

La rénovation urbaine à l'étranger

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **34 (1962)**

Heft 5

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-125297>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La rénovation urbaine à l'étranger

32

Le Comité de l'habitat de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, qui a organisé, en juin 1961, un cycle d'études intergouvernemental sur le problème de la rénovation urbaine, vient de publier un rapport basé sur les mémoires et les renseignements fournis par les différents gouvernements, et sur les études effectuées par le secrétariat de la Commission.

Nous analysons, ci-après, ce rapport en relevant, une fois de plus, combien il est regrettable que la Suisse ne participe jamais à ces cycles d'études, faute d'une organisation adéquate.

Nature et portée de la rénovation urbaine

La rénovation urbaine a toujours existé. Mais ce fait a pris aujourd'hui beaucoup plus d'importance parce que le patrimoine immobilier a cessé de se renouveler dans beaucoup de pays. La pénurie des logements par suite des destructions, de l'accroissement de la population et de l'exode rural a fait reléguer les autres problèmes urbains au second plan dans la plupart des pays jusque vers 1955, date approximative à laquelle on a pu commencer à se préoccuper des immeubles existants, vétustes ou insalubres: restaurations méthodiques, politiques nationales de lutte contre le taudis.

En outre, presque tous les pays sont amenés à entreprendre des travaux de réaménagement pour résoudre le problème de la circulation.

Il est apparu partout que les mesures isolées de restauration, de suppression de taudis, d'aménagement de vieux quartiers centraux risquaient d'être insuffisantes et inadéquates, et devaient s'inscrire dans des plans d'ensemble beaucoup plus vastes. La rénovation urbaine apparaît inséparable des autres problèmes d'urbanisme.

Le délabrement de constructions isolées ou d'un quartier entier, dû à la vétusté ou à la mauvaise qualité initiale de la construction, n'est pas le seul motif de rénovation. Celle-ci peut être inspirée surtout dans les pays économiquement très évolués, par une «vétusté fonctionnelle», due à l'inadaptation d'immeubles encore salubres à l'évolution du progrès économique et social (équipement général des immeubles, garages, voies de desserte du quartier, juxtaposition d'habitations et de commerces ou d'ateliers bruyants ou produisant des émanations désagréables). Enfin, un motif majeur de rénovation peut ainsi résider dans le déclin économique ou la stagnation d'une zone urbaine.

Mais dans tous les cas, le délabrement survient ensuite très vite, même s'il n'était pas l'une des causes de vétusté. Il peut même survenir lorsqu'un pays traverse une crise économique grave, ou si la réglementation des loyers maintient ceux-ci à un niveau non rentable.

La multiplicité de ces causes et leur interdépendance ont conduit à la conception moderne et large de la rénovation urbaine: un processus continu, dans lequel la structure et la texture de la ville sont sans cesse remaniées au fur et à mesure que certaines parties deviennent trop anciennes ou cessent de bien remplir leur rôle dans une collectivité moderne.

On s'est accordé à reconnaître que ce processus comprend trois éléments: le réaménagement, la restauration, la conservation.

Le réaménagement s'applique à des zones spécialement délimitées et comporte la destruction d'immeubles existants et la réaffectation des terrains. La restauration comporte des mesures administratives réglementant l'utilisation des terrains et des bâtiments existants pour rendre la zone traitée à sa destination initiale ou l'affecter à une destination déterminée. La conservation est un ensemble de mesures protectrices tendant soit à préserver des zones répondant à leur destination, avec des immeubles de qualité et d'entretien satisfaisants, soit à préserver des quartiers ou des immeubles présentant un intérêt historique, culturel ou architectural.

C'est surtout aux Etats-Unis que s'est développée la notion large de rénovation urbaine: réaménagement, restauration, conservation s'articulant en une politique d'ensemble prévenant le vieillissement prématuré ou la stagnation des quartiers, et s'insérant dans les programmes intéressant la collectivité: Travaux publics, transports, développement économique.

En Europe orientale, on pratique plutôt une politique de modernisation simultanée de tous les éléments de la ville, alors qu'en Europe occidentale, les mesures de rénovation urbaine sont souvent considérées comme une série d'opérations isolées.

