est pas relâchée.

Régulièrement, les autobus sont améliorés et l'information des usagers plus complète. Signalons tout particulièrement l'effort entrepris également par les Municipalités pour doter chaque arrêt d'un abri où les voyageurs sont à même de trouver un refuge et l'information recherchée sur un plan du réseau.

UN CONTRAT DE PROGRAMME

Dès 1971 le Syndicat Mixte a pris l'initiative de mettre à l'étude un ensemble de dispositions sur les réseaux de Lille et de Roubaix-Tourcoing tendant à développer la fluidité du trafic, à rationaliser l'exploitation et à améliorer la qualité du service offert aux usagers.

Les résultats de cette étude ont permis l'élaboration d'un contrat de programme conclu avec les deux sociétés exploitantes et contresigné par le Président du Conseil Général du Nord et le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Lille.

Ce contrat, qui s'est achevé au 31 décembre 1975, a permis de donner une impulsion nouvelle à l'extension des dessertes et à la recherche des solutions les plus aptes à promouvoir les transports en commun.

Il prévoyait une incitation de la Communauté Urbaine auprès des Municipalités afin d'obtenir l'amélioration des conditions de circulation des véhicules de transports urbains sur les lignes des deux réseaux, et de leur demander de procéder aux aménagements nécessaires.

Figuraient également dans ce contrat :

- l'obligation pour les deux compagnies de maintenir les dessertes à leur niveau actuel et de les étendre même, en fonction du développement urbain ;
- la recherche d'une même tarification sur les deux réseaux ;
- l'engagement de poursuivre et de développer un effort de productivité des réseaux par des études et par la mise en place de réformes de gestion correspondant aux besoins d'une entreprise moderne ;
- l'engagement de procéder à des études systématiques de prospection du marché des transports en vue de rapprocher au maximum l'offre de la demande, et de satisfaire au mieux la clientèle ;
- l'obligation de développer l'information du public et de procéder à des essais en vue d'améliorer le service offert aux usagers : confort, vitesse, fréquence, régularité...

Enfin étaient jointes au contrat plusieurs listes d'opérations, dont certaines ont été réalisées, destinées à améliorer la circulation des véhicules de transports ainsi que la qualité du service.

Elles concernent plus particulièrement des aménagements de carrefours, de places publiques et de stations, des

mises en sens unique de voies urbaines, des installations de signalisation tricolore dont certaines pourraient accorder une priorité de dégagement ou d'insertion aux véhicules de transports urbains, enfin des couloirs réservés aux autobus et tramways. A ce jour, près de 3.000 mètres de couloirs ont été mis en service. Leur utilisation concourt à la régularité des horaires et au maintien d'une vitesse commerciale relativement acceptable notamment aux heures de pointe.

D'autres opérations permettront notamment d'équiper tous les véhicules :

- d'une signalisation extérieure indiquant les terminus et certains points importants desservis, compte tenu de la rotation de tous les véhicules sur toutes les lignes des réseaux ;
- d'un appareil d'annonce automatique des arrêts ;
- d'un système automatique de comptage des voyageurs ;
- d'un appareil de distribution de tickets.

DES DESSERTES AMELIOREES

De 1966 à 1973, tant sur le réseau de Lille et de sa banlieue que sur Roubaix et Tourcoing, des créations de dessertes, des extensions de lignes, des aménagements d'itinéraires ont été effectués en nombre important.

Les transports scolaires ont également connu un remarquable développement tandis que les formalités imposées aux familles étaient allégées. Près de 10.000 enfants bénéficient de transports subventionnés et empruntent les différentes lignes des réseaux chaque jour scolaire.

Les autobus de ramassage réservés aux seuls enfants transportent 500.000 jeunes usagers chaque année. En outre, les transports périscolaires vers les restaurants, les stades ou les piscines, exigent une moyenne de 25 sorties d'autobus par jour scolaire.

D'autre part, dans le cadre du développement et du transfert de l'Université de Lille III, un nouvel ensemble de facultés s'est installé en octobre 1974, sur le territoire de la Commune de Villeneuve-d'Ascq.

Sur l'intervention de l'Université, la Communauté Urbaine de Lille avait demandé à la S.N.C.F. d'établir une desserte particulière de ce complexe, à partir de la Gare de Lille voyageurs, et de réaliser à cet effet les aménagements nécessaires.

La S.N.C.F. ayant accepté de donner suite à cette demande, la Communauté Urbaine de Lille s'est alors engagée à garantir l'équilibre d'exploitation de ce nouveau service.

En outre, il a été convenu que l'Etablissement Public supporterait le coût des installations fixes relatives à l'aménagement d'un nouveau point d'arrêt au lieu dit « Pont de Bois » sur la ligne de Lille à Baisieux.

La construction de deux quais à voyageurs et les installations d'accès et d'éclairage correspondantes ont été entreprises en temps utile pour assurer le démarrage de l'exploitation au 1^{er} octobre 1974. Les frais d'équipement se sont élevés à 380.000 F.

GRATUITE POUR LES PERSONNES AGEES

Désirant ramener aux transports en commun une clientèle qui les avait désertés, désirant en outre susciter un engouement vers les réseaux urbains, le Syndicat Mixte a orienté sa politique tarifaire vers un abaissement des prix des moyens et longs parcours.

Cette politique sera poursuivie pour atteindre progressivement deux objectifs : l'alignement des tarifs des deux compagnies, puis l'aboutissement au tarif unique.

D'autre part, une mesure en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans a été prise depuis avril 1973 par le Conseil de la Communauté :

Elle a consisté à autoriser les personnes âgées à circuler gratuitement sur les lignes urbaines des deux réseaux aux heures creuses de la journée : de 9 h à 11 h 30, de 14 h à 17 h et après 20 h, ainsi que le samedi, le dimanche et les jours fériés, toute la journée.

Les bénéficiaires ont particulièrement apprécié la facilité qui leur était ainsi accordée puisque 42.513 personnes âgées ont sollicité leur carte en 1973. Le coût du transport supporté par la Communauté Urbaine du 1^{er} avril 1973 au 31 décembre 1973 s'est élevé à la somme de 1.107.776,75 F. Pour 1974 il a été de 2.993.642,62 F ; le nombre de voyageurs passant de 2.774.909 en 1973 à 5.311.077 en 1974.

Dans un souci d'équité, la Communauté Urbaine a étudié la possibilité d'étendre cette mesure sur l'ensemble des lignes interurbaines et son Conseil, lors de sa séance du 23 mai 1975 a adopté les conclusions de cette étude.



3 kilomètres de couloirs réservés

Des contacts sont actuellement pris avec les entrepreneurs qui exploitent les lignes interurbaines.

Ce bref retour en arrière a permis de mesurer l'importance des aménagements qui, malgré leur imperfection, ont été apportés à l'exploitation de nos réseaux. Chacun y a participé avec cœur en ayant le souci d'apporter le meilleur de lui-même qu'il s'agisse des personnels des sociétés ou des membres élus du Syndicat Mixte.

Il reste beaucoup à faire, il reste toujours à faire ; mais, par le travail de tous, le patrimoine de la Collectivité s'est enrichi d'équipements d'une valeur de 48.000.000 F sans mesures exceptionnelles. Au fur et à mesure que s'est accentuée la modernisation des réseaux, s'est trouvé confirmé l'accroissement de leur productivité à laquelle s'attendait le Syndicat Mixte.

Les interventions financières des collectivités constituant le pouvoir concédant, grâce à une gestion rigoureuse alliée à une recherche systématique de l'amélioration de la productivité, ont représenté, pour l'année 1974, sous les aspects les plus divers, une participation communautaire de 11.424.731 F et du Département du Nord de 5.620.725 F.

ET DEMAIN ? UN METRO POUR LA COMMUNAUTE

Certes, demain, de nouveaux problèmes se poseront dans le cadre des compétences, lesquelles sont étendues, depuis l'arrêté préfectoral du 6 février 1974, au territoire de la Communauté Urbaine :

- 1 - extension de l'activité communautaire ;
- 2 - prise en compte sous les formes les plus diverses des lignes privées existantes ;
- 3 - coordination avec les réseaux des transports ferroviaires ;
- 4 - implantation d'un métro devenant l'épine dorsale de la Communauté Urbaine.

Sur ces questions, depuis de nombreuses années, les Services Communautaires, ceux de l'Équipement et de l'Établissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle de Lille Est, travaillent d'arrache-pied.

En 1970, la Communauté Urbaine de Lille, avec un million d'habitants, a déjà songé à son métro afin que la construction d'un réseau d'axes lourds en site propre intégral vienne soulager les autobus aux vitesses commerciales faibles et, parmi les dernières survivantes en France, les lignes de tramway reliant Lille à Marcq-en-Baroeul, Roubaix et Tourcoing.

La même année, les premières études du VAL (Villeneuve d'Ascq-Lille) ont été menées en fonction du cahier des charges des modes nouveaux établi par l'Institut de Recherches des Transports, et à partir de données précises sur les points à desservir entre le Centre de la Ville Nouvelle et la Gare de Lille. Les objectifs de qualité de service ont été déterminés avec des trafics de l'ordre de 6.000 voyageurs/heure par sens, sur le tronçon le plus chargé à l'heure de pointe du soir.

En 1971, l'Établissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle de Lille Est a lancé un concours qui a été remporté, on le sait, par Matra et ses associés, CEM et CIMT. Le groupement s'est vu ainsi chargé en février 1972 du développement de ce nouveau système de transport.

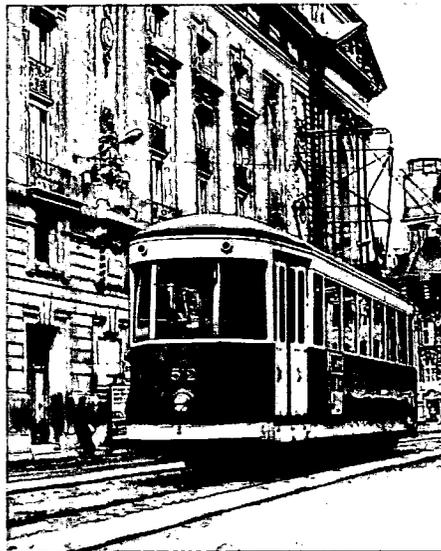
En 1973, les deux premiers prototypes du VAL ont commencé à tourner sur le site d'essais de Villeneuve d'Ascq. Leur gabarit réduit (2,06 m de large) conduit à l'optimum du coût d'investissement grâce à l'exploitation de petites rames, légères et courtes mais très fréquentes (1 mn en heure de pointe) en raison de l'automatisme intégral.

Ce dernier permet également de réaliser l'optimum du coût d'exploitation en réduisant le poste des frais de personnel.

Le 29 mars 1974, le Conseil de la Communauté Urbaine, examinant les transports urbains qui, à terme, comprendraient l'autobus, le tramway, le



Des réseaux restructurés



Bientôt remplacé ?

Le VAL tel qu'il circulera à Lille en 1977



VAL et le métro, a décidé de limiter le nombre de ces modes :

- au VAL (maintenant véhicule automatique léger) devenant le métro à l'aide de quelques adaptations commandées à Matra, et également destiné à remplacer le tramway ;
- à l'autobus dont les réseaux seront restructurés avec rabattement sur les lignes de métro.

Au début de l'année 1975, Matra ayant testé la réversibilité et l'aiguillage, la Communauté Urbaine a demandé que des essais d'endurance soient effectués pour que chacun des véhicules atteigne 30.000 km, dont 20.000 en exploitation simulée. Ces essais ont donné entière satisfaction ; du 15 avril au 5 juin, chacun des deux prototypes a parcouru chaque jour environ 400 km en marquant l'arrêt, à chaque tour de piste, à la station expérimentale qui équipe le circuit. Deux opérateurs seulement ont suivi du poste central de coordination le fonctionnement de ces véhicules.

Le 27 juin dernier, à la suite de mon entrevue avec M. Cavaillé, Secrétaire d'Etat aux Transports, le Conseil de Communauté réaffirmait toutes les décisions favorables aux transports en commun. Il décidait en application du plan global de transport, la réalisation dans les plus brefs délais de la 1^{re} ligne du métropolitain.

A. NOTEBART
Député-Maire de Lomme
Président de la Communauté Urbaine
de Lille

LAITIERNOR

LAITIERS DE HAUT FOURNEAU ET D'ACIERIE

sous toutes leurs formes

GRAVE-LAITIER PRETE A L'EMPLOI

LIVRES PAR ROUTE, PAR MER, PAR VOIE D'EAU ET PAR FER

Siège social :	14, rue d'Athènes - 75009 PARIS	- Tél. : 874.32.15
Bureaux parisiens :	6, rue Daru - 75008 PARIS	- Tél. : 766.52.10
Pour Usinor Dunkerque :	B.P. 2117 - 59376 DUNKERQUE	- Tél. : 65.99.00
Pour Usinor Denain - Valenciennes :	B.P. 9 - 59156 LOURCHES	- Tél. : 44.69.00
Pour Usinor Longwy - Thionville - Mines d'Angevillers :	57440	- Tél. : 84.92.01

Spapa

ÉTANCHÉITÉ
ASPHALTE MULTICOUCHE
ET MONOCOUCHE

ÉTANCHÉITÉ
OUVRAGES D'ART

COUVERTURES
BAC ACIER ET BARDAGE

SOLS INDUSTRIELS

VIABILITÉ

CHAPES FLOTTANTES

REVÊTEMENT
TROTTOIRS CHAUSSEES
AIRES SPORTIVES

AGENCE DE ROUEN BP 65
Bd Industriel 76302 Sotteville lès Rouen
Tél 72.41.85

CEPIC S.A.

**MATERIEL ANTI-CORROSION
INSTALLATIONS COMPLETES
POUR**

- Sidérurgie
- Traitements de surface
- Chimie

53, Rue LAVEISSIERE 76250
DEVILLE LES ROUEN
TEL 74.02.81 Télax 180667



**Une
politique
foncière**



**le cas
d'Angers**

LE RÔLE D'UNE COLLECTIVITÉ :
assurer la maîtrise de son développement

J. Turc

**le rôle d'une collectivité :
assurer la maîtrise
de son développement**

Jean Turc



Elu municipal depuis 25 ans, j'ai pu participer à l'évolution très importante durant cette période, du rôle joué par une Municipalité.

Si la gestion quotidienne de la Ville reste notre souci permanent, des objectifs de plus en plus dynamiques ont fait leur apparition et nous avons dû prendre progressivement une part décisive dans l'action économique, l'aménagement, l'équipement, l'amélioration du cadre de vie.

Au début, nos interventions ont été dictées par la volonté de ne pas mourir. Après la guerre, frappés par le déclin des activités industrielles traditionnelles et par l'exode rural, Angers et son Département voyaient leur population vieillir, leur avenir se limiter au rôle de pourvoyeurs de main-d'œuvre à bon marché pour les régions industrielles mieux intégrées aux courants économiques mondiaux.

Nous avons alors saisi la chance que nous proposait la politique nationale de décentralisation industrielle en cherchant à attirer des entreprises à la recherche d'implantations provinciales.

Pour attirer, il nous fallait offrir des avantages ; ce qui signifiait d'abord des terrains équipés pour recevoir des activités, puis des logements, un enseignement de qualité à tous les niveaux, des services aux entreprises et aux particuliers, des possibilités de loisirs, la mise en valeur d'un cadre de vie, précieux capital légué par la nature et l'histoire.

Voilà comment, face à des besoins dramatiques, la Ville a dû intervenir d'une façon très vigoureuse ; ce qui, en 1950, pouvait sembler bien éloigné de la vocation municipale.

