



**HAL**  
open science

# Forme urbaine et projet urbain. Tome 1 : Maîtrise d'oeuvre urbaine et ville ancienne. Politique nationale et politique sociale, le cas de la modernisation de Metz

Anne Hublin

## ► To cite this version:

Anne Hublin. Forme urbaine et projet urbain. Tome 1 : Maîtrise d'oeuvre urbaine et ville ancienne. Politique nationale et politique sociale, le cas de la modernisation de Metz. [Rapport de recherche] 380/86, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports / Secrétariat de la recherche architecturale (SRA); Ministère de la recherche et de la technologie; Ecole nationale supérieure d'architecture de Strasbourg / Association pour la recherche près l'institut d'architecture et d'urbanisme de Strasbourg (ARIAS). 1985. hal-01899499

**HAL Id: hal-01899499**

**<https://hal.science/hal-01899499>**

Submitted on 19 Oct 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

380 I

SECRETARIAT DE LA RECHERCHE ARCHITECTURALE

FORME URBAINE ET PROJET URBAIN

TOME 1 : MAITRISE D'OEUVRE URBAINE ET VILLE  
ANCIENNE,  
POLITIQUE NATIONALE ET POLITIQUE LOCALE  
*Le cas de la modernisation de METZ*

A. HUBLIN  
Dr. en Psychosociologie  
Urbaniste SFU

DECEMBRE 1985  
Rapport final de  
recherche

Association pour la Recherche près  
l'Institut d'Architecture et d'Urbanisme  
de Strasbourg

MINISTERE DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET  
DES TRANSPORTS

DIRECTION DE L'ARCHITECTURE  
SECRETARIAT DE LA RECHERCHE ARCHITECTURALE

*FORME URBAINE ET PROJET URBAIN*

*TOME 1 : MAITRISE D'OEUVRE URBAINE  
ET VILLE ANCIENNE  
POLITIQUE NATIONALE ET POLITIQUE LOCALE  
le cas de la modernisation de METZ*

A. HUBLIN  
Dr. en Psychosociologie, Urbaniste SFU

Rapport final de recherche

"Le présent document constitue le tome I du rapport final d'une recherche remise au Secrétariat de la Recherche Architectural en exécution du programme général de recherche mené par le Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports avec le Ministère de la Recherche et de la Technologie. Les jugements et opinions émis par les responsables de la recherche n'engagent que leurs auteurs".

Recherche placée sous la responsabilité  
scientifique de C. BACHOFEN

Association pour la Recherche près l'Institut  
d'Architecture et d'Urbanisme de Strasbourg  
(A.R.I.A.S.)  
3, place de la République - 67000 STRASBOURG  
Tél : 88.32.25.35

Nous remercions tout particulièrement de l'aide qu'ils ont apportée à notre enquête .

- . Mr CHOQUER AGURAM de METZ
- . Mr KINDIG de la Délégation de l'ANAH à METZ
- . Mr SUTTER des SERVICES TECHNIQUES de la VILLE de METZ
- . Mr LORENZ du COMITE D'AMELIORATION du LOGEMENT de METZ
- . Mr FAUDON Adjoint à l'Urbanisme du CONSEIL MUNICIPAL de METZ
- . Mes SALVADOR et CELLARD de la Documentation de l'ANAH

PLAN

<u>INTRODUCTION : MAITRISE D'OEUVRE URBAINE ET VILLE ANCIENNE</u>	p. I
Approche conceptuelle	
Démarche de recherche	
<u>I. RECONQUERIR LA VILLE ANCIENNE, UN PROJET DE POLITIQUE URBAINE NATIONALE</u>	
Les dimensions de l'élaboration d'une politique nationale des villes	p. 10
I.1. La rénovation 1958	p. 11
I.2. La restauration patrimoniale 1962	p. 14
I.3. La réhabilitation du parc logement ancien, depuis 1967	p. 19
<u>II. LA MODERNISATION DE METZ, VILLE ANCIENNE, UNE OPERATION DE MAITRISE D'OEUVRE URBAINE ?</u>	
Hypothèses sur le pouvoir urbain appliqué à la transformation de la ville ancienne	p. 38
2.1. Mandat municipal et politique urbaine, l'évolution d'une image collective de la cité	p. 40
2.2. Les opérations de revalorisation urbaine, dynamique et acteurs de l'aménagement	p. 48
2.3. Les OPAH de ST VINCENT et OUTRE SEILLE, caractéristiques générales	p. 51
<u>CONCLUSIONS : LES LIMITES DE L'APPLICATION DU CONCEPT DE "MAITRISE D'OEUVRE URBAINE" APPLIQUE A LA VILLE ANCIENNE</u>	p. 76

INTRODUCTION: MAITRISE D'OFUVRE URBAINE ET VILLE ANCIENNE

INTRODUCTION: MAÎTRISE D'OEUVRE URBAINE ET VILLE ANCIENNE

APPROCHE CONCEPTUELLE

L'opposition entre "maître d'ouvrage" et "maître d'oeuvre" consacre une division fonctionnelle et symbolique des rôles en architecture: la pratique oppose d'un côté la responsabilité décisionnelle du gestionnaire, exprimée par le programme, à l'initiative créatrice, portée par le projet de l'homme de l'art. L'articulation des missions respectives de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre est ici parfaitement codée, et s'inscrit, du moins dans le domaine des édifices publics, dans le cadre défini par les règles de l'ingénierie. Ce modèle légal de référence organise, globalement, les rapports sociaux dans le procès de production architecturale, étendant son influence normative à l'ensemble du domaine de la construction assumée par les architectes professionnels, de la commande privée d'habitat aux grands programmes publics d'équipements.

