Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 39-40 (1967)

Heft: 10

Artikel: La rénovation urbaine et l'avenir de la ville

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126325

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Congrès de la Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires
Berlin, 27 août–2 septembre 1967

La rénovation urbaine et l'avenir de la ville

La Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires (FIHUAT), dont le siège est à La Haye, et à laquelle est affiliée l'Union suisse pour l'amélioration du logement, présidée par M. Maurice Langlet, a tenu, à Berlin, du 27 août au 2 septembre, un congrès international. Cette manifestation se place entre deux congrès mondiaux, le XXVIIIe, qui a eu lieu à Tokyo en 1966 et le XXIXe, qui se tiendra en 1968 à Philadelphie.
Après avoir étudié à Tokyo, notamment, les incidences de la circulation sur les structures urbaines, la FIHUAT a abordé, à Berlin, les problèmes de la rénovation urbaine, vaste sujet qu'elle ne prétendait pas épuiser.

Le congrès, auquel ont participé 780 délégués représentant 36 pays des cinq continents, avait pour thème: «La rénovation urbaine et l'avenir des villes». Les débats ont été divisés en trois parties:

- rénovation urbaine et fonctions urbaines, sur le rapport de M. le professeur Wissink (Pays-Bas), présenté au cours d'une séance présidée par M. Langlet, président de la Confédération française pour l'habitation et l'urbanisme;
- rénovation urbaine et conceptions d'urbanisme, sur le rapport de M. le professeur R.-E. Nicoll (Royaume-Uni), exposé au cours d'une séance présidée par M. A. Dean Swarzel (Etats-Unis);
- participations publiques et privées à la rénovation urbaine, sur le rapport de M. Campanello (Suède), présenté au cours d'une séance présidée par M. Vagn Rud Nielsen (Danemark).

Une discussion générale eut ensuite lieu sous la présidence de M. le professeur Hollatz (Allemagne), en vue de dégager les termes d'une résolution finale que l'on trouvera plus loin. La brièveté de cette dernière tient à la volonté nettement marquée par la majorité du congrès de se limiter à l'essentiel, dans un texte clair et concis qui puisse faire l'objet d'une large publication par la presse, et ne pas rebuter la patience du public. Ainsi le congrès a-t-il refusé, estimant ne disposer que d'une expérience encore incomplète, de promulguer ce qu'un orateur a pu appeler la «Charte de Berlin» de la rénovation urbaine.
Une première impression s'est dégagée des travaux du congrès: celle qu'il faudrait mieux cerner ce qu'on entend par rénovation urbaine. Pour certains, dont l'un des rapporteurs, la simple modernisation intérieure des bâtiments d'une ville, notamment les logements, peut être considérée comme «rénovation urbaine». Pour d'autres, cette rénovation semble apparaître principalement comme le moyen de sauvegarder les bâtiments présentant une valeur historique et architecturale, mis en péril par les assauts de la modernisation.
Pour la majorité des congressistes cependant, la rénovation urbaine est un concept beaucoup plus large, et les actions ci-dessus mentionnées n'en sont que des composantes. De même, la création de nouvelles infrastructures de circulation, qui a été généralement reconnue comme l'un des éléments déterminants de la rénovation, ne saurait à elle seule être considérée comme rénovation urbaine.
Ce que les participants ont pu constater, c'est que partout, même dans les pays disposant d'une grande expérience, de grands moyens financiers ou de législations au point, la rénovation urbaine pose de difficiles problèmes, qui n'ont été nulle part parfaitement et tous résolus: difficultés pour les habitants, locataires, propriétaires, commerçants, industriels, etc., des zones à rénover; manque de conviction – ou incapacité financière – des propriétaires pour s'associer à la rénovation, et également défiance des organismes rénovateurs à l'endroit de cette association; conflits sur les constructions qui doivent ou peuvent être conservées pour leur valeur historique ou architecturale; poids des dépenses «non rentables», en termes étroitement financiers (comme les équipements sociaux et sanitaires), et tendance à l'accroissement excessif de la densification des bâtiments rentables; difficultés pour obtenir des pouvoirs publics les financements nécessaires et les législations adéquates, mais aussi, difficultés pour obtenir des pouvoirs publics qu'ils n'assortissent pas leurs crédits de réglementations abusives et trop contraignantes, notamment dans le domaine de l'urbanisme.
Enfin, l'une des idées centrales du congrès semble avoir été que la rénovation urbaine ne doit être considérée ni comme un phénomène passager, ni comme un phénomène étroitement localisé. Les congressistes ont paru unanimes à considérer que les villes actuelles sont entrées dans une période de rénovation qui n'est pas près de prendre fin, certains même ayant parlé de «rénovation continue», et que la restructuration de telle ou telle partie d'une ville ne peut jamais être considérée comme une fin en soi, mais qu'elle doit s'intégrer dans la rénovation non seulement de l'ensemble de la ville, mais aussi de toute la région sur laquelle cette ville exerce son attraction.
Nous publions ci-après de larges extraits des rapports soumis à la discussion du congrès et la résolution finale.