Les avis semblent partagés sur l'importance relative du réaménagement, de la restauration et de la conservation; c'est l'œuvre de restauration qui est la plus diversement appréciée. Dans certains pays comme la Belgique et la Tchécoslovaquie, de nombreux spécialistes estiment que la restauration fait obstacle au réaménagement, qui seul permet une amélioration sensible des zones urbaines.

D'autres pays, où l'ampleur de la rénovation nécessaire fait qu'il n'est pas matériellement ou financièrement possible de réaménager toutes les zones dans un avenir proche, considèrent par contre la restauration comme un utile moyen de transition.

Il n'existe pas encore de données statistiques comparables sur le plan international pour situer l'ampleur du problème de la rénovation dans chaque pays, et l'on peut seulement distinguer des différences de nature des problèmes:

— «vieilles villes» qui constituent une partie très importante des villes en Italie, Tchécoslovaquie, Pologne et dans les Pays-Bas;

— grandes villes de Belgique, Tchécoslovaquie, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Etats-Unis et capitales scandinaves, qui ont pris un grand essor lors de la révo-

lution industrielle, où le gros œuvre est encore sain, et où les quartiers souffrent surtout d'inadaptation au confort et à la circulation actuels;

— très mauvaises conditions des logements anciens dans les villes d'Europe orientale ou méridionale: Bulgarie, Hongrie, Roumanie, URSS, Grèce, Turquie, Espagne;

— anarchie et insuffisance de qualité des constructions aux abords des grandes villes dans de nombreux pays, bien qu'il s'agisse de constructions peu anciennes;

— plans de rénovation particuliers aux pays d'économie planifiée de l'Europe centrale ou orientale, qui peuvent assigner un développement très important à des villes actuellement modestes.

Cadre de la planification

Au niveau de l'ensemble immobilier

La conservation et la restauration au niveau de l'ensemble immobilier constituent des opérations de planification relativement simples, à l'inverse du réaménagement.

Le réaménagement global est en principe préféré au réaménagement fragmentaire, mais sa réalisation se heurte à des difficultés financières, juridiques ou administratives; il présente une importance particulière dans les pays d'Europe orientale qui sont très attachés au principe du «secteur» et du «sous-secteur» d'habitation et des équipements communautaires. La dimension des «sous-secteurs» est déterminée pour obtenir un niveau de vie optimal avec des services de dimensions rationnelles: on estime, en URSS, qu'elle se situe autour de 6000 habitants. De principe semblable, l'«unité de voisinage» des Etats-Unis ou du Royaume-Uni a inspiré des expériences de réaménagement, dont certaines cherchaient à modifier le moins possible les liens de voisinage existant auparavant. On s'est inquiété dans plusieurs pays, de constater que de récents travaux de réaménagement, particulièrement dans la partie centrale des villes, ont généralement abouti à une trop forte densité d'occupation. On s'est également inquiété de l'élimination progressive des théâtres, clubs, galeries d'art, logements, en faveur des immeubles de bureaux ou des locaux commerciaux, plus rentables; on reconnaît communément que pour jouer son rôle, le centre d'une ville doit conserver une grande diversité des activités et présenter de nombreux parcs.

Au niveau de l'agglomération urbaine

Les études à long terme sont la base indispensable de toute décision de réaménagement, restauration ou conservation dans la plupart des pays consultés. Au Danemark, en Italie, Norvège, Pologne, Allemagne fédérale, Roumanie, Suède, URSS et dans le Royaume-Uni, les autorités locales sont tenues d'élaborer des plans généraux d'aménagement. Dans les pays où ces études ne sont pas obligatoires, elles sont cependant entreprises par les autorités locales (Irlande, Pays-Bas, Etats-Unis). La législation du Royaume-Uni impose que ces études soient révisées tous les cinq ans environ.

D'une manière générale, ces plans d'aménagement ne comportent cependant pas l'étude détaillée des projets de rénovation urbaine.

Au niveau régional et national

L'aménagement général des villes devant se soumettre, à son tour, à des projets d'aménagement du territoire, la relation qui s'établit entre ce dernier et la rénovation urbaine a fait parfois l'objet d'une organisation directe, notamment en Pologne; dans d'autres pays, URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, Belgique, ce travail n'a été effectué que pour des régions déterminées, généralement industrielles et minières.