L'existence de cette dichotomie, fonctionnelle et symbolique, entre l'ordonnateur et le concepteur, pose sans doute quelques questions lorsqu'elle s'exerce au plan de la réalisation d'édifices singuliers: le projet par exemple n'a-t-il pas pour effet, entre autres, de remettre en cause bien des éléments du programme, inversant les missions, ou réciproquement, le client n'a-t-il pas, un certain droit de regard sur la forme architecturale? Semblables interrogations relèvent d'une épistémologie de la conception architecturale, sans entrer directement dans notre propos. Il convient seulement de signaler, en préalable à l'examen de la notion de "maîtrise d'oeuvre urbaine", que la division apparente des tâches, dans le domaine le plus restreint de la conception architecturale, est loin de se conformer à la transparence des processus explicites de la commande, et relèverait d'une approche questionnante également...

A fortiori, l'évidence d'un partage des compétences entre la "maîtrise d'ouvrage" et la "maîtrise d'oeuvre" s'avère des plus problématiques, lorsque "l'oeuvre" à créer, dépassant le simple lieu architectural, renvoie à l'espace total de la ville, ou à l'un de ses fragments.

Le concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine", énoncé par diverses instances depuis quelques années comme hypothèse exploratoire, n'est pas la simple transposition, à l'échelle urbaine, d'un terme opératoire usuel, désignant la mission dévolue en droit à l'architecte dit "maître d'oeuvre", dans le cadre officiel du procès de la commande d'édification.

Bien au contraire, comme les débats sur ce thème l'ont abondamment développé, la notion énoncée de "maîtrise d'oeuvre urbaine" suggère qu'à l'échelle de la ville, le pouvoir de commande sur l'espace pourrait, ou même devrait, d'un point de vue doctrinal, être indissociable de l'existence d'un projet formel, illustré diversement aux échelles architecturale ou paysagère, en termes de composition urbaine, ou même au travers d'actions sociales et économiques localisées dans leurs effets.

Sont renvoyées de ce champ de la "maîtrise d'oeuvre urbaine", l'utopie architecturale déployée à l'échelle de la ville, soit le projet sans le pouvoir, comme la maîtrise d'ouvrage sans projet, simple gestion fonctionnelle et programmatique de la ville, ou addition de commandes sans image d'ensemble.

Les exemples illustrant cette capacité de la ville à se générer consciemment comme espace de projet municipal font référence à des moments historiques privilégiés, comme la période 1920-1940 du "municipalisme", ou à des aires géographiques particulières, ayant bénéficié, comme dans les cas cités de STRASBOURG et BELFORT, d'une autonomie plus grande, pour des raisons historiques ou politiques définies. Cependant, la recherche antérieure, et le débat instauré par ce concept exploratoire de "maîtrise d'oeuvre urbaine", sont également traversés en permanence par la référence obligée au rôle déterminant du pouvoir d'état; sous un **premier aspect réglementaire et financier**, l'appareil technocratique de l'urbanisme contraint les villes existantes à une logique opérationnelle qui reflétera plus, des années cinquante à la réforme régionale, les priorités des politiques urbaines nationales que les volontés locales. Par ailleurs, ce même appareil voué à l'aménagement du territoire, a généré, durant trente années d'exercice centralisé à l'extrême, de nombreuses procédures d'urbanisation d'exception : ZUP, ZAC, Villes Nouvelles, Missions d'aménagement pour les "grands projets", travailleront hors la ville, au sens politique comme au sens territorial.

Il était inévitable de rechercher, parmi ces innombrables cas d'application directe d'un urbanisme d'état, des exemples privilégiés d'exercice d'une certaine "maîtrise d'oeuvre urbaine", de formation technocratique, où se sont confondus le pouvoir d'administration de la commande et le pouvoir de définition des formes urbaines. Outre les études de cas déjà développées par le précédent dossier d'analyse, un volume spécifique est consacré, dans cette deuxième étape de la recherche, à l'analyse approfondie des mécanismes de la coordination architecturale par un Etablissement Public de Ville Nouvelle, celui de CERGY-PONTOISE.

En complément de l'approche globale du concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine" mené précédemment, et en parallèle de l'étude consacrée à ce cas de ville nouvelle, il nous a donc paru essentiel d'interroger la ville ancienne sur sa capacité spécifique de projet, en consacrant à ce thème une recherche particulière.

Un très bref rappel historique s'impose ici, pour situer sommairement l'évolution des politiques et des doctrines d'urbanisme à l'égard de la ville ancienne, du moins dans la période récente.

La période de l'immédiat après-guerre avait permis de "construire en ville", sur des sites urbains ramenés au vide architectural par des destructions massives. Il est remarquable de constater que, même rasée et évacuée de ses habitants, la ville ancienne existait encore, s'imposant à travers ses ruines, symboliquement et juridiquement: les choix architecturaux et les procédures opérationnelles de la RECONSTRUCTION ne sont explicables qu'en référence à la mémoire collective de la ville ancienne, persistant au-delà des décombres de l'habitat. Ponctuellement, des actes de piété urbanistique totale - selon l'exemple paradigmatique de VARSOVIE - ont conduit à reconstituer pierre à pierre la ville disparue, ou à tenter d'en restituer l'image par des évocations stylistiques; plus généralement, l'urbanisme de la reconstruction a contribué à moderniser réellement les agglomérations, grâce aux procédures d'exception suscitées par les programmes d'urgence mis en oeuvre par le MINISTERE DE LA RECONSTRUCTION. Cette action significative, et souvent exemplaire, mériterait précisément une analyse en termes de "maîtrise d'oeuvre urbaine", dans la mesure où elle a constitué un moment exceptionnel de déploiement de la commande publique et du projet architectural à l'échelle de villes entières.