Les rapports présentés au congrès

Trois rapports ont été soumis à la discussion du congrès: le premier, présenté par le professeur Wissink (Pays-Bas), avait pour thème: «Rénovation et fonctions urbaines»; le deuxième, présenté par le professeur Nicoll (Royaume-Uni), avait pour thème «Rénovation urbaine et conceptions d'urbanisme»; le troisième, sur le thème «Participations publiques et privées à la rénovation urbaine», était présenté par M. Louis Campanello (Suède).

Rénovation urbaine et fonctions urbaines par M. le professeur Wissink

M. le professeur Wissink (Pays-Bas) a pris, pour introduction de son rapport, celle de la communication française: «La rénovation urbaine était autrefois spontanée, sans qu'on éprouve ni le besoin d'en parler, ni le besoin d'institutions distinctes pour la réaliser. Mais les transformations de notre temps sont si rapides que le rythme du remplacement naturel des cellules urbaines vieillies ne suffit plus, quels que soient les pays et les régimes. La nécessité d'une rénovation urbaine consciente, volontaire, est un phénomène contemporain et mondial.

» La rénovation urbaine pourrait être définie comme tout changement progressif dans la forme et la structure physiques des régions urbaines, inclus les changements causés par l'extension de la zone construite. Le «réaménagement urbain» (ou reconstruction) aurait alors trait aux travaux de rénovation qui produisent des changements dans la zone construite. Si, lors des discussions de ce congrès on veut éviter des digressions sans fin, on devrait insister sur ce dernier champ d'action, sans évidemment négliger ses relations avec ses répercussions sur l'extension urbaine.

» D'après l'usage courant, les deux termes impliquent en général une échelle assez large d'opérations et par conséquent, au moins jusqu'à un certain degré, l'engagement des autorités.»

Après ces remarques générales sur la rénovation urbaine, le rapporteur a abordé l'objet même de son rapport: rénovation urbaine et fonctions urbaines, précisant que le terme de «fonctions urbaines» englobait, dans son esprit, aussi bien les activités des hommes dans les villes, que les fonctions des régions où ces activités s'exercent:

« Activités et emplacement font partie d'un système d'ensemble, situé dans l'espace; ce système englobe la région urbaine, dans sa totalité.»

Ayant mis en évidence les transformations rapides et importantes de la société qui sont à la base de la rénovation urbaine, le déclin des structures anciennes, inadaptées, et les conséquences des changements de localisation des activités, le rapporteur a poursuivi:

« Il ne faut pas perdre de vue que les opérations partielles et locales de rénovation constituent des phases d'exécution d'un ensemble global de mesures, visant à assurer le développement harmonieux de la région urbaine, ainsi que le souligne la communication française. De plus, il faut noter que la planification pour la rénovation urbaine est un processus continu.

» Dans la pratique actuelle, la rénovation urbaine a un caractère assez fragmentaire et elle peut être rangée dans l'un des trois secteurs fonctionnels suivants: remplacement de maisons vieillies, réaménagement du centre, et amélioration de la circulation. Par voie de conséquence, un jugement d'ensemble concernant la grande variété des problèmes ainsi qu'une conception pour la construction de la «ville totale» de demain font toujours défaut, ainsi que l'indique la communication suédoise.»

M. Wissink, citant notamment l'Américain Scott Greer, a ensuite mis en garde le congrès contre des «généralisations excessives» en matière de rénovation urbaine, qu'il s'agisse de reconquête des centres des villes ou de la suppression de l'habitat ancien, le réaménagement devant suivre certaines tendances naturelles, et non aller à contre-courant.

« Il se peut cependant qu'il y ait des tendances qui ne puissent s'exprimer sans intervention délibérée des autorités ou sans pertes financières considérables (au moins du point de vue limité de l'économie privée). Cela n'est pas le cas exclusivement pour les installations publiques comme le réseau routier, mais également pour les agréments urbains ou nos fonctions sociales et culturelles. Celles-ci tendront à se perdre si les villes d'Europe attendent l'achèvement de processus naturels, c'est-à-dire économiques.