Enfin, dans certains pays, la construction d'une «ville nouvelle» ou l'agrandissement délibéré d'une petite ville existante apparaît comme un moyen de limiter la croissance de zones urbaines déjà trop étendues. L'exemple des huit villes à 60 km. de Londres et des agglomérations rurales agrandies situées à 160 km. est significatif. Ce procédé est envisagé autour de La Haye, de Copenhague, de Hambourg, d'Helsinki.

Les pays d'Europe orientale favorisent, autour des grandes villes, le développement des villes moyennes et petites et la construction de villes satellites.

Classement qualitatif des zones urbaines. – Détermination des besoins globaux de rénovation

Les premières méthodes permettant de déterminer les immeubles impropres à l'habitation datent de la fin du XIX^e siècle. Elles ont inspiré les méthodes actuelles qui se fondent sur des critères d'âge, d'entretien, de stabilité, d'absence d'humidité, d'éclairage naturel, d'aération, d'approvisionnement en eau, de consistance des installations sanitaires et de canalisations.

Les textes sont parfois établis par les municipalités ou par des subdivisions administratives du territoire, ou parfois font l'objet d'une loi nationale unique. Mais il est généralement reconnu que certains critères doivent être appréciés pour les services en cours.

Aux Etats-Unis, des normes fédérales concernant les qualités physiques de logements varient selon certaines zones de climats.

Les critères uniformes sont adoptés en Belgique, en France, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Yougoslavie et en URSS. Les méthodes d'évaluation permettent de fixer un ordre de priorité des travaux nécessaires, l'unité retenue étant généralement l'immeuble.

Aux Etats-Unis, un système de points attribués aux immeubles permet de décider de la rénovation. Dans les pays d'Europe orientale à économie planifiée existent diverses variantes d'inventaires techniques très complets, constamment tenus à jour et faisant ressortir un classement, la valeur des bâtiments et le coût de la rénovation. Ces inventaires concernent toutes les constructions et non seulement les constructions présumées insalubres ou anciennes.

Diverses méthodes tendent, en outre, à évaluer le confort et les commodités du site urbain dans lequel est placé l'immeuble (Tchécoslovaquie, Belgique, et surtout Etats-Unis, où leur application n'est cependant pas obligatoire, étant donné le coût de ces opérations minutieuses d'évaluation). Cette préoccupation fait l'objet d'une recherche constante dans les pays d'Europe orientale.

L'évaluation des besoins globaux de rénovation urbaine n'est pas facile. Les inventaires du patrimoine immobilier

fournis par les autorités locales, établis le plus souvent pour d'autres fins que la rénovation, ne contiennent pas des renseignements suffisants pour celle-ci. C'est dans les pays d'Europe orientale qu'ils ont le plus d'utilité, car il n'y existe généralement qu'un seul type d'inventaire et de comptabilité pour le patrimoine immobilier et pour l'ensemble de l'économie municipale.

Tous les types de constructions ne figurent pas dans la plupart des renseignements dont disposent les gouvernements, qui avaient fait le plus souvent porter leurs enquêtes sur les logements et leur équipement. De nouvelles enquêtes plus complètes ont dû être entreprises (Belgique, 1956; Allemagne fédérale, 1961; Royaume-Uni, 1960; Etats-Unis, 1956).

Organisation et financement des opérations de rénovation

Le réaménagement d'une zone est toujours plus coûteux que l'aménagement d'une zone équivalente composée de terrains non bâtis; le prix des terrains dans les zones à rénover est souvent plus élevé que celui des terrains non bâtis; il s'agit enfin de remplacer des constructions par d'autres constructions de qualité supérieure, avec un équipement amélioré des accès et des espaces; les travaux de restauration ou de conservation sont également onéreux. L'organisation d'une opération de rénovation est complexe parce que les diverses phases relèvent fréquemment de nombreuses autorités publiques ou semi-publiques et d'un grand nombre de spécialistes de la construction, du droit, de l'économie, et enfin de l'entreprise privée. Les exigences financières de la rénovation urbaine sont donc très lourdes, et les divers pays ont recours à une gamme variée de méthodes d'organisation ou de financement.