Cependant, tandis que la ville ancienne achevait de se reconstruire sur elle-même, se développaient simultanément les concepts et les institutions qui allaient déplacer le champ de la création architecturale et urbanistique exclusivement au-dehors des limites urbaines. Les programmes suivants abandonnèrent alors complètement le terrain de la ville historique, pour s'inscrire dans des territoires périphériques, puis en couronne de plus en plus lointaine, autour des agglomérations anciennes. Il semblait alors que le projet de développement national, qui sous tendait l'effort d'aménagement, ne pouvait coexister avec l'historicité urbaine, reléguée au seul rôle de témoin archéologique.

Cet abandon quasi total de la ville ancienne par le projet architectural et urbanistique au profit de sites nouveaux a caractérisé une longue période des années cinquante aux années soixante-dix, marquant physiquement et symboliquement son empreinte dans la morphologie de la croissance des agglomérations.

Il est important de souligner que cette période coïncide avec le développement d'un pouvoir urbanistique d'état constituant un appareil très centralisé, de nature technocratique, ignorant ou déniait dans ses procédures toute autonomie de gestion municipale aux villes elles-mêmes.

La nouvelle politique urbaine, orientée vers l'aide à la revalorisation des centres et des quartiers anciens, n'est pas apparue brutalement, en rupture avec les actions antérieures de développement péri-urbain par grands ensembles et villes nouvelles. Elle s'est au contraire instaurée très progressivement, à l'aide d'une succession d'actions d'abord limitées à des cas particuliers, une vision d'ensemble ne se constituant réellement qu'en 1977, exprimée par l'instauration du FONDS D'AMENAGEMENT URBAIN.

La prise de conscience de la crise des centres et de l'enjeu que constituait la ville ancienne dans le champ urbain correspond également, politiquement, aux premières réflexions sur la remise en cause du centralisme technique par l'aménagement du territoire, et aux travaux préparatoires à la réforme régionale. Les années soixante-dix à quatre-vingt ont vu coexister dans la pratique opérationnelle les deux registres de ces politiques urbaines: la poursuite des grands projets d'origine étatique et le développement des procédures d'urbanisation volontaire hors la ville, et l'émergence des villes anciennes comme lieu d'une nouvelle histoire urbanistique, et supports privilégiés de la création architecturale contemporaine.

Durant cette période qui précède l'instauration de la décentralisation en 1983, l'état aura continué de jouer un rôle essentiel d'orientation des politiques urbaines locales. Ce n'est qu'en 1984, avec la suppression du F.A.U., et l'application des transferts de compétence d'aménagement aux collectivités locales, qu'une certaine autonomie peut commencer d'apparaître au plan des politiques municipales concernant la ville ancienne.

Dans le cadre de l'observation actuelle, il est donc bien évident, qu'en 1985, traitant de la relation entre "maîtrise d'oeuvre urbaine" et ville ancienne, il importera de considérer constamment l'importance de la médiation étatique dans la politique urbaine locale.

DEMARCHE DE RECHERCHE

L'objet de ce dossier spécifique associant le concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine" à la seule ville ancienne est à la fois de l'ordre du bilan et de la prospective.

En effet, la loi de décentralisation de 1983 constitue une mutation institutionnelle considérable; en matière d'urbanisme, les compétences sont massivement transférées aux collectivités territoriales, aux deux échelons de la région et de la municipalité. Le pouvoir d'état s'efface, au plan technique comme au plan financier ou règlementaire, au profit de l'émergence attendue d'un pouvoir local multifonctionnel, disposant d'une large autonomie en matière de politique urbaine. Les effets de cette réforme législative ne peuvent être immédiats, et il serait vain d'analyser, en 1985, sauf cas très exceptionnels, l'influence de cette réforme sur les réalisations. Le cycle même d'une opération d'aménagement, depuis sa conception initiale jusqu'à l'achèvement des ouvrages, excède de beaucoup le bref intervalle qui nous sépare de la loi de décentralisation, dont les applications se sont d'ailleurs étendues très progressivement aux institutions et procédures d'urbanisme, sans les avoir totalement transformées d'un jour à l'autre !

En regard du concept, assez théorique il y a quelques années, de la "maîtrise d'oeuvre urbaine", il est cependant bien évident que la réforme régionale a, en droit, déployé un champ d'exercice probable, fécond pour l'avenir des villes. Cerner la consistance urbanistique du nouveau pouvoir territorial, et imaginer la consistance de l'exercice effectif d'une "maîtrise d'oeuvre urbaine" appliquée à la ville existante sont des questions dès aujourd'hui posées, d'un point de vue de prospective urbaine.

En termes de bilan, le retour de la ville ancienne sur la scène urbanistique semble avoir précédé, voire préparé, le transfert des compétences d'aménagement aux collectivités territoriales. Une politique nationale continue et cohérente a été menée, qui correspond institutionnellement à la période de plein exercice du FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT URBAIN. Il semble opportun, au terme de cette période, de tirer quelques conclusions de cette action, que le désengagement financier de l'état risque de compromettre pour plusieurs années.

