

## HISTORIQUE

### **Brève histoire de l'intervention publique dans la ville constituée**

Les outils, procédures, servitudes et réglementations diverses sont le fruit d'une longue évolution historique et d'une addition de préoccupations expliquant une relative complexité. Retracer brièvement cet historique et replacer les outils dans leur contexte et leur économie d'origine permettent d'éclairer et de rendre plus lisibles les politiques qu'ils expriment.

L'ambition d'intervenir sur l'évolution des quartiers existants de la ville constituée est relativement récente et sa légitimité n'apparaît dans les différents domaines intéressant les activités humaines, y compris commerciales et privées, qu'après la deuxième guerre mondiale. Cependant, les interventions en matière de police et de circulation, les préoccupations d'embellissement, apparaissent de façon explicite au XVII<sup>e</sup> siècle, se développent au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la mise en place des premiers outils et connaissent un début de systématisation au XIX<sup>e</sup> siècle.

### *Avant la Première Guerre mondiale*

Jusqu'à la première guerre mondiale, les interventions relèvent essentiellement des préoccupations de police (sécurité et hygiène publique), alors qu'apparaît au XIX<sup>e</sup> siècle la notion de monument à protéger : mesures de police et servitudes constituent l'essentiel du dispositif.

Trois axes fondent ces premières réglementations, toujours applicables aujourd'hui, même si leurs formes ont évolué :

#### *La protection de la voirie et la sécurité publique*

Ces préoccupations sont à l'origine de trois types de réglementations : la domanialité publique, les alignements et les immeubles menaçant ruine.

La protection de la voirie publique contre les empiétements privés est une préoccupation constante des rois de France, tout d'abord pour des raisons de droit, des raisons de sécurité et pour faciliter la circulation, puis pour des raisons d'embellissement. Cette protection de la voirie, ainsi que l'apparition de la « grande » et de la « petite » voirie, d'où est issu notre régime du domaine public, débouchera, au terme d'une longue série d'ordonnances royales édictées, notamment, à partir de 1607, sur la généralisation de l'alignement.

Les alignements individuels sont imposés aux riverains pour élargir les rues, faciliter la circulation mais aussi aux fins d'embellissement, ainsi que pour créer et protéger les voies royales qui se multiplient dans les villes au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ces alignements individuels seront remplacés par le Plan général d'alignement, rendu obligatoire pour toutes les villes en 1807. Ce plan général est un système contraignant touchant les droits de la propriété privée et qui fonde, à la fois, l'expropriation et la servitude de reculement ; les Plans d'alignement sont également des ancêtres des plans d'urbanisme intéressant les tissus bâtis.

La législation relative aux immeubles menaçant ruine correspond au souci de garantir la sécurité publique et résulte de l'insuffisance du Code civil quant à la responsabilité des propriétaires du fait des choses : le danger que ces bâtiments font courir aux usagers de la voie publique justifie la prescription par le maire de travaux de démolition ou de réparation aux propriétaires, dans des conditions fort protectrices de leurs droits et sous un strict contrôle du juge ; la législation en la matière date de 1898.

#### *L'hygiène publique*

La ville des XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles est une ville extrêmement sale, sans aucun système collectif de ramassage d'ordures ni d'égout ; dès la Révolution française, les conditions

catastrophiques de l'habitat sont avancées comme étant une cause de mortalité sinon d'immoralité. L'industrialisation du début du XIX<sup>e</sup> siècle ne fait qu'accentuer la misère des ouvriers et artisans et leurs conditions de logement seront dénoncées par des hommes de lettre et de science et, notamment, par les médecins "progressistes" : "c'est la maison qui tue". Les épidémies de choléra de la première moitié du siècle, à Marseille et à Paris, ancrent l'idée que ce sont les maisons qui sont porteuses de la maladie et que la destruction de celles-là permettrait d'enrayer celle-ci : ce postulat "écologique" est encore soutenu à la fin du siècle pour éradiquer la tuberculose. Les maisons et îlots insalubres devront donc être détruits et les ouvriers relogés dans des maisons à l'extérieur de la ville, perçue par beaucoup comme lieu de débauche et de dissolution de la famille : l'hygiénisme est à la naissance du logement social construit dans des quartiers séparés, non sans connotations de morale sociale.

Sous l'influence de ce mouvement "progressiste", une première loi est votée le 13 avril 1850 permettant l'expropriation et la démolition des îlots et immeubles insalubres. Sont instituées les premières commissions municipales d'assainissement des logements pour repérer les immeubles et îlots insalubres et proposer aux conseils municipaux un plan d'action. On rappellera qu'Hausmann est un hygiéniste et les grands travaux de modernisation de Paris qu'il entreprend ont aussi pour objectif d'équiper la ville des ouvrages indispensables à une gestion moderne (alimentation en eau potable, assainissement, éclairage public...).