Dans les pays d'économie planifiée

Tous les grands travaux de réaménagement sont entrepris par l'Etat et leur exécution relève d'autorités publiques. En général, les propositions émanent des autorités locales, l'exécution est contrôlée par les autorités centrales, en coordination avec le plan économique national. Le gouvernement finance tous les bâtiments et services d'intérêt public ou social, et la majeure partie de la construction de logements; il accorde également des prêts aux sociétés coopératives de construction et aux entrepreneurs individuels.

Dans les pays d'économie libérale

La majeure partie des terrains à bâtir et des constructions urbaines étant propriété privée, et les autorités publiques possédant souvent d'importantes propriétés immobilières, il a été estimé nécessaire que les pouvoirs publics encouragent, aident ou entreprennent eux-mêmes certains réaménagements et y participent financièrement. Il en est généralement ainsi lorsque les autorités publiques sont seules à disposer de certains pouvoirs, comme le droit d'expropriation, et lorsqu'un réaménagement souhaitable pour des raisons d'ordre social n'est pas entrepris faute de profit en perspective.

D'une manière générale, une politique d'urbanisme qui

consiste à n'exercer qu'un droit de regard sur les initiatives privées se révèle inefficace, ces initiatives étant souvent divergentes ou contradictoires.

Plusieurs méthodes ont été envisagées ou essayées dans divers pays en vue d'éviter aux pouvoirs publics l'obligation d'acquérir les terrains et de réduire ainsi les charges financières qu'elles encourent en pratiquant les expropriations; par exemple: en Suède, expropriations au profit de sortes de sociétés d'économie mixte de réaménagement urbain; en Norvège, expropriation d'office, en cas de refus de certains propriétaires, profit des propriétaires consentants (solution proposée également au Royaume-Uni).

Dans des régions en crise ou sous-développées, l'initiative privée peut manquer des ressources nécessaires pour effectuer elle-même des programmes d'aménagement d'une certaine ampleur. Les différents moyens de rendre l'opération rentable (accroissement de la densité d'habitation, occupation ultérieure par une classe ayant des revenus plus importants) n'étant pas toujours souhaitables, l'entreprise privée reste peu intéressée par de telles opérations et la participation financière des pouvoirs publics est fréquente dans tous les pays.

C'est pour la suppression des taudis que l'intervention de l'autorité publique apparaît la plus répandue.

Dans quelques pays, la législation sur ce point vise essentiellement le dégagement des zones en cause et le relogement des occupants (autrement dit, elle ne s'occupe pas de la réutilisation de la zone dégagée comme c'est le cas dans les opérations de réaménagement au sens donné ici à ce mot). Cette méthode a l'avantage évident de ne pas retarder la suppression des taudis et le relogement comme ce serait le cas dans les mesures dont il s'agit, même si l'on tarde à prendre les décisions sur la nature du réaménagement. Mais dans la plupart des pays, le dégagement de vastes zones (à la différence de la suppression d'immeubles devenus impropres) est considéré comme faisant partie du réaménagement, et cet objectif constitue un motif également d'intervention, même lorsque (comme en Belgique, en Irlande et au Royaume-Uni), l'objectif premier est l'abolition des taudis. Dans ces conditions, la procédure prévue pour le cas de démolition des taudis est appliquée à une grande partie des opérations de réaménagement.

D'autre part, dans divers pays, comme la Belgique, le Danemark, les Etats-Unis, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, les pouvoirs publics peuvent, de plusieurs façons et à des degrés divers, intervenir dans les opérations générales de réaménagement des quartiers délabrés ou vétustes des agglomérations urbaines. Indépendamment de la démolition des taudis, avec le concours des autorités publiques, il peut être procédé au réaménagement non seulement des secteurs résidentiels dans lesquels les immeubles sont devenus impropres à l'habitation mais aussi des secteurs commerciaux, industriels et autres comprenant une zone urbaine. Tandis que les zones de suppression des taudis ne peuvent le plus souvent être reconstruites qu'à des fins résidentielles (installations annexes comprises), les secteurs précités peuvent être soit rendus à leur précédent usage, soit reconstruits pour tel autre usage qui paraît plus indiqué pour la communauté.