» Cela ne veut pas dire que dans les centres urbains européens on n'assiste pas à des processus de décentralisation. J'entends beaucoup parler des fonctions «d'agora», et dire que la continuité historique et la valeur symbolique y sont toujours présentes et sont dignes d'être conservées.

» Malgré cela, à cause des actuelles tendances de décentralisation, résultant de la croissance des villes et du progrès général des nouveaux moyens de transport, une partie de l'expansion des fonctions économiques du

centre semble se développer dans des régions facilement accessibles, en dehors du centre des affaires, où cela s'avère moins coûteux. La communication française en donne quelques exemples.

» Un immense travail nous attend encore. Non seulement les villes s'étendent à un rythme accéléré, mais encore elles nous confrontent avec des problèmes très difficiles à résoudre, par suite de formes et structures physiques vieillies.

» Ces problèmes ne peuvent être résolus du jour au lendemain; ils ne peuvent être résolus que si l'homme avec ses activités, ses besoins et ses désirs, constitue – dans le cadre d'une perspective de l'avenir – la base de notre action.

» D'après Dyckman et Isaacs, la rénovation de toutes les villes américaines, dans un délai de douze ans, coûterait à peu près mille milliards de dollars (d'après la théorie américaine actuelle pour la rénovation urbaine). De là, il résulte que, dans le cadre d'un ensemble global de mesures, il faut établir des priorités et que les opérations les moins utiles, voire nuisibles, doivent être évitées. La rénovation urbaine demande de la prudence et de la fermeté.

» Nous avons grand besoin que plus de talents se consacrent à l'étude de la société urbaine, au sens le plus large du terme, dans ses rapports directs avec la forme future et la structure spaciale des régions urbaines.»

Rénovation urbaine et conceptions d'urbanisme par M. le professeur Nicoll

Le professeur Nicoll, de l'Université de Strathclyde, Glasgow (Royaume-Uni), a traité, dans son rapport, de trois problèmes distincts de rénovation: rénovation du centre de la ville, rénovation urbaine et circulation, rénovation urbaine et protection des monuments et des sites. Il s'est notamment inspiré, pour ce rapport, de l'expérience acquise dans la rénovation de Glasgow.

La rénovation du centre de la ville

Le rapporteur a d'abord noté que c'est le plus souvent dans les centres des villes que les besoins de rénovation sont les plus importants, mais que c'est là aussi qu'ils sont les plus difficiles et les plus coûteux.

» Nous constatons normalement, en raison des disponibilités limitées en terrains et de la loi de l'offre et de la demande, qu'il se produit une hausse des valeurs foncières qui nécessite à son tour la réalisation de surfaces de plancher plus importantes afin d'assurer une rémunération économique. Les grands immeubles qui en résultent ont pour conséquence une augmentation des besoins en moyens de transport, d'où un encombrement plus important et tous les autres problèmes que nous connaissons si bien.

» Techniquement, nous pouvons trouver des solutions à la plupart de ces problèmes, pour un certain prix. Mais exprimé en termes de considérations sociales, culturelles, architecturales et d'environnement, le prix est souvent trop élevé et c'est le conflit qui surgit entre ces intérêts et les considérations d'ordre économique et technique que l'on demande à l'urbaniste de résoudre dans tout programme de rénovation affectant le centre d'une ville.»

Le rapporteur s'est ensuite attaché à définir le cadre dans lequel doit être étudié, décidé et réalisé le programme de rénovation du centre d'une ville:

« La rénovation est un investissement dans l'avenir, et il faut la considérer dans le cadre général du plan d'aménagement de la ville. Dans le cas où il s'agit de la zone centrale, ce plan devrait établir la structure essentielle de la zone, et définir:

» 1. *Fonction:* la dimension et la destination futures de la zone centrale;

» 2. *Plan d'implantation:* la distribution et la densité d'utilisation;

» 3. *Circulation:* le mouvement des véhicules et des piétons;

» 4. *Caractère:* il s'agit là d'une qualité difficile à saisir, qui nécessite de la vigilance et de l'initiative afin de s'assurer que le caractère du projet ne se perdra pas au fur et à mesure de l'avancement du programme;

» 5. *Zones d'intervention :* la définition des parties du centre de la ville qui seront susceptibles d'être rénovées dans un proche avenir.

» C'est seulement dans un cadre ainsi déterminé que les détails d'un programme de rénovation peuvent se réaliser sans qu'ils aboutissent à un rapiéçage de vieux et de neuf.

» Le but du schéma de structure consiste à donner un cadre au programme de rénovation qui tienne compte des pressions exercées par le changement, la croissance, les nouveaux aménagements, la circulation, etc., dans l'ensemble du centre urbain. L'objectif des zones d'intervention consiste à guider, à stimuler et à coordonner les diverses activités et à concentrer l'effort et les ressources dans les zones prioritaires.

