

# REDONNER VIE AUX CENTRES ANCIENS



Depuis 2015, Patrimoine-Environnement organise un concours photos pour illustrer le thème de sa revue annuelle. La photo gagnante est celle de Jan Wyers, administrateur de Patrimoine-Environnement et secrétaire général de SOS Paris, photographe amateur passionné et habitant de la belle région de Bourges l'été. C'est la rue Bourbonnoux, une des plus anciennes rues de Bourges, qui a retenu son choix : *« À chaque passage par Bourges je suis émerveillé par l'atmosphère calme que dégage cette petite ville blottie autour de sa superbe cathédrale Saint-Étienne, dont la rue Bourbonnoux est un exemple emblématique »* Longeant le rempart gallo-romain, elle est identique à ce qu'elle était à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, avec ses maisons en pans de bois longtemps cachés sous des enduits. La rue comporte aujourd'hui de nombreuses boutiques.

# QUESTIONS POSÉES

**A** l'heure où cette revue part chez l'imprimeur, le regard que portent nos dirigeants, qu'ils soient ministres, parlementaires ou fonctionnaires sur l'avenir des centres anciens est très contrasté. Le président de la République a fait savoir qu'il soutenait les propositions de l'excellent rapport d'Yves Dauge, ancien sénateur, portant sur les nouveaux sites patrimoniaux remarquables de la loi LCAP de juillet 2016. Ce rapport a donné lieu à la mise en place d'expérimentations dans trois régions.

Pendant ce temps, le ministre de la Cohésion des territoires, Monsieur Mézard, a lancé une grande opération à l'attention des villes moyennes, l'opération Action Cœur de Ville. Les parlementaires, pour leur part ont beaucoup palabré sur la question à l'occasion de la discussion d'une proposition de loi sénatoriale et de la loi dite Elan. Le ministère de la Culture, en pleine réflexion sur son avenir, sur lequel se penche Philippe Belaval, président du Centre des Monuments Nationaux, n'a aucune politique dessinée sur la question. Enfin une mission d'inspection générale a été confiée par quatre ministres : messieurs Le Maire, Darmanin, Mézard et madame Nyssen à plusieurs hauts fonctionnaires qui doivent faire des propositions pour réformer la loi Malraux.

Il est donc difficile, en l'état, d'envisager des perspectives claires quant à une véritable ligne d'action au service du développement des centres anciens, ce pourquoi les contributions que nous accueillons dans le dossier qui suit sont intéressantes en ce qu'elles alimentent le débat.

Si l'on devait néanmoins fixer un cadre à cette réflexion quatre têtes de chapitres pourraient être évoquées.

Tout d'abord, l'avenir de la protection des ensembles urbains historiques. C'est l'État qui avait le dernier mot dans la loi LCAP, qu'en sera-t-il après les modifications de la loi Elan et surtout, quelle sera la pratique sur le terrain ? Pourra-t-on dépasser la guerre picrocholine des Architectes des Bâtiments de France et des élus.

Ensuite, qui paiera ? Quels seront les concours publics et quelles voies seront ouvertes pour le financement privé ? C'est toute la problématique de la loi Malraux qui a besoin d'être sérieusement rajeunie sur la base de la dernière réforme qui a transformé un système de déduction d'assiette en déduction d'impôt plafonnée. La question est cruciale si l'on veut bien considérer que près de 50% des villes éligibles à la loi Malraux n'en tirent pas une vraie plus-value économique.

On s'interrogera encore pour savoir qui habitera les centres anciens : c'est la question de la mixité sociale. Est-il possible de restaurer un patrimoine historique pour y faire vivre les usagers des logements sociaux ? Cette question peut être à nouveau débattue à partir d'idées nouvelles.

Enfin les cœurs de ville ne peuvent vivre sans commerces, services de proximité, artisanat etc. La question qui se pose en elle-même est liée au volet écologique de la question : remise en cause des hyper-surfaces de vente, lutte contre l'imperméabilisation des sols, application des techniques d'économie d'énergie aux bâtiments d'avant 1948.

Sur la base de ces pistes de recherche, ouvrons nos colonnes à nos invités.

# SOMMAIRE

P.10 À 13 - EXISTE-T-IL ENCORE UN CENTRE ANCIEN OU HISTORIQUE ?  
Par Alain Bourdin

P.14 À 16 - LE PATRIMOINE URBAIN, VECTEUR DE CULTURE ET DE COHÉSION SOCIALE  
Par Jean-Lucien Guenoun

P.17 À 20 - DES COMMERCES ESSENTIELS  
Par Pierre Narring

P.21 À 23 - LA QUESTION DE LA MOBILITÉ CIRCULEZ IL Y A À VOIR !  
Par Frédéric Héran

P.24 À 26 - FAVORISER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS  
Par Bertrand Perret

P.27 À 30 - L'ANAH, PARTENAIRE INCONTOURNABLE  
Entretien avec Valérie Mancret-Taylor

P.31 À 33 - REDONNER L'ENVIE DES CENTRES-VILLES  
Par Didier Herbillon

P.34 À 37 - VILLES MOYENNES, FER DE LANCE DE LA REDYNAMISATION DES TERRITOIRES RURAUX ?  
UN PLAN POUR REDONNER CONFIANCE  
Par Jacques Mézard  
CŒURS DE VILLAGE : LES OUBLIÉS DANS LE TABLEAU Par Cédric Szabo

P.38 - LE PROBLÈME DES CENTRES ANCIENS EST D'ABORD LIÉ AU « VIVRE ENSEMBLE »  
Par Patrice Besse

P.39 À 40 - SUPPRIMER L'AVIS DE L'ABF : UNE GRAVE ERREUR !  
Par Jean-Pierre Leleux

P.41 - ABF : L'URGENCE DE COMPRENDRE LES VRAIES QUESTIONS  
Par Yves Dauge

# EXISTE-T-IL ENCORE UN CENTRE ANCIEN OU HISTORIQUE ?

Par **Alain Bourdin**, professeur d'aménagement et urbanisme (Lab'urba – École d'urbanisme de Paris-Université de Paris-Est), consultant en urbanisme.

**Affectée par l'éclatement des centres d'activités économiques, culturels, commerciaux..., l'idée même d'un centre ancien ou historique se retrouve interrogée. A-t-elle encore un sens ? Si oui, à quel prix ?**

La France vit aujourd'hui une forte crise de la centralité. D'autres pays également, mais, en raison notamment de ce que fut l'urbanisme commercial dans notre pays, les dégâts paraissent particulièrement forts dans les petites et moyennes villes. Dans les métropoles, la crise se manifeste plutôt par l'hyper-occupation, l'hyper-spécialisation et l'envolée des prix immobiliers. Du coup, l'on revient sur la fonction, la forme et le sens des centres historiques. La notion de patrimoine se trouve interrogée et avec elle la différence entre centre ancien et centre historique. Je voudrais ici

proposer quelques éléments de réflexion sur le rôle que peuvent jouer les centres historiques dans les actions destinées à faire face à cette crise. Mais pour bien comprendre le propos un retour en arrière s'impose.

En 1946, la France compte 40,5 millions d'habitants dont 53% en ville. En 1962 la population totale a augmenté de 6 millions et celle des villes de 7 millions.

Deux phénomènes se combinent : la croissance démographique soutenue et celle de la population des villes. Or, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle la population française était restée presque stable, et les politiques du logement limitées.

**L'usine verte de Saint Dié par le Corbusier. Dessinée en 1947, elle fut construite de 1948 à 1951. Modèle unique classée monument historique le 18 mai 1988.**

Le parc immobilier était en mauvais état, surtout dans sa partie ancienne, et les réseaux de qualité médiocre. Il a donc fallu reconstruire pour réparer les dommages de la guerre et en même temps développer l'offre de logements, alors que les matériaux étaient rares et l'industrie du bâtiment archaïque. L'appel de l'abbé Pierre le 1<sup>er</sup> février 1954 illustre le caractère dramatique de la situation.

## Contre la rénovation intégrale

L'urbanisme de la reconstruction fut un moment d'une grande inventivité sur le plan du cadre juridique et de la conception urbaine. Le Corbusier propose le plan brutal de Saint-Dié, mais aussi celui de La Rochelle, fort respectueux du patrimoine. Des personnalités oubliées, comme Jean Royer (l'urbaniste) apportent des conceptions nouvelles. Mais tout cela a été balayé par la nécessité de produire du logement en masse, avec des moyens limités (les Trente Glorieuses sont une période de forte croissance, mais pas nécessairement de richesse, du moins au début). D'où les grands ensembles, l'urbanisme



© JOHN BLOWER

Place Champollion, Figeac (Lot)

des grandes emprises foncières et du chemin de grue, et l'oubli des centres-villes (1).

Ceux-ci réapparaissent dans les préoccupations au cours des années soixante. Très vite, la rénovation intégrale, c'est-à-dire la destruction de quartiers entiers pour reconstruire à neuf, apparaît comme une mauvaise solution. Parce que l'ensemble du dispositif créé pour produire des zones à urbaniser en priorité (ZUP) sur du foncier disponible ne fonctionne pas bien dans le contexte de la ville existante. Parce que cela s'avère socialement - et donc politiquement - coûteux. Parce que les défenseurs du patrimoine parviennent à se faire entendre (même si cela compte moins qu'ils ne l'ont dit).

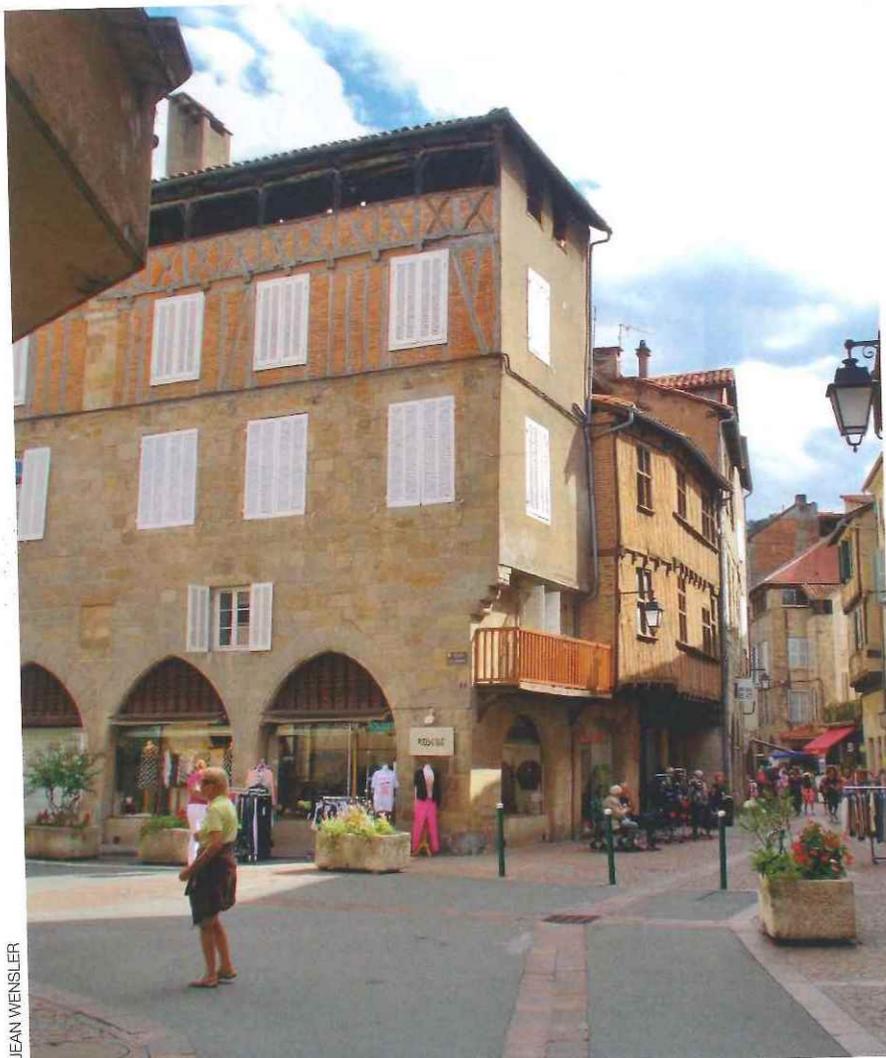
La combinaison de trois facteurs joue alors un rôle décisif dans le

développement d'une politique de la ville ancienne, principalement tournée vers le centre historique. D'abord l'affermissement d'une politique d'amélioration de l'habitat, portée par un secteur associatif fort et expérimenté (fédération des PACT - Propagande et action contre les taudis) et soutenue politiquement. Elle trouvera dans l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (créée en 1971) un bras armé efficace, notamment avec la procédure des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui fut utilisée aussi bien dans le contexte de quartiers populaires sans intérêt patrimonial que dans des centres historiques à forte valeur patrimoniale. Ensuite, une évolution dans les conceptions du patrimoine (en France, à l'Unesco et ailleurs) qui conduit à privilégier les ensembles

patrimoniaux (sites notamment) et pas seulement les monuments. Enfin, le fait que l'élaboration de la politique des centres historiques s'opère principalement dans les ministères techniques chargés de l'urbanisme et du logement avec ce bras armé puissant de l'État qu'est la Caisse des Dépôts et Consignations. Il en sort un dispositif robuste, sur le plan de la planification comme sur le plan institutionnel et financier, la définition de l'action restant entre les mains des architectes du patrimoine : on dispose alors de tous les atouts pour conduire une politique très

(1) Sur l'urbanisme de la reconstruction voir : Kopp A. Boucher F. Pauly D., 1982, *L'architecture de la reconstruction*, Paris, BRA - éditions du Moniteur. Sur la question du centre dans le quart de siècle qui suit la guerre (y compris la reconstruction), voir les travaux de Claude Soucy, en particulier : Soucy C., 1970, *La crise des centres*, Paris, CSU.