Faute d'application effective de la loi de 1850, la lutte contre l'habitat insalubre va être organisée, de façon fort moderne, par la grande loi de santé publique du 15 février 1902, base actuelle de notre code de la santé publique : institution du règlement sanitaire communal obligatoire, premières autorisations de bâtir, arrêtés d'insalubrité individuels, travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire... Ces textes sont actualisés en 1935, qui marque le transfert de responsabilité à l'Etat, puis en 1970 (loi Vivien). La philosophie selon laquelle la destruction est le mode opératoire normal pour lutter contre l'habitat insalubre (avec relogement des habitants dans un logement social) sous-tend encore toute l'action publique. Pourtant, dès 1829 Villermé avait déjà dénoncé cette idée selon laquelle c'étaient « les murs qui tuent », alors que, pour lui, c'était avant tout la misère.

Relève également du mouvement hygiéniste l'obligation imposée aux propriétaires de maintenir en état de propreté les façades de leurs immeubles et de les ravalser tous les dix ans (décret de Louis-Napoléon Bonaparte de 1852).

### *La protection des Monuments et des Sites*

C'est aussi au XIX<sup>e</sup> siècle que la protection des Monuments, puis des Sites, apparaît comme une nécessité dans un monde qui voit se transformer si rapidement ses villes traditionnelles et disparaître les témoignages de son passé.

Ludovic Vitet, premier inspecteur des Monuments historiques, commence en 1830 à parcourir la France pour recenser les édifices les plus remarquables et alerter les pouvoirs publics des dangers qui les menacent ; Mérimée lui succède en 1834 et la première commission des monuments historiques est constituée en 1837. Les premières listes de monuments sont établies à partir de 1840.

Viollet le Duc devient à partir de 1840 le conseiller favori de Mérimée et le principal architecte restaurateur des Monuments historiques, et le restera jusqu'en 1874.

Il faut cependant attendre 1887 pour qu'une première législation institue un régime de protection des Monuments historiques, servitude qui, jusqu'en 1913 (date des textes actuels) ne sera pas imposée aux propriétaires sans leur consentement. En 1906, naît la première protection des Sites selon un régime parallèle à celui des Monuments historiques, régime lui-même actualisé en 1930.

La conservation des Monuments et des Sites pittoresques, d'abord objets ponctuels, est assurée par un strict contrôle des démolitions et un système d'autorisation de travaux après avis d'une commission, et c'est la première intervention limitant la liberté des propriétaires « d'abuser » de leur bien, dans un intérêt public – celui de garder les traces majeures de la mémoire d'une société en voie de bouleversement profond.

### *Après la Seconde Guerre mondiale*

A partir de cette époque, se mettent en place la quasi-totalité des outils existant aujourd'hui pour répondre à de nouvelles préoccupations.

Cependant, cette mise en place ne se fait pas de façon linéaire mais elle est clairement marquée par deux grandes phases : avant 1975 et depuis 1975. Par ailleurs, la décentralisation de l'urbanisme en 1983 ouvre une troisième période.

### *Entre les deux guerres mondiales*

Durant cette période, dans ce domaine, règne un quasi-immobilisme.

Les premiers plans d'urbanisme, liés à la Reconstruction, voient le jour en 1919 (plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement – loi Cornudet – dont l'efficacité et l'opérationalité seront fort diverses dans les villes, au point d'être considérés comme des échecs).

D'une manière générale, on intervient peu et on construit peu en France à cette époque. Depuis 1916 et pour des raisons sociales afin de protéger les locataires, les loyers ont été bloqués par un moratoire qui se perpétuera jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, et sera conforté en 1948. Ce blocage des loyers aura pour conséquence d'entraîner une grave absence d'entretien et de modernisation des immeubles locatifs privés, d'amorcer un désintérêt profond des propriétaires privés vis-à-vis des « immeubles de rapport », aggravant une crise du logement latente depuis le début du siècle.