Compte tenu de cette expérience, je voudrais développer 3 points dont les aspects complémentaires me paraissent très importants au moment où le Parlement se penche sur la réforme foncière : l'action foncière, l'équipement, le logement.

UNE ACTION FONCIERE GLOBALE

Angers et les communes de l'agglomération « consomment » environ 120 hectares de terres par an. Elles achètent elles-mêmes, ou par l'intermédiaire de la Société d'Équipement du Maine-et-Loire (SODEMEL), 95 hectares chaque année, soit près de 80 % du total.

Il est important de noter que la Ville d'Angers a entraîné dans son sillage les communes voisines qui ont, elles aussi, une politique foncière très active en fonction de leurs moyens.

Les collectivités maîtrisent ainsi une large partie du marché des terrains agricoles destinés à être transformés.

Jusqu'à ces dernières années, nos acquisitions étaient essentiellement destinées à des opérations à court terme, ne dépassant pas quelques années, sauf pour les rénovations urbaines qui ont fait l'objet d'achats parfois 15 à 20 ans avant le début des travaux.

Cependant, notre agglomération atteint maintenant une taille (186.000 habitants en 1975) telle que nous ne pouvons plus traiter simplement opération par opération. L'adoption du Schéma Directeur en 1973 nous fournit un cadre de réflexion et d'action.

Nous l'avons utilisé, en priorité, pour concevoir une politique foncière plus globale, au niveau de l'ensemble géographique intercommunal concerné par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme. C'est ainsi que le Programme d'Action Foncière a été élaboré au sein d'un groupe de travail comprenant des représentants des collectivités, des administrations et des établissements publics intéressés. Ce programme ne concerne pas les acquisitions opérationnelles, mentionnées plus haut, qu'il est indispensable de poursuivre, mais prévoit les mesures de portée plus générale ou à plus long terme :

- coordination et conception des règlements des Plans d'Occupation des Sols entre les diverses collectivités,
- création de 1.500 ha de Zones d'Aménagement Différé, préparant l'urbanisation future,
- délimitation et prévision des acquisitions d'espaces de loisirs, portant sur 3.500 ha à acheter en 30 ans,
- création d'un fonds de roulement de terrains non équipés, mais facilement urbanisables,
- programme de renforcement de l'agriculture dans les secteurs proches de l'agglomération.

Au total, nous constatons que cette action périphérique de grande envergure est à notre portée, en fonction de l'aide de l'Etat, puisqu'elle doit mobiliser annuellement moins de 1,5 % du produit des centimes.

D'autre part, un programme analogue est en cours d'étude pour les parties denses de la Ville d'Angers où le coût des terrains et les surfaces en cause sont en rapport inverse de la périphérie, ce qui nécessite une précision correspondant à l'achèvement du Plan d'Occupation des Sols.

DES EQUIPEMENTS DE QUALITE

L'acquisition de terrains n'est qu'un commencement ; il faut ensuite les équiper à temps, en quantité suffisante, et correctement, pour satisfaire la demande dans les divers domaines de la vie actuelle.

Depuis une vingtaine d'années, nous avons fourni la presque totalité des terrains industriels, une grande partie des implantations de bureaux et de logements.

La qualité des opérations et leur prix ont permis de fixer des références pour les réalisateurs privés.

La politique foncière nous fournissant des terrains à des prix raisonnables, le

coût des terrains équipés reste correct et cela pèse sur le marché des zones urbaines puisque la concurrence est vive entre les quartiers nouveaux possédant de nombreux attraits et les secteurs anciens.

Cette satisfaction des habitants et usagers divers des quartiers nouveaux peut se mesurer lorsque l'on constate d'une part que la population est trois fois moins mobile que dans les quartiers plus anciens, d'autre part que de nombreuses entreprises angevines s'y sont installées.

Nous ne pouvons poursuivre dans cette voie qu'en améliorant sans cesse la qualité de vie des différentes parties de l'agglomération grâce à la création ou à l'extension de centres bien équipés et au renforcement des réseaux de transport. Les investisseurs publics et privés disposeront toujours ainsi de multiples possibilités d'implantations, conformes à nos objectifs d'aménagement, entretenant une saine concurrence que nous pourrons régaler grâce à l'importance de notre action.

UN FORT DEVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le logement constitue le troisième domaine essentiel de notre intervention.

Les besoins de l'agglomération restent considérables malgré les réalisations : 15.000 logements y ont été construits entre 1968 et 1975, mais dans le même temps, 5.000 logements ont perdu leurs habitants (démolition, logements inadaptés vacants...) du fait, surtout, de leur médiocre qualité.

Le parc ancien vétuste est encore important ; souvent surpeuplé, il abrite une population aux revenus si modestes qu'elle ne peut, dans bien des cas, prétendre aux logements H.L.M. (pour cela, malheureusement, ces locaux nous rendent encore de grands services).

Par ailleurs, le niveau des salaires dans le Département est fort nettement inférieur à la moyenne nationale, ce qui nécessite un très fort développement du logement social.

Notre action se situe dans des limites bien précises et malheureusement trop étroites, puisque nous dépendons entièrement des aides de l'Etat dont le caractère toujours aléatoire nous conduit chaque année à des démarches pressantes.

Nous nous efforçons toutefois d'utiliser la plus large gamme des moyens.



Equiper à temps



Des besoins considérables

C'est ainsi que la Ville s'est dotée de plusieurs organismes qui couvrent tous les secteurs de construction aidée, depuis les H.L.M. jusqu'aux P.I.C. Soulignons particulièrement l'efficacité de l'action des Sociétés de Rénovation Saint-Michel et Saint-Nicolas qui nous ont permis de réaliser plusieurs centaines de logements avec prêts du Crédit Foncier en centre-ville, fixant ainsi des références pour les réalisations privées dans le tissu urbain.

Nous avons incité ces Organismes à progresser dans toutes les voies possibles : les H.L.M. anciennes sont systématiquement améliorées, certaines datant de plus de 20 ans ont déjà été démolies, plusieurs programmes d'architecture nouvelle sont réalisés.

Par ailleurs, nous cherchons à lancer un vaste mouvement de réhabilitation des logements anciens, en incitant et en aidant ces Organismes à intervenir ; la Ville a déjà acquis plusieurs immeubles dans ce but.

Dès que des résultats significatifs seront atteints, une large campagne d'information sera entreprise pour entraîner les propriétaires dans ce mouvement de modernisation. Cette action sera encouragée par le règlement du Plan d'Occupation des Sols dont l'un des objectifs pour le centre d'Angers sera de favoriser le maintien des logements en limitant la création de bureaux.

En conclusion, j'ai le sentiment que nous avons utilisé au maximum les moyens à notre disposition. Tous ces moyens sont complémentaires. Si nous avons enregistré quelques réussites, nous le devons sans doute à notre façon très globale d'agir ; je crois en particulier qu'il n'est pas possible de parler isolément de la politique foncière, du logement, des activités.

Pour l'avenir, nous voyons avec appréhension l'immensité des problèmes non résolus face à la croissance accélérée de nos charges et aux limites de nos moyens. La fiscalité des ménages a maintenant atteint un niveau général et des degrés d'injustices tels que nous ne pourrions plus progresser sans notables changements dans les conditions financières de nos collectivités.

Jean TURC
Maire d'Angers
Président du District Urbain

TRANSPORTS

CARPENTIER

**BENNES 25 TONNES
VRAC**

B.P. 15 gd Couronne
1 Av. des Poiriers
76530 les Essarts gd Couronne
92.20.41 tél : 92.21.63



**TRANSPORTS
VERNEY S.T.A.O.**

LOCATION DE CARS :

Mariage - Tpt de Personnel
Déplacements Sportifs - Sorties Scolaires

ROUEN Gare Routière

Réservation pour tous SEJOURS VACANCES croisières
76000 ROUEN - tél : 71.32.99 - 71.15.78

S.P.I.E. BATIGNOLLES

DIRECTION REGIONALE : 19-21, rue du Grand-Aulnay
76250 DEVILLE-LES-ROUEN TEL. 74.34.44 - Boîte Postale N° 3

- Entreprise générale de Travaux Publics et particuliers.
- Lignes électriques et Postes de transformation haute et basse tension. Electricité Industrielle.
- Fourniture et pose de câbles électriques.
- Canalisations pour eau, gaz et liquides de toute nature.
- Sondages, Puits, Fondations sur pieux moulés.
- Consolidation d'ouvrages d'art par projection et injection.
- Pose des voies ferrées. Etablissement d'embranchements particuliers. Fourniture d'appareils de voie et de rails spéciaux.
- Stations d'Épuration.
- Postes de Relèvement d'eaux usées.

**La vie
quotidienne**

**pour
le logement
et le quartier**

La qualité souhaitable
A. Mollet

**qualité
architecturale**

Le jardinier est un homme
pas un service
A. Arsac

équipements

Des équipements intégrés
pour Marne-la-Vallée
P. Molle

pour le logement et le quartier

la qualité
souhaitable

Albert Mollet

Dans une étude sociologique très détaillée, publiée par les Cahiers du GRECOH n° 9, Albert Mollet, chargé du bureau des études sociologiques du GRECOH à la Direction de la Construction, analysait les aspects qualitatifs de l'habitat et de son environnement, et proposait des solutions d'amélioration.

Nous en présentons quelques extraits, avec l'aimable autorisation de notre confrère.

DEPASSER L'OPPOSITION QUANTITE-QUALITE

« Il est courant d'opposer – implicitement ou explicitement – quantité et qualité : c'est ce qui se produit lorsqu'on souligne que, après une phase « quantitative » où le souci majeur de l'Etat a été de « satisfaire les besoins » et d'offrir à tous un logement décent, il est temps aujourd'hui de se préoccuper de la qualité de l'habitat, élément fondamental du cadre de vie. Comme si la qualité n'était qu'un supplément d'âme...

Il est vrai que cette opposition quantité-qualité repose sur des éléments réels :

- la demande elle-même a été faite en termes de besoins : on sait que le problème le plus important était le surpeuplement, et qu'il fallait construire beaucoup pour décongestionner le parc ; le confort du logement – et parfois le prestige du neuf – ont tenu lieu de qualité : mais rapidement apparurent des signes d'insatisfaction, qui témoignaient du fait que la qualité n'était pas prise en compte ;

- l'opposition se fait aussi (et surtout) en termes de *coûts* : la qualité entraîne des suppléments de coûts, et les autorisations de dépassement des prix plafonds pour qualité – qu'il s'agisse d'isolation acoustique, de surfaces accrues, de semi-individuels... – en sont la preuve. Mais le coût n'est pas



Photo Jean Blaugeaud

*« comme si la qualité
n'était qu'un supplément d'âme »*

seulement celui de la construction : pour « rentabiliser » le prix du sol, il a fallu accroître la densité, et donc diminuer l'espace disponible, réduire l'environnement naturel à de maigres espaces verts, et accroître la promiscuité et l'anonymat ;

- le quantitatif, c'est aussi la définition de normes : la définition de ce qu'est un logement insalubre, mais aussi de ce qu'est un logement décent. Or on remarque aujourd'hui qu'un logement confortable, dans un grand ensemble isolé du tissu urbain n'offre que bien

peu de qualité et que certains lui préfèrent un logement vieillot situé dans un quartier ancien et animé.

Cependant cette opposition quantité-qualité demande à être sérieusement nuancée. En effet, construire des logements en nombre, mais de faible qualité est un risque considérable pour l'avenir. On sait ce qu'il est advenu des logements ouvriers construits au 19^e siècle, et le problème épineux et coûteux de la résorption des courées du Nord est là pour souligner le danger : combien de logement HLM

quantitatif, mais aussi le désir d'une qualité spécifique apportée au logement. En effet, dans un logement où le rapport entre nombre de personnes et nombre de pièces est mesuré au plus juste, l'espace est totalement pré-affecté, et aucune liberté d'aménagement n'est laissée aux habitants. »...

... « Pour satisfaire cette demande, une orientation possible serait de diversifier les logements : à nombre de pièces égal la surface varierait du minimum réglementaire à la surface moyenne du nombre de pièces immédiatement supérieur. La variation des surfaces à nombre de pièces égal existe déjà dans certaines constructions, mais elle n'est pas utilisée de façon systématique. »

□ Contre « l'architecture du minimum »

... « Monotonie, répétitivité, anonymat, réduction de l'homme à sa dimension fonctionnelle, c'est à cela que renvoie l'« architecture du minimum » : on est logé, on n'habite pas. « Chacun bien aligné en ordre et hiérarchie occupe sa place » (Le Corbusier).

Ceci explique le rejet si manifeste de l'habitat collectif répétitif dont le symbole est constitué par les grands ensembles. Et pour « satisfaire » le « désir » de maisons individuelles, qui apparaît en réaction aux grands ensembles, naissent des ensembles de maisons individuelles dont la répétitivité est du même ordre.

La véritable réponse à ce refus de la monotonie et de la fonctionnalité trop poussée réside dans la recherche d'une diversité réelle des logements et de la possibilité de leur individualisation. Devant ce qu'on appelle la « civilisation de masse » on a eu tendance à considérer un peu trop rapidement que l'on s'orientait vers un mode de vie commun à l'ensemble de la population. En fait, à l'intérieur d'un cadre général de données communes à une majorité, la diversité des attentes se manifestera d'autant plus que le niveau d'éducation augmentera, et que d'autre part la pénurie de logements sera moins aiguë.

... « Parler de diversité réelle, c'est insister sur la diversité des espaces, et non sur une variété qui s'apparente davantage à la gadgétisation : revêtements de façade, « somptuosité » des halls d'entrée... Bien que dans le domaine des espaces, il faille aussi se garder de la mode, on note avec intérêt l'apparition plus fréquente de logements

où a été recherchée la variété des espaces : duplex et semi-duplex, formes non orthogonales, variations de volumes avec séjours partiellement ou totalement à double hauteur... Cette voie de recherche doit être encouragée, et suivie de réalisations. »...

... « Mais cette diversité réelle n'aurait aucun sens si n'existe pas la possibilité de choix pour les locataires en logement social ; bien qu'il s'agisse d'un élément extrinsèque à l'espace physique du logement, la possibilité de choix est pour l'habitant une condition indispensable à sa satisfaction ultérieure. Non que le choix soit total, ni très ouvert, il s'agit plutôt d'un arbitrage entre diverses propositions, dont le

□ Communiquer avec l'extérieur

... « On pourrait croire que la façade d'un immeuble et ce qui s'y rattache sont l'objet d'un enjeu social entre les concepteurs et les habitants. On sait par les études sur la maison individuelle que la façade fait partie du « chez soi », elle correspond à l'intérieur qu'elle doit du reste exprimer aux yeux des autres. L'habitant peut agir sur sa façade, la personnaliser et se différencier, ainsi des autres » – En collectif, les habitants souhaitent qu'existe aussi cette relation entre intérieur et extérieur : d'où le rejet des façades plates, perçues ici encore comme révélant à l'extérieur



Ce désir croissant de contact avec la nature

nombre est d'autant plus limité que les contraintes financières sont grandes. Mais le fait de ne pas pouvoir choisir son logement est ressenti très péniblement comme un manque, une diminution de soi, puisqu'on se trouve dans une condition d'assisté. Si actuellement certains organismes gestionnaires offrent le choix aux demandeurs, la généralisation de cette possibilité est un premier pas vers la qualité souhaitée par l'habitant. »...

des appartements et des habitants tous identiques. »...