Afin de traiter de la relation entre "maîtrise d'oeuvre urbaine" et ville ancienne, il nous a semblé souhaitable d'illustrer par la présentation d'un cas particulier l'aspect concret de la pratique d'aménagement. C'est la ville de METZ qui a été ici retenue; proche de la région de STRASBOURG où s'inscrit le projet de recherche d'ensemble sur le thème de la "maîtrise d'oeuvre urbaine", la ville choisie a été l'une des premières à s'engager dans les procédures de

revalorisation des quartiers anciens. Par l'ampleur et la diversité des moyens d'aménagement engagés, METZ nous est apparu, a priori, comme une ville ayant mené une politique définie d'urbanisme sur l'espace ancien. L'enquête locale, ultérieurement, en a précisé les modalités, afin de cerner, point par point, ces deux notions de pouvoir et de projet, souvent obscurcies par le quotidien de la gestion urbaine, et la multiplicité des acteurs techniques, financiers, administratifs, ou politiques.

Au terme de l'étude locale, si la notion de "maîtrise d'oeuvre urbaine" apparaît aujourd'hui comme secondaire en regard de la nouvelle politique de développement économique reconnue comme l'enjeu municipal prioritaire, à METZ, ce constat, pragmatique, nous renvoie à la définition théorique initiale du concept, nous incitant à mieux fixer la portée politique de l'oeuvre urbaine, dès que la question posée en termes de recherche, ou de débat technique, se mesure aux dynamiques urbaines à l'oeuvre pour continuer la ville...

L'étude de cas, si riche d'enseignements soit-elle pour la recherche, ne pouvait, à elle seule, situer fondamentalement la question posée par l'investigation initiale, très globale. C'est pourquoi nous avons fait précéder la présentation du dossier de METZ par un rappel du cadre chronologique d'évolution des politiques urbaines nationales à l'égard de l'aménagement de la ville ancienne. Ce cadrage prolonge en le précisant le tableau synoptique établi par le précédent rapport de recherche. Il permet de suivre l'émergence de la politique nationale de revalorisation de la ville ancienne, depuis l'idéologie moderniste de la "rénovation urbaine" jusqu'au tout récent désengagement financier de l'état à l'égard des villes, en passant par les étapes significatives de la restauration patrimoniale, puis de la réhabilitation des quartiers anciens ordinaires. L'exposé de cette évolution institutionnelle, et idéologique, souligne l'extrême dépendance des politiques locales de la ville ancienne, par rapport à ce cadre national, jusqu'à l'époque actuelle, largement encore tributaire, dans ses moyens techniques, ses structures institutionnelles et ses choix fonctionnels ou formels, des doctrines véhiculées successivement par les dispositions de l'appareil d'état. Ici encore, ce constat sur pièces nous incite à soulever plus précisément la question des contenus de la "maîtrise d'oeuvre urbaine", contenus qui à l'évidence dérivent d'une idéologie ici dénoncée comme technocratique, mais en tout état de cause dépassant la capacité de création très locale vécue à l'échelle d'une ville.

L'articulation entre ce cadre national et l'étude locale de la ville de METZ s'effectue par l'évocation des contenus qualitatifs des nombreuses monographies consacrées aux effets de la revalorisation urbanistique sur les quartiers anciens. Depuis les premières rénovations urbaines en effet, sociologues, économistes, et architectes ont développé constats et méthodologies pour mesurer, anticiper, décrire ou prescrire les mutations associées aux divers projets de restructuration de la ville existante. Il est clair que l'étude des processus observables sur un terrain particulier est assimilable à ce cadre général, par l'intermédiaire des "effets" connus et répertoriés, le terrain ne venant ici que confirmer les mécanismes analysés ailleurs.

Ainsi cette étude locale n'apparaît-elle que comme une référence particulière aux phénomènes généraux qui ont affecté la capacité de la ville ancienne à maîtriser sa modernisation, dans le cadre de la "nouvelle politique urbaine" qui a été celle d'un grand nombre d'agglomérations, durant l'application des mesures nationales devant favoriser la restructuration des villes existantes. A travers cet exemple particulier de la ville de METZ, nous poserons la question des moyens de la maîtrise d'oeuvre urbaine, appliquée à la gestion de la forme urbaine de la ville ancienne.

I. RECONQUERIR LA VILLE ANCIENNE, UN PROJET DE POLITIQUE URBAINE NATIONALE

LES DIMENSIONS DE L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE NATIONALE DES VILLES

La constitution du FONDS D'AMENAGEMENT URBAIN (I) et le développement spectaculaire des actions en faveur de la ville ancienne depuis une dizaine d'années suggèrent une mutation assez brutale dans la politique urbaine nationale, qu'il est tentant de caractériser et d'illustrer en termes d'architecture comme la "nouvelle politique urbaine", analogue au grand mouvement de modernisation de la ville italienne, dont BOLOGNE constituerait l'un des référents exemplaires.

L'analyse du cadre réglementaire et opérationnel associé à cette action sur la ville ancienne témoigne en fait d'une élaboration très progressive, qui prend ses sources dans plusieurs domaines de réforme et de développement de l'appareil technico-administratif de planification d'état.

L'élaboration, d'un cadre réglementaire d'urbanisme national de plus en plus discriminant constitue évidemment le corps principal de cette évolution de la politique urbaine. En corollaire, la définition des modalités contractuelles de l'urbanisme opérationnel précisent de période en période, les directives qualitatives reflétant les priorités publiques en matière d'aménagement concerté. Enfin les mesures concernant la maîtrise publique du foncier témoignent très précisément également des choix nationaux, ainsi que les diverses mesures prises pour renforcer, voire créer un appareil technique public d'études et de recherches urbaines.