Pourtant, les principales théories de l'urbanisme sont élaborées entre les deux guerres mondiales et leur mise en œuvre opérationnelle s'effectue après la seconde. De façon très schématique, on citera, en premier lieu, le mouvement moderne, dans la filiation hygiéniste, dont les idées sont systématisées par les Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) et formalisées par la charte d'Athènes en 1933 ; ce mouvement d'idées fondera, après la seconde guerre mondiale, à la fois le traitement des tissus bâtis anciens et la création des grands ensembles. En second lieu, on rappellera la réunion, en 1931, également à Athènes et sous l'égide de la Société des Nations, d'une conférence sur la conservation artistique et historique des monuments, qui jette les bases d'une politique des abords, de l'environnement des Monuments historiques, de ce que l'on appelle aujourd'hui le « patrimoine urbain ». Belges et Italiens seront, en particulier, les pionniers de cette approche nouvelle du patrimoine, concrétisée en France par la loi du 25 février 1943 relative à la protection des abords des Monuments historiques.

### *De 1945 aux années 1975*

La priorité est donnée à la reconstruction, puis à la construction neuve de masse pour répondre aux immenses besoins en logements nés à la fois des destructions de la guerre, de l'extrême vétusté du bâti existant et de l'afflux de populations nouvelles dans les villes. A ces objectifs répondent les décrets de 1958, puis la loi d'orientation foncière de 1967. L'intervention dans les quartiers anciens – qui souffrent toujours de leur image d'insalubrité, de vétusté, d'inadaptation aux modes de vie contemporains et dont les rues manquent de largeur et de lumière – se fait par le mode de la destruction après expropriation et relogement des habitants dans des logements aux nouvelles normes de la modernité, soit en périphérie, soit dans les quartiers anciens rénovés : ce sont les opérations de Rénovation urbaine, lancées en 1956, systématisées par les décrets de 1958 et bénéficiaires de subventions publiques jusqu'en 1975-1976. Environ 300 opérations de Rénovation urbaine, concernant moins de 2000 hectares et ayant entraîné la démolition de 120 000 logements et la construction de 190 000 logements seront engagées. Quantitativement, la Rénovation urbaine est un échec si l'on compare ces chiffres aux quelques 450 000 taudis recensés en 1954 et aux 6 millions de logements vétustes recensés en 1963.

Les opérations de Rénovation urbaine font très vite l'objet d'une double contestation, socio-économique et culturelle. La première est fondée à la fois sur l'inefficacité du dispositif pour résorber la vétusté des logements et améliorer les conditions d'habitat de la population, sur le coût des opérations et sur le processus mis en œuvre – expropriation systématique – avec ses conséquences

sociales, le relogement par déplacement des populations. Cette contestation économique et sociale donne lieu à une réflexion approfondie d'experts sur les conditions nécessaires à l'amélioration de l'habitat et à la lutte contre les taudis, qui débouchera sur la définition de normes minimales d'habitabilité puis sur la première loi sur l'amélioration de l'habitat en 1967, accompagnée de nouveaux financements des travaux.

La seconde contestation émane du service des Monuments historiques, confronté aux opérations de destruction de tissus urbains et de reconstruction aux abords des Monuments historiques, dont il a à connaître; avec un certain retard, sur l'Italie par exemple, la France prend conscience de la valeur patrimoniale de ces quartiers anciens qui deviendront « historiques », et invente en 1962 un outil d'urbanisme spécifique pour les protéger, mais aussi pour permettre leur restauration et leur adaptation aux besoins de la vie contemporaine : le Secteur sauvegardé avec son Plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur. Cette même « loi Malraux » crée un outil alternatif à la Rénovation urbaine – le Périmètre de restauration immobilière (PRI) – et prévoit que les travaux pourront être entrepris, soit comme en cette matière (c'est-à-dire par expropriation, déplacement et relogement des habitants, travaux et revente des immeubles restaurés) soit par les propriétaires, groupés en associations syndicales, notamment : ce seront les Opérations groupées de restauration immobilière (OGRI). Ces opérations de Restauration immobilière, en PRI ou en Secteur sauvegardé, bénéficieront de subventions publiques comme en matière de Rénovation urbaine. Dans tous les cas, ce sont de ces procédures d'urbanisme, liées à une déclaration d'utilité publique (DUP) entraînant la modification des structures de la propriété, que l'on attend une évolution de la ville.

La création de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sous sa forme actuelle, en 1971, s'inscrit dans ce double mouvement : améliorer l'habitat ancien privé et financer en priorité les Opérations groupées de restauration immobilière.

L'hygiénisme a cependant la vie dure, car en 1970 est votée la « loi Vivien » relative à la résorption de l'habitat insalubre, dont l'objet affiché est d'accélérer la résorption des bidonvilles et de lutter contre les marchands de sommeil, mais qui va largement être utilisée comme un succédané de la Rénovation urbaine.