D'une façon générale, les attributions correspondant aux multiples opérations que comporte le réaménagement urbain sont du ressort des collectivités locales (municipalité, département, etc.), ou, comme en Belgique, du ressort de groupements de collectivités locales constitués en services régionaux de rénovation urbaine. Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi. Les attributions dont il s'agit sont parfois dévolues à d'autres services publics ou réparties entre l'administration locale et d'autres autorités administratives. Dans certains pays, les opérations de relogement sont, en grande partie, effectuées par des associations immobilières semi-publiques, ce qui est le cas, par exemple, dans les pays scandinaves, en Belgique, aux Pays-Bas et en France.

Aux Etats-Unis, la charge du réaménagement urbain est exercée, à l'échelon local, par des services officiels locaux créés par voie législative. En France, au lieu de se charger elle-même en partie ou intégralement d'une opération de réaménagement, l'administration locale peut déléguer cette attribution à un organe spécial qui peut être soit une association de particuliers propriétaires dans la zone à réaménager, soit un établissement public comme une société de construction immobilière à bon marché, soit une société d'économie mixte, soit encore, sous réserve de certaines garanties (principalement d'ordre financier), une société privée désignée par l'autorité locale (conformément à des règles déterminées).

La création d'organes spéciaux de réaménagement urbain a été également préconisée au Royaume-Uni où l'on a suggéré que l'administration centrale devrait autoriser la création de conseils de développement ou de commissions de rénovation urbaine qui, se substituant aux services administratifs locaux, seraient habilités à acquérir et réaménager des zones déterminées. On peut voir dans cette suggestion une tendance à inclure le réaménagement urbain dans les attributions d'une commission ou agence spéciale.

Si c'est un service public local qui entreprend et met en train les opérations de réaménagement, le pouvoir central intervient aussi directement. Dans certains pays tels que la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, le gouvernement affecte des ressources au programme national de suppression des îlots insalubres. Dans un petit nombre de pays comme la France et les Etats-Unis, le gouvernement affecte aussi des crédits au programme national de rénovation urbaine (y compris le réaménagement urbain). En outre, dans la plupart des pays, les propositions d'autorités locales portant exécution de vastes travaux de réaménagement sont revues et/ou homologuées par une autorité centrale qui, dans la plupart des pays, est un département ministériel mais qui, dans les pays à régime fédéral comme les Pays-Bas, par exemple, est le gouvernement «provincial».

Les diverses solutions adoptées permettent de vastes opérations de réaménagement, mais présentent aussi des difficultés, dont la plus fréquente est la lenteur de la procédure d'expropriation.

La solution de beaucoup la plus courante des difficultés financières consiste, pour le gouvernement central, à fournir une assistance pécuniaire à l'autorité locale, sous forme de prêts à faible intérêt pour couvrir les dépenses considérables que comporte le réaménagement ou sous

forme de subventions pour le dédommager en partie de la perte encourue. En France et aux Etats-Unis, par exemple, un concours financier de l'Etat est prévu pour les projets généraux de réaménagement. Toutefois, dans les pays qui ont une longue expérience de la suppression des taudis (comme la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), il semble que le gouvernement fasse une distinction assez marquée entre la suppression des taudis, d'une part, et les autres opérations de réaménagement urbain, d'autre part. D'une manière générale, dans ces pays, les autorités locales peuvent compter sur le concours financier de l'Etat pour le réaménagement des zones de taudis, mais non (pour le moment), pour le réaménagement des zones non résidentielles.

En France et aux Etats-Unis, en vue de donner aux opérations de réaménagement une ampleur voisine de l'optimum souhaitable, l'Etat accorde des dons pour les opérations générales de réaménagement, ce qui revient, en somme, à subventionner le réaménagement. En France, où la participation des propriétaires réduit déjà le coût du réaménagement et en facilite le financement, on a prévu en outre, afin d'équilibrer financièrement les opérations, l'octroi de subventions à l'organisme chargé de la rénovation (lesquelles, en fait, sont transmises indirectement au promoteur).