... « Aussi bien au niveau du logement que de son environnement, il faut parler du désir croissant de contact avec la nature. Ceci n'est pas nouveau, mais commence seulement à être pris en compte au niveau du logement. Les premières réactions des locataires de l'immeuble D. Casanova, à Ivry sont significatives à cet égard : les terrasses aménageables en jardin sont un facteur

très important dans le choix d'habiter cet immeuble : elles renvoient à une image idéale de l'habitat, et permettent de créer un écran de nature entre soi et le monde du travail et de la ville : elles renforcent l'impression d'individualisation et d'une vie privée protégée. Mais le désir de « nature » hors du logement continuera à se manifester et à se développer : à cet égard, on peut se demander si la fuite de la ville lors des week-ends, et le contact avec la nature que permettent les résidences secon-

POUR UN ENVIRONNEMENT DE QUALITE

C'est souvent sur l'environnement que portent les plus graves critiques adressées par les enquêtés à leur habitat. La qualité en ce domaine s'ordonne autour des points suivants :

- la densification ;
- la revendication d'espaces naturels et non fonctionnalisés ;

« Actuellement, l'environnement du logement se limite généralement à des pelouses interdites, à des terrains vagues, à des équipements sportifs coûteux et peu utilisés, à des parkings inesthétiques et dangereux et à de trop rares commerces. L'organisation des formes n'est souvent conçue par l'architecte que pour donner une vue d'ensemble originale au niveau de la maquette. D'où une juxtaposition de vides et de surdensités écrasantes qui créent un univers que l'habitant ne



Photo Jean Blaugaud

“ Enfermés ” dans des espaces extérieurs programmés...

naires, au lieu de constituer une compensation à l'univers minéral de la ville, permettant de retrouver un équilibre, n'accroîtront pas l'exigence d'un contact quotidien avec tous les éléments naturels, qu'il faudrait alors introduire de façon systématique et importante, dans la ville. »...

- une mixité des fonctions permettant de retrouver une animation.

Limiter la densité

Un groupe de travail note, dans son rapport :

saurait s'approprier et qui lui reste totalement étranger ».

La nécessité d'amortir le prix du sol et d'en diminuer la part dans le coût du logement a conduit très généralement à densifier les opérations : ceci est aussi valable pour les tissus existants, notamment en centre-ville que dans les

opérations nouvelles et dans les lotissements de maisons individuelles. Dans ces derniers, la proximité des maisons – parfois en bande – et surtout l'exiguïté du terrain attenant (alors que la motivation la plus importante est la présence d'un jardin), entraînent des réactions de déception qui conduisent les occupants à parler de « collectif horizontal ».

Il faut démystifier l'idée couramment reçue chez les concepteurs qu'une forte densité est le moyen nécessaire pour créer une animation urbaine.

En réalité, une forte densité n'est intéressante que si elle offre en même temps ce qui constitue la ville, c'est-à-dire l'imbrication de logements, d'activités, de commerces, de lieux d'emplois et d'équipements... »

... « On peut recommander les orientations suivantes :

- limitation de la densité et de la taille des immeubles, « aération » dans les tissus qui sont quasi exclusivement destinés à l'habitat, et mélange des types d'habitat (individuel, « intermédiaire », collectif) ;
- densité plus forte autour des « centres », avec imbrication des fonctions ;
- dans les densités intermédiaires et basses, recherches architecturales (ceci comprenant tant la forme des bâtiments, que leur organisation et la conception des espaces extérieurs) pour éviter tout caractère de monotonie, d'entassement, et de répétitivité ;
- dans les quartiers anciens réhabilités, maintien et développement des espaces plantés : la présence d'îlots de verdure au centre de groupes de logements constitue un facteur essentiel de qualité. L'aménagement collectif de ce qui était jardins privés, avec cheminements piétonniers, maintien des arbres existants et plantations nouvelles, devrait être la règle de toute restructuration des quartiers anciens à la périphérie des centres. »...

Recréer des espaces libres

... « Les espaces extérieurs sont maintenant programmés et fonctionnalisés : la pelouse (interdite aux jeux) pour le regard, le bac à sable pour les petits enfants, les aires de jeux, les parkings et maintenant les terrains d'aventure... De même les équipements sportifs, et plus encore les équipements scolaires sont trop souvent figés, et peu ouverts sur la vie des quartiers.

De telle sorte que, pour les enfants



...ou libres sur un terrain sauvage ?

notamment, les interdits de l'espace familial du logement se retrouvent dans l'espace social du quartier : ils sont exclus, et on a pu dire que, par cette exclusion de certains lieux, et par la programmation d'espaces spécifiques, les enfants étaient « enfermés » dans certains espaces extérieurs. « Le terrain de jeux, si immense soit-il, devient à la limite aussi contraignant que l'école. C'est un lieu qui devient obligé, un temps de jeu obligé, qui ne s'articule pas avec d'autres lieux, d'autres temps ». (CERFI Pratique de l'espace de l'habitat par les enfants).

On pourrait formuler les recommandations suivantes :

- intégrer une proportion plus importante d'espaces naturels – non pas les espaces verts trop classiques, mais des lieux boisés, des terrains « sauvages » qui offrent plus de place à la liberté et à la spontanéité ;
- retrouver le charme de la découverte de la ville grâce à un ensemble de cheminements piétonniers, alternant les lieux d'animation urbains et les lieux de repos, et aussi de voies cyclables ;
- maîtriser l'invasion de l'automobile et les coupures dans le tissu urbain que créent les voies routières trop larges ;
- recréer des espaces libres dans chaque quartier, qui puissent être

appropriés par les habitants : lieu du marché, de la promenade, et des rencontres. »...

L'indispensable mixité des fonctions

« S'il ne suffit pas de diversifier les activités dans un même lieu pour qu'il en résulte toujours une animation et une « vie de quartier », la mixité des fonctions en est au moins une condition indispensable : banlieues, quartiers, ou grands ensembles dortoirs (villes-nouvelles dortoirs) ne connaîtront jamais une vie locale, quelle que soit la qualité des équipements, si ne s'y retrouvent pas aussi des lieux d'emplois. On pense généralement aux bureaux, mais des industries non polluantes, des services, des centres artisanaux pourraient y trouver leur place.

L'implantation de lieux d'emplois devrait notamment offrir aux femmes qui le désirent la possibilité de trouver à proximité un travail qui les satisfasse. On sait que les ensembles qui « vieillissent mal » sont ceux qui sont les plus mal situés, non intégrés physiquement à un tissu urbain existant, et mal desservis. »

**qualité
architecturale**

**le jardinier
est un homme
pas un service**
Auguste Arzac



Sans doute, les méthodes selon lesquelles sont aujourd'hui établis les projets d'urbanisme ne sont pas suffisantes. « L'urbanisme de détail », et « l'architecture » doivent être davantage pris en compte comme le souhaite le ministre de l'Equipement lui-même.

Qu'est-ce, aujourd'hui, qu'un projet d'urbanisme ?

Ce sont des servitudes, des contraintes... qui se veulent objectives, tant dans l'esprit de ceux qui établissent les documents et les approuvent, qu'en raison de l'application de règles et de normes considérées comme des lois universelles de la nature. C'est un document, dessiné et écrit, plaqué sur la réalité naturelle et construite.

Il faut l'animer, et d'abord en entreprendre la lecture pour retrouver en sous-jacence les caractéristiques réelles de l'existant, les forces sociales et individuelles en présence, les qualités particulières des objets qui pourraient être construits.

De ce point de vue, souvent, la lecture d'un Guide ou celle de la presse locale, ou une promenade en ville, en dit plus, et le dit mieux que le Projet d'Urbanisme.

Après ces lectures qui sont en fait une re-création, les forces, sans doute, se bousculent, et de nouveaux problèmes apparaissent, mais aussi des lignes de force, des désirs, des possibilités, des solutions.

Partant de l'abstraction du rond de 500 mètres qui entoure tel bâtiment classé, je vois telle rue que je voudrais repaver.

*Un document d'urbanisme
(extrait du plan d'occupation des sols du Rhône)*

M. Auguste Arzac, a été chargé le 7 octobre 1975 par le Ministre de l'Equipement d'une mission de conseil pour tout ce qui concerne l'environnement et la qualité architecturale des ouvrages d'art et des ouvrages publics.

telle « dent creuse » à boucher, tel débordement de force et de joie que j'aimerais amplifier, équipement qui pourrait combler d'aise la municipalité, les habitants, les visiteurs et même les Monuments Historiques – qui n'auront jamais le moyen de faire, par eux-mêmes, quoi que ce soit d'équivalent.

Je peux voir aussi l'énorme plat de nouilles d'un système autoroutier qui fait que le quartier neuf sera, en réalité, construit dans un délaissé de voirie. Je vois des bâtiments « réussis » en eux-mêmes, mais qui semblent posés là, les uns près des autres, comme par un roi fou. J'ai envie de rétablir les forces en présence dans une plus juste pondération... je souhaiterais gommer un peu le système des voies rapides, demander à certains promoteurs quelque sens du contexte et – surtout – demander à chacun qui participe à l'acte de bâtir de perdre un peu pour que tous y gagnent. Comme le dit Shakespeare, « Salut à tous en général, et à chacun en particulier ».

Je viens, longuement, d'employer la première personne du singulier ce qui est contraire au bon usage.

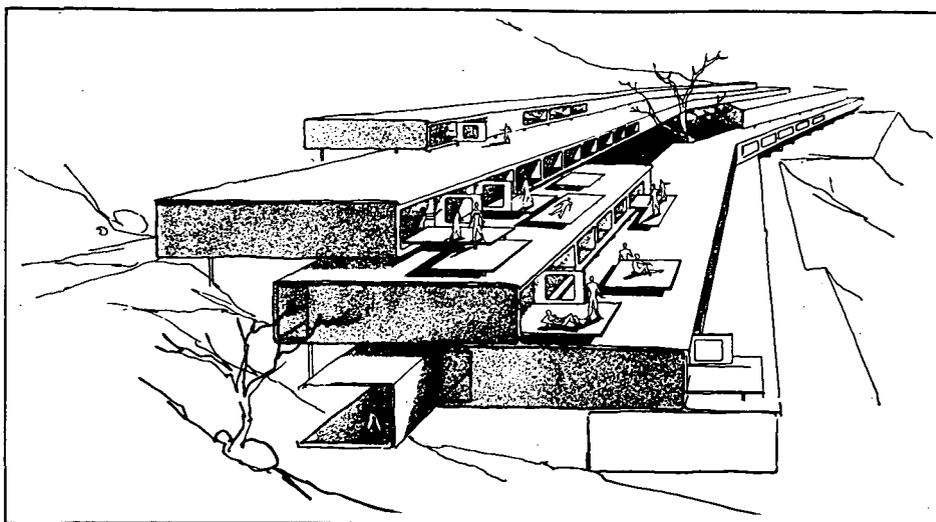
Ce n'est pas parce que je crois que seul je peux accomplir ce que je viens de dire, ni même que je suis le mieux fondé à le faire, mais parce que, ainsi, sans doute, l'administrateur, municipal ou départemental, l'élu, local ou national, le service constructeur, le promoteur... comprendra mieux peut-être ce que je veux dire, et ressentira mieux les enjeux.

Nous sommes sans doute là au cœur du problème.

Il y a une pièce à écrire, un rôle à jouer... Ce n'est pas là travail administratif, mais œuvre d'homme.

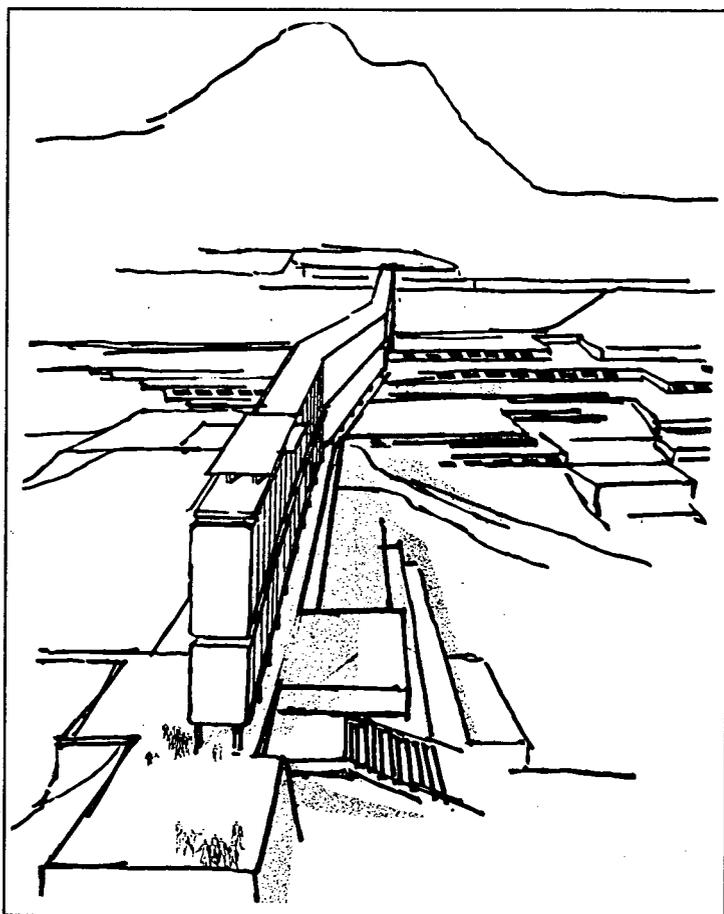
Nous ne sommes plus dans le domaine de l'académisme, de l'orthographe, de la grammaire ou de la syntaxe, mais dans celui de la poésie, chez le poète qui est d'abord au sens étymologique ; celui qui fait.

Après l'anonymat des critères et des méthodes, l'impersonnalité, la « médiocrité » (in medio stat virtus) de la règle du jeu, il faut un joueur, un architecte, au sens très étymologique du mot – au sens où l'on parle d'architecture navale – qui repensera le projet pour lui donner, et saveur, et odeur. Un être qui, aussi, contrairement à l'architecture navale, ou à l'industrie automobile – fabriquant d'objets mobiles et non pas de pérennes structures – l'enracinera dans son contexte, le cultivera pour en faire un fort objet, au tronc de belle venue, aux fortes branches, aux frémis-



*Un document
d'architecture :
Pour faire
un " fort objet "...*

*(propositions
pour une
ville de loisirs
en montagne)*



sants feuillages, et dont les fruits passeront les promesses des fleurs.

Le jardinier est un homme, pas un service.

Il reste à trouver des Le Notre, et à leur donner le poids qui convient. Louis XIV et le pouvoir personnel en sont-ils seuls capables ? On peut et on doit en douter. La fable de Diogène cherchant un homme ne présuppose pas de régime politique. Plus le système va s'alourdir et la règle du jeu se compli-

quer, plus sera nécessaire la présence d'Hommes, agissant en tant que tels, et en situation de jouer leur rôle.

L'idée n'était plus de mode. On y revient.

On en sent déjà les prémices, dans la conception des projets et dans la direction des travaux.

Auguste ARSAC
architecte conseil
du ministère de l'Équipement



Une carte de visite pour Marne-la-Vallée

Le centre de l'Arche-Guédon devra, dans un premier temps, desservir l'ensemble des habitants, nouveaux et anciens, implantés sur le deuxième secteur de la Ville Nouvelle; puis, lorsque les centres de quartiers situés autour des stations du R.E.R. seront réalisés, il ne desservira plus que la population immédiatement environnante, soit au total environ 20.000 habitants.

