

FRANÇOIS SORLIN
LE SYSTÈME FRANÇAIS POUR LA SAUVEGARDE
ET LA MISE EN VALEUR DES SITES
HISTORIQUES URBAINS.

La France comporte un grand nombre de « sites historiques urbains » (villes, villages, ou quartiers anciens de villes), le recensement effectué par le Ministère des Affaires Culturelles en mentionne près d'un millier.

Jusqu'à une date récente, ces groupes d'intérêt historique ou archéologique n'étaient protégés que par la législation traditionnelle sur les Monuments Historiques (loi du 31 décembre 1913) et sur les sites (loi du 2 mai 1930).

Or ces deux lois, déjà anciennes, n'étaient pas suffisantes pour obtenir une sauvegarde efficace des villes et des villages anciens pris dans leur ensemble. En effet, la loi du 31 décembre 1913 ne permet que d'assurer la conservation d'édifices isolés; la loi du 2 mai 1930 ne protège que l'aspect extérieur des sites urbains (façades et couvertures).

Néanmoins ces textes, libéralement appliqués, ont donné l'occasion d'entreprendre des travaux de confortation, de présentation et de nettoyage dans une série de villages et de bourgades, parmi lesquels on peut citer: Pézenas, Cordes, Conques, Saint-Guilhem-le-Désert, Saint-Cirq-Lapopie, Collonges, La Couvertorade, les Baux, Collioure, Salers etc.; au total, près d'une centaine de ces villages et de ces bourgades ont fait ou font l'objet, depuis une vingtaine d'années, de travaux de présentation.

Cependant, le Ministère des Affaires Culturelles a pu constater que, de tels travaux, s'ils apportent une amélioration sensible à l'aspect extérieur de sites historiques remarquables, ne résolvent que très imparfaitement les problèmes que posent leur sauvegarde et leur mise en valeur. Il ne suffit pas, en effet, de présenter un décor séduisant, si l'on laisse subsister derrière les façades un habitat indigne de notre époque. Or, la plupart des quartiers anciens des villes et des villages anciens de France sont habités par une population modeste, rarement propriétaire des locaux qu'elle occupe, et qui n'acquiesce que des loyers insuffisants pour permettre un entretien normal des lieux. La nécessité est donc apparue d'entreprendre une opération de caractère social, qui permettrait à la fois de conserver les ensembles urbains d'intérêt historique et artistique, tout en modernisant l'habitat à l'intérieur de ces ensembles.

C'est l'objet de la loi du 4 août 1962, qui constitue une véritable innovation dans la législation de protection historique et artistique.

La loi du 4 août 1962

A) *Ses objectifs* - L'intention des auteurs de la loi est de substituer à l'intervention négative de l'Etat (action conservatoire par réglementation ou interdic-

tion) une intervention positive, tendant à aider les propriétaires par un mécanisme financier de prêts et de subventions. Le moyen en est fourni par les procédures de la rénovation urbaine, mises en œuvre par le Ministère de la Construction. Avant le vote de la loi du 4 août 1962, cette rénovation tendait à la destruction des quartiers de villes jugés insalubres, et à la construction sur les lieux ainsi libérés de quartiers nouveaux. Il a donc été décidé que, partout où le Ministère des Affaires Culturelles jugerait indispensable la conservation de quartiers anciens de villes, ou de villages, les moyens fournis pour la rénovation urbaine seraient affectés à la restauration et à la mise en valeur de ces quartiers ou de ces villages.

A cet effet, les services techniques du Ministère délimitent, en accord avec les services d'urbanisme relevant du Ministère de la Construction, le ou les « secteurs à sauvegarder » à l'intérieur d'une ville. Cette délimitation s'effectue en prenant en considération l'intérêt historique, archéologique, artistique ou pittoresque des quartiers en cause, qui correspondent en général au noyau ancien des villes, à partir duquel s'est effectuée leur expansion.

Les principes qui guident le choix sont de deux ordres:

1 - Le quartier à sauvegarder doit présenter une unité architecturale et une homogénéité suffisantes pour qu'une restauration d'ensemble puisse être effectuée. Cela ne signifie évidemment pas que tous les immeubles doivent être restaurés; beaucoup d'entre eux, d'ailleurs, sont par défaut d'entretien dans un état proche de la ruine, ce qui entraînerait en fait une véritable reconstruction. On s'attache principalement à sauvegarder l'*atmosphère* du quartier, son ambiance, par le maintien des cheminements anciens, des volumes, des ordonnances. On procèdera donc à une étude détaillée de chacun des immeubles, selon des méthodes qui seront définies dans le corps de ce rapport, afin de déterminer quels immeubles seront conservés et restaurés, et quels immeubles pourront être démolis pour faire place à une architecture nouvelle, s'inspirant bien entendu de l'échelle et des volumes environnants.