La politique du logement, si elle se confond parfois, institutionnellement, avec la politique urbaine générale, constitue cependant un champ particulier, en raison des financements propres aux actions de logement social. Son évolution n'est pas dissociable de l'émergence de cette nouvelle politique urbaine, dont le pivot est précisément la notion "d'amélioration" de l'habitat ancien, liée à la modernisation à l'échelle des quartiers de la ville ancienne.

Parallèlement, l'évolution des rapports administratifs de l'état et des collectivités locales, apparaît comme la dimension la plus déterminante, à terme, de l'évolution des politiques urbaines, même si le transfert des compétences d'urbanisme aux collectivités locales est trop récent pour avoir constitué un facteur explicatif de l'évolution actuelle de la ville ancienne.

Dans ces trois domaines, de l'urbanisme, du logement, et de l'administration locale, un bref historique met en évidence le lent cheminement d'une politique nationale de la ville ancienne, depuis l'après-guerre. Un découpage symbolique, dont les plans de clivage correspondent aux grands thèmes d'intervention opérationnelle sur l'habitat urbain, soit la rénovation, la restauration, et la réhabilitation, permet de suivre institutionnellement et idéologiquement, cette progression vers une politique constituée de la ville ancienne. Les développements spécifiques de cette politique concernent, aujourd'hui, la relative autonomie des villes elles-mêmes par rapport à la gestion urbanistique.

### I.I. LA RENOVATION, 1958

L'année 1958 marque un accomplissement remarquable de la doctrine publique en matière d'aménagement volontaire. Il suffit de noter la coïncidence des mesures réglementaires, opérationnelles, techniques, et de planification pour illustrer pleinement l'esprit de l'époque, dominé par le centralisme technocratique. Le renforcement du pouvoir public sur l'urbanisation, et le concept de développement moderne de l'habitat.

Le règlement d'urbanisme reçoit une codification nationale précise, par le moyen des PLANS D'URBANISME DIRECTEURS, et des plans de détail. ( décrets 31.II.1958, et 21.9.1959 ). Succédant aux hypothétiques "plans d'aménagement et d'extension" de la LOI CORNUDET de 1919, et aux "plans d'urbanisme de la LOI PROTHIN de 1943, les P.U.D. constituent le référent moderne du plan d'urbanisme communal et intercommunal, qui serviront de modèle à la formule actuelle, plus élaborée, des POS et des SDAU.

L'urbanisme contractuel prend en 1958 une dimension très affirmée, avec un ensemble de mesures radicales devant permettre un développement rapide du logement social neuf, dans la ville, et hors la ville :

les ZUP instituées par le décret du 31.II.1958, permettront de créer rapidement des zones d'extension peri-urbaine, voire satellites des agglomérations,

tandis que la RENOVATION ( décret du 31.12.1958 et instruction du 8.11.1959) constitue une procédure analogue, ou supposée telle dans ses effets, applicable aux quartiers anciens.

Les lotissements font également l'objet d'une réglementation d'état, par le décret du 31.12.1958;

Ces mesures ont été préparées par des mesures antérieures cohérentes, soit la LOI FONCIERE du 6.8.1953 autorisant l'expropriation pour la réalisation de groupes d'habitations ou de zones industrielles, qui témoigne de l'évolution de la légitimité de "l'utilité publique" d'une part, ainsi que la création du cadre des SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE, en 1956, outil financier de l'urbanisation contractuelle qui permet d'associer le capital bancaire plus largement aux actions de l'état ou des collectivités publiques.

Les études d'urbanisme bénéficient en 1958 de la création d'un véritable laboratoire national de planification, avec le CREDOC, chargé d'informer les travaux du PLAN.

Il est intéressant de noter que c'est toujours en cette année 1958 que la célèbre "GRILLE DUPONT" voit le jour, référence normative à l'équipement des nouvelles zones d'habitat.

Les rapports de l'état et des collectivités locales en matière d'urbanisme s'orientent vers la régionalisation des contrats de plan, avec les PME institués dans les agglomérations, relais d'exécution des plans nationaux, en 1957. Dès 1955, la régionalisation du plan national de développement économique s'effectuait à travers les PAR, PROGRAMMES D'ACTION REGIONALE, dont on peut estimer qu'ils ont constitué l'origine de l'action de la DATAR.

Dans tous les domaines, apparaît donc une doctrine autoritaire d'urbanisme national, dont la priorité est celle du logement neuf, et du déblocage public des marchés fonciers et financiers;

le logement ancien, en 1958, n'est pas encore à l'ordre du jour. Il continue de relever de la seule action privée, spéculative ou charitable

Les villes, dans ce cadre national, vont mettre en oeuvre, très largement, les directives nationales, et développer, localement, une politique de modernisation souvent drastique, dont la plupart des agglomérations peuvent porter témoignage; la ZUP de plateau, et le centre -ville rénové, marqueront les "sixties" de leur fonctionnalisme architectural, et de leur échelle spécifique: le "grand programme" de logement social neuf.

Architecture moderne et développement social constituent les référents du PROJET URBAIN de 1958, comme l'expriment les termes mêmes de la circulaire sur la RENOVATION:

" La rénovation urbaine n'a pas seulement pour objet de reloger dans des immeubles sains les familles qui dépérissent physiquement ou moralement dans les taudis. Elle ambitionne aussi de restituer au centre des villes .... une structure et une architecture dignes de notre temps." On voit ici que la ville ancienne est représentée conformément à la vulgarisation des thèses du mouvement moderne, comme lieu de négation du projet social comme du projet architectural.

Quant à la prégnance de l'autoritarisme d'état, il suffit de citer quelques mots d'une conférence de presse du ministre de la construction, M. P. SUDREAU, pour en restituer le ton.