» L'exécution du programme de rénovation dans des

centres urbains doit nécessairement être étalée sur une période de plusieurs années, et ce programme peut être une combinaison de plusieurs formes de rénovation: conservation, amélioration et réaménagement.»

La rénovation urbaine et la circulation

« Il est évident que c'est par les programmes de rénovation urbaine que sont créées des occasions de mettre en œuvre certains remèdes aux difficultés de la circulation dans les villes, et il est nécessaire alors de prévoir des dispositions en fonction du volume futur de la circulation.

» Etant donné qu'il existe peu de villes qui soient en mesure de penser de façon réaliste à mettre en œuvre un plan d'ensemble de la circulation, si ce n'est sur une période de temps très longue, les propositions doivent être échelonnées, et cet échelonnement peut influencer le programme général de rénovation ou subir son influence; aussi ce plan devrait-il être établi en conséquence.

» Il est maintenant généralement reconnu qu'il n'existe pas de perspective de voir se résoudre le problème grandissant posé par la circulation uniquement en construisant de plus en plus de routes ou en adaptant la structure de la ville de telle sorte qu'elle réponde aux besoins de la circulation. En revanche, grâce à des mesures de planification prises sciemment et au contrôle de l'utilisation des sols, il est possible d'influencer l'incidence, la composition et la distribution de la circulation.

» Dans le cadre des programmes de rénovation urbaine, il convient de prévoir, de ce fait, non seulement des programmes de construction de routes, mais également une vaste politique de gestion de la circulation ayant pour but de préserver les qualités de l'environnement. Il faut adopter une attitude progressiste et réaliste en ce qui concerne les espaces de stationnement des voitures, et le plan doit comprendre des directives qui deviendront nécessairement plus compliquées et impliqueront une réglementation de plus en plus sévère à mesure qu'elles seront appliquées de plus en plus près du centre de la ville.

» Dans la mesure où il existe peu de villes susceptibles de compter exclusivement sur les transports privés pour assurer les déplacements, il est nécessaire d'incorporer dans le cadre du plan général un système de transports publics. De même, le programme de rénovation urbaine doit s'assurer qu'un tel système, qu'il soit routier ou ferroviaire ou les deux à la fois, soit pourvu d'installations qui, en particulier dans la zone centrale, en fassent une alternative valable et attrayante à l'utilisation des véhicules privés.

» Enfin, à l'intérieur des zones d'environnement créées par la nouvelle hiérarchie des moyens de transport, il devient de plus en plus important de prévoir des conditions donnant la priorité au mouvement des piétons. La rénovation urbaine apporte souvent des occasions uniques d'incorporer des systèmes de circulation des piétons comportant une séparation horizontale ou verticale par rapport aux systèmes de circulation des véhicules.

» C'est face à un plan complet de transports qu'il convient de monter un programme de rénovation urbaine et de décider un programme d'investissement équilibré. La coordination de l'investissement et la concentration des ressources, tant dans le domaine de la construction que dans celui des transports, à l'intérieur de zones d'intervention déterminées, sont non seulement génératrices d'économies, mais ouvrent des possibilités d'application de techniques avancées, telles que constructions à utilisations multiples et à niveaux multiples, etc...»

La rénovation urbaine et la protection des monuments et des sites

Le professeur Nicoll a estimé que, dans le conflit qui naît la plupart du temps en ce qui concerne la conservation ou la destruction des édifices présentant une valeur historique ou architecturale dans les zones de rénovation, «le devoir de l'urbaniste consiste à diriger les opérations de rénovation sans renoncer aux valeurs offertes par des édifices dont la valeur historique ou architecturale est grande pour les générations présentes ou futures.

» Le problème est important et difficile à résoudre dans des villes dont le noyau historique constitue à l'heure actuelle le centre. Dans ce cas, la valeur potentielle des emplacements sera souvent beaucoup plus élevée que leur valeur actuelle et les pressions économiques se manifesteront en faveur d'un réaménagement. Dans ces conditions, il est capital que les édifices historiques puissent se voir affecter un usage normal. A l'exception d'un nombre de cas limité, il n'est pas possible de les laisser demeurer vides et morts.

» Si l'on ne peut trouver une nouvelle utilisation similaire à celle en vue de laquelle l'édifice avait été initialement construit, il faudra souvent adopter un système de reconstruction destiné à créer des installations modernes à l'intérieur du bâtiment original et, à la condition qu'il y soit

procédé avec beaucoup de soin et d'intérêt, il peut en résulter une très belle réussite.