2 - Le secteur à sauvegarder doit être étroitement lié à la vie de la cité, et s'intégrer dans son plan d'expansion économique et sociale. Il ne s'agit pas de constituer des « quartiers-musées » à l'usage des touristes, mais de revitaliser les quartiers anciens, en y développant une forme d'activité appropriée au cadre urbain: résidence, artisanat, commerce, centres culturels, sièges de sociétés y trouveront leur place, selon les cas.

Il s'agit donc d'un problème d'urbanisme, au sens plein du terme, ce qui suppose que la sauvegarde et la mise en valeur des « sites historiques urbains » doivent être l'un des aspects de l'aménagement du territoire.

Les objectifs étant ainsi définis, voyons quels sont les moyens dont dispose l'Administration française pour les réaliser.

B) Les moyens d'application de la loi

Ces moyens sont de trois ordres:

- a) Moyens juridiques;
- b) Moyens techniques;
- c) Moyens financiers.

Nous les examinerons successivement.

a) Moyens juridiques

Le classement d'un « secteur sauvegardé » s'effectue par une décision commune du Ministre des Affaires Culturelles et du Ministre de la Construction. La loi prévoit que cette décision est prise à l'amiable, lorsque la Municipalité de la commune intéressée a donné son accord à la mesure envisagée, ou d'office, par voie d'autorité, en cas de désaccord.

Dans la pratique, l'Administration française s'attache d'autant plus à obtenir l'accord des Municipalités que la réalisation des programmes de sauvegarde et de valeur n'est concevable que par la collaboration des autorités intéressées: Etat, départements et communes. Il est très vraisemblable que le classement d'un « secteur sauvegardé » qui serait prononcé contre la volonté des autorités locales aboutirait à un échec. L'effort de l'Administration tend donc à convaincre les communes de l'intérêt économique, social et culturel qu'elles ont à se prêter à l'expérience et à s'y associer effectivement.

En fait, à l'heure actuelle, toutes les communes pressenties ont donné leur accord aux propositions qui leur étaient faites.

A partir du jour où est prononcé le classement d'un « secteur sauvegardé » s'ouvre un délai de deux ans pendant lequel l'Administration doit faire élaborer le « plan de sauvegarde et de mise en valeur » du secteur considéré. Durant ces deux années, tous les travaux susceptibles de modifier la structure ou l'aspect des immeubles compris dans le secteur sont soumis au régime de l'autorisation administrative préalable. On comprend que, devant la rigueur de cette disposition, qui restreint considérablement l'exercice du droit de propriété, le législateur ait voulu imposer un terme à l'élaboration du « plan de sauvegarde et de mise en valeur », afin de garantir les propriétaires ou les occupants contre une éventuelle initiative arbitraire de l'Administration.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur comprend deux parties:

- 1 - un règlement d'architecture;
- 2 - un plan d'urbanisme de détail.

Une fois approuvé, à l'expiration du délai de deux ans, le plan s'impose dans le « secteur sauvegardé », sans limitation de durée. L'évolution du quartier, ses transformations éventuelles ne pourront alors intervenir que conformément aux prescriptions du plan.

La surveillance de son application incombe aux services techniques du Ministère des Affaires Culturelles, agissant en liaison avec les services analogues du Ministère de la Construction.

Parallèlement à l'élaboration du plan se poursuivent des études démographiques, économiques, techniques et financières afin de définir les conditions dans lesquelles s'effectueront les travaux de restauration et de mise en valeur du « secteur sauvegardé ».

b) Moyens techniques

L'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur et la surveillance de son application sont confiées à un architecte responsable, choisi en commun par les Ministères des Affaires Culturelles et de la Construction, et travaillant sous leur contrôle.

Cet architecte est chargé des tâches suivantes:

1 - Rédaction du règlement d'architecture

Pour aboutir à la mise au point de ce règlement, l'architecte (qui est aussi un archéologue et un urbaniste) procède à une enquête détaillée sur l'état du secteur. Il réunit simultanément les documents suivants:

Intérêt architectural des immeubles — leur état de conservation (immeubles ou parties d'immeubles à restaurer — verrues ou bâtiments adventices indésirables, degré de solidité);

Croquis d'élévation, d'après des prises de vues photographiques permettant de donner des vues d'ensemble en développé.