Les modes d'urbanisation de cette époque – mélange de grands ensembles et d'extension pavillonnaire anarchique – vont être radicalement mis en cause par la première crise de l'énergie, fin 1973. En même temps, la paupérisation des tissus anciens, leur dépeuplement avec le risque d'apparition de ghettos en centre-ville, analogues aux "inner centers" anglo-saxons, fait réagir les responsables de l'aménagement, qui lancent une politique expérimentale de reconquête des centres : 90 contrats de "ville moyenne", coordonnés par un groupe opérationnel à caractère interministériel, seront signés avec des villes entre 1974 et 1976. Cette politique, radicalement nouvelle par l'approche de l'intervention urbaine dont elle témoigne, sera un creuset de nouvelles conceptions de l'urbanisme, de l'habitat, du patrimoine, monumental ou quotidien, et un lieu de formation de nouvelles équipes politiques et professionnelles.

#### *Le tournant des années 1975*

Les nouvelles politiques sont également issues de réflexions sur le financement du logement et sur la place de l'habitat ancien dans les politiques du logement; le rapport Nora en 1975 plaide fortement pour la réintégration de l'habitat ancien privé dans celles-ci, pour un traitement financier neutre entre le neuf et l'ancien et, enfin, pour de nouvelles formes d'intervention dans les quartiers anciens, après avoir analysé l'échec patent des OGRI et vivement critiqué les opérations de Résorption d'habitat insalubre (RHI) facilitées par la "loi Vivien".

De ces expériences et de ces travaux naît le Fond d'aménagement urbain (FAU), créé en 1976 et support d'une série de politiques contractuelles formalisées en 1977 : "plans de référence", appareil d'études préalables, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Ces dernières sont appelées à remplacer les OGRI et reposent sur une philosophie radicalement différente : il ne s'agit plus d'opérations d'aménagement engagées sous déclaration d'utilité publique, mais d'opérations purement incitatives vis à vis des propriétaires – investisseurs privés – sans ambition de

restructuration foncière ou immobilière. Il s'agit, tout à la fois d'encourager un marché privé, en aidant les propriétaires à réinvestir sur leurs logements, (notamment le logement locatif) grâce à une politique de revalorisation des quartiers soutenue par le FAU, et de conserver à ces quartiers leur vocation sociale, grâce à des aides diverses. L'ANAH est appelée à jouer un rôle moteur dans ces nouveaux dispositifs. Les opérations de Rénovation urbaine sont arrêtées et soldées – les financements supprimés et, par voie de conséquence, les OGRI également : les OPAH doivent prendre la relève comme outil de droit commun, dans tous les types de quartiers d'habitat ancien et privé, historiques ou non.

Sur le plan de la philosophie et de l'économie de l'action publique, les OPAH marquent un tournant car elles témoignent non seulement d'un abandon des outils d'urbanisme au bénéfice d'une action majeure par la réhabilitation de l'habitat, mais aussi d'un passage de relais à l'initiative privée, fortement encouragée : c'est la fin des seules opérations publiques. Le FAU accompagne cette nouvelle politique par la multiplicité des aides à l'aménagement urbain, à l'action foncière, à l'action sociale qu'il ouvre. Enfin, les mécanismes mis en place ont eu pour objectif de soutenir des politiques globales de reconquête des quartiers anciens, tout en encourageant l'intégration de ceux-ci dans l'ensemble de la ville : c'est le rôle dévolu aux "plans de référence" et à l'appareil d'études qui structurent le FAU.

Ce grand tournant dans les processus opérationnels s'accompagne d'une modification substantielle des modes de financement des opérations et fait apparaître de nouveaux opérateurs pour initier ces nouvelles actions. A un système de subventions globales aux déficits des bilans des opérations d'aménagement succèdent des aides aux propriétaires privés, et des subventions individualisées aux équipements publics; à côté des SEM d'aménagement prennent place les associations issues de la lutte contre les taudis et de l'aide à la restauration immobilière, dont le premier métier est l'aide aux propriétaires et aux locataires privés. Un changement de culture s'opère et de nouveaux acteurs, multiples, apparaissent.

Les changements de politiques ne concernent pas seulement l'habitat et l'aménagement, mais aussi les documents d'urbanisme : en 1975 et 1976 deux lois modifient la loi d'orientation foncière de 1967 et permettent notamment au Plan d'occupation des sols (POS) de pouvoir être davantage qu'un document foncier de l'extension urbaine, un document de gestion des tissus existants. De nouveaux outils fonciers et fiscaux sont mis en place et contribuent au même objet, parmi lesquels on citera l'instauration d'un permis de démolir et du "plafond légal de densité". Une nouvelle génération de POS, beaucoup plus respectueux de la ville constituée, plus "conservateurs", naît alors. Cet ensemble institutionnel est effectivement en place en 1977 et fonde toutes les politiques menées jusqu'en 1983-1985, dates de la décentralisation de l'urbanisme et de l'aménagement.