Un effort tout particulier a été fait dans l'étude de sa programmation et de sa réalisation architecturale. Il sera, en effet, pendant quelque temps, considéré comme « la carte de visite » de la Ville Nouvelle, et contribuera à la qualité de son image de marque.

Une maison du temps libre

Des « équipements intégrés » ont été prévus: on a en effet cherché à regrouper certaines fonctions, donnant lieu ainsi à des équipements polyvalents favorisant la rencontre entre les différents utilisateurs et permettant le plein emploi. Une meilleure rentabilité de certains locaux et espaces devrait en découler.

La Ville Nouvelle de Marne-la-Vallée qui se développe, actuellement, à l'Est de Paris, de Noisy-le-Grand à la Vallée du Grand Morin, s'organise en trois secteurs d'urbanisation.

Le premier secteur accueillera environ 150.000 habitants ainsi qu'un Centre Régional d'équipements ayant trois fonctions principales: un centre commercial régional (8.000 m²), un centre d'emplois tertiaires qui devrait, à terme, avoir une importance équivalente à la moitié de la Défense, une université pour 12.000 étudiants.

Un pôle d'équipements socio-culturel servirait de lien entre la fonction commerciale et la fonction universitaire. Ce premier secteur se réalise pour ainsi dire en totalité sur le territoire de la commune de Noisy-le-Grand, dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Plus à l'Est, le deuxième secteur de cette Ville Nouvelle s'étend sur le territoire des communes de Champs-sur-Marne, Noisiel, Torcy, Lognes, Emerainville et Croissy-Beaubourg. Il est destiné à accueillir une population de 100 à 120.000 habitants. Il est organisé en plusieurs quartiers dont les trois principaux verront leur centre se développer autour des stations du futur R.E.R. Un quatrième centre de quartier, dit le centre de l'Arche Guédon, ne se trouve pas à proximité du R.E.R., mais prend une plus grande importance dans la mesure où il est le premier à être réalisé et où il dessert, simultanément, les habitants de la Ville Nouvelle et les habitants des communes anciennes.

Enfin, plus à l'Est sur le territoire de 11 communes situées au Sud de Lagny, un troisième secteur est prévu pour accueillir, à terme, environ 200.000 habitants. Son échéance est plus lointaine et les élus locaux insistent pour que ces opérations ne démarrent que lorsque celles du premier et du deuxième secteur seront pour ainsi dire terminées.

un centre d'équipements intégrés pour Marne-la-Vallée

Philippe Molle

Le programme est le suivant :

- *Une cité scolaire* (en chantier actuellement), avec un collège d'enseignement secondaire de 900 élèves, et un collège d'enseignement technique à vocation économique et commerciale de 430 élèves;
- *Une « maison du Temps libre »*, avec un club de jeunes, une maison des associations, un club du 3^e âge, une salle polyvalente, un centre de production - diffusion de télédiffusion;
- *Une bibliothèque de lecture publique*;
- *Un centre familial*, avec un centre social et une halte-garderie;

- *Un centre de vie infantine*, avec une école primaire (10 classes + 2), une école maternelle (4 classes), une crèche, un centre social pour enfants, et un hôpital de jour pour enfants;

- *Un centre de santé*, avec un dispensaire d'hygiène mentale, un centre de protection maternelle et infantile, un centre d'hygiène scolaire (pour le quartier), et un dispensaire anti-vénérien et tuberculeux;

- *Un ensemble sportif* avec une piscine couverte avec bassin de plein air, un gymnase type C avec gradins, 4 salles d'entraînement, et des terrains de jeux extérieurs;

- *Un restaurant scolaire pouvant être également ouvert au public*;

- *Une halle couverte*, place couverte, favorisant la rencontre et pouvant servir de « vase d'expansion » aux équipements sportifs et culturels, et au marché;

- *Un marché forain*;

- *Un centre commercial (environ 2.500 m²)* avec une station service;

- *Un ensemble de bureaux (8.000 m²)*;

- *Un hall d'information de la Ville Nouvelle*;

- *Une cité d'artistes (une quinzaine d'ateliers)*;

- *Un foyer de jeunes travailleurs*;

● 110 logements locatifs et 90 logements en accession à la propriété (en chantier actuellement).

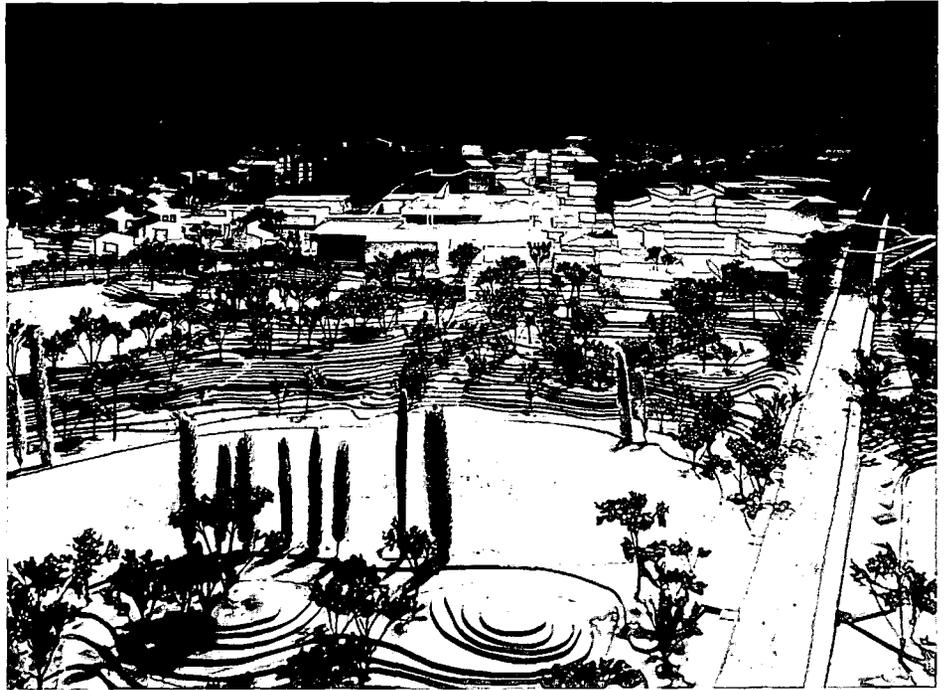
Une halle-pivot

Ce Centre de l'Arche Guédon s'adosse à l'Est et au Nord à une opération d'environ 2.000 logements collectifs et individuels, locatifs et en accession.

Il est desservi, au Sud, par un boulevard urbain qui le relie directement aux villes anciennes de Torcy et de Noisiel.

Enfin il, s'ouvre, à l'Ouest, sur un parc promenades organisé le long d'un Rû et orné d'une succession de plans d'eau. Ce parc est l'aboutissement d'une coulée verte, élément majeur dans l'organisation générale de la Ville.

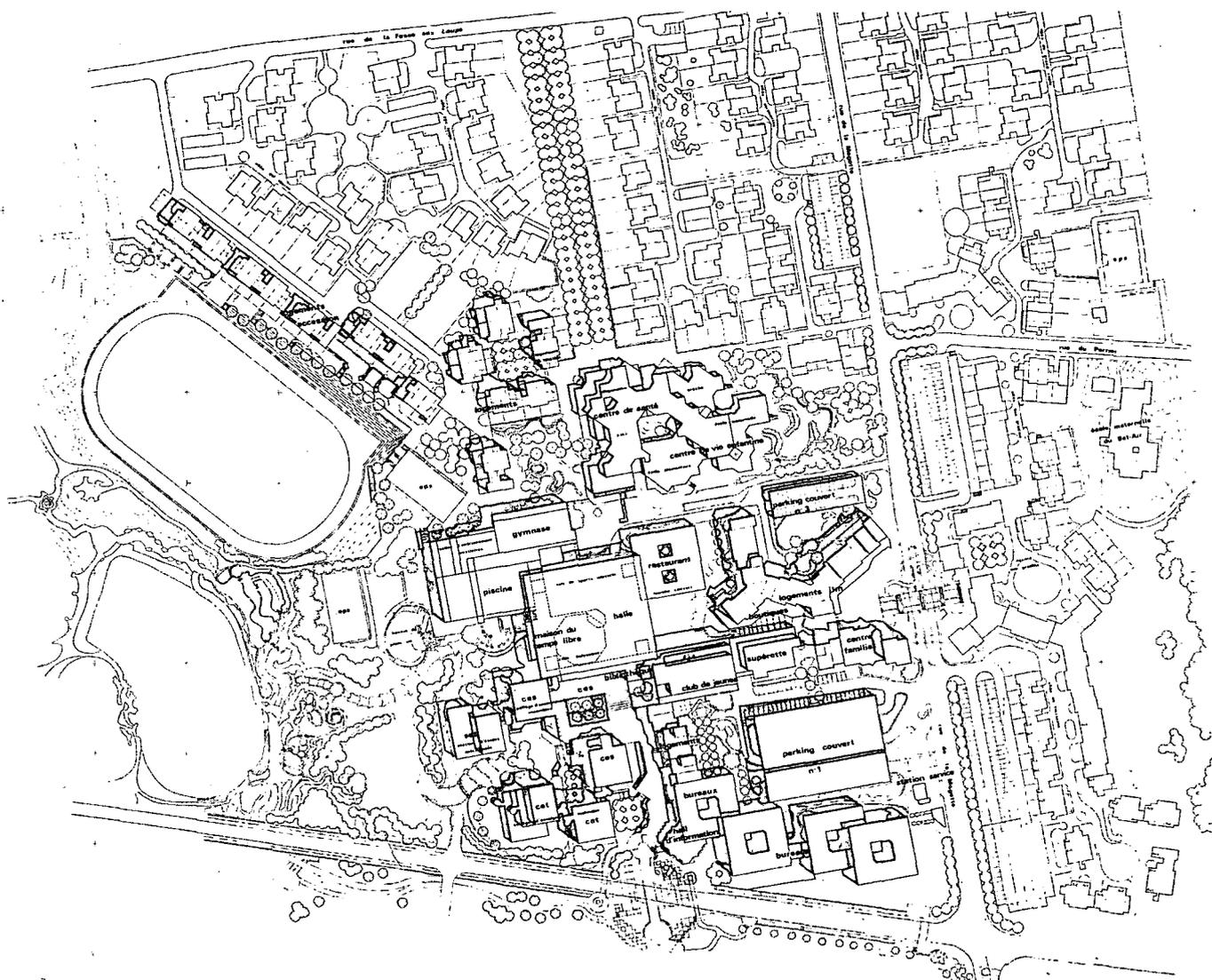
L'accent a été mis sur les liaisons architecturales à rechercher entre les différentes catégories de logements pour éviter au maximum une ségrégation (individuels/collectifs, HLM/accession) et sur l'insertion dans le site



L'Arche Guédon,
un lieu de rencontre...

...et d'échange





Des équipements polyvalents, un organigramme précis des fonctions

(dégressivité des hauteurs des bâtiments vers les côtes boisés de la Marne — transition avec les villages de Torcy et Noisiel par le jeu des volumes et des toitures). Enfin, la conception du plan de masse a permis de réaliser des continuités urbaines reliant, par des cheminements piétons, la partie Ouest du village de Torcy au centre de quartier et, à travers lui, au parc du Rû Maubuée.

D'autres cheminements piétons amènent à travers le parc du village de Noisiel au Centre de l'Arche Guédon. Enfin, un grand Mail est prévu pour relier le centre à la future base de loisirs de Vaires-Torcy, située au Nord, sur l'autre rive de la Marne.

Le centre de l'Arche Guédon, ayant vocation d'être un lieu de rencontre et d'échange, a été situé au point de jonction de tous ces cheminements. Il est donc structuré suivant deux axes urbains perpendiculaires, au croisement desquels est implantée une

grande halle, véritable place couverte sur laquelle s'ouvrent de nombreux équipements publics, de caractère très divers. Cet espace couvert, mais non clos, reliant plusieurs équipements entre eux, joue un rôle de pivot dans l'organisation du centre. Elle abritera de plus la maison du Temps libre avec sa salle polyvalente et l'aire de jeux couverte du centre sportif qui pourrait se prêter tant à une utilisation sportive qu'à la présentation de spectacles. De la même façon la salle polyvalente pourrait, par un jeu de cloisons mobiles, s'étendre sous la halle couverte dans le cas de manifestations plus importantes. Située au cœur du Centre de quartier, cette halle couverte constitue de plus une articulation entre les espaces urbains du centre et les cheminements du parc du Rû Maubuée qui y mènent.

Les deux grands axes du centre s'organisent vers l'Est et le Sud, à partir de places, où se localisent les arrêts

d'autobus qui assurent la jonction avec les opérations de logements situées de l'autre côté des voies. Elles en constituent les seuils, et sont reliées à la halle couverte par le jeu alterné de rues et de places piétonnières. A l'Est, le centre commercial, au Sud, des logements et, de l'autre côté de la rue, la cité scolaire, qui, par son autre façade, s'ouvre sur le parc ; les aires de récréation viennent s'y insérer, bénéficiant ainsi de l'ambiance végétale.

Pour les mêmes raisons, les équipements sportifs ont été placés en bordure du parc de façon que leurs prolongements extérieurs (plateaux d'éducation physique, bassin de plein air, solarium...) puissent être en contact avec le parc.

Le système de circulation et de stationnement des voitures et camions est totalement dissocié des cheminements piétons de l'intérieur du centre. Depuis la voie périphérique, on accède directement aux parkings.

Outre l'organisation spatiale du centre, le caractère architectural des différents lieux a été particulièrement étudié : en fonction des espaces et de leur rôle, mais aussi par rapport à l'ensemble du quartier.

La dominante visuelle recherchée pour ce centre a été une ambiance lumineuse marquée. L'intensité lumineuse va croissant vers le centre commercial où une pergola constituera une voûte de lumière reliant entre elles les enseignes des commerces. La piscine donnant à la fois sur le parc et la halle couverte, apparaîtra comme une grosse « lanterne ». Le traitement des sols et des façades participera à la création de cette ambiance urbaine.

Permettre mais non imposer

Ces études ont été effectuées par l'Établissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée, en étroite relation avec les Administrations concernées et sous le contrôle de la Commission Urbanisme du Syndicat Communautaire d'Aménagement de Marne-la-Vallée.

La localisation de chaque équipement a été choisie en fonction des relations qu'il doit ou ne doit pas avoir avec les autres équipements. Le plan masse est donc la résultante d'un organigramme précis des fonctions et d'une étude détaillée des espaces publics et de leur traitement ; de plus, l'organisation interne de chaque équipement doit rendre possible une gestion commune de certains groupements, mais aussi une gestion autonome ; l'application d'une nouvelle pédagogie, mais aussi l'application d'une pédagogie traditionnelle.

Les concepteurs de ce projet ont, en effet, estimé que l'organisation spatiale de ce centre devait « permettre mais non imposer » ; il va sans dire que l'utilisation qui sera faite de ces équipements sera donc variable suivant la volonté des usagers.

Dans certains cas, on peut imaginer que le jeu de l'intégration sera respecté au maximum, mais dans d'autres on assistera à une gestion plus traditionnelle.

Prenons, par exemple, le cas du centre de vie enfantine où sont regroupées notamment une crèche, une école maternelle et une école primaire. Cet équipement sera composé de trois maisons : la maison des petits, la maison des moyens et la maison des grands, chaque maison se situant à



Une halle-pivot

cheval sur les limites habituelles entre crèche, maternelle et primaire. Ainsi des espaces et locaux pourront accueillir, simultanément, les grands de la crèche et les petits de la maternelle d'une part, et les grands de la maternelle et les petits de la primaire d'autre part. Le but est de créer de meilleures transitions entre ces équipements, de telle sorte que le passage d'une école à une autre ne constitue pas, pour l'enfant, une perturbation profonde ; mais, bien entendu, une telle utilisation n'est possible que si les enseignants et puéricultrices sont d'accord. A l'inverse, les coupures habituelles, bien que regrettables, resteront possibles ; ce n'est, en effet, ni à l'urbaniste, ni à l'architecte, ni même à l'élu local de dicter sa volonté en épousant un mode de vie.