Fiches analytiques (par immeubles) donnant: la date de la construction (ou l'âge approximatif — les matériaux utilisés — les modifications intervenues (additions, surélévations, ravalements) — les espaces libres et les jardins d'origine — les dispositions remarquables (caves, rampes et cages d'escaliers, menuiseries, ferronneries, décors intérieurs), l'état de conservation.

Une fois ces documents réunis, l'auteur du plan établit son projet de règlement portant sur:

- les démolitions à envisager,
- les constructions à édifier,
- les matériaux à employer pour les façades et les couvertures,
- les espaces libérés ou à libérer,
- les revêtements (mitoyens, percements, retours de façades),
- l'utilisation des éléments anciens subsistants (récupération, emploi, entretien),
- le décor de la rue (boutiques, enseignes, éclairages).

Ce règlement débouche sur un *plan de réalisation*, à l'échelle d'exécution, indiquant:

- les bâtiments conservés,
- les bâtiments à détruire,
- les alignements définitifs,
- les espaces plantés intérieurs,
- le volume et l'aspect des immeubles d'accompagnement.

2 - Rédaction du plan d'urbanisme de détail

La rédaction de ce plan doit nécessairement s'inspirer:

D'une part, des dispositions du *plan directeur de la ville*, en fonction duquel sera conçu le plan de détail du quartier à sauvegarder (accès, voiries, assainissement, réseaux divers, équipement scolaire, industriel, commercial, résidentiel). D'autre part, des prescriptions du *règlement d'architecture*, touchant notamment la largeur des voies, les alignements, les volumes et les échelles, la circulation.

On notera au passage que l'un des objectifs du plan doit être de faire des « secteurs sauvegardés » des quartiers pour piétons contournés par la circulation automobile, et dotés à l'extérieur des garages et parkings nécessaires.

On comprend ainsi la nécessité d'une *unité de direction technique* dans la confection du plan, dont les différents aspects (architecture et urbanisme) doivent être conçus simultanément.

Ces travaux une fois réalisés, le document prend sa forme définitive, sous le nom de « plan de sauvegarde et de mise en valeur ». Il est alors approuvé

par les Ministres intéressés, après l'avis d'une Commission Nationale des Secteurs sauvegardés, et rendu exécutoire.

c) Moyens financiers

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les moyens financiers sont ceux de la rénovation urbaine. Ces moyens consistent dans un ensemble de prêts et de subventions qui peuvent être consentis, soit à des propriétaires privés agissant isolément ou groupés en associations syndicales, soit à des organismes publics ou para-publics, constitués à l'initiative des communes, et qui prennent généralement la forme de sociétés dites « d'économie mixte ».

Dans le premier cas — travaux effectués par des propriétaires privés — ceux-ci peuvent obtenir l'aide de l'Etat jusqu'à concurrence d'environ 80% du prix des travaux. Cette aide consiste, d'une part en prêts, à moyen et long terme (environ 60%) au total et éventuellement en subventions (environ 20%).

L'opération doit être effectuée conformément aux prescriptions du plan de sauvegarde et de mise en valeur, et sous le contrôle des services techniques du Ministère des Affaires Culturelles.

Dans le second cas — travaux collectifs effectués à l'initiative des communes — ces travaux sont le plus souvent effectués par des sociétés d'économie mixte, comprenant des représentants des Municipalités, des groupements locaux de sauvegarde, des banques et des Chambres de commerce.

Ces Sociétés reçoivent de l'Administration des pouvoirs délégués, c'est-à-dire qu'elles peuvent acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation, les immeubles à restaurer ou à démolir. Dans le cas le plus fréquent, les sociétés passent avec les propriétaires des « contrats d'association », par lesquels elles agissent pour leur compte, et en leur lieu et place, pendant la durée des travaux. Une fois la restauration terminée (conservation du gros oeuvre — amélioration de l'habitat), les propriétaires reprennent possession des lieux, à charge pour eux de verser à la société la quote-part qui leur incombe.

L'Administration française tend à encourager le plus possible cette dernière manière de procéder, car elle a l'avantage d'éviter les migrations de population dans les « secteurs sauvegardés ».