#### *Depuis 1983-1985*

La décentralisation a transformé le cadre institutionnel de la gestion de la ville : le transfert des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement au bénéfice des communes ou de leurs groupements, s'est accompagné du transfert parallèle des financements publics y afférents : le FAU et ses outils financiers disparaissant dans leur presque totalité. Seule la protection du patrimoine et les actions ciblées au regard de la solidarité nationale restent de la compétence de l'Etat ou bénéficient de financements de celui-ci. En 1985 est créé le Comité interministériel des villes (CIV), dont la vocation est de regrouper les actions relevant de la solidarité urbaine et sociale au bénéfice de populations et d'espaces géographiques ciblés justifiant, par leur situation, l'intervention de l'Etat. Via les contrats dits de Développement social des quartiers (DSQ), puis de Développement social urbain (DSU), puis les différentes formes de contrats de ville, notamment, se met en place cette géographie prioritaire de la "politique de la ville", fortement axée sur les quartiers périphériques. Peu de quartiers anciens sont concernés par cette politique sociale de la ville, même si, dans la dernière période, le constat des difficultés de fonctionnement de certains quartiers anciens, devenus ou restés lieux de pauvreté extrême, a fait réévaluer cette attitude. L'idée d'une géographie prioritaire, justifiant de mesures sociales et fiscales spécifiques, se retrouve, non seulement dans les politiques contractuelles (autour de contrats de ville et des contrats de plan) mais également dans la loi (1996, Pacte de relance pour la

ville) : apparaissent des Zones urbaines sensibles, des Zones de redynamisation urbaine, des Zones franches urbaines et quelques quartiers anciens sont concernés.

L'évolution des quartiers anciens est aujourd'hui très contrastée et fort hétérogène en France. La persistance de dysfonctionnements urbains et sociaux, l'insuffisance des seuls mécanismes incitatifs, auxquels ont souvent été réduites les OPAH, relancent la réflexion sur l'utilisation d'outils plus coercitifs et d'outils d'aménagement, se substituant ou se combinant avec les OPAH, pour sortir des situations les plus complexes. La zone d'aménagement concertée (ZAC) est généralement peu adaptée à la restructuration des tissus existants, sauf par démolition à des fins de construction de nouveaux quartiers, mécanisme de type Rénovation urbaine.

Les mécanismes d'aide à l'accès ou au maintien dans leur logement des ménages défavorisés, issus de la "loi Besson" sur le droit au logement (1990), et modifiés par la loi relative à la lutte contre les exclusions (1998), concernent largement l'habitat ancien et ont relancé l'intérêt pour les quartiers anciens des professionnels et des responsables publics, attentifs aux risques que ceux-ci ne restent, ou ne deviennent, des lieux de pauvreté et de marginalité.

De nouveaux problèmes sont apparus, tels la fragilité des copropriétés, certaines connaissant de graves dysfonctionnements, accompagnés d'une dégradation accélérée du bâti, qui ont suscité de nouvelles réflexions pour tenter d'améliorer le fonctionnement de ces structures, pourtant totalement privées et soumises jusqu'à aujourd'hui au seul code civil.

Enfin, on a constaté le dépérissement du petit commerce et de l'artisanat traditionnel en centre ville, accentuant parfois sa dévalorisation et témoignant du départ ou de la pauvreté des habitants, mais aussi du déplacement des infrastructures commerciales, des effets de la tradition fonctionnaliste du zonage, et d'une profonde modification des modes de vie; ces phénomènes ont amené l'État à proposer de nouvelles démarches pour aider à la restructuration du tissu commercial, indissociable de la revitalisation des centres traditionnels des villes.

Au vu d'un diagnostic portant à la fois sur la paupérisation et la dégradation de quartiers anciens et de grandes copropriétés en totale déshérence, à côté de l'effort à poursuivre sur les quartiers périphériques de grands ensembles sociaux, une nouvelle politique publique s'est mise en place via l'institution d'une agence spécialisée en 2003 : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), dotée de fonds propres à injecter par contrats avec les villes sur des quartiers délimités pour un programme dit de rénovation urbaine (PNRU) puis dans un programme, encore expérimental, de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en 2009.

Ces dernières réflexions montrent que l'action publique s'est largement étendue à des domaines considérés jusque là comme spécifiquement privés, et hors de sa légitimité, pour des raisons tenant à une certaine idée de la ville et de la qualité des conditions de vie des citoyens.