» Lorsqu'il s'agit de quartiers entiers présentant une valeur historique ou architecturale, d'autres systèmes se posent. L'un d'eux est l'introduction dans ces zones d'un trafic intense qui constitue non seulement une intrusion visuelle, mais crée des dangers sur des voies qui n'ont jamais été conçues pour une circulation de ce genre et, par les vibrations qu'elle entraîne, cause des dégâts aux édifices anciens. Dans ce cas, il pourra être indispensable d'exercer une stricte surveillance sur le type d'usager autorisé à pénétrer dans ces quartiers, et leur fermeture à la circulation sera souvent justifiée.

» Les propositions pour la protection et la restauration de bâtiments ou de groupes d'édifices présentant un intérêt historique, lorsqu'on les considère isolément, sont souvent accusées par leurs adversaires de constituer des propositions antiéconomiques et, si de plus il est possible de démontrer qu'elles entravent sérieusement ou qu'elles empêchent complètement des mesures de progrès, elles risquent de perdre l'appui du public.

» C'est pourquoi il est important que des propositions de ce genre soient comprises dans le programme de rénovation urbaine de la ville comme des éléments positifs. Cela exige parfois du planificateur qu'il exerce un choix, mais il est préférable qu'il assure le maintien dans de bonnes conditions et avec l'entière approbation du public des édifices principaux ou présentant la plus grande valeur, plutôt que de tenter de les préserver tous et de les voir se détériorer et finalement disparaître, en raison du manque de ressources suffisantes et de l'absence de l'appui public.»

Participations publiques et privées à la rénovation urbaine par M. Louis Campanello

M. Louis Campanello (Göteborg, Suède) a divisé son rapport, illustré par de nombreux exemples des procédures ou réalisations citées par les communications de plusieurs délégations nationales, en cinq parties : l'«équation financière» de la rénovation; l'acquisition et l'utilisation des sols; les problèmes du relogement et de la réinstallation; le financement de la rénovation; la réalisation.

L'équation financière de la rénovation

Le rapporteur a précisé que, pour cette partie de son rapport, il entendait ne considérer que les questions purement économiques, sous l'angle de l'entreprise, de la rénovation, en faisant abstraction de toute considération socio-économique, aussi bien que de toute motivation autre que celle de stricte rentabilité économique.

» D'un point de vue de rentabilité pure, a-t-il déclaré, un immeuble est bon pour la rénovation aussitôt que son rapport – diminué des dépenses de gestion et d'entretien – tombe nettement en dessous de l'intérêt que peut produire la valeur de la parcelle occupée par une construction neuve.

« La date à laquelle la «maturité économique de rénovation» ainsi définie est atteinte ne dépend pas seulement de l'état physique d'un bâtiment, mais aussi de facteurs tels que coûts de construction, variations dans la demande de logements et de locaux divers, orientation des activités de construction, changements des plans d'urbanisme...

» L'obtention de l'équilibre financier de l'équation de la rénovation a été recherchée en premier lieu par une densité accrue. On peut utiliser cette méthode jusqu'à une certaine limite. Si on ne peut pas la pousser plus loin, on cherche à augmenter le rapport proprement dit, en fixant pour les logements et les locaux des nouveaux immeubles locatifs typiquement centraux d'une ville, où les locaux commerciaux jouent un rôle dominant, l'expérience montre que si les opérations d'assainissement sont menées selon la règle commerciale, les loyers montent à un tel point que les secteurs urbains reconstruits ne deviennent accessibles qu'à des personnes à revenus élevés. Même si on accepte cette ligne d'action, qui entraîne une ségrégation sociale, la rénovation sous cette forme ne peut se poursuivre que dans des villes en expansion, où la demande de logements est grande et constante et la conjoncture économique bonne. Ailleurs, ce type de rénovation est condamné à cesser après quelque temps. Car plus cette méthode est utilisée, plus les coûts et les frais relatifs au sol augmentent et plus le nombre des personnes disposées à payer ces coûts se restreint. Mais dans beaucoup de grandes villes d'aujourd'hui, les secteurs à assainir sont exploités de façon tellement intensive qu'une rénovation financièrement saine est complètement exclue. Une réaction générale apparaît alors en faveur d'une intervention et d'une prise en charge par la collectivité.

» Cette prise en charge peut se faire de façons fort diverses. Les efforts se concentrent principalement sur la réduction des coûts et des frais relatifs au sol, c'est-à-dire des dépenses provoquées par la mise à disposi-

tion des parcelles précédemment exploitées en vue d'un objectif nouveau.