En introduction, le Général DE GAULLE lui-même précisait le rôle du gouvernement en matière d'urbanisme, "J'ai tenu à venir personnellement avant l'exposé que va vous faire M.P. SUDREAU pour bien marquer que les projets, les plans du ministre de la CONSTRUCTION, sont ceux du gouvernement, et je peux le dire, les miens, en ce sens que nous les avons adoptés, que nous comptons poursuivre, et, dans la mesure du temps qui nous est donné, les mener à bien."

( 24.7.1958 )

La politique de 1958 marque probablement l'apogée de la conception moderniste de l'urbanisme d'état, et le point zéro de la politique urbaine de la ville ancienne. Néanmoins, et peut-être à la faveur du dynamisme imposé aux politiques locales d'urbanisme de développement du logement social, neuf, moderne, diverses mesures associatrices d'un retour à la ville ancienne se font jour dès les années suivantes.

## I.2. LA RESTAURATION PATRIMONIALE, 1962

Il est bien tentant d'opposer, symboliquement, aux ZUP et à la rénovation, la LOI MALRAUX du 4.8.1962 instituant la procédure de restauration applicable aux quartiers historiques des villes anciennes, comme deux moments successifs et contradictoires de la politique urbaine.

La chronologie oblige cependant à souligner à l'inverse la coexistence des politiques de rénovation et de restauration, des années soixante aux années soixante dix:

le cadre étatique, durant cette période, propose simultanément les deux politiques aux élus locaux, et tandis que les réalisations modernistes emblématiques comme l'opération de TOULOUSE LE MIRAIL, ou LA DEFENSE, prennent corps sur le terrain, les éléments d'une politique assez globale de l'habitat ancien se mettent en place. La restauration n'étant qu'un élément de ce dispositif.

Dans le domaine règlementaire d'urbanisme, les techniques de contrôle foncier se précisent, avec l'application d'indices d'occupation du sol dans les PUD, soit les CES et les CUS, (respectivement coefficients d'emprise et d'utilisation du sol). Ces coefficients donneront matière ultérieurement à un nouvel indicateur, le COS, clef de voûte des POS en termes de zonage foncier. ( avril 1960)

L'institution des ZAD vient compléter l'évolution du droit d'expropriation en généralisant les possibilités de préemption anti spéculative par les collectivités publiques.(1962)

Signalons également, comme émergence du thème contemporain de "patrimoine", l'adoption dès 1963 de la règlementation des "parcs naturels", qui soustrait une part de territoire à l'aménagement spontané, dans un but conservatoire.

Jusqu'à la loi d'orientation foncière de 1967, peu de dispositions viennent modifier l'urbanisme contractuel établi en 1958, par contre, un train de mesures qualitatives sont prises concernant les quartiers anciens, soit du point de vue de l'urbanisme, soit du point de vue du logement.

Fin 1959, est institué auprès du ministre de la construction un comité consultatif pour la restauration, l'entretien et la propreté des immeubles. Pour la préparation du IV plan, est créée pour la première fois une commission de l'habitat ancien. Enfin P. SUDREAU propose en 1959 un projet de loi à l'assemblée nationale sur la sauvegarde et l'entretien du patrimoine immobilier.

Progressivement, la dimension esthétique de l'habitat ancien est prise en compte, et les dispositions de la loi de 1962 sur la restauration codifieront les interventions en site sauvegardé. C'est ici l'aspect PATRIMONIAL qui prend corps dans la réglementation, et s'imposera aux villes historiques. Le parc ancien ordinaire lui, continue d'être relativement peu considéré, du point de vue de la politique du logement. Seules les catégories les plus insolvables de la population sont concernées par des mesures ponctuelles d'aide au logement en secteur ancien:

L'institution éphémère des IST, immeubles sociaux de transit, (arrêté du 9.2.1960) autorise les offices HLM à acquérir des immeubles anciens pour y aménager des "logements de transition". Mais le rôle du parc ancien est ici de servir d'intermédiaire, avant le relogement définitif en immeuble social neuf.

"...tout d'abord arracher immédiatement les gens aux taudis: loger les expulsés, enfin faire de la promotion vers le neuf. En effet, lorsqu'il s'agit de relogement des foyers et des ménages qui n'ont connu que des conditions d'habitat indignes de l'homme, il y a un risque grave à permettre l'accession immédiate et sans transition au logement neuf."

Ultérieurement, les "cités de transit" généraliseront ce concept, symptomatique en fait de l'exclusivité du logement neuf comme objectif de la politique du logement social.

Au plan des études urbaines, l'administration centrale se dote d'un véritable appareil technique, avec la création d'organismes de recherche et d'application:

- le CRU, créé en 1962,
- les CETE, les SRE, les DDE, institués en 1966 véritables relais du pouvoir technique central,
- les programmes d'action concertées de recherche de la DGRST, initiés en 1966 également;

On remarquera toutefois que cet appareil très centralisé se complète d'une institution locale créée auprès des villes elles-mêmes, avec la mise en place des "agences d'agglomération", en 1966 également.