Aux Etats-Unis, le gouvernement a jugé souhaitable d'accorder des subventions couvrant une partie importante de la différence entre le prix d'acquisition des terrains majoré des frais de dégagement et de préparation, d'une part, et leur valeur de revente, d'autre part. Selon la procédure suivie par l'organe chargé de la rénovation et l'étendue des ressources de la collectivité, le gouvernement verse soit les deux tiers soit les trois quarts de cette différence. S'il s'agit d'usages non résidentiels, l'apport du gouvernement central peut représenter jusqu'à 20 %.

Il est courant, dans plusieurs pays, que le pouvoir central prête un concours financier aux autorités locales en participant aux dépenses des travaux préliminaires.

Dans quelques pays, le pouvoir central accorde son assistance aux promoteurs privés pour la suppression de taudis, cela en partie afin de réduire la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics. En Belgique, par exemple, l'Etat octroie des dons aux particuliers pour la démolition de taudis (dont le montant varie suivant la collectivité locale intéressée). Au Danemark, tout groupement majoritaire de propriétaires d'un îlot à démolir a le droit de mettre en œuvre lui-même un plan de réaménagement approuvé, le gouvernement central et l'autorité locale assumant respectivement la moitié de la perte résultant de l'opération. Aux Pays-Bas, des dons sont accordés aux propriétaires de taudis qu'ils occupent eux-mêmes, pour qu'ils se construisent de nouveaux logements.

Restauration et conservation

Dans les pays de l'Europe occidentale, les travaux de restauration et de conservation de bâtiments à usage de logements ne relèvent pas, habituellement, des pouvoirs locaux, sauf, bien entendu, lorsque ces bâtiments sont la propriété d'une collectivité locale, du moins tant qu'ils ne deviennent pas impropres à l'habitation. En Europe, les travaux de restauration et de conservation n'occupent pas

une place importante dans les programmes établis sous les auspices ou avec l'encouragement des gouvernements. Toutefois, des mesures sont prises au niveau national dans plusieurs pays pour assurer la restauration des logements existants dont l'état justifie de telles dépenses, afin de réduire autant que possible le nombre des logements devenant défectueux. Les plus importantes de ces mesures sont l'octroi de dons et de prêts pour l'amélioration et l'entretien des logements et la modification de la politique nationale des loyers, afin de faciliter ces travaux dans les immeubles locatifs.

Si, dans les pays de l'Europe orientale, la restauration du patrimoine immobilier existant s'effectue pour le moment à un rythme assez lent, les dispositions d'ordre administratif et financier sont prises pour mettre en œuvre des plans méthodiques de restauration et de conservation. Comme la totalité ou la quasi-totalité des logements urbains sont la propriété de l'Etat, les travaux de restauration et de conservation sont essentiellement financés sur fonds d'Etat, selon les mêmes principes que le réaménagement (voir plus haut).

D'une manière générale, dans les pays de l'Europe orientale, l'entretien et les réparations sont subventionnés. Les loyers restent taxés à un niveau qui oblige l'Etat à subventionner largement l'entretien et les réparations. Certains pays ont décidé qu'en vue d'améliorer l'entretien, les loyers devraient être, en principe, portés à un niveau plus rentable; des mesures de cet ordre, considérées comme efficaces sans entraîner de conséquences socialement pénibles, ont été prises en Allemagne orientale et en Pologne en 1958, en Yougoslavie en 1960. Aux Etats-Unis, la restauration et la conservation sont effectuées au niveau du quartier par les collectivités locales dans le cadre des programmes d'ensemble de rénovation urbaine. En vue d'encourager les collectivités locales à entreprendre ces opérations, le pouvoir central met à leur disposition, comme dans le cas des opérations de réaménagement, des crédits pour l'exécution de travaux de restauration et de conservation déterminés. Il participe aux travaux d'amélioration des installations publiques qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la rénovation urbaine dans les quartiers résidentiels intéressés par les travaux de rénovation et de conservation, ainsi qu'aux frais d'acquisition et de démolition d'immeubles individuels en vue d'éliminer ceux qui sont trop délabrés pour être restaurés ou qui nuisent à la bonne conservation des immeubles voisins.