Rue Gambetta, Figeac (Lot)

efficace de préservation et de mise en valeur des centres historiques - et elle le fut - mais l'urbanisme du centre-ville manque à l'appel. Beaucoup d'opérations restent centrées sur le cœur historique d'une ville et se préoccupent peu de son articulation avec le reste de la ville ancienne, y compris ses centralités.

Des mesures postérieures aux années 70 invitent à nuancer le propos : élargissement des secteurs sauvegardés, choix de grands périmètres pour le classement au patrimoine de l'humanité (Unesco), OPAH diffuses etc. Il n'en reste pas moins que la pensée d'un urbanisme des centres anciens est restée faible. De ce fait, les quartiers centraux restau-

rés (donc marqués par la dimension historique) ou réhabilités (plus centrés sur l'amélioration de l'habitat) ont subi - sans qu'on leur donne d'autres orientations - un fort processus de théâtralisation, accompagné d'une spécialisation dans la restauration, le tourisme, les commerces de vêtements, ou de luxe dans les grandes villes. Certaines villes ont su mieux que d'autres réguler ces processus et préserver une dimension culturelle. Les prix immobiliers ont connu des destins divers, avec dans certains cas un renchérissement considérable. La population a évolué dans un processus dit de gentrification, un mot commode pour assembler des processus qui ne se ressemblent guère.

Il faudrait maintenant faire l'inventaire des différences pour caractériser les situations dans lesquelles se trouvent les centres historiques (et anciens) et ne pas s'en tenir à des généralités : le centre historique de Figeac - une toute petite ville - est à mon sens une réussite presque totale, fruit d'une politique qui n'a pas isolé la question du centre historique de celle du commerce (contrôle des implantations de grandes surfaces), de l'économie, des équipements publics etc. tout en animant fortement la dimension culturelle et patrimoniale. Cela contraste avec ce que l'on trouve dans d'autres villes de même taille. Au-delà de cet exemple, il faudrait mieux caractériser les différents types de situations, qui n'appellent pas les mêmes actions.

#### De nouveaux défis apparaissent

Au fil des décennies, les centres-villes ont explosé en diverses centralités. Ce fait s'affirme dans les métropoles : centralités économiques (comme la Défense et l'Ouest parisien), politiques et administratives, commerciales - hier dans les centres commerciaux, les grands magasins et les rues, demain dans les aéroports, les gares et sur internet ?-, centralités technologiques (avec les grands et petits *clusters*), centralités de loisirs ou sportives (désormais un grand stade comme le stade de France offre une diversité d'activités) etc. En caricaturant, le centre était le lieu où l'on trouvait tout et la centralité est celui où l'on trouve très intensément la même chose (à l'exemple des villages de marques dans le commerce des vêtements). Dans les villes petites ou moyennes, cela se produit avec souvent un affaiblissement général de toute forme de lieu central, comme si ni l'économie ni la vie

© SERVICE COMMUNICATION VILLE DE LUNEL



Les Halles de Lunel (Hérault)

sociale n'avait besoin d'autant de centralités qu'antérieurement.

Cela finit par remettre en cause le centre historique. Deux figures extrêmes permettent de dessiner l'enjeu. D'un côté imaginons une ville moyenne qui dispose d'un centre ancien, en grande partie XIX<sup>e</sup> siècle avec quelques éléments historiques, dont un monument un peu significatif. Des OPAH ont permis d'améliorer les logements, l'espace public a été aménagé et jusqu'à une date récente, cela fonctionnait. Mais les commerces commencent à fermer depuis l'installation d'une grande surface supplémentaire à la périphérie (dans un contexte très concurrentiel, où les grandes surfaces elles-mêmes peinent). Les logements réhabilités se louent difficilement. Les touristes ne sont pas légion et ne s'attardent pas une fois le monument visité. Que faire ?

À l'autre extrême, un quartier historique d'une métropole qui regorge de monuments à visiter. Un musée d'art contemporain sponsorisé s'y installe et le commerce de luxe se développe. Le tourisme

de masse se combine avec celui du patrimoine (dont les exigences culturelles sont plus fortes) pour produire une sorte d'invasion. Le succès d'Airbnb chasse la population pauvre et, outre la montée des prix, se développe une strate de population intermittente (avec un pied à terre ou une résidence secondaire etc.). La configuration intermédiaire qui serait celle d'un équilibre dynamique existe peu.

#### Trois axes de réflexion :

- Là où la situation s'apparente au premier cas, faut-il réactiver le commerce ? Sans doute à très court terme. Mais le véritable enjeu est de savoir si l'on peut faire de ces quartiers centraux des lieux d'accueil pour une classe moyenne diplômée innovante (celle qui correspond plus ou moins aux cadres des fonctions métropolitaines de l'INSEE) dont les effets d'entraînement sont considérables. Où peut-on le faire ? À quelles conditions ? Avec quelles politiques ? Admettons que les conditions ne soient pas réunies partout, mais faisons en sorte que les villes qui peuvent en profiter.

- Partout se pose la question du sens du patrimoine. En Chine, le classement du Grand Canal au patrimoine mondial est lié à la route historique de la soie à l'intérieur du pays et aux nouvelles routes de la soie promues par le gouvernement : on se trouve au sein de la construction d'un récit. Quel récit construit-on aujourd'hui avec notre patrimoine urbain ? Celui de la valeur de l'artisanat pour les grandes marques de luxe ? C'est peu. Comment faire du patrimoine urbain et singulièrement des centres historiques, le vecteur d'un récit mobilisateur ?

- Reste la principale question : le centre. Que peut-il être dans la ville numérique ? Est-ce sa fin et le triomphe définitif des centralités ? Dans ce cas quelles centralités associer aux ex-centres historiques ? Et si c'est le tourisme, comment éviter qu'il ne soit destructeur, comme cela se passe trop souvent ? Finalement, d'un point de vue économique, sociologique, fonctionnel, politique, architectural, qu'est-ce que « faire centre » ? ■

# LE PATRIMOINE URBAIN, VECTEUR DE CULTURE ET DE COHÉSION SOCIALE

Par Jean-Lucien Guenoun, Architecte et Urbaniste Général de l'État, Architecte des Bâtiments de France.

**Face à la dévitalisation des centres-villes, il existe des mesures simples, à effet immédiat et généralisables, qui pourraient être envisagées dès à présent.**

La problématique des centres anciens, apparue en France à grande échelle dès les opérations haussmanniennes du XIX<sup>e</sup> siècle, fait l'objet de débats récurrents depuis les années 50 avec la reconstruction des villes et des quartiers bombardés. Elle est souvent couplée avec les problématiques de sûreté et de salubrité, ce qui fait qu'elle est généralement portée par deux mouvements puissants, pour lesquels le patrimoine est un enjeu secondaire. À ces considérations viennent aujourd'hui s'ajouter la crise économique du petit commerce et du commerce de proximité, liée essentiellement au développement périurbain des zones commerciales et à la spéculation foncière sur le bâti de centre-bourg, le desserrement de population lié aux nouveaux modes de vie et à l'évolution économique de notre société. C'est pourquoi la revitalisation des centres anciens est sous les feux de l'actualité, compte tenu de l'évolution sociétale de ces dernières décennies, qui ont vu se vider d'abord de ses activités, puis de ses petits commerces et de ses habitants, nombre de centres anciens de villes moyennes et de bourgs ruraux.

À l'heure du retour autoproclamé à la densité urbaine par les acteurs institutionnels, pour revenir sur les excès de l'étalement urbain et de ses zones commerciales ou d'activité, qui consomment actuellement l'équivalent en surface d'un département français tous les 10 ans, il est envisagé de reconquérir les centres-villes et leur habitat parfois dégradé.

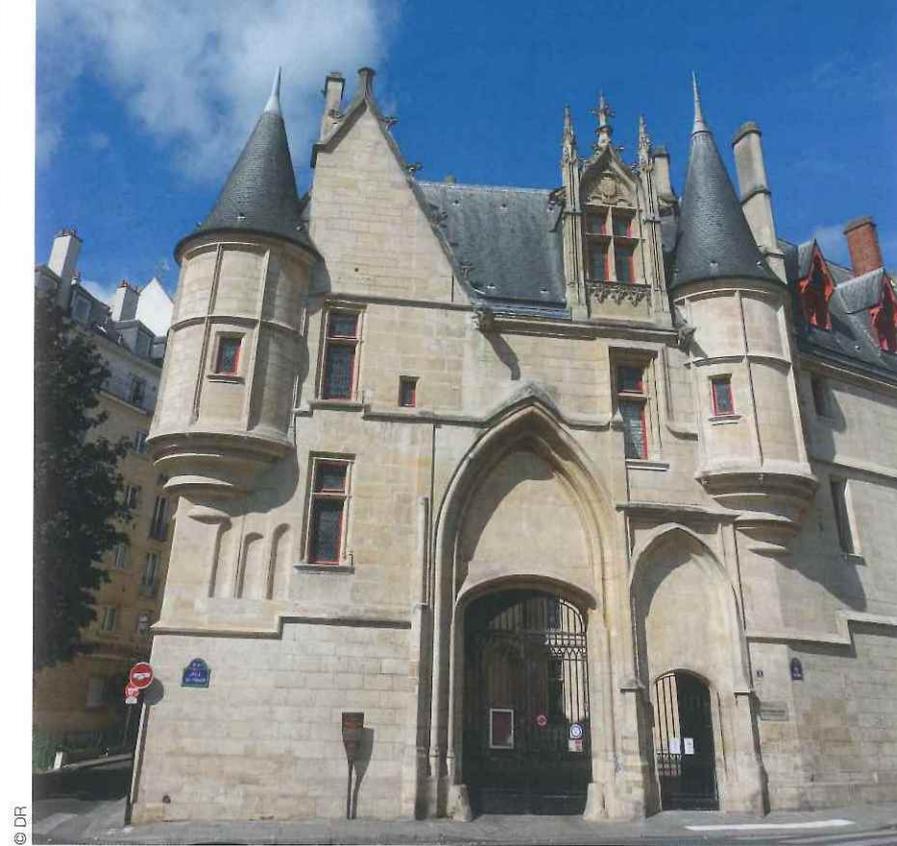
## Des secteurs à sauvegarder

Le précédent cycle de reconquête urbaine peut être daté des années 50 et 60 avec la rénovation urbaine, au moment de la reconstruction des dégâts dus à la Seconde Guerre mondiale, puis poursuivie, en continuité d'un système très français de préemption urbaine, de construction de logements à la chaîne, et des a priori contre les quartiers anciens, jugés « insalubres » et bons pour la démolition par la plupart des décideurs. C'est l'époque des films de Jacques Tati, suivie de celle des « promoteurs » et de la montée en puissance des associations de défense du patrimoine.

Face à cette politique nationale soutenue par le ministère de la Reconstruction, et issue du mouvement hygiéniste et de l'incom-

préhension du rôle culturel et social majeur du patrimoine, André Malraux, ministre de la Culture, et le nouveau ministre de la Construction, Pierre Sudreau, décident à partir de 1959 de créer un outil de préservation des centres anciens. Ce sera la loi du 4 août 1962 sur les « secteurs sauvegardés » qui consacra cette nouvelle approche de préservation et de mise en valeur des quartiers anciens, à travers un document d'urbanisme, et non une simple servitude annexée aux documents de gestion des communes. Enfin, et c'est sans doute un point essentiel, cette nouvelle approche des centres anciens s'appuyait sur des études fines, à la parcelle, faites par des professionnels du patrimoine et de l'urbanisme, et sa gestion était confiée à des professionnels experts de l'État (1), garants d'une neutralité et donc d'une gestion sur le long terme. Autre atout du dispositif des secteurs sauvegardés, la mise en place de mécanismes d'attractivité financière pour les travaux de

(1) Les Architectes des Bâtiments de France, corps de fonctionnaires d'État créé en 1946 pour veiller à l'application des différentes législations relatives à la protection du patrimoine et des sites.



© DR

L'hôtel de Sens dans le Marais est un des rares vestiges de l'habitation civile du Moyen Âge à Paris.

restauration et de mise en valeur des lieux, équilibrant ainsi avec le secteur non patrimonial les aides publiques.

L'implication des investisseurs privés, via les dispositifs fiscaux incitant à la restauration et réhabilitation des logements, et non à leur démolition ou réhabilitation inutilement lourde constitue aujourd'hui un atout majeur de la réhabilitation de ce patrimoine.

Depuis 1962, le travail des Architectes des Bâtiments de France, conforté par ce soutien politique national et la réussite globale de cette politique fine de préservation du patrimoine urbain, a permis de préserver et valoriser nombre de ces centres anciens, également via la gestion des abords de Monuments Historiques, celle des Sites urbains, puis celle des ZPPAUP (Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain



© DR

Détails de traboules dans le Vieux Lyon, passage couvert réservé aux piétons qui permet de circuler d'une rue à l'autre en passant sous les habitations. On compte plus de 400 traboules à Lyon, dont 200 dans le quartier du Vieux-Lyon.

et Paysager), des AVAP (Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine), et maintenant celle des SPR (Sites Patrimoniaux Remarquables).

Ainsi, l'effet d'entraînement de la politique ambitieuse des secteurs sauvegardés a porté des effets bénéfiques pour l'ensemble des centres urbains protégés, et si seulement une centaine de secteurs sauvegardés ont été créés depuis 1962 sur les 400 qui étaient prévus, c'est environ 700 communes qui se sont dotées d'un outil de préservation de leur patrimoine.