» L'intervention de la collectivité se fait *grosso modo* selon deux moyens d'action:

» – d'abord elle cherche à réduire les dépenses qui naissent inévitablement de ce genre d'opérations, en facilitant l'acquisition des immeubles, en créant des unités de rénovation appropriées, en empêchant les plus-values foncières indues et en réduisant les apports de capital pour les acquisitions immobilières;

» – en second lieu, la collectivité accorde une aide financière ou économique directe: octroi de prêts et de subventions, mesures pour le déménagement et le relogement...

» Les opérations de rénovation représentent une telle difficulté dans de nombreux pays, tant du point de vue économique que social, que les subventions deviennent un élément vraiment nécessaire. Mais un système général de subventions comporte le risque que des demandes d'aide soient faites dans une situation qui aurait pu être résolue de manière satisfaisante en dehors de celle-ci. La tentation d'utiliser à tout prix les subventions publiques peut faire monter inutilement les dépenses de rénovation.

» Avant donc de recourir à l'aide officielle, il est essentiel d'utiliser de façon exhaustive toutes celles des mesures qui peuvent limiter les dépenses de rénovation.»

L'acquisition et la rénovation des sols

Le rapporteur a noté que la forme la plus naturelle de la rénovation est celle où elle est entreprise par le propriétaire lui-même.

« Dans de nombreux pays, a indiqué le rapporteur, on s'efforce d'intéresser les propriétaires à opérer en commun la rénovation en unités de production et de gestion appropriées. Mais des intérêts et des points de vue divergents ainsi qu'une certaine méfiance à l'encontre des appréciations officielles font généralement qu'une telle association est une réalisation malaisée, en dépit des contributions apportées par l'Etat, la commune ou les organisations de propriétaires elles-mêmes. Les communications des délégations de l'Allemagne fédérale, de la France et de la Suède sont pessimistes sur ce point.

» En revanche, il arrive que des professionnels de la construction achètent des immeubles pour réaliser une rénovation. C'est une méthode utilisable dans certaines situations. Elle suppose pourtant que la commune insère de façon appropriée l'opération de rénovation dans un plan plus général, afin de pouvoir prendre en considération les investissements qui s'ensuivent nécessairement et qui sont à la charge de la collectivité.

» Mais ce cas n'est pas fréquent. La conséquence en est que les municipalités doivent elles-mêmes s'engager de plus en plus dans une politique consistant à acquérir des immeubles et à planifier la rénovation. En d'autres termes, la municipalité doit mener une politique foncière active. Le besoin d'une telle politique foncière communale a été exprimé par plusieurs délégations, notamment celles de l'Allemagne fédérale, de la France, de la Pologne et de la Suède. Les acquisitions se font ou à l'amiable ou par la contrainte légale; pratiquement, toutes les délégations qui ont adressé une communication ont estimé naturel d'utiliser d'abord la voie amiable.»

M. Campanello a noté que les acquisitions amiables sont plus faciles lorsqu'il existe une législation d'expropriation efficace, des règles d'estimation nettement définies et peu de probabilité d'obtenir, en cas d'expropriation, un prix supérieur à l'estimation officielle.

» A l'exception d'Israël et de la Suède, on se plaint généralement que la procédure d'expropriation est trop lente, trop malaisée et trop chère. La raison en réside dans la préoccupation qu'on a de traiter le propriétaire de façon aussi objective et juste que possible. Mais dans la société de plus en plus complexe qui est la nôtre, l'exigence d'une législation d'expropriation efficace se pose un peu plus avec chaque année qui passe.

» Dans le double but de faciliter les acquisitions immobilières communales et de modérer la hausse des prix fonciers, on a introduit sous différentes formes le droit de préemption, notamment en Allemagne fédérale, en France, en Israël, en Pologne et en Suède. De grands espoirs se rattachent à cette sorte d'acquisition immobilière. Mais il semble qu'on n'ait pas encore acquis suffisamment d'expérience pour juger ses effets.»

Le rapporteur a ensuite évoqué la «question brûlante» de savoir si la commune, après acquisition sous une forme ou sous une autre, doit garder le sol ou le revendre. Il a noté que les pays de l'Europe de l'Est, Israël et la Suède ont adopté une politique de municipalisation, et que les autres pays du continent européen et les Etats-Unis sont partisans de la «ligne libérale». Il a estimé que, si la réponse à cette question semble aujourd'hui dépendre d'idéologies politiques, d'autres considérations doivent être prises en compte:

« Les villes modernes, a-t-il dit, nécessitent des constructions à niveaux séparés pour la circulation, l'acheminement des marchandises, les jeux, les distractions, etc. L'entretien et la gestion de ces unités urbaines combinées doivent être organisés en commun et par grands ensembles. Pour pouvoir résoudre les problèmes pratiques soulevés par de telles méthodes d'exploitation du sol, il nous faut réformer notre façon de penser et l'actuelle législation se rapportant à ces questions. Autrement dit, comme il est noté dans la communication française, l'architecture moderne entraîne irrésistiblement, toute considération philosophique mise à part, la révision des notions traditionnelles de la propriété.»