Au Royaume-Uni, aucune disposition législative ne prévoit la réalisation de travaux de restauration ou de conservation, qui sont laissés à l'initiative privée.

Problèmes de relogement

Dans tous les pays existe, pour les habitants, commerçants ou industriels évincés par une opération de rénovation, un droit au relogement dans la zone elle-même ou ailleurs, ou à une indemnité compensatrice.

Dans les pays de l'Europe occidentale ou méridionale, le problème financier principal est la fourniture aux familles évacuées d'un logement de remplacement dont elles puissent supporter le loyer. La subvention est la solution la plus fréquente, soit par paiement d'une allocation-

loyer, soit par réduction du loyer dans des logements appartenant à l'autorité locale. L'aide de l'Etat intervient soit auprès des autorités locales qui ont ces charges à supporter, soit directement auprès des habitants relogés. Dans les pays de l'Europe orientale, le problème réside moins dans le niveau des loyers que dans l'existence même des locaux de relogement. Les familles évincées ont droit à un logement neuf normalisé appartenant aux organismes locaux de logement. Le niveau des loyers est bas (4 à 5% du budget des ménages) et le montant est calculé non seulement d'après le type du logement, mais aussi en fonction du revenu de l'occupant et de l'effectif de sa famille.

Les subventions de déménagement et réinstallation sont accordées dans plusieurs pays (Belgique, Etats-Unis, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS, autorités locales de quelques villes des Pays-Bas et du Royaume-Uni).

Pour les locaux commerciaux et industriels, des problèmes analogues se posent, de nombreuses petites entreprises ne pouvant assumer leur réinstallation dans des bâtiments neufs. Des indemnités d'éviction et des subventions de réinstallation sont généralement accordées, mais leur montant est insuffisant. C'est en France que l'aide en cette circonstance est la plus élevée (prêts spéciaux).

Pour la plupart des pays, on est généralement d'avis qu'il est indispensable que s'établissent des contacts étroits entre les personnes à reloger et les membres des organismes de rénovation, et qu'un véritable service social soit institué pour cette circonstance, parallèlement à un service d'information et d'entraide pour les petites entreprises industrielles ou commerciales évincées.

Pouvoirs des autorités

Ce sont la conservation et la restauration qui semblent impliquer les plus vastes attributions pour les autorités (spécification, entretien, droit de regard sur l'usage des terrains et des bâtiments).

Pour le réaménagement, les autorités exercent généralement les mêmes contrôles que pour toute construction neuve soumise aux règlements habituels de construction et d'urbanisme.

Il convient de signaler cependant qu'au Royaume-Uni et en URSS existe un contrôle extrêmement serré de l'évolution urbaine, même après simple restauration.

Si, dans la plupart des pays, la législation sur le logement permet aux autorités locales un droit de regard sur l'occupation des logements pour en éviter l'encombrement, l'exercice de ce droit semble avoir été très discret, lors des opérations de rénovation urbaine, devant la pénurie générale de logements.

Cependant la situation évolue et, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis notamment, des pouvoirs nouveaux viennent d'être reconnus aux autorités locales sur ce point.

Le pouvoir de «condamner» un immeuble et d'exiger sa fermeture et sa démolition existe dans tous les pays; il est facultatif aux Etats-Unis (l'autorité locale a le droit d'agir, mais n'y est pas obligée).

Un aspect juridique des plus importants est la définition des objectifs en vue desquels les organismes de rénova-

Densité de la construction

39

L'institution de règles particulières à la fixation de densité de construction ne constitue pas à proprement parler une innovation. En effet, certains plans d'urbanisme comportent des dispositions spéciales sur ce point particulièrement important. Une densité excessive a des inconvénients qu'il est inutile de souligner. C'est la disparition des espaces libres, la saturation des Services publics, la congestion généralisée. Mais une densité insuffisante est

tion urbaine sont autorisés à acquérir les terrains nécessaires par voie d'expropriation.