Sans cette politique, nombre de quartiers historiques ou de centres-bourgs auraient aujourd'hui disparu pour cause d'insalubrité ou de péril, ou seraient réduits à quelques rues ou immeubles isolés, ne permettant pas cette attractivité urbaine et patrimoniale qui contribue à l'essor du tourisme

et à l'image de la France. Pensons par exemple au quartier du Marais à Paris, ou en province à des villes comme Lyon ou Troyes, ou plus petites comme Sedan ou Figeac, pour n'en citer que quatre, qui ont su à partir de cette politique ambitieuse, relancer leur attractivité et préserver l'avenir. Songeons aussi aux cœurs d'îlots, souvent dégradés et peu visibles pour le grand public, mais qui recèlent souvent des trésors architecturaux et qui peuvent retrouver vie et offrir des logements calmes et à haute valeur patrimoniale grâce au dispositif fiscal de la loi Malraux. Aujourd'hui, on constate cependant que cette gestion des centres-villes, qui est une réussite et doit être poursuivie, subit malgré tout les conséquences de l'étalement urbain et de la création de zones commerciales périphériques, qui ont aspiré grand

nombre d'habitants vers l'extérieur et accentué la fermeture des commerces de centre-ville, soumis à la concurrence très française des grandes surfaces. Les Architectes des Bâtiments de France, qui ont à gérer plus spécifiquement les centres et les quartiers urbains patrimoniaux, font le constat au quotidien du manque d'une réflexion qui soit à la fois globale et fine, sur les conséquences de ces créations de zones périphériques. La répartition inégale ou insuffisante des acteurs ayant les savoir-faire, tant en termes de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre que de réalisation des travaux est à regretter, malgré une demande forte dans nombre de communes.

### Des mesures simples existent

Si ces lacunes peuvent être comblées dans les villes à Secteurs Sauvegardés, grâce aux effets conjugués de la loi Malraux et des incitations fiscales, il n'en est pas de même dans nombre d'autres communes.

C'est ainsi que beaucoup d'immeubles qui pourraient être restaurés moyennant des travaux précis, ne le sont pas et sont jugés bons à démolir, soit par absence de proposition, soit parce que les repreneurs potentiels préfèrent rester dans les normes du neuf, souvent par manque de savoir-faire.

Face à ce constat, indépendamment des programmes généraux et ambitieux proposés sur les villes patrimoniales et les villes moyennes, qui impliquent la mise en place d'une mécanique relativement lourde, quelques mesures simples et à effet immédiat et généralisable pourraient être envisagées dès à présent. Parmi celles-ci, on pourrait citer :

- Étendre le dispositif fiscal Malraux aux immeubles protégés situés en Site Patrimonial Remarquable, et

aux immeubles patrimoniaux des centres-bourgs après validation de leur intérêt patrimonial (2).

- Remettre au goût du jour les OPAH avec travaux d'intérêt architectural et déplafonnement des aides en cas de travaux sur immeubles insalubres ou en péril, sur les postes patrimoniaux et redonner des marges pour les aides aux propriétaires occupants.

- Favoriser le maintien des commerces de centres-bourgs en permettant d'intégrer le maintien de cellules commerciales dans le cadre des opérations de réhabilitation Malraux.

Une autre problématique est apparue sur le terrain depuis la séparation entre plusieurs ministères des compétences relatives à l'architecture et au patrimoine d'une part, et de celles liées à l'urbanisme, au logement et à l'environnement d'autre part.

L'éclatement de ces compétences, alors qu'elles étaient réunies dans le cadre de la loi Malraux, aboutit sur le terrain à une divergence des politiques publiques que les Architectes des Bâtiments de France tentent de surmonter en bâtissant autant que faire se peut des réseaux de compétences locaux, mais qui ne peuvent résoudre toutes les problématiques divergentes.

Alors que le patrimoine urbain est un vecteur de culture et de cohésion sociale, qu'il est une porte d'entrée ouverte à tous et gratuite vers l'histoire des lieux et des hommes qui les ont façonnés, et qu'il est le témoin de modes de production locaux souvent bien plus écologiques que les habitats contemporains, il est paradoxal de voir certaines politiques environnementales ou sociales s'opposer à sa pérennité.

L'absence de convergence de ces politiques vers un but commun, mais aussi d'une politique où l'en-

vironnement serait considéré sous un angle culturel et patrimonial, et pas seulement sous la forme de normes environnementales, est un problème qui n'est pas abordé aujourd'hui, alors qu'il constitue un facteur majeur de dégradation des paysages et du cadre de vie de nos concitoyens, sous couvert de modernité.

En conclusion, la revitalisation des centres anciens, enjeu majeur de cohésion sociale, doit non seulement continuer à profiter de la loi Malraux et de ses acquis, qui ont permis de sauver nombre de quartiers anciens, mais aussi bénéficier d'une relance de ce dispositif encore trop restreint sur le territoire. Il faut de même étendre aux Sites Patrimoniaux Remarquables et aux immeubles patrimoniaux dégradés des centres-bourgs les systèmes incitatifs à la réhabilitation, pour pouvoir attirer des opérateurs possédant les savoir-faire.

Il faut également retrouver des politiques communes et retisser à cet égard les liens entre patrimoine et environnement.

Sans oublier qu'en l'absence de ces lois sur le patrimoine urbain et du rôle des avis conformes donnés sur les démolitions par les Architectes des Bâtiments de France, témoignant de l'intérêt public du patrimoine, des quartiers historiques entiers frappés d'insalubrité, comme Le Marais à Paris ou le Vieux Lyon, ne seraient plus. Dans un cadre de production de logements normalisés, banalisés et mondialisés, l'attractivité de la France serait amoindrie. ■

(2) Cette validation pourrait être calquée sur ce qui est fait par les Architectes des Bâtiments de France pour les dossiers éligibles à la Fondation du patrimoine. Son coût fiscal pourrait être maîtrisé car il est actuellement évalué à 35 millions d'euros par an, somme relativement dérisoire, mais qui porte ses effets qualitatifs et d'entraînement. Une montée en puissance à 300 millions d'euros, objectif qu'il faudrait atteindre, aurait de fait un impact significatif sur les immeubles dégradés des centres anciens.



© TOMAS ITTY POUR LA VILLE DE MULHOUSE

La place de la Réunion est la place centrale de la vieille ville de Mulhouse (Haut-Rhin). Le terme « Réunion » fait référence à l'épisode historique du rattachement de la République de Mulhouse à la République française le 15 mars 1798.

## DES COMMERCES ESSENTIELS

Par Pierre Narring, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), coordonnateur des rapports sur les villes et les commerces.

**Par les flux et l'animation qu'ils génèrent, les commerces sont essentiels à la vie des centres-villes et des quartiers. Ils constituent un levier d'attractivité qui rétro-agit sur d'autres composantes du tissu urbain comme les espaces publics, le logement, le patrimoine au sens le plus large du terme.**

Historiquement, l'organisation du commerce et le développement des villes de toute taille sont intimement liés. Le modèle de la ville européenne, que nous avons en référence, en témoigne. Que s'est-il donc passé pour qu'au cours des dernières décennies,

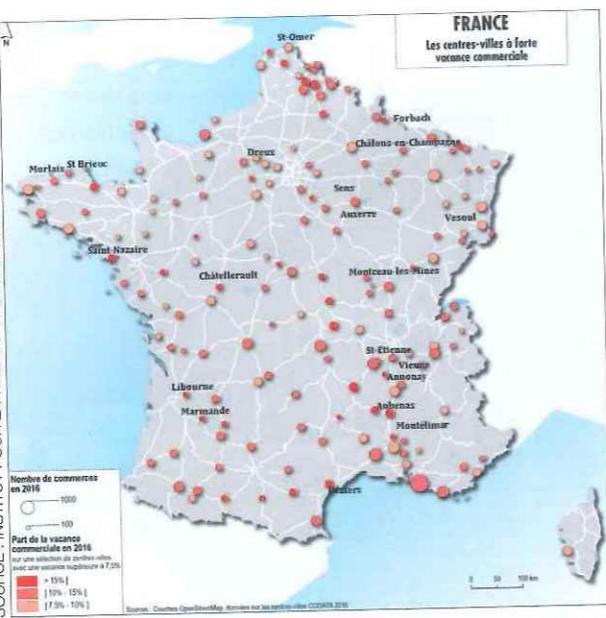
dans notre pays, la grande majorité des nouvelles implantations commerciales se soit faite dans les périphéries ou à l'extérieur du tissu urbain constitué ? Et surtout pour que ce développement se poursuive encore, même dans les territoires où l'offre est manifestement devenue surabondante, au point

de mettre en péril des pôles commerciaux existants, notamment ceux des cœurs de ville ? Pourquoi de nombreux centres historiques, souvent même dotés d'importants atouts patrimoniaux, ont-ils laissé se dégrader leur vitalité commerciale, si nécessaire à leur attrait et à leur animation, alors que les pays

voisins redoublent d'efforts pour préserver leurs centralités ? Ces questions sont au cœur de plusieurs travaux récents du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Deux rapports complémentaires ont été publiés fin 2016 et début 2017, dont l'un produit conjointement avec l'Inspection générale des finances (IGF). Ils ont alimenté un colloque, organisé le 19 octobre 2017 par le CGEDD avec les associations d'élus et tous les acteurs concernés. Cette journée d'échanges a mis en évidence un diagnostic qui est désormais partagé et ouvert un large débat qui reste à trancher, y compris au sein de l'État, quant aux solutions à mettre en œuvre.

### La montée de la vacance commerciale met en péril le devenir des centres-villes, notamment des villes moyennes

Le premier rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes » (1) a été réalisé avec l'Inspection Générale des Finances (IGF) à la demande des ministres en charge de l'aménagement du territoire et du commerce. Les travaux de la mission ont établi un diagnostic préoccupant de la vacance commerciale, à la fois symptôme et facteur aggravant de la dégradation qui affecte de nombreuses villes

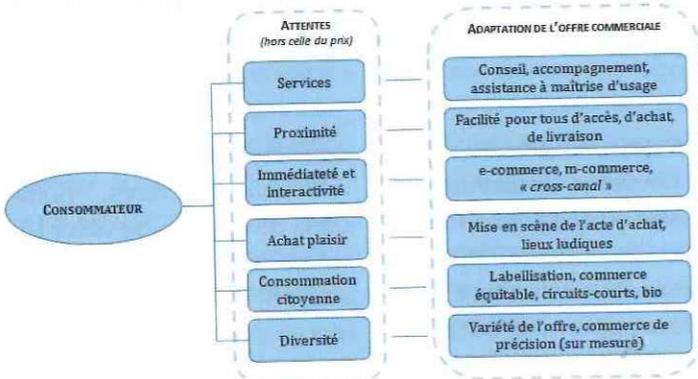


Les villes précisées sur la carte sont celles qui connaissent la plus forte augmentation de leur taux de vacance commerciale entre 2012 et 2015, soit supérieure à 6 points.

moyennes. Les analyses réalisées en collaboration avec l'Institut pour la ville et le commerce montrent que sur un panel portant sur près de 190 centres-villes, le taux de vacance moyen évalué à 6,1 % en 2001 s'élève à 10,4 % pour l'année 2015. 87 % des centres-villes du panel ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter entre 2001 et 2015. Une quinzaine de centres-villes atteignent désormais des taux de vacance critiques, situés entre 15 et 25 %. À partir d'une analyse multivariée, la mission a identifié les facteurs qui sont dans la plus forte corrélation avec la dévitalisation commerciale des centres-villes :

- l'existence d'un marché de consommation non dynamique et restreint (faible évolution de la population ou diminution, paupérisation, hausse de la vacance des logements...);
  - le déséquilibre de l'offre commerciale entre la centralité urbaine et sa périphérie;
  - des conditions d'exploitation (pression fiscale, coût du foncier et des baux commerciaux...) et un environnement défavorables en centre-ville (déficit d'équipements et de services, qualité insuffisante des espaces publics et de l'accessibilité...)
- Sur ce dernier point, la rigidité parfois dénoncée dans l'application des règles de protection du patrimoine, qui empêcherait certaines restructurations foncières nécessaires, apparaît comme un handicap de bien moindre impact que l'insuffisante prise en compte du patrimoine comme atout à conforter dans une approche urbaine globale et spécifique à chaque contexte.

(1) Pierre Narring, Jean-Paul Le Divenah, CGEDD, Julien Munch, Camille Freppel, IGF. Publié le 20 octobre 2016



Évolution des attentes des consommateurs

SOURCE : MISSION, HUGO MARQUES.



© SERVICE COMMUNICATION DE LA VILLE DE SEDAN

Local commercial en vacance à Sedan

Le secteur économique du commerce connaît de grands bouleversements avec l'évolution des attentes des consommateurs et la montée du e-commerce. Ces mutations sont lourdes de conséquences mais aussi sources d'opportunités pour enrayer le phénomène de dévitalisation commerciale. Cela suppose que les élus des villes et des intercommunalités soient à même de définir et de mettre en œuvre une stratégie globale adaptée à la situation de leur territoire.