Des problèmes de gestion ?

Parallèlement aux études de programmation et d'architecture, une étude sur la façon dont devrait ou pourrait être géré l'ensemble de ces équipements a été réalisée. La solution choisie résulte d'un certain nombre d'impératifs techniques donnés par les Administrations

concernées et des objectifs exprimés par les élus locaux qui constituent le Syndicat Communautaire d'Aménagement. Ces objectifs sont essentiellement le résultat d'une volonté d'inciter, le plus possible, la population à participer à la vie locale.

C'est ainsi que les différents secteurs de gestion prévoient, systématiquement, des représentants des Associations qui se constitueront dans ce quartier. Il est certain que la gestion d'un centre d'équipements intégrés comme celui-ci est plus complexe et plus coûteuse qu'une gestion traditionnelle, assurée par les seuls Services Municipaux.

Il est, d'ailleurs, possible que la complexité de ces secteurs, ainsi que les problèmes financiers, constituent certaines limites aux possibilités de participation des habitants.

Ce sera, alors, un choix que, forts d'une expérience d'une ou deux années, les élus devront faire.

Philippe MOLLE
Maire de Champs-sur-Marne
Président du Syndicat
Communautaire d'Aménagement
de Marne-la-Vallée.

**Deux
nouvelles
politiques
d'intervention**

rapport Nora

les instruments d'une politique

**la mise
en valeur
des banlieues
existantes**

pour que les banlieues entrent en ville
C. Robert

**rapport Nora :
les instruments
d'une politique**

La presse a résumé et commenté le rapport Nora ; ses orientations générales sont donc connues. Mais le travail accompli par MM. Nora et Eveno va bien au-delà de la philosophie ou de l'économie générale d'une réforme : il propose une démarche, des étapes, des instruments. Pour tous ceux que concernent directement ces propositions, E.L.T. a pensé utile de publier des extraits significatifs du texte intégral, relatifs aux enjeux d'une politique du tissu urbain ancien, à l'organisation administrative, aux instruments juridiques et aux moyens financiers qu'elle nécessite. Nous espérons qu'ils donneront envie aux lecteurs de prendre connaissance du texte intégral, publié à la Documentation Française. Répondant à de nombreuses demandes, nous y avons ajouté un extrait d'un texte de M. Bouteille concernant les relations des pouvoirs publics avec les organismes aménageurs, auquel M. Nora a manifesté son intérêt en l'intégrant aux « documents annexes » à son rapport.

**CARENCES ET MEFAITS
APPELANT INTERVENTION**

Il faut intervenir par des interdictions, des réglementations, et surtout des aides lorsqu'il n'y a pas comportement normal de marché, ou que le comportement de marché comporte des conséquences néfastes sur le plan patrimonial ou social.

Préoccupations patrimoniales

Le comportement du propriétaire est parfois conforme à son intérêt propre, mais jamais à celui de la collectivité :

- si dans sa stratégie le pari foncier prend le pas sur la gestion du logement ;
- si les contraintes externes qui s'exercent sur lui entravent une saine gestion.

■ **Le pari foncier**

Le propriétaire peut se désintéresser de son bien si son ambition est de vendre un terrain à bâtir. Le logement existant est alors perçu comme une contrainte : c'est sa suppression qui amènera la rentabilité escomptée. Cette spéculation est inacceptable pour la collectivité : l'abandon d'un seul immeuble amorce la dégradation de l'îlot, de la rue, du quartier. Il faut donc — par interdictions et incitations en faveur de la réhabilitation — enrayer partout où le risque existe, des anticipations aussi néfastes.

Ce risque existe dans les terrains bien situés en centre ville bénéficiant d'une anticipation de forte plus-value. Dans les grandes villes, il s'agit d'une zone assez étendue, le centre actif (historique, commerçant) et ses abords immédiats dont une partie souvent est taudifiée. Dans les villes moyennes, il

s'agit moins d'une zone que d'une vingtaine de rues précisément situées. Dans ces cas, l'intervention publique doit pouvoir interdire de démolir, mais aussi obliger à entretenir. L'interdiction de démolir intervient en effet trop tard. Il faut agir en amont, en incitant à l'entretien, et surtout en affichant une stratégie urbaine qui oriente la destination du terrain.



Une certaine vie à sauvegarder

■ **Le marché faussé**

Souvent les conditions d'une bonne gestion économique ne sont pas réunies. L'absence de rentabilité interdit un comportement positif du propriétaire en faveur de la réhabilitation.

C'est le cas lorsque le blocage des loyers dépasse les buts d'une action anti-inflationniste de courte durée. Les maux dont souffre aujourd'hui le parc

ancien sont la conséquence du trop long blocage, pratiqué depuis 1914. En ce qui concerne les immeubles soumis à la loi de 1948 (notamment ceux de la catégorie III), le rattrapage d'entretien et de mise aux normes est tel qu'une action publique est nécessaire. C'est une des justifications de l'ANAH. Pour les propriétaires victimes de la loi de 1948, l'intervention sur fonds publics est une contrepartie de sujétions de service public imposées à un patrimoine privé.

Préoccupations sociales

Les préoccupations sociales justifient réglementations ou aides dans deux types de cas :

■ **L'éviction forcée à l'occasion de travaux**

La rentabilité de la réhabilitation est fortement accrue si le propriétaire spéculateur parvient à libérer les locaux, d'où les pressions qui s'exercent lorsqu'un quartier bascule en quelques années de la situation de taudis à celle de logements très recherchés. Ceci se produit fréquemment dans de très grandes villes, notamment Paris (par exemple les Halles et le Marais). Même lorsqu'il y a droit acquis au « maintien dans les lieux », les manœuvres pour évincer l'occupant relèvent souvent du « gangstérisme » (troubles de jouissance délibérés, menaces verbales et même intimidation physique).

Ces pratiques appellent évidemment une action répressive, aujourd'hui dérisoire. Mais elles relèvent surtout d'une action préventive : action et information par les pouvoirs publics, et prise en charge par eux de la défense des occupants. Le projet de loi sur la protection des occupants actuellement en débat y répond déjà.

seraient dotées des instruments techniques et des ressources financières, les voies de la décentralisation.

1° Le bon niveau pour décider : l'agglomération

a) L'accord est à peu près unanime sur le fait que le bon niveau pour étudier, arrêter un programme et des objectifs, le mettre en œuvre, est celui de l'agglomération urbaine. C'est là que peut être analysé le marché du logement. C'est là que pourront être établis les programmes d'action sur les centres et quartiers anciens.

b) Quel pourrait être l'échelon de planification, d'arbitrage, de répartition des enveloppes financières : le département ou la région ?

Actuellement, l'ANAH est exclusivement centrée sur le département, alors que les enveloppes concernant la construction neuve sont réparties au niveau régional. La création éventuelle d'une taxe unique sur tous les logements occupés, additionnelle au foncier bâti, serait vraisemblablement perçue comme une contribution communale, même si son rendement et la répartition de son produit étaient déterminés au niveau départemental ou régional.

En fait, la substitution entre le neuf et l'ancien, la pierre et la personne, ne peut être décidée qu'au niveau de l'agglomération. Mais le montant de l'enveloppe permettant cette substitution devra être, pour ce qui concerne les crédits d'Etat, décidé au niveau régional comme actuellement.

2° La coordination au niveau départemental

La politique d'aménagement des centres et quartiers anciens doit, au niveau départemental, présenter aux divers intéressés un interlocuteur unique. Cela éviterait aux élus locaux de jouer, entre les diverses administrations éparpillées, un rôle d'entremetteur, dégradant et peu efficace. Pour ce faire, les mêmes administrations que celles représentées au Fonds d'Aménagement Urbain, constitueraient un « groupe de travail administratif ». Présidé par le Préfet, ou son mandataire direct, chargé explicitement de cette politique, ce groupe serait associé à la partie du rapport de présentation du P.O.S. consacré aux centres et quartiers anciens. La coopération organique, au sein du groupe des principales administrations intéressées, devrait permettre de définir une stratégie commune. Les interventions de chacune d'entre elles pourraient dès

lors se compléter, se valoriser, au lieu de se concurrencer, et parfois de se contrecarrer comme c'est le cas actuellement.

C'est à ce « groupe administratif départemental » que seraient adressés les dossiers élaborés par la collectivité locale désireuse de réaliser une opération cohérente avec son programme.

□ Les programmes

L'objectif est que les collectivités locales et leurs partenaires administratifs soient capables de mettre en œuvre, dans chaque ville, une stratégie face à l'évolution spontanée du tissu urbain. Mieux vaut réaliser, en utilisant au



Cuénin

Sauver un patrimoine

mieux les opportunités et en assouplissant les moyens financiers et réglementaires, une succession d'opérations spécifiques retenues en fonction de leur pouvoir d'entraînement vis-à-vis du reste du tissu urbain, que de vouloir « greffer » des opérations imposantes longues et coûteuses qui mobilisent toutes les ressources, pendant que le reste du tissu urbain est laissé à l'abandon. C'est pourquoi à la notion étroite et contraignante de périmètre devrait être substituée celle plus souple de programme.

Toutes les communes ou groupements de communes de plus de 30.000 habitants, ainsi que celles dont les quartiers anciens présentent des caractères particuliers (culturel, social) devront déterminer, à l'occasion du rap-

port de présentation du P.O.S., une attitude délibérée sur la vocation de l'ensemble de leurs centres et quartiers anciens. Ces « programmes » devront être cohérents pour chaque ville, mais dans chaque ville comporteront un « mixage » particulier des diverses procédures employées simultanément. Dans la pratique, les actions prévues au programme comporteront donc à la fois des créations d'équipement public, avec ou sans libération préalable des sols, des constructions de logements, des curetages, des réhabilitations de logements anciens, groupées ou non, de la résorption d'habitat insalubre, de la mise en valeur de sites urbains, de l'amélioration des VRD. La loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière donnera aux collectivités locales, par la préemption, les moyens fonciers de cette action.

Par rapport aux actions massives et spécialisées limitées à des périmètres, il s'agit donc de travailler sur la « dentelle » en faisant intervenir des modalités d'interventions combinées

— de préférer la miniaturisation jouant sur des délais courts, au gigantisme générateur de déficits et de traumatismes, — de favoriser la souplesse autorisant des réorientations périodiques, par rapport aux opérations irréversibles où la seule liberté qui reste est de constater a posteriori les dérapages, et les déceptions. Cela implique un choix délibéré en faveur de la matière grise : études, animation, à l'encontre des investissements massifs en finances et en béton.

Renonçant à la coïncidence superposée d'un périmètre de délimitation géographique, d'un périmètre à effets juridiques et d'un périmètre à effets financiers, il faut partir de l'idée de complémentarité et de coordination d'actions apparemment disparates orientées par une convergence : les programmes à moyen terme comporteront au moins quatre sortes d'intervention combinées.

1 - Des réalisations ponctuelles qui enrichissent et accompagnent les évolutions : création d'un équipement collectif, d'une voie piétonne...

2 - Des zones d'actions, nettement plus étendues que les actuels périmètres, où l'introduction d'avantages diffus (aides à l'amélioration de l'habitat ; introduction de l'APL) accompagnera des « invitations à faire » adressées aux acteurs privés (campagnes d'équipement sanitaire minimum des logements...).

■ Les hausses de loyer insupportables par la population existante

Que le comportement du propriétaire soit abusif ou correct, les conséquences financières normales de la réhabilitation se traduisent par des hausses plus ou moins importantes de loyer. La simple répercussion des coûts ou l'alignement sur les prix d'un marché étroit et spéculatif, peut entraîner un traumatisme financier insupportable. C'est le cas notamment de la partie des occupants qui, malgré l'inconfort et les loyers bas, supporte actuellement dans l'ancien un taux d'effort net supérieur à 15 %. Le démenagement de ces populations a des conséquences pour elles-mêmes. Dans les grandes villes, elles doivent émigrer dans d'autres quartiers souvent périphériques et lointains. Ceci est particulièrement inacceptable pour les personnes âgées de condition modeste. Il y a un temps de la vie où les départs sont vécus comme un déracinement. Cette constatation est de nature à fonder une politique spécifique au profit des personnes âgées. Mais la ville elle-même en souffre : la personnalité initiale du quartier disparaît. La « reconquête des quartiers anciens » prend ici son sens le plus cynique : c'est bien une lutte sociale qui a eu lieu, et la loi du plus fort s'est imposée.

*
* *

L'intervention et l'aide publique doivent en définitive être l'exception, non la règle. Toutes les améliorations de procédures, de financement doivent contribuer à encourager la spontanéité chaque fois qu'elle n'entraîne pas de nuisance. Elles doivent au minimum égaliser les conditions faites à la réhabilitation avec celles dont bénéficie la construction neuve.

Lorsque les conséquences inacceptables du marché justifient l'aide, celle-ci doit être maîtrisée, équilibrée par des contreparties urbanistiques ou sociales explicites et vérifiables.

Cela implique de la part des pouvoirs publics une action cohérente et nuancée consistant à :

- établir des programmes d'intervention couvrant les secteurs sensibles des cœurs de ville, et leur assignant des objectifs urbanistiques et sociaux ;
- affecter à ces programmes les financements appropriés ;
- choisir selon l'attitude des propriétaires placés devant ces programmes

et leur financement, le degré d'intervention de la puissance publique pouvant aller : de l'accompagnement et du contrôle, à la prise en charge complète, foncière et immobilière, en passant par diverses formes de coopération.

LA COORDINATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Pour rendre les interventions efficaces il faut coordonner l'impulsion des administrations centrales, en décentraliser l'exécution au niveau des collectivités locales, et rénover l'arsenal juridique, tout en encourageant les initiatives des citoyens.



Le cœur des villes bat encore

□ La coordination des administrations centrales

Les inconvénients d'une tutelle centralisée et dispersée étaient généralement ressentis. Pour y remédier l'hésitation portait sur le degré de coordination, ou d'unification de la tutelle, sur l'ampleur et le rythme de la décentralisation. Une étape pourrait être immédiatement franchie, qui ne préjuge pas l'éventuelle restructuration des administrations centrales, ou la redistribution plus rationnelle de leurs compétences. Cette étape a fait l'objet, au début d'octobre, d'une proposition du Ministre de l'Équipement et du Secrétaire d'État au Logement à leurs collègues concernés. Elle a été discutée et accueillie favora-

blement dans le cadre du Groupe Interministériel n° 28 du Commissariat Général au Plan. Elle pourrait revêtir les caractéristiques suivantes :

En vue d'aménager de façon cohérente et permanente les centres et les quartiers anciens, les représentants des Ministères de l'Équipement (construction et DAFU), des Finances, de l'Intérieur, de la Santé, du Travail, et des Secrétariats d'État au Logement et à la Culture constitueraient le **Comité de Gestion d'un Fonds d'Aménagement Urbain**. Le Président de ce Fonds serait nommé par le Ministre de l'Équipement.

Le Fonds devrait entretenir des contacts étroits avec la DATAR. Son Président, et son Secrétaire Général seraient mandatés pour intégrer l'ANAH sous sa forme actuelle dans la politique générale du Fonds.