L'administration des collectivités locales est marquée durant cette période par un renforcement de la tutelle d'aménagement. La mise en place de la DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, poursuit les actions antérieures de régionalisation du plan national. Il s'agit bien de faire passer, au niveau local, les options de développement. En complément de cette politique d'aide active aux régions de programme, l'état tente par plusieurs moyens de susciter un cadre de gestion urbaine locale supérieur à l'échelle de la commune. Il semble que la structure éclatée en multiples petits pouvoirs locaux paraisse incompatible avec les objectifs de grands projets qui animent la politique d'aménagement national. L'état propose donc des formes de regroupement territorial, qui sont respectivement:

- l'institution des "districts urbains"; l'ordonnance du 5.1.1959 institue cet établissement public doté de l'autonomie financière. C'est bien évidemment la région parisienne qui se mobilise la première pour créer le 4.2.1959 le District de Région Parisienne, qui sera le support des grands projets d'aménagement volontaire, caractérisés notamment par les villes nouvelles.
- autre solution suggérée, celle des "fusions de communes" en 1964, qui tend à favoriser le regroupement des collectivités,
- enfin la création d'une unité très spécifique, celle de la "communauté urbaine", est proposée aux agglomérations en 1966, et doit permettre aux villes de disposer d'une unité de gestion à l'échelle des programmations locales de développement régional.

A titre exemplaire, citons les actions concernant la région parisienne, avec l'approbation du PADOG, en 1960, puis du Schéma Directeur de la Région Parisienne, en 1965, ainsi que la mise en place de la Mission Interministérielle pour l'aménagement du LANGUEDOC-ROUSSILLON, en 1963.

Pour expliquer le lent cheminement de la politique urbaine nationale vers cette "nouvelle politique urbaine" qui caractérisera la période suivante, on soulignera par conséquent plusieurs dimensions d'évolution, qui apparaissent dans les thèmes d'aménagement :

- la reconnaissance du concept de patrimoine élargi; ce ne sont plus les seuls "monuments historiques" ou "sites classés" qui font l'objet d'une protection esthétique, mais d'une part des ensembles architecturaux anciens, au coeur des villes historiques, avec la notion de "périmètre sauvegardé", et d'autre part, des "ensembles naturels" qui tendent à faire également l'objet d'une préservation. L'institution des "périmètres sensibles" (I.I.O.1960) où un architecte consultant doit apprécier les projets de construction, comme les "parcs naturels" ou le grand projet du LANGUEDOC-ROUSSILLON en portent témoignage.

C'est bien cette notion de patrimoine élargi qui, ultérieurement, légitimera l'aide publique à la préservation urbaine en général appliquée aux quartiers anciens ordinaires.

- la prise de conscience du rôle que peut jouer le parc logement ancien, en complément du grand effort de développement du parc social neuf; dès les années soixante, toute la problématique qui sera reprise par l'aide à la réhabilitation du logement ancien est formulée, dans diverses commissions, mais sans donner matière immédiatement à une application. La doctrine libérale d'aide à la réhabilitation de l'ancien est exprimée: c'est le propriétaire bailleur qui en constituera la clef de voûte ; la modernisation du parc ancien passe par le relèvement des loyers, l'état se proposant d'encadrer par des mesures incitatives et sociales les actions de revalorisation. Cette thèse montante de promotion du secteur du logement ancien n'apparaît pas comme incompatible avec le rôle dévolu dans la pratique à la frange la

moins confortable du parc ancien: servir de parc très social, substitut très économique au logement social, incapable par ses coûts de revient d'accueillir le "marché" du sous-habitat.

- la déconcentration de l'administration des collectivités locales émerge également comme une nécessité corollaire de l'ampleur des programmes engagés sous tutelle centrale, dès le début des années soixante, qui voient l'application concrète de l'urbanisme technocratique de 1958.

M. ARROU-VIGNOD, président du CRU, l'exprime clairement, en commentant les orientations de cette période!

" Les difficultés rencontrées au niveau central dans la coordination des actions des administrations responsables des équipements dans les ZUP furent d'ailleurs l'une des causes des mesures de décentralisation administrative intervenues à partir de 1963".

On parle alors plutôt de "déconcentration" que de véritable décentralisation, et il s'agit plutôt d'un objectif d'efficacité technique que d'une orientation de politique nationale. Par exemple, l'institution des ZAC constituera une réponse à ces problèmes de gestion des programmes locaux, comme par ailleurs le développement des études de programmation d'équipements : il s'agit de rendre plus efficace le mécanisme des financements d'opérations, par une coordination locale avec les divers échelons du pouvoir central , et non de transférer le pouvoir d'équipement aux collectivités locales.

### 1.3. LA REHABILITATION DU PARC LOGEMENT ANCIEN, DEPUIS 1967

Bien que la "nouvelle politique urbaine" ne soit pas entièrement définie avant la codification exhaustive par l'institution du Fonds d'Aménagement Urbain en 1976-77, dès 1967, la LOI relative à l'AMÉLIORATION DE L'HABITAT initie le grand cycle de la revalorisation urbaine qui caractérise la politique contemporaine de la reconquête de l'urbanité traditionnelle.

En matière d'urbanisme réglementaire à l'échelle nationale, 1967 est, avant tout, l'année de la LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE. Ce grand cadre de planification urbanistique sanctionne l'aboutissement de la réflexion technique sur deux points :

- le document d'urbanisme à l'échelle des agglomérations, par le POS et le SDAU,
- les conventions de réalisation de l'urbanisme contractuel, avec le cadre des Zones d'Aménagement Concerté.

La procédure de rénovation moderniste, toujours très développée, est directement bénéficiaire de l'institution des ZAC, qui deviennent l'outil majeur de ces restructurations lourdes.