### Les pratiques de nos voisins européens montrent qu'un meilleur équilibre est possible entre liberté d'entreprendre, protection de l'environnement et aménagement des territoires

Le second rapport, « Incrire les dynamiques du commerce dans la ville durable » (2), qui relève initialement d'une auto-saisine du CGEDD, procède à une analyse de l'urbanisme commercial passé et actuel, selon les critères du développement durable. En dépit d'améliorations dans la prise en compte de l'environnement, au niveau de l'opération, par certaines réalisations récentes, les effets

produits restent considérables à l'échelle plus large des territoires affectés (mobilité, organisation urbaine, impacts économiques et sociaux). L'augmentation des surfaces commerciales périphériques (+ 3 % par an depuis 2000) se poursuit dans notre pays à un rythme supérieur à celui de l'évolution de la consommation (+1,5% par an sur la même période). A contrario, nos voisins européens semblent mieux maîtriser le développement du commerce et parvenir à l'orienter vers le cœur des villes ou des tissus urbains. Le rapport propose une refondation des principes de l'urbanisme commercial et une méthode de mise en œuvre, en s'inspirant de bonnes pratiques des pays voisins :

- des dispositifs de soutien au commerce de proximité, comme en Catalogne, qui contribuent à freiner l'implantation de centres commerciaux périphériques par des opérateurs de la grande distribution d'envergure internationale;
- une politique de préservation des espaces naturels et agricoles, et de réutilisation des friches économiques, comme en Italie du nord;
- des outils d'aide à la décision qui dissuadent l'implantation de

projets à l'extérieur des zones urbaines denses, comme le « test séquentiel » britannique (3);

- des systèmes de planification territoriale très contraignants à l'égard de l'implantation hors des villes du commerce de proximité, comme en Allemagne et aux Pays-Bas, qui savent tempérer la liberté d'établissement par une pondération plus juste des objectifs d'intérêt général à prendre en compte en matière d'urbanisme commercial.

Les conséquences de la dévitalisation des centres-villes en termes de paupérisation, de risque de discrimination envers les personnes les moins mobiles et d'affaiblissement de la cohésion sociale obligent à définir de nouvelles priorités en matière d'aménagement commercial du territoire. Il s'agit d'une « raison impérieuse d'intérêt général » reconnue par le droit européen et confirmée par la jurisprudence récente (4).

(2) Pierre Narring, Bruno Farèniaux, Rouchdy Khaïër, Dominique Stevens, CGEDD. Publié le 9 mars 2017.

(3) Obligation de démontrer l'impossibilité de l'implantation d'une opération commerciale en centre-ville avant de pouvoir envisager sous conditions sa programmation en périphérie.

(4) Arrêt « Visser » de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 30 janvier 2018.



© EVAN BENCH

Place Pelissière à Bergerac (Dordogne)

**La revitalisation commerciale suppose de mobiliser conjointement plusieurs leviers**

La revitalisation commerciale doit s'inscrire dans une stratégie locale et globale : définir le périmètre de centralité, la politique du logement, le plan de circulation, le stationnement, ou la desserte par les transports en commun, qui ont une répercussion directe sur la restructuration commerciale d'une ville. La valorisation du patrimoine historique et culturel figure parmi les facteurs clefs de succès, comme à Mulhouse ou à Châtellerauld.

La mobilisation et la coordination de tous les acteurs publics et privés sont essentielles, facilitées par les managers de centres-villes présents dans près de 150 villes plus ou moins grandes comme à Romans-sur-Isère. Les villes seront encore plus fortes grâce au déploiement d'outils inspirés des sociétés de développement commercial au Canada ou des « centres commerciaux naturels » en Italie.

Il importe aussi d'accompagner les commerçants, y compris les pe-

tites structures indépendantes, par un effort de formation et le développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, à l'image de ce que propose le programme Retail Agenda aux Pays-Bas.

Enfin, les collectivités doivent pouvoir disposer de moyens d'ingénierie via un réseau d'opérateurs urbains spécialisés, afin de mettre en œuvre des projets globaux de restructuration urbaine et de portage du foncier commercial. La plupart des outils nécessaires existent, tels les droits de préemption du foncier et des baux commerciaux ainsi que les sociétés d'économie mixte, telle celle de la ville de Vierzon qui s'est engagée dans une intervention globale en s'appuyant sur le programme d'appui de la Caisse des dépôts et consignations.

Le plan d'action « coeur de ville », annoncé fin 2017 par le gouvernement, met en place un dispositif global, des outils et des financements qui vont permettre la mobilisation effective de ces leviers dans

les villes moyennes françaises les plus concernées.

**...Mais aussi de refonder les principes de l'urbanisme commercial et de mettre en œuvre une stratégie de changement pour que le tissu urbain s'adapte aux valeurs du développement durable**

La dégradation accélérée des centres-villes appelle aussi une réponse au déséquilibre de l'offre entre centre et périphérie, facteur dont on a établi l'importance et qui concerne toutes les tailles de villes. C'est pourquoi une réorientation majeure des politiques publiques est préconisée pour assurer la consolidation des centres urbains et la requalification des tissus commerciaux existants sans consommer de nouveaux espaces.

Il convient à cet effet de prioriser les critères de la loi (considérer comme une exigence l'inscription du projet dans un ensemble urbain constitué et l'absence de risques de fragilisation d'un centre urbain existant), de renforcer les dispositifs de régulation (obligation d'étude d'impact indépendante préalable et soumission de tout projet important à une instance de niveau régional) et les outils de planification qui encadrent l'urbanisme commercial (SCoT et PLUi), en adoptant une application équilibrée du droit européen partagé par les principaux pays voisins.

Depuis début 2018, ces propositions ont alimenté les débats politiques, notamment dans le cadre des discussions parlementaires autour du projet de loi ELAN et de possibles réformes concernant la fiscalité du commerce.

Puisse-t-on aller vers une organisation urbaine plus harmonieuse constituée autour de centralités historiques et patrimoniales renforcées, si propices au lien social ! ■



© DR

Quai de l'hôpital à Montbrison (Loire)

# LA QUESTION DE LA MOBILITÉ : CIRCULEZ IL Y A À VOIR !

Par Frédéric Héran, économiste et urbaniste à l'université de Lille.

**Depuis l'Antiquité, les villes anciennes ont d'abord été construites pour ceux qui se déplacent à pied. L'arrivée de l'automobile a bouleversé la donne, au point qu'une reconquête des espaces piétonniers doit être engagée.**

Chacun sait que les centres historiques se parcourent à pied ou à vélo pour profiter pleinement de la richesse de leur patrimoine. Le piéton voit la ville en mode plein écran et peut s'arrêter à tout moment admirer un panorama, un édifice ou un détail. Le cycliste glisse dans la ville en un travelling permanent et découvre la diversité des perspectives et des quartiers. L'automobiliste, quant à lui, s'efforce d'apercevoir

quelque chose de la cité, à travers les structures de son habitacle et désespère de parvenir à garer son véhicule pour retrouver un statut de piéton tellement plus pratique. Si la ville héritée est le royaume du piéton, c'est bien sûr parce qu'elle a été construite avant tout pour être parcourue à pied. Sa compacité, sa densité et sa mixité, son réseau viaire et ses espaces publics, tout était à l'origine parfaitement adapté aux déplacements des piétons comme à leur séjour. Résultat,

aujourd'hui encore, la marche reste dans tous les centres anciens, le mode de déplacement dominant (1). Le réseau de voiries a pris cependant une forme assez différente au cours de l'histoire.

Dans la ville gallo-romaine, les rues se coupent à peu près à angle droit et s'articulent autour de deux axes :

(1) Source : « enquêtes ménages déplacements », réalisées environ tous les dix ans dans les grandes villes. Ces enquêtes montrent que la part des déplacements à pied y est toujours supérieure à 50 % et tend à augmenter.



© JUDITH DUBBLE

Le Palais de l'Isle à Annecy (Haute-Savoie)

le *cardo* (orienté nord-sud) et le *decumanus* (orienté est-ouest). Le plan en damier est en fait très courant. On le retrouve dans les villes nouvelles, comme dans les centaines de bastides (Aigues-Mortes ou Sauveterre-de-Rouergue, par exemple), ou dans les villes militaires situées sur la façade maritime ou aux marges du royaume (Rochefort, Vitry-le-François, Neuf-Brisach...).

Le plan régulier a le mérite de la clarté, il est aisé de s'y repérer et d'y circuler, pour les charrettes des commerçants comme pour les troupes militaires (2). La grille n'est pourtant pas le réseau le plus efficace car elle impose des détours non négligeables quand il s'agit de traverser la ville en diagonale (3). Dans la ville du Moyen Âge, les rues, souvent étroites et sinueuses, forment un réseau, certes pittoresque (4), mais qui paraît irrationnel et peu efficace. Pourtant, le maillage est excellent : peu de détours, avec parfois même des raccourcis à travers les îlots construits, comme les fameuses traboules de Lyon, de Saint-Etienne ou d'Annecy (5). Pour les piétons, ce type de réseau complexe est parfaitement adapté à tous les sites, notamment les

plus escarpés. Dans les villes des régions montagneuses (Le Puy, Saint-Flour, Gap...) ou du pourtour méditerranéen (Toulon, Nice...) remplies de rues pentues et d'escaliers, la marche reste le mode le plus commode (6).

#### Adapter la ville aux voitures

Enfin, dans la ville haussmannienne, le réseau viaire est également très efficace car les nouvelles artères rayonnent autour de places en étoile et les détours sont réduits. Des monuments visibles de loin permettent de s'y repérer (7).

Le désir d'adapter la ville moyenne à la circulation des attelages, comme à la promenade, ne commence qu'à partir du XVII<sup>e</sup> siècle. Les architectes de la Renaissance imaginent de larges rues rectilignes, de vastes places régulières, afin d'« embellir » les villes (aménager dirait-on aujourd'hui). Mais les réalisations restent rares : de nouveaux quartiers sont construits sur ce modèle (comme à Nancy ou à Rennes après l'incendie de 1720 ou diverses extensions à Paris) et quelques remparts abattus laissent place à des boulevards plantés (à Bordeaux, Poitiers, Limoges...).

Il faut attendre le XIX<sup>e</sup> siècle pour que les premières percées soient réalisées, puis accélérées après la loi de 1841 instaurant l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette solution radicale n'est cependant appliquée à grande échelle qu'à Paris, à l'initiative de Napoléon III. De nombreuses villes de province réalisent toutefois quelques percées à la fin du Second Empire ou sous la III<sup>e</sup> République (Marseille, Lyon, Orléans, Toulouse, Montpellier...). En 1853, Haussmann fixe à 50 % la part de l'espace viaire consacré aux piétons dans les nouvelles avenues. Cerdà reprend la même proportion à Barcelone en 1860,

(2) Xavier Malverti et Pierre Pinon (dir.) *La ville régulière. Modèles et tracés*, Picard, Paris, 1997, 215 p.

(3) Par rapport à des déplacements à vol d'oiseau, le détour moyen est de 30 %.

(4) Camillo Sitte, *Der Städte-Bau nach seinen Künstlerischen Grundsätzen*, 1889, traduction *L'art de bâtir les villes. L'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Livre et Communication, Paris, 1990, 210 p.

(5) Le détour moyen y est d'environ 20 %, ce qui est tout à fait normal.

(6) Eda Schaur, 1991, *Non-planned settlements*, Institut für leichte Flächentragwerke, Stuttgart, 256 p.

(7) Pierre Pinon, 2002, *Atlas du Paris haussmannien. La ville en héritage du Second Empire à nos jours*, Parigramme, Paris, 212 p.

puis Conrath pour la Neustadt à Strasbourg en 1880. Cette norme généreuse facilite les plantations d'alignement très prisées des promeneurs comme des riverains. Au XX<sup>e</sup> siècle, l'essor de l'automobile soumet les centres anciens à rude épreuve mais les tentatives pour les adapter au trafic ont largement échoué. La raison en est simple : la voiture consomme un espace, par personne transportée, beaucoup plus important que tout autre mode, en circulation et bien plus encore en stationnement. Il est dès lors impossible de lui accorder toute la place qu'elle réclame, sauf à détruire la ville elle-même. En 1971, l'État incite les villes à s'adapter à l'automobile (8). À Strasbourg, l'équipe envoyée par le ministère de l'Équipement calcule que pour réaliser les 24 000 places de stationnement nécessaires aux emplois et aux services concentrés dans l'hypercentre, il faudrait raser le tiers des bâtiments pour les remplacer par des parkings en élévation ! Ce que refuse aussitôt le maire de la ville...

De nombreux projets d'autoroutes et voies rapides en plein centre-ville ont été imaginés ou même votés, mais bien peu ont abouti. Un vaste réseau devait couvrir Paris et notamment le canal Saint-Martin, mais il a été abandonné sous la pression des habitants et de diverses associations ; seules les voies sur berges ont été partiellement réalisées. Certes, il y a bien un échangeur autoroutier devant la gare de Perrache à Lyon, mais l'avenue du Six-Juin n'a pas été prolongée à travers le château de Guillaume le Conquérant à Caen et le canal des Faux Remparts n'a pas fait place à une rocade routière à Strasbourg. L'adaptation des centres-villes au stationnement automobile a modifié beaucoup plus en profondeur le paysage urbain, sans que l'on en soit pleinement conscient tant

la saturation de l'espace par les voitures garées s'est banalisée au détriment des espaces publics. Aujourd'hui, dans les grandes villes, toutes les grand-places sont libérées du stationnement de surface et dotées de parkings souterrains, qui rendent cependant impossible la plantation d'arbres et ajoutent dans le paysage des trémies d'accès et des édicules disgracieux. Le stationnement illicite des voitures sur les trottoirs est endigué, mais au prix de l'installation de dizaines de milliers de barrières et potelets qui gênent les personnes à mobilité réduite sans pour autant éviter le stationnement anarchique des deux-roues motorisés.

#### Adapter la ville aux piétons

De nombreux parkings jouxtant des monuments historiques ont été supprimés, comme en 1971 devant Notre-Dame de Paris, ou bien plus récemment, en 2010, pour celui de la place du Château, à côté de la cathédrale de Strasbourg. Mais il en reste encore, au premier rang desquels l'immense parking de 2,5 ha qui agrément le parvis du château de Versailles. De nombreux parkings à étages ont aussi été construits en hyper-centre, dans les années 1960-1980 et plusieurs de ces verrues ont finalement disparu, comme à Marseille (le parking du Cours d'Estienne d'Orves en 1987), à Strasbourg (le parking du Printemps en 2013) ou à Montpellier (le parking des halles Laissac en 2016).