Ce Fonds regrouperait la totalité des crédits du Ministère de l'Équipement et des autres Ministères concourant à l'aménagement des centres urbains et ceux-là seuls. Les crédits apportés au Fonds par les divers chapitres, au titre des divers Ministères intéressés continueraient à être gérés par les bureaux compétents, dans le cadre de la politique concertée par le Comité Directeur du Fonds. Le Secrétariat Général assurerait la coordination courante entre les bureaux gestionnaires et préparerait les décisions du Comité de Gestion du Fonds.

□ La déconcentration, la décentralisation et la coordination au niveau local

Dès lors que tout n'est pas réglé de Paris, il faut définir les instances de décision, leur niveau, leur composition.

En fait, il convient de distinguer :

- ce qui relève d'orientations et de financements nationaux : il faut alors rechercher la délégation à des échelons déconcentrés ;
- ce qui relève de l'application sur le terrain : il faut alors viser à terme à une complète décentralisation. Lorsque ces politiques locales exigent encore des ressources relevant du Budget de l'État, des délégations globales d'enveloppes doivent laisser aux élus locaux la liberté et la responsabilité des choix.

L'objectif est donc, dans une première étape, de favoriser la plus grande déconcentration. Mais en associant aux autorités déconcentrées des élus locaux, cette étape préparerait, au fur et à mesure que les collectivités locales

3 - Les opérations urbaines, à la fois habitat et urbanisme, pouvant comporter la délimitation d'un périmètre juridique où s'appliquent des droits et des contraintes (exécution d'office, expropriation, délaissement) : ces opérations nécessairement complexes associeront en proportions variables réhabilitation, rénovation-reconstruction, aménagements d'espaces publics, voiries, stationnement sous la conduite d'un chef d'orchestre mandaté par la collectivité, assurant les fonctions de maître d'œuvre, de tiers intervenant, etc.

4 - Des « présences » qui, au-delà de l'action et de l'intervention, joueraient un rôle d'assistance et de maïeutique, conseillant les initiatives spontanées, portant secours et remède aux difficultés concrètes, notamment sociales (constitution d'un dossier administratif, aide ménagère aux personnes âgées, etc.), ayant un rôle d'animation et de persuasion.



Faire chanter la pierre

DES INSTRUMENTS JURIDIQUES

Les outils de droit dont dispose la réhabilitation pèchent par excès, par insuffisance et par rigidité.

Trop puissants, comme l'expropriation, ils ne peuvent être aisément utilisés. Trop faibles, ils laissent démunis les pouvoirs publics, les collectivités loca-

les, les occupants. Trop rigides, ils rendent les procédures non maniables. Ce qui est nécessaire, c'est donc de créer une échelle de moyens gradués.

En fonction de l'intensité du besoin collectif, les pouvoirs publics affecteraient à chaque objectif des incitations financières croissantes. Mais chaque incitation comporterait la définition précise des contreparties urbanistiques ou sociales, qui sont attendues. Les contraintes ou les coercitions, elles-mêmes progressives, n'interviendraient qu'en cas d'échec de l'appel à une action spontanée ou contractuelle des acteurs privés, en cas d'inertie ou mauvaise volonté manifestes de leur part, de manquement aux obligations qu'ils auraient contractées.

□ Incitation à la spontanéité

Là où les pouvoirs publics ne redoutent pas les conséquences de l'action spontanée et largement autofinancée des propriétaires, l'incitation serait générale et légère - égalisée sur les conditions faites à la construction. Lorsque les avantages, ou les risques pour la collectivité sont plus marqués, les pouvoirs publics définiraient la somme des facilités qu'ils consentent (comme on le verra plus loin il peut s'agir de subventions aux occupants assorties d'un mécanisme de tiers payant, d'aides diverses au financement), et la nature des contreparties qu'ils exigent (nature des travaux - mises aux normes, étalement dans le temps des hausses éventuelles de loyer, etc.).

Il appartiendrait alors aux propriétaires de choisir leur attitude.

□ Gestion contrôlée

Les propriétaires pourraient accepter d'effectuer les travaux et de garantir la réalisation des contreparties. Il s'agirait alors d'une sorte de contrat d'adhésion auquel tout propriétaire pourrait souscrire à la seule condition de mettre la collectivité locale en mesure de contrôler de façon aisée et fiable la réalisation des contreparties, notamment en matière de progression raisonnable des loyers.

Les méthodes de ce contrôle auraient à être précisées. Elles pourraient reposer sur des contrôles a posteriori effectués par la mairie. Elles pourraient recourir à des garanties des Chambres de Propriétaires, ou à la gestion par des syndicats agréés par les collectivités locales sur des listes proposées par les Chambres syndicales, etc.

□ Mise en gestion contractuelle

Compte tenu de la diversité sociologique des propriétaires, il est possible que nombre de ceux-ci, tout en souhaitant conserver leur propriété pour eux-mêmes ou pour leurs héritiers, préfèrent renoncer aux avantages offerts plutôt que d'effectuer eux-mêmes les travaux et de se plier aux contreparties sociales. Dès lors, les pouvoirs publics devraient être en mesure d'offrir aux propriétaires une solution qui, préservant leurs droits acquis, garantit la bonne fin des objectifs de la collectivité.

Cette solution pourrait être la « mise en gestion contractuelle ». Elle consisterait à ce que, par voie contractuelle, le propriétaire d'un immeuble en confère temporairement la jouissance à la commune ou à un organisme mandaté par elle, à charge pour la commune ou l'organisme d'exécuter sur ces immeubles les améliorations et travaux nécessaires, et moyennant une rémunération du propriétaire dont les parties conviennent librement. Une telle procédure permettrait dans de nombreux cas de lever l'obstacle du refus des propriétaires - souvent impécunieux - de réaliser les travaux prescrits.

Le montage juridique et financier de l'opération serait assuré par le mandataire de la collectivité. En fonction des situations locales, et de l'attrait des avantages offerts, le contenu de ce contrat pourrait, ou non, comporter la délégation à la collectivité locale du choix des nouveaux locataires pendant la période de « gestion contractuelle ».

Si la commune souhaitait sauvegarder la situation des locataires ou occupants dont le niveau de ressources est modeste, elle aurait la faculté de renoncer à percevoir un supplément de loyer en compensation des travaux ou améliorations et pourrait recevoir le cas échéant une aide de l'Etat.

□ Exécution d'office des travaux

Il est aussi possible que le propriétaire refuse à la fois d'effectuer les travaux et d'accepter une « gestion contractuelle ». La contrainte apparaît alors nécessaire, et justifiée pour empêcher des mauvaises volontés isolées de compromettre un programme d'ensemble.

Il pourrait alors être envisagé de créer un régime d'exécution d'office des travaux. La créance de la collectivité publique qui résulterait de l'exécution des travaux n'étant pas nécessairement

recouvrée comme en matière de contributions directes mais étant éventuellement imputée sur les loyers perçus, et faisant l'objet de délais de paiement. Cela reviendrait à provoquer une mise en gestion publique temporaire forcée, qui se substituerait utilement à une expropriation, disproportionnée à son objet.

Expropriation - délaissement - achat en viager

L'expropriation ne doit cependant pas être totalement exclue. Elle peut être justifiée lorsque l'ampleur des travaux nécessaires est telle qu'elle rend improbable ou très difficile la récupération de la valeur ajoutée sur fonds publics. Intervenant au terme d'une série graduée d'offre de coopération au propriétaire, elle devient politiquement plus maniable. La contrepartie est bien évidemment qu'en présence d'une mise en demeure, et d'une menace d'exécution d'office, le propriétaire est en droit de « délaisser » son immeuble et d'en demander l'expropriation.

En présence d'occupants âgés et impécunieux, l'expropriation peut être remplacée par un **achat en viager**, permettant d'exécuter les travaux immédiatement sans poser le difficile problème de récupération à terme de la plus-value. La loi Galley comporte cette possibilité.

Traitement des îlots

Les innovations juridiques ne peuvent être cantonnées au traitement d'un seul immeuble. En milieu urbain, l'aménagement d'un bâtiment entraîne souvent des travaux sur plusieurs immeubles voisins, ou tout au moins sur le tissu intersticiel qui les sépare (cours, murs, appentis, verrues). De même des équipements communs à plusieurs immeubles (locaux de service, vide-ordures, ascenseurs) peuvent s'imposer pour des raisons techniques, ou en tous cas pour abaisser les coûts.

Or, il n'existe pas de dispositions légales permettant aux opérateurs de traiter de façon expédiente avec un groupement de propriétaires intéressés par le traitement d'un îlot. Il conviendrait d'introduire un cadre juridique pour **des syndicats d'îlot volontaires**, ou à défaut, pour des syndicats constitués d'office à la demande d'un certain nombre de propriétaires. L'opérateur délégué pourrait alors intervenir, en accord avec le syndicat d'îlot, pour le compte des propriétaires voisins.

AIDE AUX TRAVAUX ET AIDE PERSONNELLE

Financement des opérations lorsque les aides personnelles s'appliquent

Le but est d'aligner le financement de la réhabilitation sur celui de la construction neuve.

Le financement de la **réhabilitation** serait alors assuré selon des principes analogues :

- des prêts Caisse des Dépôts comportant les premières années un abaissement des charges de remboursement, seront accessibles aux organismes à vocation sociale pour financer des opérations d'acquisition-réhabilitation. Les programmes de travaux portant sur le parc HLM ancien et les cités ouvrières se rattacheront également à ces circuits, car ce sont des opérateurs institutionnels et qu'ils sont susceptibles de réaliser des volumes importants de travaux ;

- des prêts fonciers spéciaux financeront aussi les surcharges foncières de centre ville dans les cas d'appropriation définitive de l'immeuble ;

- des prêts de type nouveau PIC financeront, de même que dans la construction neuve, les opérations d'acquisition-réhabilitation réalisées par les particuliers ainsi que, dans certains cas, par les propriétaires déjà occupants ;

- dans les autres cas les financements de droit commun seront accessibles aux propriétaires bailleurs, propriétaires occupants, locataires. L'aide aux travaux qui pourra leur être accordée dans les conditions précisées plus loin sera, à leur initiative, convertible en bonifications auprès des établissements prêteurs. A l'intention des propriétaires bailleurs, l'aide aux travaux sera selon les cas forte ou modérée :

- forte, s'ils acceptent certaines disciplines de comportement en termes de loyers et de gestion ;

- modérée, s'ils conservent leur entière liberté de comportement, se bornant à exécuter des campagnes d'intérêt collectif.

Financement des opérations lorsque les aides personnelles ne s'appliquent pas encore : l'aide aux travaux.

En attendant la mise en place de l'aide personnelle, il est essentiel que le

mouvement amorcé se poursuive. Pour cela le financement aux travaux, actuellement mis en œuvre par l'ANAH doit être à la fois conservé dans son principe, réorienté dans sa finalité, et étendu dans son mécanisme.

■ Le principe : banalisation et souplesse

Les propriétaires bailleurs, les propriétaires occupants et les locataires pourraient être bénéficiaires d'une aide aux travaux banalisée et d'emploi souple.

- banalisation des circuits

Les modalités de cette aide transitoire aux travaux doit s'inscrire dans une logique de banalisation des circuits de



Quand le passé insiste

financement. La formule à cet égard la plus neutre est celle d'une subvention non liée à un financement, autrement dit une « prime sans prêt ».

Ce choix de principe présente des avantages certains. Il tient compte de la diversité des situations individuelles des propriétaires, notamment l'existence d'apports personnels parfois très faibles, parfois importants. Il prend parti en faveur d'une concurrence accrue entre établissements prêteurs : le marché des prêts à la réhabilitation est pour eux un marché important. Gérées comme des prêts personnels, ces opérations seront en réalité bien moins risquées pour les banques. Il est donc normal de jouer sur la concurrence entre établissements.

A l'inverse, les financements bonifiés sur fonds publics ont toujours des effets de distorsion économique et de contagion : pourquoi le taux des prêts à la réhabilitation serait-il inférieur de trois points à celui des prêts aux entreprises qui investissent ? Les aides appliquées à des circuits précis de financement perdent leur caractère d'aide aux yeux mêmes de ceux qui en bénéficient : le taux d'intérêt obtenu par un effort sur fonds publics est perçu comme un « juste taux » et non comme une aide.

En dernier lieu, l'originalité manifeste des travaux à financer dans l'habitat ancien est la fréquence des quotités modestes. Le financement unitaire est le logement, soit en moyenne 50.000 F de travaux. Les opérations comportant 20 logements, c'est-à-dire atteignant 1 million de F de travaux, seront en proportion peu fréquentes. Une « division du travail » financier se dessine dès lors spontanément :

- Le recours à des circuits spécialisés ne s'impose que dans un nombre restreint de cas, atteignant une certaine ampleur, en pratique pour les propriétaires institutionnels.

- Le financement des propriétaires individuels relève naturellement de procédures et d'établissements divers. Même lorsque l'Etat choisit de les aider, il n'y aurait pas de lien automatique entre l'aide et un circuit de financement.

Le seul cas particulier résultant de la situation actuelle est celui de la compétence rationae loci du Crédit Agricole. Le maintien de prêts bonifiés spécialisés serait relativement superfétatoire compte tenu de l'aide aux travaux distribuée par le Fonds d'aide à l'habitat rural. La solution la plus cohérente consisterait à supprimer les prêts bonifiés. Par ailleurs, d'autres établissements notamment les Caisses d'Épargne devraient être incités à offrir des prêts « habitat ancien » dans les communes de moins de 5.000 habitants.

- souplesse d'emploi

- La subvention non liée à un financement est en outre **une formule d'emploi très souple** : la prime peut en effet être versée à l'intéressé : en une seule fois, ou en plusieurs annuités. Les deux formules devraient être offertes en option libre.

- Elle peut aussi, au choix du bénéficiaire, être versée à un établissement financier et venir s'imputer sur un prêt. La prime convertible en bonification du prêt normal permet de répondre à deux préoccupations légitimes.

- Les propriétaires qui n'ont pas tous un comportement économique dynamique et exactement calculateur paraissent être sensibilisés par le taux d'intérêt nominal d'un emprunt : ils répugneraient à certains taux. La prime convertible permet de présenter à l'emprunteur **un financement « complet » à un taux « raisonnable »**.

- Dans toutes les opérations de financement par l'emprunt, ce sont les premières annuités qui sont difficiles et désolvent les occupants. La prime versée par fractions annuelles **selon un rythme dépressif** permet précisément de répondre à ce problème.

Il est toutefois important que la puissance publique ne se désintéresse pas des conditions dans lesquelles le propriétaire obtient un financement complémentaire à la prime sur fonds publics, même si l'Etat choisit de ne pas mêler prime et financement dans une formule préétablie. La souplesse de choix doit aboutir à une véritable concurrence entre établissements, qu'il appartient à l'Etat d'organiser.

Les organismes distribuant l'aide publique aux travaux doivent pouvoir organiser les règles de convertibilité des primes publiques en bonifications d'emprunts privés. Il appartient à la collectivité publique de mettre en concurrence les banques : les conditions de conversion des primes en bonifications doivent être mises à l'adjudication entre les divers établissements, et concédées au moins-disant. Des accords-cadre nationaux passés avec les grands établissements les plus compétitifs définiraient les barèmes applicables en contrepartie de l'apport des aides aux travaux convertibles.

- Le jumelage avec d'autres financements, complémentaires mais avantageux, serait par ailleurs spécialement organisé - 1 % patronal - Caisses et Mutuelles Sociales.