Problèmes du relogement et de la réinstallation

M. Campanello, ayant rappelé les problèmes ardus posés par le relogement des habitants et la réinstallation des commerçant, industriels et artisans évincés des zones de rénovation, a noté qu'il est rarement possible, sauf dans le cas de petites unités, d'effectuer ces transferts sans l'aide de la collectivité:

« La question aujourd'hui n'est pas de savoir si les pouvoirs publics doivent s'engager, mais bien quelle doit être l'étendue de cet engagement considéré sous l'angle de l'organisation, des mesures économiques et financières, a poursuivi le rapporteur. De nombreux pays ont une législation spéciale pour résoudre cet ordre de problèmes.

» Si, en règle générale, les communes n'ont pas l'obligation de procéder à des opérations de rénovation, elles sont amenées à prendre des initiatives de relogement et à supporter des charges de financement importantes lorsque de telles opérations sont entreprises.

» Dans la plupart des nations ayant fait une communication, les habitants de condition modeste occupant les zones à rénover bénéficient d'une priorité pour l'obtention d'un nouveau logement à faible loyer. L'aide aux commerçants et artisans n'est pas officiellement réglementée dans la plupart des pays. Les problèmes sont généralement résolus par la voie des négociations. Une certaine pratique s'établit peu à peu relativement à l'indemnisation des droits incorporels tels que clientèle et pas-de-porte dans les pays qui acceptent ces notions, du déménagement, de la réinstallation. etc. La question se pose souvent de savoir comment un commerçant pourra financer les nouveaux locaux qui sont généralement beaucoup plus chers que les anciens. Aux Etats-Unis, les commerçants peuvent obtenir des prêts du «Small Business Administration» dont le taux d'intérêt est de 3 à 3 $^3/_8$ % par an et dont la durée peut atteindre vingt ans.

» En Suède, on édifie des immeubles spéciaux pour artisans, qui sont parfois financés par la commune ou des entreprises plus ou moins communales, parfois aussi par les organisations professionnelles des artisans. A Göteborg, seconde ville de Suède, on a créé, en vue de réduire les coûts de réinstallation des commerçants et artisans, une agence spéciale d'attribution de fonds de commerce et de locaux dont le rôle est d'enregistrer et de faire suivre les offres et demandes de locaux. Cette agence revêt la forme d'une société par actions. Les actionnaires sont la commune, la société de rénovation semi-communale de la ville ainsi que les différents organismes professionnels du commerce et de l'industrie.»

Financement de la rénovation

« Même si l'on suppose que toutes les mesures imaginables sont prises pour réduire les coûts de rénovation et améliorer l'équation financière de la rénovation, les communications de la plupart des pays constatent qu'il se crée un déficit de rénovation, et qu'il faut prévoir que ce déficit se maintiendra, et vraisemblablement s'accroîtra, puisqu'on ne commence généralement pas par les zones de rénovation les plus difficiles.

» En plus des frais relatifs aux opérations normales de construction sur les sols non bâtis précédemment, a poursuivi le rapporteur, il y a des dépenses spéciales pour les secteurs déjà bâtis qu'on a l'habitude d'appeler «frais de la phase d'organisation» ou «frais d'opération foncière proprement dite». Ces frais se rapportent principalement aux dépenses suivantes: acquisition des sols, indemnités pour les bâtiments existants, éventuellement indemnité spéciale, comme en Allemagne, pour l'abaissement du degré d'utilisation du sol, compensation des diminutions de recettes locatives, indemnités aux locataires titulaires de baux de longue durée, indemnités aux commerçants et artisans, frais de déménagement, frais de démolition et de déblaiement, frais de gestion des immeubles acquis, de recensement et d'enquêtes, intérêts intercalaires...

» Lorsque le sol préparé pour les nouvelles constructions dans une grande zone de rénovation est concédé, on effectue un calcul total, qui fait le plus souvent apparaître un déficit, ce qu'on appelle parfois les «frais non renta-

bles». Ces frais atteignent des proportions élevées, et leur financement constitue un problème clé.»

Le rapporteur a alors fait mention des dispositions appliquées ou prévues dans un certain nombre de pays (Allemagne fédérale, France, Etats-Unis) pour assurer le financement par l'Etat et les collectivités publiques de ces charges financières, dont le poids a parfois entraîné la réduction des programmes de rénovation.