Mais dans les villes petites ou moyennes qui n'ont guère les moyens de construire des parkings en ouvrage, tout l'espace disponible est occupé par le stationnement automobile : à cheval sur les trottoirs, en épis sur les boulevards, en désordre sur la moindre placette, ne laissant souvent plus aucun espace aux piétons. Quelques rares endroits sont toutefois pré-



© M. STRIKIS

La rue des Tonneliers à Strasbourg (Bas-Rhin)

servés : le parvis de l'église ou de la mairie. Tout cela au nom d'un accès des commerces du centre-ville en voiture qui détruit en réalité l'urbanité des lieux et limite leur attractivité. À l'intérieur des boulevards d'une petite ville historique comme Montbrison (15 000 habitants), plus de 80 % de l'espace viaire est dévolu à l'automobile.

Dans la ville héritée, la reconquête des espaces publics au profit des piétons est en bonne voie. Elle est largement engagée dans les grandes villes parce que l'envahissement automobile y créait des désordres manifestes. Le tramway a souvent été un puissant levier en la matière, Strasbourg ayant montré la voie en 1994. Mais beaucoup reste à faire dans les villes plus modestes où la voiture est une conquête plutôt récente, difficile à remettre en cause. Nul doute pourtant que des progrès sensibles finiront par y être réalisés. Les associations de défense du patrimoine ont un rôle essentiel à jouer pour accélérer ce mouvement. ■

(8) Jean Poulit, « La circulation urbaine », *Revue générale des routes et des aéroports*, n° 462, fév. 1971, p. 59-78.

# FAVORISER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS

Par **Bertrand Perret**, fiscaliste administrateur de Patrimoine-Environnement.

**Pour satisfaire les objectifs ambitieux de la loi ELAN sur les centres anciens, l'Etat aura besoin d'être aidé par l'investissement d'opérateurs privés, mais à condition que ces derniers y soient incités fiscalement.**

La Nation s'est, depuis quelques années, assignée quelques objectifs prioritaires : sauvegarder la biodiversité, maintenir les sites naturels, les terres agricoles et forestières, valoriser son patrimoine bâti pour multiplier les logements disponibles et pour développer fortement un tourisme de qualité susceptible d'attirer significativement les étrangers sur l'ensemble de notre territoire.

À eux seuls, ils imposent que les villes existantes ne soient pas abandonnées au profit de nouvelles implantations urbaines artificielles et que leurs extensions soient drastiquement contraintes. Comment y parvenir sans investissements massifs publics et privés en centre ancien pour y produire, et dans de très nombreux cas, y reproduire, des bureaux, des commerces, des logements qui ont été, depuis 30 ans, avec la mobilité automobile acquise et gaspillée, follement implantés en périphérie des villes ? Toutefois, parler des investissements en centre ancien ne permet pas d'appréhender la diversité des situations qui se présentent à nous. Il faut nécessairement en parler au pluriel.

Ils sont divers, aucun n'est semblable. C'est une politique de « haute couture » qu'il faut conduire et décliner localement avec souplesse, sens de l'adaptation, à partir d'un standard « prêt-à-porter » défini pour l'ensemble du territoire.

## Les métropoles responsables

À chaque ville sa problématique, à chaque centre ancien ses spécificités et pourtant, entre ces centres anciens, il existe un point commun, leur déshérence progressive mais affirmée.

C'est pourquoi, il faut opérer un double mouvement, prendre appui sur une politique de sauvegarde systématique et de revalorisation progressive des centres anciens clairement voulue par l'État central et, en même temps, confier à tous les échelons territoriaux locaux, regroupés et soutenus systématiquement par l'État central, la conduite de l'action sur le terrain.

Il n'y a pas d'autre alternative. Rien ne pourra se faire en sens unique, de bas en haut, et encore moins de haut en bas.

Regardons les choses en face, c'est une volonté forte de l'État qui a permis de faire émerger en France quelques métropoles de

nature à démentir le dicton, tiré de l'ouvrage de 1947, encore déclamé : « Paris et le désert français ». C'est une volonté forte de l'État et des métropoles responsabilisées qui permettra de faire mentir la petite musique qui naît aujourd'hui : « Paris, quelques métropoles et le désert français ».

Force est de constater qu'en France, une dizaine de villes métropoles qui, telle la grenouille, se veulent toujours plus grosses pour soutenir, disent-elles, la compétition internationale, ont depuis 20 ans progressivement attiré à elles l'essentiel des activités économiques de notre pays.

Elles l'ont fait sans aucun souci de la survie et encore moins du développement de leurs villes satellites. Elles les ont négligées sans vergogne et, dans certains cas, épuisées. Ce sont ces grandes villes, bénéficiant de la vitalité économique, et les nouvelles régions, disposant de la compétence « développement économique », qui doivent avoir désormais la responsabilité de la reconquête des centres anciens des villes qui sont dans leur ère d'influence.

Sans nouvelle dissémination de la production économique, il n'y aura

pas de reconquête généralisée des centres anciens. C'est donc au plus près des territoires, avec le soutien fort de l'État central qu'une action conjuguée doit être conduite.

## De quels moyens disposons-nous aujourd'hui ?

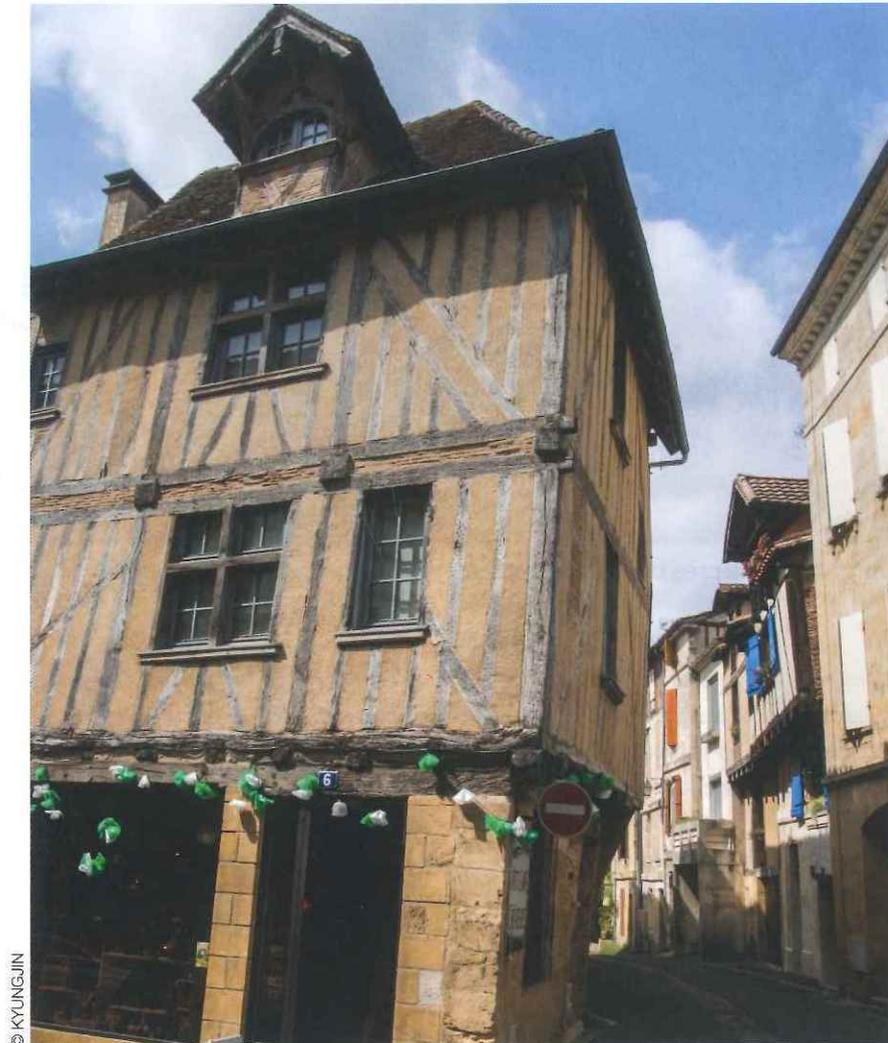
En premier lieu, d'un constat d'appauvrissement des centres anciens qui est partagé par tous, pouvoir central et collectivités territoriales. En second lieu, de la volonté affichée de remédier fortement à cet état de fait inadmissible. Ainsi, le projet de loi « Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique » dit loi ELAN, arrête-t-il une liste de 222 villes bénéficiaires d'un plan dit « Action cœur de ville » dont une quinzaine également retenues au titre de la démarche « Expérimentation ville patrimoniale » à la suite de l'excellent rapport intitulé « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés » remis au mois de septembre 2016 par Monsieur Yves Dauge à Monsieur Bernard Cazeneuve, alors Premier ministre.

Personne ne peut raisonnablement critiquer les objectifs affichés par la loi ELAN :

- Construire plus, mieux et moins cher en dynamisant les opérations d'aménagement, en libérant les terrains, en améliorant le traitement du contentieux de l'urbanisme, en simplifiant l'acte de construire, les procédures d'urbanisme, en transformant les bureaux vacants en logements ;

- Faire évoluer le logement social en favorisant le regroupement des organismes, en adaptant et simplifiant leur cadre juridique, en vendant des logements sociaux pour en construire d'autres et en favorisant l'accession à la propriété ;

- Répondre aux besoins de chacun en produisant plus de loge-



Vieux Bergerac (Dordogne)

ments à des prix abordables, en louant plus facilement, en favorisant la mixité sociale et la solidarité, la mobilité locative ;

- Améliorer le cadre de vie, en revitalisant les centres-villes, en améliorant le droit des copropriétés, en réduisant l'empreinte énergétique des bâtiments tertiaires, en digitalisant le secteur du logement, en luttant contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Mais, disons-le clairement, les moyens déployés par l'État pour satisfaire ses objectifs ambitieux ne sont pas assurés : 5 milliards d'euros ! C'est à la fois beaucoup et bien peu.

Bien peu, car ces 5 milliards d'euros sont mobilisés, certes,

mais ils sont saupoudrés sur 222 villes, (comment se feront les arbitrages entre elles ?), et sur 5 ans, ce qui relativise sérieusement l'effort consenti.

Si la pompe reste ainsi sous-dimensionnée, le bateau est assuré de couler. Car, sur ces 5 milliards d'euros, seuls 4.4 milliards sont réellement mobilisés et sur ces 4.4 milliards, 2.7 milliards avaient, peu ou prou, la même affectation.

Beaucoup, car en période de calamité budgétaire, voir l'État afficher un plan d'action de 5 milliards d'euros de fonds publics pour les cœurs de villes, même s'il porte sur 5 années et est dilué sur 222 villes, reste très important :



© JPC24M  
Les habitations près du quai Salvette dans le vieux Bergerac (Dordogne)

En effet, où est-il affirmé avec force, pour qu'aucun opérateur privé ne s'y méprenne, que le préalable à toute ouverture à la construction des franges urbaines comme des friches urbaines périphériques passera désormais par l'établissement d'un plan intercommunal de réhabilitation des logements vacants identifiés ? Pourquoi le projet ELAN se contente-t-il de suggérer une démarche semblable en matière d'urbanisme commercial ? Les fonds publics qu'il rend disponibles seront insuffisamment fléchés si les principes fixant leur attribution ne sont pas déclarés plus nettement par la loi.

Le projet ELAN n'aura pas alors pour les capitaux privés l'entraînement qu'il espère, d'autant, qu'en l'état actuel il ne suggère aucune piste pour renforcer les pauvres dispositifs d'incitation fiscale aujourd'hui disponibles pour réhabiliter les centres anciens.

Gageons que la prochaine loi de finances s'acharnera à combler ce vide criant. ■

c'est un cri d'alarme mais aussi d'espoir qu'il faut saluer.

Espoir, si ces fonds publics peuvent entraîner les opérateurs privés à orienter résolument leurs investissements en territoires déjà urbanisés et plus encore en centres anciens. Mais si les voix juridiques et fiscales ne sont pas renforcées,

les objectifs pour l'essentiel sains (réserves faites, ô combien importantes, des dispositions portant atteinte au cordon sanitaire très efficace aujourd'hui que constituent la loi « littoral » et les pouvoirs confiés aux Architectes des Bâtiments de France...) que la loi ELAN affiche ne seront pas atteints.



© SÉBASTIEN SINDEU, ANAH

Valérie Mancret-Taylor, Directrice générale de l'Anah

## L'ANAH, PARTENAIRE INCONTOURNABLE

Entretien avec Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

**Pour la directrice générale de l'Anah, « intervenir en centre ancien nécessite de nombreuses précautions ».**

**Pourquoi a-t-on fondé l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ? Quelle est son histoire ?**

L'Agence nationale de l'habitat a, depuis plus de 45 ans, contribué à améliorer le parc privé de logements, en adaptant ses outils et ses programmes pour répondre aux évolutions des besoins sociaux et en intégrant désormais les enjeux environnementaux.

Dans la lignée de la loi du 10 juillet 1970, dite « loi Vivien » relative à la résorption de l'habitat insalubre, l'Anah est créée en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat. Financée par la taxe additionnelle au droit de bail, elle

est chargée de promouvoir une politique d'amélioration du parc privé détenu par les propriétaires bailleurs. Dans le contexte de la crise du logement survenue après la Seconde guerre mondiale, l'Anah a pour objectif l'éradication des « taudis », notamment par la généralisation de trois éléments de confort : les sanitaires dans le logement, une salle de bain individuelle et le chauffage central.

La politique du logement de la fin des années 1970 opère un tournant qui impacte fortement l'Anah. Les priorités de construction et de reconstruction laissent la place, dans un contexte de crise éco-

nomique, aux enjeux de conservation et de réhabilitation. Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sont instituées en 1977 répondant à la volonté de revitaliser les centres et quartiers existants dans un cadre contractuel associant la commune, l'Etat et l'Anah.