En définitive, l'aide aux travaux doit être le mieux possible adaptée à la diversité possible des bénéficiaires. Compte tenu d'un coût budgétaire prédéterminé, elle devrait être largement « à la carte », plusieurs formules étant possibles au choix du bénéficiaire.

■ Les mécanismes proposés

Dans l'habitat rural, l'inconfort prononcé du parc (56 % de logements inconfortables) appelle une action vigoureuse pour améliorer les conditions de vie des occupants actuels, particulièrement des salariés agricoles et retraités ruraux. La réhabilitation est

aussi un moyen d'aménagement du territoire car elle aide à stabiliser la population rurale notamment les jeunes actifs.

La mise en place d'un mécanisme propre au monde rural et distinct de l'urbain est de nature à neutraliser deux écueils :

- Les incertitudes quantitatives : le nombre de logements vacants (12 %), le rythme des désaffectations nettes (57.000 par an) et les transformations en résidences secondaires peuvent faire craindre qu'une aide nationale indifférenciée soit détournée de son objet.

- Le risque de dérapage des coûts de travaux : le problème le plus urgent est celui de l'inconfort dont l'élimination est prioritaire par rapport à une politique « pierre » qui viserait à la réfection générale des bâtiments ruraux. Cette particularité distingue nettement le problème rural de celui de l'habitat ancien des villes.

Un Fonds d'amélioration de l'habitat rural serait créé auprès du Ministre de l'Équipement et comprendrait notamment les administrations centrales chargées du logement, de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

Ce Fonds permettrait de faire masse des ressources actuellement consacrées à l'habitat rural (crédits budgétaires des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture ; subventions de l'ANAH). Il recevrait, outre des dotations budgétaires, la fraction de la taxe additionnelle au droit de bail (actuelle ou transformée) perçue dans les communes rurales, ainsi que le produit d'une majoration des droits d'enregistrement sur les logements utilisés comme résidence secondaire.

Le Fonds distribuerait des aides aux travaux, versées en une ou plusieurs fois au gré des bénéficiaires. Ces primes seraient convertibles auprès des établissements financiers garantissant de bonnes conditions de financement.

Le système serait très décentralisé, les enveloppes départementales étant gérées par des Commissions locales d'habitat rural qui devraient s'efforcer de conduire une véritable politique en application de deux principes : la disparition de l'inconfort ; une action sociale particulière au profit des plus démunis, notamment les retraités ruraux.

L'action des commissions locales s'appuierait sur des opérateurs-travaux chargés d'exécuter des programmes et sur des intervenants-sociaux chargés de rendre les opérations acceptables psychologiquement et socialement.

- Dans l'habitat urbain, une instance déconcentrée au niveau départemental aura pour mission de distribuer des aides aux travaux sous forme de subventions aux propriétaires réalisant la mise aux normes des logements dans le cadre de la politique publique de l'habitat.

Sa compétence s'étendra aux propriétaires bailleurs, aux propriétaires occupants et aux locataires lorsque le propriétaire est défaillant. Sa compétence territoriale sera limitée aux villes de plus de 5.000 habitants.

Les aides prendront la forme de subventions (et non de financements à coût réduit). La plus grande souplesse sera de règle. La subvention pourra, au choix du bénéficiaire, être versée en une ou plusieurs fois. Elle pourra être encaissée telle quelle, soit combinée avec le prêt d'un établissement bancaire quelconque dans des conditions librement négociées par le propriétaire, soit enfin convertie en bonifications, selon une formule type, auprès d'un établissement financier déclaré par l'Etat adjudicataire des financements « habitat ancien » à conversion optionnelle, en raison des conditions concurrentielles consenties.

L'aide aux travaux sera distribuée sélectivement en fonction de deux sortes de critères :

- **Une logique matrimoniale et urbanistique, celle des opérations programmées.** Les collectivités locales s'étant donné des objectifs associés à un projet urbain préférentiel, définissent des programmes d'action et des zones d'opérations programmées. L'aide aux travaux y sera prioritairement distribuée.

- **Une logique d'occupation sociale du parc ancien et de gestion du marché du logement, celle de l'extension de l'APL.**

Les propriétaires acceptant d'appliquer certaines disciplines (et notamment de passer un contrat programmant l'évolution des loyers) pourront recevoir une aide aux travaux. Celle-ci sera dosée de manière à faciliter la transition entre les loyers faibles et bloqués de logements inconfortables et les loyers majorés du même logement après installation du confort.

L'instance décentralisée gérant l'aide aux travaux sera présidée par le Préfet, l'animation administrative étant assurée par la DDE.

□ Harmonisation de l'aide personnelle et de l'aide aux travaux

Le nouveau système de financement a donc pour logique de résorber l'aide aux travaux, au fur et à mesure de l'extension de l'APL. Cette logique pourra être appliquée dans sa pureté sur tous les micro-marchés qui sont équilibrés, ou dès que la politique active de restauration les aura rééquilibrés.

Il apparaît donc que dans des cas particuliers, et notamment dans certaines zones de centre ville où les

UNE RESSOURCE NOUVELLE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

La seule taxation spécifique perçue en faveur de l'habitat ancien est la taxe additionnelle au droit de bail, ressource affectée de l'ANAH. Elle n'est prélevée que sur les immeubles locatifs d'avant 1949.

■ Une ressource élargie, sous la forme d'une taxe spécifique sur l'ensemble des propriétaires permettrait de dégager, au profit des collectivités



Le luxe caché des maisons anciennes

tensions subsistent, et tant qu'elles demeurent, l'aide aux travaux pourra – pendant toute la période transitoire – se cumuler avec l'APL.

Elle jouera alors, outre son rôle incitateur, une fonction de régulation des loyers. Celle-ci n'a pas à titre principal un but social : l'existence des aides personnelles y suffirait. Mais la contagion des hausses désordonnées des loyers serait redoutable sur le plan économique. En outre, et surtout, le dérapage des aides personnelles, provoqué par ces hausses de loyers, entraînerait des charges budgétaires excessives. Les aides aux travaux peuvent et doivent permettre de maîtriser ces dynamiques.

locales, des moyens de financement pour agir sur l'habitat et l'urbanisme.

Le produit de cette taxe ne serait pas destiné à financer l'entretien des immeubles. Il ne s'agirait pas d'une mutuelle, mais d'un moyen au service d'une politique de l'habitat. L'aide aux travaux constituant la redistribution de cette taxe aurait deux objectifs. D'abord, supprimer l'inconfort dans les villes et les campagnes. Ensuite, être un outil local d'action concertée en volontaire sur l'habitat au sens large.

Plutôt que la solidarité indivise obtenue par des impôts quelconques, la taxation des seuls propriétaires est logique dans une perspective de redistribution. L'appel à la solidarité nationale est

normal pour mener une politique sociale de type « impôt négatif » par l'aide à la personne, ou pour encourager la construction à neuf de biens nouveaux d'intérêt collectif par l'aide à la pierre. Inversement il paraît légitime de faire peser sur une catégorie particulière de contribuables, les propriétaires, la charge de financements qui apporteront une valorisation diffuse à leur patrimoine, même si les critères de l'intervention publique sont aussi d'ordre social.

■ **Le champ d'application** de l'impôt pourrait être constitué par tous les logements principaux ou secondaires et par les locaux professionnels inclus dans le tissu existant, qui participent à la fonction urbaine. En seraient exclus les autres locaux professionnels notamment industriels, le patrimoine des organismes d'HLM et des collectivités publiques. Des exemptions particulières seraient prévues pour les propriétaires occupants âgés et/ou modestes. Les biens récents (au-delà de 1948) seraient soumis à cette taxe, destinée à une péréquation en vertu de critères d'intérêt public.

■ **L'assiette de l'impôt** ne pouvant être le revenu réel (loyer) puisque la moitié des logements sont occupés par leurs propriétaires, serait constituée par la valeur locative cadastrale, base de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La taxe serait très précisément une **taxe additionnelle au foncier bâti**. Le taux pourrait être modulé par les collectivités locales et resterait modéré. Une imposition moyenne de 50 F par an et par logement aurait un rendement d'un milliard de F.

En contrepartie, la taxe additionnelle au droit de bail serait supprimée et l'ANAH profondément transformée. Elle cesserait d'être une caisse financière assurant la redistribution d'une ressource propre. Elle servirait d'instance technique et de concertation, de groupage des opérations et des marchés, d'animation du secteur, de promotion d'expériences-pilotes. L'agence aurait compétence sur l'ensemble du parc ancien y compris les propriétaires occupants.

POUVOIRS PUBLICS ET ORGANISMES AMENAGEURS

Les propositions présentées ci-après font une place toute particulière aux préoccupations suivantes :

- faire en sorte que le rôle et la responsabilité des partenaires soient clairement exprimés par le texte des conventions.
- permettre aux collectivités locales d'exercer le contrôle qui leur revient et dresser des garde-fous contre leurs négligences éventuelles sur ce point.
- ne pas spécialiser les techniques mises en œuvre dans les opérations en fonction des opérateurs, pour permettre à tout moment la recherche des solutions les mieux appropriées, indépendamment de la nature spécifique de l'opérateur retenu.

□ Réalisation déléguée

La collectivité locale est le véritable maître d'ouvrage de l'action entreprise. Mais elle choisit de ne pas assumer directement cette fonction. Elle met en place un organisme écran, à qui elle donne mandat de poursuivre, pour son compte, la réalisation.

Cet organisme apporte donc à la fois une prestation de services, représentée par les efforts qu'il va déployer pour la bonne fin de l'opération, et une formule juridique particulière présentant des avantages de souplesse et d'isolement de l'opération par rapport aux finances locales ; il est clair, dans un tel mécanisme, que l'organisme mandataire n'endosse pas les risques de l'opération, sauf faute grave. Il ne représente pas dans l'opération des intérêts distincts de ceux de la collectivité mandante. Son intérêt à agir est lié à la légitime rémunération qu'il attend de sa prestation de services.

Ce schéma correspond à la pratique des concessions et des conventions de RU (1), mais en diffère à la lettre. L'ajustement de la forme juridique à la pratique est très souhaitable.

Dès lors que l'organisme contractant est, pleinement mais seulement, responsable de la qualité et de l'efficacité du service qu'il rend, sa solidité financière propre doit être appréciée par rapport aux besoins de sa mission et non, comme on a voulu le faire jusqu'ici, par rapport aux aléas de l'opération qu'il n'assure justement pas.

La véritable garantie sera donc moins d'ordre financier que d'ordre technique et c'est sous cet aspect que devra se faire la sélection, en appréciant la compétence susceptible d'être mise en œuvre par rapport aux difficultés de l'opération.

L'accord est à peu près unanime pour estimer que la rémunération au pourcentage, discutable mais présentant l'avantage de la simplicité dans les opérations d'urbanisation nouvelle, devient aberrante dans le cas d'opérations sur les centres et quartiers anciens.

A partir de là, les solutions possibles se regroupent en deux familles :

- les systèmes de rémunération aux frais réels

C'est la formule que l'on voit se développer dans les opérations complexes devant l'impossibilité déclarée par les opérateurs de présenter des devis forfaitaires.

Dès lors, sont affectés à l'opération un certain nombre d'agents, de qualification précise. La collectivité prend en charge les frais correspondants, selon un contrat périodiquement renouvelé. Ce système, surtout en l'améliorant pour définir des ratios de frais généraux, a l'avantage de « coller » à la réalité du prix de revient. Par contre, il ne met pas les opérateurs devant une obligation de résultat.

- l'utilisation d'un barème multicritères

L'objectif est de ne pas trop s'écarter de la réalité du prix de revient, mais mettre l'opérateur devant une obligation de résultat en fondant la rémunération sur les objectifs atteints et non sur les efforts déployés.

□ Conditions de développement de la réalisation directe

Dans le cadre de ce mécanisme, la collectivité agit directement en se faisant assister, si elle l'estime nécessaire, d'experts techniques, dont le rôle se limite à lui servir de conseil, et qui ne se substituent pas à elle dans les différents actes que comporte l'opération.

On constate que certaines collectivités locales parmi les plus actives, donnent leur préférence à ce type de mécanisme en estimant que, mieux que d'autres, il leur permet de contrôler l'opération. Dans la mesure où cette évolution marque une volonté d'assumer complètement les responsabilités politiques, le système devrait être particulièrement encouragé.

Deux conditions apparaissent pour que ce mécanisme fonctionne et se développe :

- Il devrait être obligatoire que les opérations soient dans ce cas, conduites dans le cadre d'une régie municipale prévue dans les articles 141 à 156 du Code Municipal.

- Les sociétés d'économie mixtes ont accès, pour le compte de leur mandat, à différentes sources de crédit à court terme, notamment bancaires, coûteuses mais rapidement mobilisées. Accélérer dans ces cas-là l'intervention du F.N.A.F.U. rendrait le mécanisme de réalisation directe plus compétitif.

□ Réalisation par un tiers, poursuivant ses fins propres

Le recours à ce système ne saurait être la solution habituellement retenue pour intervenir sur les centres et quartiers anciens.

Pratiquement, les relations entre les collectivités locales et les aménageurs s'inscrivent dans les principes de la convention de ZAC (décret 70-513 du 5 juin 1970), en y apportant les ajustements suivants.

Pour répondre à la diversité des problèmes des quartiers anciens, les collectivités locales devraient pouvoir aller au-delà et prévoir des dispositions contractuelles intéressantes :

- les conditions de logement ou de maintien sur place
- le calendrier de déroulement de l'opération et les mesures de nature à limiter les perturbations à la vie du quartier,
- la nature et les conditions de fonctionnement des activités à maintenir ou à introduire dans la zone.

Il est surprenant de constater que c'est justement les SEM (2) et les organismes HLM, bien que les moins à même financièrement ou politiquement d'essuyer un déficit important qui sont, dans l'état actuel des choses, dispensés de fournir des cautions financières.

Si on ne veut pas que, pour de tels organismes, la convention ne recouvre une fiction, il est indispensable qu'ils soient également astreints à fournir une caution financière réelle et suffisante.

Pour les organismes HLM, l'accroissement de leur rôle dans les centres et quartiers anciens devrait les conduire à la mise en place d'un mécanisme de caution mutuelle, comme ils ont pu le



Un caractère à préserver

faire déjà pour couvrir les risques de leurs interventions en faveur de l'accession à la propriété.

*
* *

La mise en œuvre de tout ou partie des propositions présentées devrait se donner avant tout un objectif de clarification :

Les opérateurs sont et doivent demeurer subordonnés à la collectivité publique qui leur confie une mission et à laquelle ils apportent leurs services.

Le contrat qui régit leur action, intéresse donc la collectivité mandante et non les autorités administratives sous la tutelle desquelles elle est placée. Ces autorités de tutelle ont un rôle essentiel à jouer dans l'opération, mais c'est auprès du Maire qu'elles ont à le jouer et non auprès de l'opérateur.

Il faut donc renoncer à régler les rapports entre instances administratives et collectivités locales au travers des contrats-types concernant les opérateurs.

(1) RU - Rénovation Urbaine.

(2) SEM - Sociétés d'Economie Mixte.

Le XIX^e siècle industriel a créé les « faubourgs » tout au long des « voies » qui mènent aux usines. L'entre-deux-guerres de la loi Loucheur (1) a laissé se développer — en tache d'huile — les banlieues pavillonnaires. Pendant toute cette époque, les ouvriers ont « récupéré leur force de travail » dans un habitat considéré comme un outil de production : cités ouvrières, cités minières, cités « cheminotes »... Enfin sous la formidable pression de la « crise du logement », les décennies 1950 et 1960 ont vu se dresser aux portes des villes — et pas seulement les grandes — la masse grise des « grands ensembles » au nom de sigles : Z.U.P., Z.O.H.-Z.A.C. : ce fut le temps des « opérations » à la recherche des prix les plus bas qui ont permis de loger les familles dans du « plan Courant », du « Million », du Logeco, des « grands offices » du « 15.000 », etc.