Si, au contraire, les propriétaires refusent de passer avec les Sociétés d'économie mixte des contrats d'association, ils sont alors évincés des lieux et la Société en devient propriétaire. Une fois les travaux effectués (soit par restauration, soit par démolition et reconstruction) l'immeuble est revendu sans bénéfice (l'ancien propriétaire gardant un droit de préemption) ou il est loué à de nouveaux occupants. Le nouveau prix de location tient évidemment compte de la plus value apportée à l'immeuble par l'exécution des travaux; il en résultera alors fréquemment l'éviction des anciens locataires qui, compte tenu de la vétusté et de l'inconfort des lieux, payaient avant restauration des loyers extrêmement faibles et qui, la plupart du temps, n'auront pas les moyens financiers nécessaires pour acquitter le montant des loyers majorés. C'est là un des plus graves problèmes que pose l'application de la nouvelle législation française, celui de la recherche d'une population nouvelle pour les quartiers anciens restaurés. Autant cette recherche sera aisée dans les grands centres urbains, dont la population jouit en général d'un niveau de vie relativement élevé, autant elle deviendra difficile dans les bourgades et les villages, dont les habitants disposent de revenus modestes, en rapport avec

la faible activité économique du noyau urbain. Il faudra alors découvrir, et au besoin créer, de nouveaux facteurs d'activité susceptibles de relever le niveau de vie de la population, afin de constituer une clientèle capable de supporter les charges résultant de la restauration.

C'est la raison pour laquelle l'Administration française agit avec une extrême prudence pour la mise en application progressive de la loi nouvelle.

C) *Les expériences en cours*

En s'inspirant de ces principes, quatorze villes ont été désignées pour servir de champ d'expérience au nouveau système.

Ce sont:

PARIS (quartier du Marais)
AIX-en-PROVENCE (quartiers centraux)
AVIGNON (quartier de la Balance)
BESANCON (quartier de Battant)
BOURGES (quartiers centraux)
CHARTRES (quartier de la Cathédrale)
CLERMONT-FERRAND (quartier de Montferrand)
LYON (quartier Saint-Jean)
PEZENAS (vieille ville)
ROUEN (quartiers centraux)
SARLAT (vieille ville)
SAUMUR (quartier Saint-Pierre)
TROYES (quartiers centraux)
UZES (vieille ville).

Dans chacune de ces villes, où les « secteurs sauvegardés » sont déjà délimités, ont été choisis des îlots expérimentaux à l'intérieur desquels sont engagés des essais sur le plan social, technique et financier. Les Municipalités ont créé ou sont en train de créer des Sociétés d'économie mixte qui élaborent le bilan financier des travaux expérimentaux. Ces travaux porteront, au départ, sur des surfaces restreintes, de l'ordre de un hectare à un hectare et demi, au maximum. Des plans provisoires de sauvegarde seront élaborés pour chacun de ces îlots, afin de définir, avec le plus de précision possible, les conditions techniques dans lesquelles seront entrepris les travaux de restauration.

Dès maintenant, ces projets sont élaborés pour deux villes: Avignon et Lyon, où les travaux expérimentaux commenceront au cours des prochains mois. Il est prévu que des expériences analogues débiteront, vers la fin de la présente année, à Sarlat, Uzès et peut-être dans le Quartier du Marais à Paris.

Les conclusions qui en seront tirées permettront de définir progressivement la doctrine et les techniques qui seront ensuite mises en application dans les villes anciennes de France, au fur et à mesure que seront dégagées les ressources nécessaires à la mise en application de la politique de sauvegarde et de mise en valeur des « sites historiques urbains ».

FRANÇOIS SORLIN

ON THE FRENCH SCHEME FOR THE PROTECTION AND IMPROVEMENT OF HISTORIC URBAN CENTRES. SUMMARY.

The act of 4th August 1962 recognised that towns, villages and old quarters could be preserved by classifying these historic centres as "protected areas". This classification has consequences in two spheres.

a) in the field of preservation

"Protected areas" in towns or quarters of towns, where they are instituted are the objects of a plan for their protection and improvement, which fixes what architectural order should be respected (volumes - heights - openings - nature of materials used - conditions for its appearance - freeing of courtyards and gardens, etc.).

This plan is not tied to or limited by time, two years after the decision for classification. While the plan is still being worked out, severe protective measures may be enforced.

b) in the economic and social field

The proprietors of buildings inside the area are entitled to substantial financial aid for the restoration of their buildings in the form of State subsidies and loans.

The plan may be achieved collectively, on the initiative of the Town Council, or individually, by the action of each individual proprietor.

Once they are restored, the buildings are returned to their owners on the payment of their part of the cost. They can equally be resold or let, if the owner refuses to participate.

At the moment fourteen towns have been made the object of this new law. They are: Paris (the Marais quarter) - Aix-en-Provence - Avignon - Besancon - Bourges - Chartres - Clermont - Ferrand (Montferrand quarter) - Lyon - Pezenas - Rouen - Sarlat - Saumur - Troyes and Uzès.