Après les années 1980 marquées par la décentralisation et la déconcentration des politiques de l'Etat, dont celle de l'habitat, les années 1990 voient émerger la problématique des quartiers et, plus largement, la notion de politique de la ville. L'aide de l'Anah aux travaux d'amélioration est généralisée aux



© D. CHAUVEAU, DÉPARTEMENT DU LOIRET

Vue de Gien (Loiret) depuis le vieux pont Anne de Beaujeu



Bastia (Corse)

logements de plus de quinze ans et aux logements vacants. La notion de confort évolue, elle aussi, et intègre l'isolation thermique et acoustique.

Mais c'est au tournant du millénaire, avec la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) qui refond en profondeur les codes et outils de l'urbanisme et du logement, que l'Anah prend sa forme actuelle. Une politique contractuelle entre l'Anah et l'Etat est en effet instaurée, avec des objectifs chiffrés portant sur trois priorités : une meilleure répartition des logements privés à vocation sociale ; une éradication de l'habitat indigne et une promotion d'un habitat compatible avec l'objectif de développement durable. L'Anah reprend la gestion des aides aux propriétaires occupants modestes (anciennement nommée Prime d'Amélioration de l'Habitat). Ainsi 30 ans après sa création, l'Agence devient la « grande Anah », car elle s'occupe désormais de l'ensemble du parc privé en soutenant les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants modestes.

Dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le Plan de rénovation énergétique de l'habitat est lancé. L'Anah, aux côtés de l'Ademe et de l'Anil, est chargée de

traiter les logements les plus énergivores et de lutter contre la précarité énergétique. L'aide Habiter Mieux est créée. Elle est désormais un programme phare de l'Agence ayant d'ores et déjà permis à plus de 200 000 ménages modestes d'améliorer leur confort thermique. Depuis plus de 45 ans, l'Agence participe à transformer le parc privé dans tous les territoires, des grandes agglomérations aux zones rurales en passant par les villes moyennes.

Aujourd'hui, l'Anah inscrit son action dans les priorités du gouvernement pour lutter contre les fractures sociales et territoriales au travers de ses programmes et axes d'intervention : Habiter Mieux, le redressement des copropriétés en difficulté, l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, et le développement d'une offre de logements à loyers maîtrisés.

## CHIFFRES CLÉS 2017

**En 2017, 80 720 de logements rénovés avec un montant total des aides de 650 millions d'euros (en incluant le fonds d'aides à la rénovation thermique qui est une prime d'Etat).**

- **Le programme de rénovation énergétique Habiter mieux a concerné en 2017 52 266 logements (418,2 millions)**
- **La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé représente en 2017 11 290 logements rénovés soit 117,1 millions d'euros.**
- **Le redressement des copropriétés en difficulté a permis la rénovation de 15 487 logements avec des aides de 56,4 millions d'euros**
- **L'adaptation des logements à la perte d'autonomie, c'est 18 185 logements rénovés pour un montant d'aides de 60,8 millions d'euros.**
- **Le développement du parc privé à loyers maîtrisés : 4 153 logements ont fait l'objet d'une convention avec l'Anah avec travaux pour 73,5 millions d'euros).**
- **67% des logements ont été aidés dans le cadre d'opérations programmées contractualisées avec les collectivités : 53 822 logements ont bénéficié d'aides dans le cadre d'OPAH (classique, de revitalisation rurale, de renouvellement urbain, centres-bourgs, copropriétés dégradées), ou de Programmes d'intérêt Général ou de Plans de sauvegarde.**



© PHOTOS STEPHAN NORSCIC, ANAH

Intervention de l'Anah sur des copropriétés fragiles comme à Belfort (Belfort)

**L'Anah a beaucoup œuvré pour l'habitat indigne, quelles sont vos statistiques qui permettent de constater ce qui a été fait ?**

Résorber l'habitat indigne est une politique de longue haleine qui, comme on l'a vu, est à l'origine même de la création de l'Anah. Cependant, la situation globale du parc privé de logements s'est beaucoup améliorée. Depuis 1984, l'Anah a permis de diviser par 10 le nombre de logements indignes.

Les aides de l'Agence ont permis d'améliorer très fortement les parties communes des copropriétés souvent laissées dans un état extrême d'abandon et d'insalubrité en raison de la paupérisation importante des habitants.

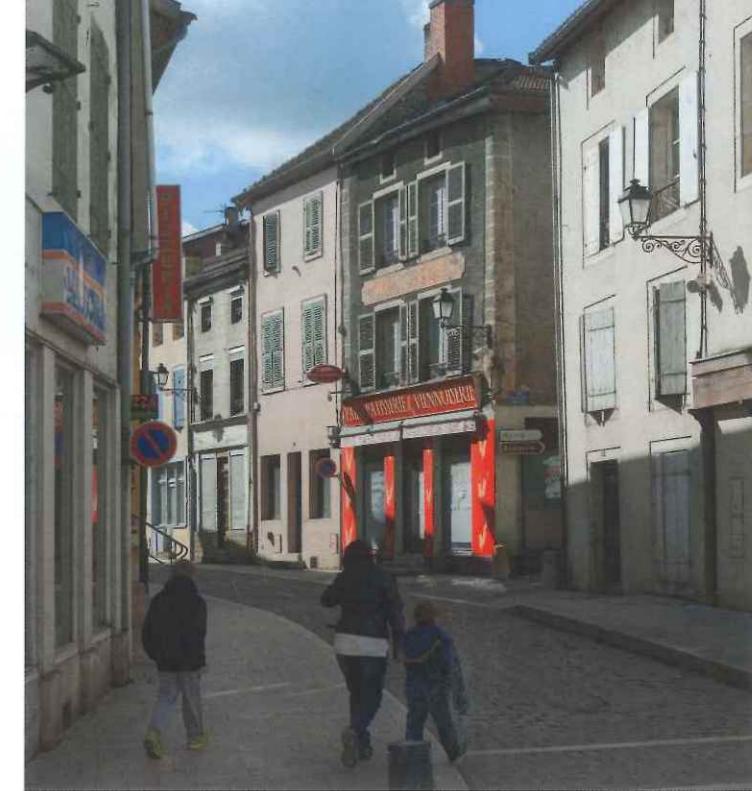
Les aides aux propriétaires bailleurs (19 800€ en moyenne, plafonnées à 35% du montant total), incités à procéder à des travaux, souvent lourds, pour rendre leur logement conforme aux règles de décence préalables à sa location,

ont permis, grâce au conventionnement, de maintenir un parc privé à vocation sociale.

Les propriétaires occupants aidés sont à 80% des ménages très modestes.

Il existe encore de nombreuses poches résiduelles d'indignité qui nécessitent une approche fine et concertée avec les acteurs locaux.

Mais il nous faut surtout répondre à des situations d'inconfort extrême comme le pointe chaque année le rapport sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé-Pierre. Je pense tout particulièrement aux jeunes ménages ou aux personnes âgées les plus pauvres qui vivent dans des logements mal chauffés, humides, insuffisamment isolés. L'inconfort thermique est une forme d'indignité. C'est pourquoi le programme Habiter Mieux ambitionne d'aider à l'amélioration énergétique de 75 000 logements par an sur le quinquennat.



OPAH réalisée dans le centre-bourg de Joinville (Haute-Marne)

**Pouvez-vous nous expliquer la politique de l'Anah dans les centres anciens en particulier en application du rapport d'Yves Dauge ?**

L'Anah est un partenaire incontournable des collectivités locales dans l'amélioration de leur centre ancien. Elle intervient au travers de deux dispositifs principaux :

- L'OPAH RU : il s'agit d'un contrat passé avec la collectivité pendant 5 ans pour agir sur la rénovation qualitative des logements et des parties communes. L'OPAH est une offre partenariale qui propose une aide à l'ingénierie pour les collectivités maître d'ouvrage de ces programmes qui permet de déployer des actions d'accompagnement des ménages et des aides financières aux travaux pour les particuliers. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements et les financements de chacun des signataires.



Carpentras (Vaucluse)

- La restructuration et le recyclage foncier : ces solutions techniques « lourdes » sont mises en œuvre quand la dégradation des logements et des ensembles immobiliers est trop importante. Il faut alors être attentif à la trame urbaine et à la qualité patrimoniale tout en sachant faire évoluer les logements pour qu'ils répondent aux besoins et attentes des ménages.

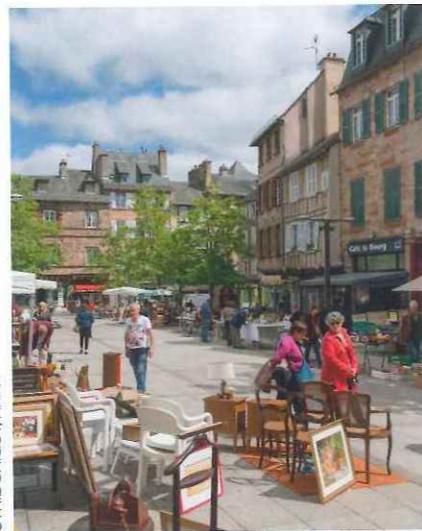
Ces actions sur le parc privé favorisent le recul de la vacance et participent ainsi à la redynamisation des centres anciens en produisant des logements à loyer et charges maîtrisés. Elles permettent également de lutter contre l'étalement urbain par la réhabilitation ou le renouvellement des immeubles. Ce sont des outils utiles pour le développement durable des villes. Intervenir en centre ancien nécessite de nombreuses précautions. Dans le cadre des programmes menés sur des sites patrimoniaux remarquables (ou tout site à caractère patrimonial sans protection particulière), il est ainsi préférable de travailler de concert avec les services des collectivités territoriales et les Architectes des Bâtiments de France.

C'est dans ce sens qu'un partenariat entre l'Anah et le ministère

de la Culture vient d'être noué. Dans ce cadre, une première réunion de travail avec les Architectes des Bâtiments de France a eu lieu consacrée au partage des outils et savoir-faire et à l'amélioration des interventions en centre ancien : curetage, sécurité incendie, accessibilité.... L'Anah est également partenaire de l'association Sites&Cités Remarquables à qui elle a confié, en 2017, la conduite d'une étude sur les pratiques européennes en matière d'habitat ancien.

L'Anah, au travers de l'Appel à Manifestation d'Intérêt pour 54 centres-bourgs et de l'expérimentation de revitalisation d'une vingtaine de centres historiques de villes petites et moyennes faisant suite au rapport d'Yves Dauge, apporte son expertise pour redonner de l'attractivité à la centralité aux petites ou moyennes villes. Désormais c'est également dans le cadre du programme gouvernemental « Action Cœur de Ville » qu'elle intervient. 222 villes moyennes ont ainsi la possibilité de dynamiser leurs commerces de centre-ville, restaurer les logements et rénover leurs espaces publics.

« Action Cœur de Ville » prévoit 5 milliards d'euros d'aide sur 5 ans,



Rodez (Aveyron)

dont 1,2 milliard de l'Anah : 200 millions d'euros pour l'ingénierie et 1 milliard d'aide aux travaux. 70% des 222 villes sélectionnées ont déjà engagé des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Elles pourront désormais aller plus loin dans leurs actions de réhabilitation de l'habitat en centre ancien. Afin de les accompagner dans ces actions souvent complexes, le conseil d'administration de l'Anah a voté, en novembre dernier, le financement d'un chef de projet en collectivité dédié au pilotage de ces opérations.

**D'où vous viennent vos fonds et quels seront vos modes de financement (par rapport à la mission pour la réhabilitation des centres anciens) ?**

Pour 2018, le budget d'intervention de l'Anah est de 799,1 millions d'euros. Nos deux principales recettes viennent de la vente aux enchères des quotas carbone et d'une subvention du ministère de la cohésion des territoires. Nos objectifs prioritaires sont la réhabilitation de 104 000 logements par an dont 75 000 ménages aidés pour la rénovation énergétique de leur logement. ■



La place d'Armes rénovée à Sedan (Ardennes)

## REDONNER L'ENVIE DES CENTRES-VILLES

Par **Didier Herbillon**, Maire de Sedan, et Vice-Président de Sites et Cités Remarquables de France.

**Le centre ancien devrait être le cœur de nos villes, le lieu de l'identité de ses habitants, du lien social et de dynamisme économique. Pour redonner l'envie des centres-villes, il est nécessaire de relancer leurs fonctions historiques.**

La revitalisation des centres anciens est depuis plusieurs mois une question d'actualité qui intéresse de nombreux médias. C'est la conséquence d'un long et obstiné travail de sensibilisation de l'opinion publique et de nos gouvernants sur le sujet, mené par de nombreux élus de villes moyennes, souvent regroupés au sein de l'association nationale des Sites et Cités Remarquables de France et

autour d'Yves Dauge dont le combat pour cette cause est remarquable.

Il faut dire qu'il y avait urgence tant la situation d'une grande majorité des centres anciens de nos villes moyennes est préoccupante. Les maux dont ils souffrent sont nombreux. La vacance commerciale atteint des records (de 10 à 25% parfois). L'habitabilité est très dégradée avec de nombreux logements insalubres ou/et indignes.

La vacance et la paupérisation en centre ancien en sont des conséquences constatées partout. Et du même coup le patrimoine bâti, souvent remarquable s'est dégradé (c'est le cas à Sedan avec de nombreuses manufactures du XIX<sup>e</sup> siècle qui, transformées en logements dans des conditions peu respectueuses de la qualité de vie des habitants, se sont très vite dégradées et ont progressivement été abandonnées).



Rue du centre ancien de Sedan

Le centre ancien qui devait être le cœur de nos villes, le lieu du lien social (par la présence des commerces et du triptyque hôtels-café-restaurants), le lieu identitaire des habitants (le patrimoine bâti comme témoignage historique de la cité) et de ce fait leur fierté, un espace de dynamisme économique (commerces, tourisme, services) est au contraire en passe de se vider de son sang !