L'explosion urbaine (la France de M. Meline n'est pas si loin) qui a accompagné le développement industriel et la révolution « tertiaire », et dont la violence a été décuplée par la croissance démographique de l'immédiat après guerre, s'est faite le plus souvent dans l'anarchie : au détriment du cadre de vie et au détriment des moins fortunés-victimes des rénovations des centres ou de l'exode rural — rejetés à la périphérie de plus en plus lointaine des villes sur les terrains les moins chers.

Ainsi la banlieue — phénomène universel — a-t-elle peu à peu encerclé les villes « anciennes », devenues « centres anciens ou historiques », et submergé les villages proches, devenus « communes périphériques ».

DESEQUILIBRES ET EXCLUSION

On ne compte plus les études de toute nature sur les banlieues et les grands ensembles, les monographies sur tel ou tel quartier. Les maux dont souffrent les banlieues — en particulier celles d'après la seconde guerre mondiale — sont recensés, analysés, répertoriés. Deux mots pourraient suffire à caractériser la plupart des banlieues : déséquilibres et exclusion.

Déséquilibres au pluriel, car c'est une série de déséquilibres qui fait du « banlieusard » un homme « amputé ».

Déséquilibre entre les fortunes et les âges.

La ségrégation — produit des mécanismes fonciers et aussi des motivations individuelles — a joué à plein ; les populations des banlieues sont d'une étonnante homogénéité (peuplées qu'elles sont d'une majorité de « ména-

(1) La loi du 13 juillet 1928, dite loi Loucheur, est restée pour beaucoup le symbole de l'accession à la propriété. Elle instituait un programme de construction de 260.000 habitations à bon marché sur 5 ans selon des modalités de financement particulièrement intéressantes pour les catégories sociales modestes.



ges » d'âge « actif avec enfants »). Les quartiers et, à l'intérieur des quartiers, les immeubles classent les « familles par « tranches » d'âge et de revenus. Le temps n'est plus où la grisette descendant du dernier étage croisait l'ambassadeur dans l'escalier ; les grand-mères ont disparu : elles vivent dans les « foyers », ou sont retirées à la campagne. Les étudiants sont dans les campus.

Déséquilibre entre le logement et l'emploi.

L'éloignement des lieux de travail situés dans les centres (bureaux) ou dans les



**pour
que les banlieues
entrent en ville**

Claude Robert

« zones » industrielles a transformé de nombreuses banlieues en « cités dortoirs », et frappé les centres et les voies de communication de congestion chronique. Contraint à des déplacements longs et harassants, le banlieusard voit son temps de vivre diminué.

Déséquilibre entre logement et équipement.

L'insuffisance d'équipements ne concerne pas réellement ce qu'on appelle les équipements publics, c'est-à-dire les équipements « connus » des services administratifs : écoles — équipements sanitaires etc. encore que dans certaines banlieues l'exercice d'un sport soit problématique. Depuis les Z.U.P. créées en 1958, la coordination entre l'habitat et les équipements publics est à peu près assurée. Ce dont souffrent les banlieues, c'est de l'absence de commerces (ceux-ci sont certes présents mais regroupés dans les « centres »), de boutiques, d'artisans, de cinémas, de « bistrotts » ; il faut chercher ailleurs ce qui fait l'âme de la « ville » : l'échange et la rencontre. Cette difficulté de répondre aux « besoins de la vie » allée à un grave sous équipement culturel est particulièrement ressenti par les jeunes dont certains se groupent en « bandes ».

Déséquilibre et aussi exclusion.

Et à un double point de vue ; si la banlieue n'est pas « dans » la ville, elle

n'est pas non plus devenue « une » ville. Dans le vocabulaire courant, un mot désigne cette situation : la « cité ». J'habite dans la « cité », « attention, 2.000 enfants habitent cette cité » ! triste avatar d'un mot qui chez les anciens, désignait la forme la plus élaborée de la ville.

Dans la plupart des banlieues, la rupture est totale avec la ville ancienne ; elle est sociologique comme on l'a déjà dit, mais elle est aussi architecturale et urbanistique. Parfois, pour qui sait observer, le phénomène est frappant : la rue de la ville ancienne finit brusquement dans un paysage « vague » au bout duquel on aperçoit la « cité ». Si les banlieues ne sont pas intégrées au chef lieu d'agglomération, elles ont rarement trouvé une vie propre et autonome. Les fonctions urbaines supérieures sont dans les centres et il n'y a pas de rues, de places ou de squares ; il n'y a que des immeubles ou des maisons « implantées » le long de « V.R.D. ». Quant à l'animation, faute d'être dans la rue, elle est mise dans un local réservé à cet effet. Si elle n'est pas la ville, la banlieue n'est pas non plus la campagne : en témoigne le développement de l'allergie au minéral et la fuite dans la verdure.

Ainsi les banlieusards qui sont exclus de la ville-mère n'ont-ils pu trouver de compensation dans la création d'une ville ou d'un quartier « à eux ». Seuls ont réussi à trouver une « personnalité urbaine » les « cadres » suffisamment fortunés qui ont pu s'installer dans les « résidences » et les « parcs » construits pour eux par les promoteurs.

Tableau exagérément noir ? C'est évident : on peut rencontrer tous les jours des banlieusards heureux : il y a même des Z.U.P. bien faites et les habitants des pavillons de banlieues sont plutôt satisfaits. Dans la plupart des pays en voie de développement, les banlieues sont des bidonvilles ; et on ne saurait nier en France le progrès accompli dans le confort de l'habitat du plus grand nombre au cours des siècles. Cependant, elles sont souvent encore des « sous villes » et il est temps d'en faire de vraies villes.

UNE QUESTION DE RESPONSABILITE

Si le présent est sombre il faut le rendre supportable en rendant l'avenir plus clair. Rien n'est jamais irrémédiable : c'est une démission que de dire que



Attention : 2000 enfants habitent cette cité



Si elle n'est pas la ville, la banlieue n'est pas non plus la campagne

tout ce qui s'est fait depuis un siècle aux abords des villes est « fichu » et irrattrapable. Ces banlieues ne sont pas maudites ! Le penser serait ignorer qu'ici et là le cadre de vie s'est spontanément amélioré : les enquêtes le prouvent à Sarcelles, témoin le plus fameux de l'urbanisme des grands ensembles. Peu à peu les habitants « s'approprient » un espace conçu au départ sans eux. L'entraide et la solidarité se développent, des commerces s'installent ; un cœur commence à battre dans la pierre. Certaines banlieues ont même su se donner des services qu'envient les villes historiques : c'est notamment le cas dans le domaine du sport et du théâtre.

Non seulement les collectivités publiques peuvent et doivent accompagner ces progrès mais elles doivent aussi consentir un effort particulier pour « rattraper », réhabiliter les cas les plus difficiles, notamment les banlieues les plus dégradées, rejetées par la population « normale », et qui évoluent vers le ghetto.

Cet effort est justifié par l'enjeu. A une époque où la qualité de la vie est à l'ordre du jour, à une époque où, sous l'impulsion de pouvoirs publics qui ont mis un terme justement aux grands ensembles, des efforts sont faits pour améliorer la qualité des quartiers nouveaux, à une époque où l'on s'attache à préserver le patrimoine ancien et à respecter les personnes, il n'est pas possible de se désintéresser du sort des milliers de personnes vivant dans les banlieues : à titre d'exemple, à l'heure actuelle approximativement 1.650.000 personnes vivent dans 174 Z.U.P.

C'est une question d'équité et de solidarité ; peut-être est-ce aussi une question de responsabilité : si l'Etat et les collectivités publiques sont parvenus à régler l'immense problème quantitatif de la « construction » créé tout à la fois par l'incurie d'avant guerre, les destructions et la « vague » démographique, le moins que l'on puisse dire est que la qualité de l'habitat en général n'a pas été à la mesure de sa longévité. Ainsi certains quartiers et surtout certains immeubles sont devenus obsolètes, ce qui a pour effet indirect de

déchaîner la spéculation dans les régions « recherchées ».

S'il faut agir, que faut-il faire et que peut-on faire ? Avant toutes choses un écueil est à éviter : il consisterait à imaginer et mettre en œuvre une procédure spécifique d'intervention dans les banlieues ou le tissu existant récent. La restructuration et la préservation de centres villes a suffisamment souffert au cours des dernières années de la prolifération et la stratification des procédures et des réglementations sectorielles pour que la même erreur ne soit pas commise à propos de banlieues.

Les banlieues devraient trouver au contraire leur place dans le cadre renouvelé d'une politique urbaine globale fondée désormais sur une approche d'ensemble des problèmes et de leurs urgences et non sur des opérations isolées ou des interventions



Un paysage urbain ...avec places et verdure !



Le banlieusard, cet homme " amputé "

sectorielles relevant de procédures fragmentaires. Concrètement cela signifie qu'il appartient à chaque ville en liaison avec les administrations concernées de définir ses priorités : et si celles-ci peuvent être de tous ordres, elles peuvent aussi consister en la réhabilitation d'un quartier récent qui vieillit mal. L'essentiel est d'éviter qu'une opération ne soit décidée que pour « décrocher » une subvention. Les banlieues seraient ainsi justiciables de la politique générale du patrimoine existant tout comme les centres et quartiers anciens. Ce n'est d'ailleurs qu'à ces conditions que les banlieues pourront effectivement « rentrer » dans les villes ou agglomérations dont elles

dépendent et être traitées comme des « quartiers » à part entière.

Ceci étant posé lorsqu'un problème de banlieue est identifié, il convient certes de le traiter avec des moyens appropriés.

« CENTRALITE »

Si les quartiers les plus dégradés ou en voie de dégradation rapide demandent l'application de mesures suffisamment nombreuses et coordonnées pour constituer un véritable « plan » de sauvetage, on peut penser que la plupart des banlieues existantes relèvent plutôt d'une sorte de politique d'aménagement du territoire intra-urbain menée au niveau de la ville ou de l'agglomération.

Si elle était davantage sensibilisée aux problèmes des banlieues l'action quotidienne pourrait en effet saisir de nombreuses opportunités pour améliorer le cadre de vie des habitants ; on peut citer l'encouragement de la construction de logements d'un « standing » supérieur dans les banlieues exagéré-

ment « hélémissées », l'acceptation ou l'encouragement de créations d'emplois dans les cités-dortoirs (qui ont déjà trop de logements), la promotion d'une politique commerciale dans les banlieues vraiment très sous-équipées (recherche d'une alternative à l'installation d'un centre commercial sur un terrain éloigné propre à accueillir un immense parking, installation de boutiques au rez-de-chaussée des immeubles), l'utilisation judicieuse de la loi de 1965 autorisant la vente des H.L.M. de façon à « rééquilibrer » et à « stabiliser » la population, la création d'antennes de sécurité « police ».

On pourrait également saisir l'opportunité de la création d'un équipement important rendu nécessaire par une demande locale pour installer cet équipement en banlieue et y introduire de ce fait un élément décisif d'animation et d'enrichissement de la vie urbaine (lycée, établissement d'enseignement supérieur par exemple).

Ce dont souffre le plus la banlieue, c'est d'un manque de « centralité » ; ce sont donc des fonctions de centralité qu'il faut peu à peu leur apporter.

Certaines banlieues peuvent cependant

justifier dans des contextes qui sont d'ailleurs d'une extrême diversité « l'ouverture » d'un dossier particulier et la mise au point d'une série de mesures dont l'application serait plus concentrée dans le temps. Il faut reconnaître que les problèmes posés par la réhabilitation des quartiers récents sont tout à fait nouveaux et encore relativement mal connus. A ce jour on ne peut recenser que quelques opérations expérimentales de ce type — d'ailleurs riches en enseignements — qui ont été montées en dehors des procédures de droit commun par le groupe opérationnel de villes moyennes et le groupe habitat et vie sociale (1).

A la lumière de ces expériences et de quelques études qui commencent d'être entreprises ici et là, on peut dégager quelques indications sur la nature des principaux problèmes posés

(brée) et des problèmes de traitement des espaces libres pour créer ou recréer un véritable paysage urbain avec rues, places, et... **verdure !** Mais dans chaque cas la diversité de situations, et donc des remèdes possibles, est infinie : C'est pourquoi les banlieues ne peuvent s'accommoder de procédures rigides et doivent absolument entrer dans le cadre d'une politique nouvelle du tissu existant qui permettra de retenir dans chaque situation les solutions les plus adaptées à la diversité des contextes et des urgences.

Cela ne veut pas dire que s'agissant de banlieues il ne faudra pas recourir — pour l'aboutissement d'un dossier déterminé — à des méthodes adaptées. Indépendamment de la phase d'étude préalable qui s'impose dans **tous** les cas, l'intervention dans les banlieues pourrait être l'occasion de promouvoir

Au niveau des ministères ensuite ; cela va de soi — la multiplicité de problèmes posés suppose une bonne coordination entre les différentes administrations impliquées : cela devrait être assuré sans problème dans le cadre des nouvelles procédures d'intervention dans le tissu existant actuellement en cours d'études.

*
* *

Voilà donc de nouvelles tâches — non prévues au départ — pour tous les responsables élus et fonctionnaires de la politique urbaine. Certes il n'est pas question d'améliorer du jour au lendemain l'aspect et le fonctionnement dans toutes les banlieues de France : le



Catherine Brindeau



Catherine Brindeau



Catherine Brindeau

On souhaite simplement que les banlieues ne soient pas oubliées...

et sur les moyens à utiliser pour tenter de leur apporter des solutions.

UNE POLITIQUE NOUVELLE

Outre les problèmes d'amélioration du confort des logements et de l'aspect extérieur des immeubles — les problèmes dominants paraissent être de trois ordres : on trouve en effet surtout des problèmes d'équipements de toutes natures (notamment sociaux — sociaux culturels, sportifs et commerciaux), ces problèmes d'animation sociale au sens le plus large du mot (naissance d'une communauté équilibrée

et la concertation et la solidarité à trois niveaux.

Au niveau des habitants d'abord : il paraît nécessaire que l'amélioration de leur cadre de vie soit faite avec le concours actif des habitants concernés ; cela devrait même devenir un terrain d'élection de la participation des usagers.

Au niveau des regroupements de communes ensuite ; parfois les banlieues se sont développées sur le territoire de communes voisines de la ville mère ; tout programme d'amélioration du cadre de vie de ces banlieues devrait normalement se traduire par une amélioration de fonctionnement de la commune-centre. Il serait donc logique et sain qu'une partie des dépenses soit supportée par la solidarité inter-communale.

budget de l'Etat n'y suffirait pas. De plus, d'autres urgences, d'autres priorités existent notamment dans les centres, qu'il appartient à chaque ville de déterminer.

Ce que l'on souhaite simplement c'est que les banlieues ne soient pas oubliées et qu'elles trouvent leur place dans la politique générale du patrimoine existant.

Tous ceux qui ont déjà réfléchi à ces problèmes ou qui en ont réglé « sur le terrain » sont invités à livrer leurs réflexions et expériences.

(1) Dans le domaine strict du logement une véritable « politique » de réhabilitation d'H.L.M. ancienne a été par contre entreprise au cours des années récentes.

Claude ROBERT
Chef du Service
des opérations-d'aménagement