Réalisation de la rénovation

M. Campanello a indiqué qu'en ce qui concerne la réalisation de la rénovation urbaine, c'est la commune qui, dans la plupart des pays, est chargée de la responsabilité des opérations. En Allemagne fédérale, en France, dans certaines grandes villes de Suède, a noté le rapporteur, il est courant qu'on ait recours ou qu'on crée spécialement dans ce but des organismes rénovateurs, et le schéma du procédé de travail exposé par la communication française se retrouve dans ses grandes lignes dans de nombreux autres pays.

« L'expérience donne à penser qu'au total, le déroulement d'une opération de rénovation s'étend sur cinq à quinze ans entre le début des études et l'achèvement de l'opération foncière, avec une moyenne d'une dizaine d'années pour une opération de 8 à 12 ha. située en milieu urbain normalement dense, a poursuivi M. Campanello.

» Comme ce processus de réalisation comprend un nombre considérable de phases de travail, il faut à cet effet une parfaite collaboration entre les services officiels et les parties concernées. Tous les pays ayant une certaine expérience d'opérations de rénovation complexes soulignent l'absolue nécessité de la coordination du travail.

Cette tâche est souvent remplie par un représentant de la commune. Parfois c'est un fonctionnaire, parfois un groupe de travail qui constitue l'élément coordinateur. Quelquefois aussi cette fonction est déléguée à l'organisme rénovateur.

» Un des points importants du processus de réalisation est constitué par les relations publiques avec les habitants de la collectivité et particulièrement ceux qui habitent et qui travaillent au sein du périmètre de rénovation. Cette préparation psychologique a une grande importance, car la rénovation entraîne souvent des changements notables du mode de vie des habitants. Le but de ce travail de contact avec le public est d'informer, parfois de convaincre de la nécessité des mesures envisagées ou en cours de réalisation.

» C'est aux Etats-Unis que ce travail est poursuivi le plus systématiquement et le plus énergiquement. Aussi bien l'organisme de planification (City Planning Department) que celui chargé de la réalisation (Department of Urban Renewal) disposent généralement de services d'information spéciaux possédant des employés formés et expérimentés. La presse, la radio et la télévision sont mises à contribution. Conférences de presse, interviews et publications spéciales font également partie de ce travail. De nombreuses villes américaines publient des comptes rendus annuels sur le développement du travail de rénovation, et c'est ce qui est fait également à Berlin.

La résolution adoptée par le congrès

En conclusion de ses travaux, le congrès a adopté une résolution dont nous publions ci-dessous le texte:

« La Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires, réunie en congrès 1967 à Berlin, a étudié, au cours de quatre séances de travail auxquelles participèrent sept cent quatre-vingts spécialistes venus de trente-six pays, le sujet de «la rénovation urbaine et l'avenir de la ville». Elle a adopté à l'unanimité la résolution suivante:

» L'accroissement de la population mondiale, l'urbanisation dynamique et la transformation sans précédent de la société et de l'économie font de l'adaptation de nos villes aux besoins sociaux, sanitaires, économiques et techniques d'aujourd'hui et de demain l'une des tâches collectives les plus urgentes de notre époque. En présence de cette situation, la rénovation urbaine, qui s'est effectuée d'une manière continue pendant des siècles, requiert des forces nouvelles. Celles-ci doivent permettre la réalisation du processus d'adaptation et la sauvegarde des éléments qui, appartenant à la tradition culturelle de nos villes et de nos communes, méritent d'être conservés.

» Aussi le Congrès international adresse-t-il un pressant appel aux Parlements et aux gouvernements des Etats et aux collectivités locales, en vue:

» 1. d'informer le public de la portée de la rénovation de nos villes, tâche dont l'ampleur et l'urgence ne la rendent comparable qu'à la reconstruction des villes détruites par la guerre;

» 2. de prendre toutes mesures en matière de législation et d'organisation visant à une rénovation urbaine rapide et complète;

» 3. de créer les conditions nécessaires à une réglementation foncière et à une rapide libération des terrains;

» 4. de trouver des solutions constructives au financement de la rénovation urbaine, compte tenu de ce que l'effort financier est compensé par l'effet social et économique de la rénovation urbaine;

» 5. de permettre la participation des personnes en cause et de respecter équitablement leurs intérêts;

» 6. de promouvoir, dans toute la mesure du possible, l'échange international et intercommunal d'expériences en matière de rénovation urbaine.»

(«Moniteur des travaux publics et du bâtiment, N° 36, 1967»)