Sans revenir sur les causes, il est urgent de travailler à la mise en place d'une politique de dimension nationale en faveur de la revitalisation des centres anciens. Car les causes sont sensiblement les mêmes partout et produisent par conséquent les mêmes effets dévastateurs partout.

La confluence des problèmes oblige à une réponse globale et à des actions coordonnées et concomitantes. Il est nécessaire de repenser nos centres anciens

dans le cadre de ce qui constitue l'objectif même de l'urbanisme : rendre la ville (et tout particulièrement son centre) la plus agréable possible à vivre.

Mais il faut aussi les protéger des agressions extérieures car sinon il est peu probable que la revitalisation attendue soit au bout du chemin. Commençons donc par ce point. Ce qui « saute aux yeux » quand on déambule dans nos centres aujourd'hui ce sont les magasins fermés et leurs vitrines vides qui sont autant de cicatrices d'une commercialité en berne. Il est vital de décréter un moratoire de la construction et de l'extension de zones commerciales périphériques pour protéger les commerces de centre-ville. C'est une étape nécessaire mais insuffisante.

Le plus important, je crois, est de redonner l'envie des centres-villes : il est besoin de relancer leurs

fonctions historiques. Le centre doit attirer pour sa commercialité (on vient de l'évoquer). Il faut l'imaginer comme un supermarché : l'offre doit y être complète et qualitative. Il doit attirer parce qu'il est le lieu de rencontre au sens du forum romain. On y vient se divertir, on y vient se rencontrer, on y vient déjeuner et prendre un verre en terrasse. On y vient profiter du marché hebdomadaire. On y vient aussi pour son caractère patrimonial. Souvent les monuments emblématiques d'une ville s'y trouvent.

### Cœur de ville, Cœur de vie ! ... et donc cœur économique

Le centre c'est aussi l'image de la ville. Le touriste visite assez rarement les quartiers périphériques d'une ville, il est attiré par le centre, presque par obligation car la signalétique l'y invite et quand ce centre cumule tous les handicaps que j'ai évoqués alors l'impression laissée est désastreuse et c'est souvent dramatique car les commentaires post-visite (relayés par les réseaux sociaux) ne manqueront pas de dissuader les apprentis touristes...

Redonner l'envie des centres-villes (toujours ou presque centres anciens) passe par leur requalification. Rendons à nos cœurs de villes leur fonction de centralité. Espaces soignés, mobiliers urbains de qualité, place du piéton privilégié, parcours urbains pensés vers le centre en liaison avec les quartiers périphériques comme autant de liens, comme autant de veines irrigantes d'un centre qui deviendra alors « the place to be ».

Je rêve. J'idéalise. Sans doute car la réalité est plus prosaïque : les moyens financiers manquent. La mise en œuvre de telles politiques urbanistiques ne suffit pas. Il faut ensuite animer nos centres pour



© JEAN MARIE CHARLOT

La place de Crussy à Sedan

créer les flux qui les consacreront comme lieux de fête, de convivialité et de culture. Bref donner l'envie de centre-ville.

Si tant est que toutes ces politiques soient engagées, il demeurera cependant un travail considérable à entreprendre. Le centre ancien ne peut se satisfaire de redevenir un lieu de rencontre, de convivialité, de culture, il doit redevenir un lieu de résidence. Entre paupérisation totale et gentrification, il est important de trouver une voie moyenne qui permette une mixité sociale bien vécue. Probablement une mixité de frottement plus que de palier. La tâche est gigantesque et dans nos centres anciens protégés par un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), il est souvent difficile de faire évoluer des logements de faible habitabilité en logements dignes de la demande d'aujourd'hui. Cela nécessite une

évolution de ces PSMV vers un assouplissement intelligent : permettre des curetages de cœur d'îlots, des remembrements internes, des mises en place d'ascenseurs, etc. Du qualitatif respectueux de la qualité architecturale et patrimoniale. Vivre en centre ancien cumulerait alors amour du patrimoine et qualité résidentielle. Avant d'entreprendre des projets de réhabilitation dans le centre de Sedan, je me pose la question : aurais-je à l'issue des travaux l'envie d'y vivre ?

### Besoin d'une aide massive

Mon propos est global car ce n'est que par une politique globale que nous pourrions espérer redonner vie à nos centres. Cela nous impose de mobiliser d'énormes moyens en négligeant peut-être les autres quartiers de la ville (et donc de prendre des risques politiques) mais si le cœur ne bat pas

fort, c'est l'ensemble de l'organisme urbain qui s'affaiblira. La plupart de nos villes ont un besoin impérieux de l'aide massive de l'Etat et des Régions pour espérer relever cet immense challenge ; le programme « Cœur de Ville » lancé par l'Etat a parfaitement intégré l'ensemble des causes de nos problèmes et les a déclinées en thématiques pertinentes dans lesquelles les actions de revitalisation seront lancées. Oui, mais les moyens fléchés vers ce programme participent du seul droit commun... Je crains que cela soit notoirement insuffisant. C'est d'un véritable Plan de Rénovation Urbaine (PRU) en faveur des centres anciens dont nous avons besoin.

Le programme « Cœur de Ville » a toutefois le mérite d'exister et de poser clairement les enjeux d'un sujet qui relève de l'aménagement du territoire dans un contexte de métropolisation de notre pays. ■

# Villes moyennes, fer de lance de la redynamisation des territoires ruraux ?

Pour Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, les villes moyennes doivent être aidées pour devenir « le fer de lance de la redynamisation des territoires fragiles notamment des territoires ruraux ». Ce qui ne semble pas convaincre l'association des Maires Ruraux de France (lire p.36).

## UN PLAN POUR REDONNER CONFIANCE

Par Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires.

**A**u Ministère de la Cohésion des Territoires, nous avons une conviction, qui est plus largement celle du Gouvernement : beaucoup de nos villes moyennes souffrent mais ont de l'avenir et un fort potentiel de développement. Avec les évolutions liées à la mobilité, l'arrivée de la fibre optique, les nouvelles façons de travailler et de consommer, elles offrent une solution alternative à la vie en périphérie des métropoles ou des

grandes villes. Elles offrent une qualité de services, un espace à échelle humaine, une authenticité qui constituent un atout remarquable. Le plan Action Cœur de Ville relève le défi de leur redonner confiance pour que les villes moyennes où habitent le quart de nos concitoyens soient le fer de lance de la redynamisation des territoires ruraux. Les Français sont attachés à leurs centres-villes et sont

désireux de les voir évoluer dans un sens plus moderne : ils souhaitent pour la plupart un retour de commerces de proximité, l'installation de plus d'espaces verts ou encore l'utilisation plus importante du numérique.

### Evaluer le dispositif Malraux

L'un des 5 axes du Plan Action Cœur de Ville est bien de mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine. Car rénover un centre-ville c'est très souvent rénover un centre ancien également. Cet axe a ainsi la même importance que le volet commercial ou l'habitat. Les conventions cadres, qui formaliseront l'accord des partenaires pour investir localement sur ces territoires tel un « pacte d'associés », seront donc obligées de contenir un volet traitant de la revalorisation du patrimoine.

Nos villes moyennes sont souvent des villes à l'histoire ancienne et au patrimoine riche qui contribuent à leur identité et à leur rayonnement national, et même parfois mondial. Le centre-ville raconte une histoire. Afin de préserver et mettre en valeur ce patrimoine parfois dégradé ou vide de

### Contrats cadres pluriannuels signés par les préfets

Ces 222 villes moyennes et leurs intercommunalités se verront proposer un contrat cadre définissant le périmètre d'action comme des moyens engagés, et signé par le préfet de département qui devra coordonner les moyens de l'Etat en faveur de ce plan d'action local. « Celui-ci engagera tant la commune que son intercommunalité et les partenaires publics et privés du plan autour de cinq axes structurants pour l'attractivité des villes moyennes », détaille le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), coordinateur de ce dispositif au niveau national qui doit mobiliser cinq milliards d'euros, sur cinq ans... et autour de cinq axes :

- réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- développement économique et commercial équilibré ;
- accessibilité, mobilité et connexions ;
- mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- accès aux équipements et aux services publics.

222 villes  
bénéficiaires  
du  
plan ACTION  
Cœur de ville



◆ DAX Ville retenue dans le plan Action cœur de ville  
\* Ville retenue dans le plan au titre de la démarche « Expérimentation ville patrimoniale »



Carte des villes retenues pour « Action cœur de ville »

ses occupants, j'ai souhaité engager, avec mes collègues de l'Économie et des Finances et de la Culture, une mission d'évaluation du dispositif fiscal dit « Malraux ». Ce dispositif est un outil particulièrement important car il permet

d'attirer des investisseurs privés pour la rénovation des centres anciens situés en sites patrimoniaux protégés. L'objectif est donc de voir comment le rendre plus efficace au profit des villes moyennes. ■

CINQ MILLIARDS D'EUROS, EN PARTIE DÉJÀ ENGAGÉS ET UN PORTAIL CRÉÉ

Les cinq milliards d'euros mobilisent des moyens déjà connus, « recyclant » des enveloppes déjà engagées et dont une partie sont consentis sous forme de prêts aux collectivités concernées :

- 1 milliard d'euros de la Caisse des dépôts, en fonds propres, et 700 millions en prêts,
- 1,5 milliard d'Action Logement,
- et 1,2 milliard de l'Anah.

Un portail «cœur de ville» a été créé pour les élus et cadres territoriaux des villes retenues ou non, rassemblant expériences exemplaires et outils de redynamisation : <https://www.entreprises.gouv.fr/coeur-de-ville>

© MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

# CŒURS DE VILLAGE : LES OUBLIÉS DANS LE TABLEAU

Par Cédric Szabo, directeur de l'Association des Maires ruraux de France.

Notre pays est schizophrène. Il ne cesse de parler ruralité, d'en chanter les louanges mais au premier carrefour, il perpétue ses travers en favorisant l'urbain. Rien de nouveau sous le soleil. Et entendons-nous bien, dire qu'il favorise ne signifie pas que le rural n'a rien mais qu'il a moins, parfois beaucoup moins. Alors qu'il a besoin de plus. Pourquoi ?

D'abord parce que les équations budgétaires lui sont, en solde, globalement défavorables. Les éléments sur les mécanismes de dotation sont éloquentes. Et leurs conséquences avec : plus d'ingénierie par habitant dans les villes signifie que l'accessibilité aux outils de droit commun sont plus simples.

Les outils tels que le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) sont en réduction alors que le nombre de villages et de villes à aménager ne diminue pas ; leur utilisation a plutôt favorisé, ces dernières décennies, les programmes de petites ou moyennes villes que l'irrigation au bénéfice des villages.

Autre raison, l'expression récente du Président de la République appelant à une politique de « rééquilibrage » au bénéfice des territoires délaissés, des banlieues

aux mondes ruraux dans leur diversité. Arrêtons-nous sur une définition simple du verbe : redonner un équilibre. C'est donc la reconnaissance d'un déséquilibre néfaste, si l'on en croit la volonté verbale du Président. Enfin, raison majeure, le nombre de cœurs de villages. Il est singulier en France du fait de la richesse que constitue le maillage de notre pays par cette capillarité communale. En conséquence, les besoins sont majeurs. Rappelons que plus de 32 000 communes sont rurales.

## Intégrer la notion de territoires

Appliqué à la question de la rénovation du patrimoine et des centres, le programme de revitalisation des centres-bourgs lancé en 2014 avait cette vertu de répondre aux enjeux dans les principes. Mais avec des moyens sans rapport avec la richesse de notre pays et sa responsabilité à réinventer son écrin patrimonial dans l'ensemble du territoire. Que dire dès lors du programme « Cœur de ville » si ce n'est qu'il incarne « à merveille » les principes récurrents évoqués plus haut ? Priorité à l'urbain, exclusion des projets déposés par des communes dont la population est inférieure en pratique à 10 000 habitants. Au final, 222 communes retenues sur un stock de

moins de 1 000 villes dans cette strate (+ 10 000 h.), soit près de 20 %. Si on y ajoute la somme, rondelette, 5 Md€, appliquée aux villages, la France aurait un autre visage !

C'est tout l'enjeu de l'apport de l'Association des Maires ruraux de France à l'aune de la révision constitutionnelle. Elle propose d'y intégrer la notion de « territoires ». Aussi curieux que cela puisse paraître, le mot est absent du texte de 1958. Elle a la faiblesse de penser que s'il y était, le regard que les protagonistes de tous ordres pourrait changer et ouvrir un champ des possibles propice à la rénovation des centres anciens des communes rurales.

Le défi est majeur parce qu'urgent. Les campagnes sont investies par de nouvelles populations, la responsabilité des élus à contribuer, à la ville comme à la campagne, à ne pas consommer plus les terres agricoles ; tout ceci démontre la pertinence de mettre en place une opération « cœur de village » qui respecte le pays dans sa diversité. Les centres-bourgs ou les bourgs-centres ne se mutualisent pas, ne peuvent être fusionnés. Par contre ils peuvent et doivent être entretenus. Aider les communes rurales et leurs élus à le faire devient une impérieuse nécessité. ■



© DANIEL JOLIVER / WIKIMÉDIA COMMONS

Gargilesse-Dampierre (Indre)

## Un programme de revitalisation des centres-bourgs

Afin de lutter contre la perte d'attractivité de nombreuses petites communes, le Gouvernement a lancé au début de l'été 2014 un programme expérimental d'une durée de 6 ans pour la revitalisation des centres-bourgs (de moins de 10.000 habitants et exerçant des fonctions de centralité pour leur bassin de vie).

54 lauréats ont été retenus.