Bien que dans plusieurs pays les administrations locales cherchent essentiellement à réaliser leurs achats de terrains pour le réaménagement en traitant de gré à gré, dans la plupart des pays, pourtant, l'ampleur du réaménagement dépend dans une grande mesure de la portée des droits d'expropriation et de la plus ou moins grande commodité de la procédure d'expropriation, du point de vue du mode de calcul de l'indemnité. Dans les pays à économie libérale, le droit d'expropriation des administrations locales varie; tantôt il ne s'applique qu'aux opérations de suppression des taudis, tantôt qu'aux opérations de réaménagement général. Dans certains pays, la procédure d'expropriation est souvent complexe et lente. Presque partout, l'indemnité est calculée sur la base de la «valeur marchande», sauf en ce qui concerne les édifices «condamnés». En théorie, dans un grand nombre de ces pays, on ne devrait pas faire intervenir dans le calcul de la «valeur marchande» la plus-value qui peut être attribuée directement à la publication et à l'approbation du plan de réaménagement ou aux investissements réalisés après cette publication, mais dans la pratique cela semble difficile. Il arrive donc généralement que la collectivité indemnise les propriétaires pour des plus-values dues uniquement à l'amélioration qu'elle a elle-même provoquée. En revanche, dans quelques pays, la législation sur l'expropriation et l'indemnité s'efforce d'empêcher qu'il en soit ainsi (CEE).

aussi fâcheuse. C'est alors un gaspillage du sol et une sous-utilisation, par manque de population, des équipements collectifs.

Pour pallier de telles situations, il est prévu dans les ordonnances françaises à l'étude que les possibilités maxima d'occupation du sol pourront, dans certains secteurs d'un territoire faisant l'objet d'un plan d'urbanisme, être fixées à l'aide de deux coefficients:

- un coefficient «d'emprise au sol» égal au rapport de la surface du terrain occupée par la construction à la surface de la parcelle;
- un coefficient «d'utilisation du sol» qui est défini soit par le rapport de surface cumulée de planchers, comptée hors œuvre, à la surface de la parcelle, soit par le rapport du volume des bâtiments à la surface de la parcelle.

L'utilisation de ces deux coefficients aux différents secteurs d'aménagement devrait permettre d'obtenir des dégagements du sol suffisants grâce à une limitation des emprises bâties, et un peuplement convenable par rapport aux équipements collectifs et au caractère recherché pour le secteur.

La fixation de ces règles doit avoir normalement sa place dans les plans d'urbanisme. Mais il est prévu que des décrets en Conseil d'Etat pourront fixer, pour certains territoires de communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme et dont le plan n'est pas encore approuvé ou est en révision, le coefficient d'emprise et le coefficient d'utilisation du sol qui seront applicables jusqu'à l'approbation du plan d'urbanisme.

Une certaine rigidité est admise dans l'application de ces coefficients. Les dérogations ne pourront pas, sous prétexte du cas particulier évoqué plus loin, être accordées s'il n'est pas institué en contrepartie une servitude imposant une densité moindre sur un autre fonds. Autrement dit, les dépassements de densités sur certaines parcelles devront être compensés par des réductions équivalentes sur les parcelles voisines.

Les servitudes contractuelles convenues entre propriétaires de parcelles voisines devront être établies en accord avec l'administration et sanctionnées par une décision administrative institutive de la servitude publiée au Bureau des hypothèques.

Dans les quartiers de ville déjà construits à une densité supérieure à la densité maximale autorisée, des constructions nouvelles ne seront autorisées que si elles sont compensées par la démolition dans le même secteur d'une surface de planchers au moins égale à celle dont la construction est projetée. Cette nouvelle disposition n'est pas applicable aux demandes de permis de construire déposées avant le 17 avril 1962, ni à celles concernant des constructions à édifier sur des terrains acquis à titre onéreux depuis moins de quatre ans.

La seule dérogation prévue concerne le cas du propriétaire qui devrait, pour tenir compte de prescriptions d'urbanisme ou architecturales, réaliser un projet en dépassement des règles de densité, et qui ne pourrait obtenir un accord des propriétaires voisins. Dans ce cas, il devra participer à un fonds de concours ouvert par une collectivité publique pour la réalisation d'espaces libres ou plantés.