L'expérimentation centres-bourgs cherche notamment à :

- Dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, en développant des activités productives et résidentielles ;
- Améliorer le cadre de vie des populations, en offrant notamment des logements de qualité et un meilleur accès aux services de proximité ;
- Accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

Deux types de territoires sont visés :

- Aux communes rurales qui connaissent un déclin démographique, ou un affaiblissement de leurs fonctions de centralité (offre de services, activités marchandes et économiques en général...), et qui sont confrontées à une dévitalisation de leur centre, éventuellement accompagnée d'un développement de zones pavillonnaires périphériques ;
- aux communes gagnées par la périurbanisation (bourgs dans les troisièmes couronnes périurbaines) qui voient augmenter la demande de logements, d'équipements et de services et pourraient servir de point d'ancrage à un développement périurbain mieux maîtrisé.

# LE PROBLÈME DES CENTRES ANCIENS EST D'ABORD LIÉ AU « VIVRE ENSEMBLE »

Entretien avec **Patrice Besse**, agent immobilier spécialisé dans la vente de bâtiments de caractère.

**L'habitat en centres anciens a des atouts qu'il conviendrait de valoriser, en redonnant notamment à ces centres une véritable vie sociale.**

**En votre qualité d'agent immobilier spécialisé dans la vente de biens de caractère, quelle est la part de votre activité en centre ancien ? Partagez-vous le constat que l'immobilier propose des biens souvent sans luminosité, avec des pièces trop petites, sans confort, mal isolées ? Quels sont les avantages pour vous de vivre en centre ancien ?**

Aujourd'hui les grands espaces lumineux sont à la mode. Les citadins en mal d'espace en sont les premiers clients. Les centres-villes sont donc désertés au profit d'un habitat moderne. Cependant une tendance de fonds se fait sentir qui, favorisée par des prix très bas et un besoin de lien social, de commerce et de culture, pousse beaucoup de clients à réinvestir nos centres-villes et villages.

Les professionnels de l'immobilier, marchands de biens, foncière ou utilisateurs directs de locaux professionnels s'intéressent aussi à ce marché qui présente des rentabilités beaucoup plus fortes que dans les grands centres urbains. Nombreux sont, par exemple les hôteliers, prêts à exercer leur métier dans des centres aujourd'hui

un peu abandonnés mais au développement prometteur. Une chambre à Paris peut coûter 1M€ et en province 100 000€....

Autre exemple particulièrement révélateur de cette tendance, la venue dans les centres-villes de moyenne importance des grandes marques de distribution alimentaire. Ces groupes eux-mêmes anticipent cet engouement pour les centres urbains.

En centre ancien, on peut parfois acheter une maison du XV<sup>e</sup> siècle de 15 à 30 000€. Finalement les maisons en lotissements, avec une durée de vie éphémère, reviennent beaucoup plus chères que la réinterprétation de maisons anciennes, lieux identitaires de notre patrimoine, au même titre que nos mairies, écoles ou clochers.

Vivre dans des lotissements à la périphérie des villes, c'est s'exclure de la cité. Voyez ce que les cités HLM posent actuellement comme problèmes à nos hommes politiques, voyez comment sont répartis les logements sociaux. Fini les grands ensembles en périphérie de villes, au contraire, un dispersement dans les villes et même quelques fois dans l'habitat ancien.

Les habitations en centres-villes ne sont pas inadaptées en soi aux besoins actuels. Le patrimoine s'est toujours adapté aux siècles qu'il a traversés. On ne fait pas vivre le patrimoine si on ne le modifie pas. Les Architectes des Bâtiments de France sont de plus en plus ouverts sur la question.

Le problème des centres anciens est un problème profond et social, lié au « vivre-ensemble ».

Par exemple en Italie, il existe une multitude de petits commerces indépendants qui résistent à tout parce qu'ils sont tenus par des familles entières. Il existe une vie dans laquelle on n'exclue pas les anciens. On les garde avec soi et ils participent à la vie de la ville ou du village en gardant un rôle social et économique. Les opérations de défiscalisation dans des maisons de retraite est une spécialité française...

Le programme « Action cœur de ville » est une bonne initiative mais ce n'est pas suffisant. Il faudrait qu'il s'accompagne d'un programme de fond. Il faut s'intéresser au petit patrimoine rural, source de développement économique. ■



## SUPPRIMER L'AVIS CONFORME DE L'ABF : UNE GRAVE ERREUR !

Par **Jean-Pierre Leleux**, sénateur des Alpes-Maritimes et président de la Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture.

**Tel le monstre du Loch Ness, le débat sur le maintien, ou non, de l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) pour autoriser les travaux dans les espaces protégés (1) resurgit de façon récurrente.**

Il est vrai que les relations entre les élus locaux et les ABF n'ont pas toujours été un long fleuve tranquille. Les premiers estimant que le fonctionnaire d'Etat en charge de veiller à la préservation du patrimoine s'obstine à freiner leurs projets de développement. Et les seconds qui, soucieux de la mission qui leur est confiée, entendent que ne soient pas définitivement détruits les héritages du passé. Deux objectifs d'intérêt général, au demeurant tout à fait louables mais pas toujours facilement conciliables ? Déjà, en 1962, André Malraux avait souligné

ce paradoxe, et disait : « Il s'agit de concilier deux impératifs qui peuvent paraître opposés : conserver notre patrimoine architectural et historique et améliorer les conditions de vie et de travail des Français. L'un ou l'autre peut sembler simple, l'un et l'autre peut être assez difficile ».

Nous pensons honnêtement avoir tranché cette question à l'occasion d'un riche et fructueux débat lors de l'examen de la loi LCAP promulguée le 7 juillet 2016. Malgré les tentatives de suppression de « l'avis conforme », celui-ci avait été maintenu moyennant, en cas de désaccord entre

la collectivité et l'ABF, une consultation préalable de la Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture (présidée par un élu), avant l'arbitrage du Préfet de Région. Le maire et l'ABF peuvent désormais s'y exprimer en toute transparence et ainsi éclairer l'arbitrage du Préfet. Cette loi fut votée à la quasi-unanimité des deux assemblées.

Pourtant, depuis 2016, pas moins de trois textes législatifs ont resurgi pour supprimer, ou affaiblir, une fois

(1) Sites patrimoniaux remarquables et abords des monuments historiques

encore, le pouvoir de veto de l'ABF, autrement dit « l'avis conforme », au profit d'un « avis simple », lequel ne s'impose pas à l'autorité locale.

Le premier, déposé sous forme de proposition de loi au lendemain du vote de la loi LCAP, semblait ignorer les dispositifs de la loi à peine votée. Son article 9 concernait uniquement les abords de Monuments Historiques et préconisait, à titre expérimental pour les communes volontaires, que l'ABF fournisse à l'autorité locale ses prescriptions sur le périmètre considéré. C'était ignorer que les « abords délimités » (dits « périmètres intelligents »), créés par la loi LCAP devraient être désormais proposés par l'ABF lui-même, en concertation avec l'autorité locale, et soumis à enquête publique avant d'être intégrés dans les plans locaux d'urbanisme. Cette proposition de loi n'a donc jamais été adoptée.

La deuxième menace a failli venir du texte proposé, en juin dernier, sous forme de proposition de loi au Sénat portant création d'un « Pacte pour la Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs ». Là, il s'agissait ni plus ni moins que de contraindre les ABF à appliquer une curieuse « directive nationale » cosignée par les deux ministres de la Culture et de l'Urbanisme et à déroger, dans les périmètres de revitalisation, dits OSER, aux règles élaborées dans la concertation locale entre le maire, le préfet, les acteurs du patrimoine et devenues opposables après enquête publique. Heureusement un dialogue fructueux avec les auteurs de la proposition de loi a pu aboutir au maintien de l'avis conforme.

La troisième menace s'était nichée dans l'article 15 de la loi sur le logement dite « loi ELAN » et a été mise à exécution lors de la séance du Sénat du 18 juillet dernier. Cet article tendait à transformer l'avis conforme de l'ABF en avis simple pour les installations de téléphonie mobile dans les espaces protégés,

pour les travaux sur les immeubles d'habitations dites « indignes » et sur les immeubles frappés d'un « arrêté de péril ». Or c'était justement pour ne pas laisser « partir en gravats » ces sites délabrés qu'André Malraux, en 1962, avait fait voter la loi qui porte son nom et qui a sauvé de la démolition les plus beaux centres-villes de France. En séance, malgré mon engagement, au nom de la commission « Culture », dont j'étais le rapporteur pour avis, mes amendements en faveur du maintien de l'avis conforme ont été rejetés par 174 voix contre 168.

### Est-il raisonnable de vouloir légiférer sur le même sujet une fois par an ?

Et installer ainsi une instabilité juridique dommageable pour les acteurs de terrain sans même attendre que des législations les plus récentes produisent leurs effets. Pour avoir été pendant près de vingt ans le maire d'une ville médiévale complexe (Ndlr : Grasse dans les Alpes-Maritimes), et y ayant instruit et géré un secteur sauvegardé et un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), pour être encore le président actif de la Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture et pour avoir été, avec ma collègue Françoise Férat, co-rapporteur au Sénat de la Loi LCAP, je m'élève tant contre cette instabilité législative que sur cette remise en cause récurrente de l'avis conforme de l'ABF. J'entends dire que ce dernier retarde les délais d'instruction des demandes d'autorisations de travaux. Je vérifie et j'observe que tous les avis sont donnés dans un délai légal maximal de deux mois (il avait été ramené de quatre à deux mois dans la foulée de la loi LCAP) et que la moyenne est de 22 jours. On me rétorque que ce n'est pas tant les délais qui sont pénalisants que le blocage des dossiers provoqué par les avis « non conformes ». Je

remarque alors que cela représente 6,6 % des cas et que ce pourcentage ne s'élève qu'à 0,1 % après engagement d'un dialogue.

On me dit aussi qu'il y eut des ABF qui, forts d'un pouvoir considéré comme exorbitant, ont pu être particulièrement désagréables, à l'égard de l'autorité locale. J'en ai connus mais j'atteste que ces comportements se sont considérablement améliorés ces dernières années. Notamment depuis qu'un recours pour contester son avis a été institué. Il faut désormais apaiser ce débat et laisser évoluer positivement la relation élu/ABF par quelques mesures qui n'ont absolument pas besoin de la loi pour cela.

- Obliger le maire et l'ABF à collaborer dès le début de l'instruction d'un projet.

- Faire établir par la Direction Générale des Patrimoines, une instruction tendant à harmoniser les doctrines patrimoniales, notamment dans les « abords », appliquées par les ABF dans le pays.

- Prévoir, à l'École de Chaillot, un module d'enseignement tendant à former les ABF à une culture de dialogue et de pédagogie pour être capable d'apporter aux élus locaux une véritable Ingénierie.

- Communiquer davantage sur les voies de recours très simples dont dispose le maire pour contester l'avis de l'ABF et considérer ce recours comme une faculté normale de son droit. Il faut que le Préfet se prononce systématiquement dans le cadre de ces recours, ne serait-ce que pour construire une jurisprudence. L'ABF est un rempart aux atteintes potentielles irréparables, et aux outrages toujours possibles faits à notre héritage patrimonial. Aujourd'hui, c'est lui qu'il faut protéger.

Sachons rappeler qu'il lui arrive fréquemment de protéger le maire. Plutôt que d'affaiblir son rôle et son action, renforçons ses moyens qui manquent cruellement ! ■

# ABF : L'URGENCE DE COMPRENDRE LES VRAIES QUESTIONS

Par Yves Dauge, ancien sénateur d'Indre-et-Loire et auteur du rapport sur la revitalisation des centres anciens des villes moyennes : « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés ».

## Le débat sur l'avis conforme ou simple des Architectes des Bâtiments de France est caricatural et témoigne d'une absence de vision et de compréhension des vraies questions.

Tout le monde s'accorde pour dire que c'est dans la collégialité entre tous les acteurs qu'il faut trouver un accord sur les projets publics ou privés d'aménagement et de revitalisation des quartiers anciens, que ce soit dans les périmètres des abords ou les Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR). Cet accord suppose que l'on construise des compromis acceptables autour d'opérations architecturales et urbaines entre partenaires (Etat, collectivités, investisseurs, propriétaires...) dans une approche de projet qui prenne en compte la territorialité du SPR, ce qui permet de hiérarchiser les questions. Les commissions locales du patrimoine créées par la loi LCAP doivent être missionnées pour assurer ce rôle.

Malheureusement, pour élaborer ces compromis, les Unités Départementales de l'Architecture et du Patrimoine (UDAP) manquent de compétences et de moyens, ce qui implique le renforcement de leurs effectifs (de nombreux postes sont vacants) et le développement de formations pour les ABF et leurs services, plus adaptées aux réalités locales et aux évolutions des politiques du patrimoine.

Cette situation implique l'embauche urgente dans certains services d'UDAP très tendus, d'architectes professionnels, rompus à l'exercice du projet et à la négociation qui seraient choisis sur dossier et non par concours. Trop d'architectes qui seraient utiles pour relever ce défi sont en manque d'activités ou au chômage. Une première expérience devrait être faite dans une douzaine d'UDAP. Enfin ceci supposerait aussi que l'on se dirige vers une fusion des services départementaux entre les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) et les directions départementales

des territoires et de la mer (DDTM). Sans attendre une telle fusion, il y a urgence à ce que ces services travaillent étroitement ensemble. Tous ces sujets devraient faire l'objet d'une directive interministérielle qui clarifierait la position de l'Etat sur la politique du patrimoine et de la revitalisation des centres historiques et donnerait aux services, une ligne politique claire alors que l'on souffre souvent sur le terrain de comportements mal compris voire contradictoires. Si l'on veut bien aborder les sujets de cette façon, on comprend que le débat sur l'avis de l'ABF est totalement dépassé. ■