De façon secondaire, mais significative d'un "contre-projet" social à l'égard des opérations urbaines, les Associations Foncières Urbaines sont instituées, en prolongement de formes antérieures d'associations syndicales de propriétaires. Il convient de souligner la persistance du recours à cette formule de regroupement de propriétaires pour constituer une "maîtrise d'ouvrage collective privée", alternative à l'intervention publique:

- la période de la Reconstruction a fondé les opérations sur cette structure juridique, les "Associations Syndicales de Réparation et de Reconstruction", qui ont pu opérer les remboursements nécessaires à la restructuration des sites d'habitat. Le succès de cette démarche, son caractère à la fois libéral et dynamique, en ont fait une référence exemplaire que la réglementation s'est efforcée de développer et d'adapter aux nouveaux

- cadres opérationnels;
- l'ordonnance de 1958 instituant la procédure de la rénovation urbaine inclut un cadre incitatif de regroupement des propriétaires,
  - la procédure de restauration de 1962 contient également des dispositions devant faciliter cette association des propriétaires concernés par les travaux,
  - la LOF de 1967 développe encore cette possibilité, en instituant ces AFU, susceptibles de mobiliser des capitaux diffus pour contribuer à la promotion de logements, et de substituer un collectif de résidents aux sociétés d'investissement et d'aménagement.

Malgré l'incitation publique, ce modèle libéral et coopératif demeure marginal. Il est cependant présent et explicite dans les orientations de la politique urbaine nationale, à travers l'ensemble des formes évoluées de l'urbanisme contractuel, comme un modèle sous-jacent, conforme à l'idéologie libérale d'une administration qui souhaiterait recourir davantage à l'initiative du petit capital privé pour financer et gérer la modernisation du logement.

L'importance de la LOF de 1967 ne doit pas occulter la multiplicité des dimensions de la politique urbaine qui se met en place simultanément, et se développera jusqu'à la réforme fondamentale de structure de 1982-83. Nous en examinerons successivement les aspects majeurs, qui conditionnent directement la question de l'émergence possible d'une véritable "maîtrise d'oeuvre urbaine" de la ville ancienne.

#### La maîtrise foncière publique

Les ZAD et les ZAC constituaient un outil de régulation spéculative applicable en zone péri-urbaine comme en secteur central des agglomérations. Le caractère essentiel de la maîtrise des sols pour la gestion urbaine conduit l'appareil d'état à renforcer et préciser la capacité des villes à agir sur le foncier, dans les sites proprement urbains. Deux dimensions se conjuguent pour constituer ce pouvoir foncier nouveau des collectivités locales:

- juridique, avec l'élargissement du droit de préemption pour les collectivités locales; c'est principalement la ZIF qui caractérise cette nouvelle compétence de la ville sur le sol urbain. Associé à la caractérisation "urbaine" du zonage du POS, la ZIF est vraiment l'expression d'un nouveau droit des sols urbains, pour la ville ancienne.
- financier, avec l'institution du PLD destiné à procurer de nouvelles ressources aux collectivités locales, puis l'institution des PAF (Programmes d'Action Foncière) subventionnant les acquisitions des collectivités locales au titre des réserves foncières.

(Loi foncière de décembre 1973 créant la taxe d'urbanisation, loi de réforme foncière du 31.12.1975 instituant le PLD et la ZIF, circulaires ministérielles du 29.9.1975 et 5.10.1975 concernant les PAF).

L'ensemble de ces mesures peut réellement être considéré comme l'expression d'une politique de retour à la ville ancienne du droit de l'urbanisme, et de mise en valeur du pouvoir public local comme régulateur de l'évolution urbaine.

Plus généralement, la période initiée avec la loi relative à l'amélioration de l'habitat de 1967, connaît une activité législative et réglementaire très intense, orientée de façon privilégiée vers la ville ancienne.

Les choix qui sont faits durant cette période s'expriment sur différents plans, réflexion idéologique, mesures de politique urbanistique d'expression incitative, élaboration d'un corps législatif de référence, réforme du logement social, et évolution des structures opérationnelles de nature para-publique.

#### L'élaboration idéologique

Les grandes réformes d'urbanisme et même d'administration des collectivités locales sont précédées de réflexions fondamentales faites au sein de "Commissions" animées par le ministère, ou de véritables "Livres Blancs" confiés à de hauts fonctionnaires, de divers "Groupes de travail" éventuellement réunis plutôt à l'initiative des élus locaux, et "remontant" jusqu'aux services centraux des ministères.

Parmi les thèmes les plus célèbres de ces travaux préparatoires, citons :

- le Groupe de travail "Habitat et Vie sociale", créé dans le cadre du Ministère de l'Équipement en 1973, élargi en 1975 à divers organismes extérieurs, constitué en groupe interministériel permanent en 1977 (arrêté du Premier Ministre, (3.3.1977). Ce groupe est à l'origine des procédures de réhabilitation aidée du parc social, codifiées en 1977 dans le cadre du FAU, et aujourd'hui généralisées au point de constituer un poste ordinaire de la programmation urbaine.
- le rapport NORA-EVENO, concernant l'amélioration de l'habitat ancien, rédigé en 1975, et complétant
- le rapport BARRE sur la réforme du financement du logement,
- le rapport DELMON, centré sur l'évolution de l'information et de la participation des habitants aux décisions d'urbanisme, en 1975 également,
- le rapport "VIVRE ENSEMBLE", de la Commission d'Étude du Développement des Responsabilités des Collectivités Locales, présidée par O. GUICHARD, en 1975 également, un des éléments de la réflexion permanente sur le statut des collectivités locales,
- le rapport CORNUAU, concernant l'amélioration des bâtiments publics, qui sera suivi de dispositions spécifiques, comme la création de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) intervenant pour la qualité des créations architecturales publiques, mais consacrée très largement aussi à la conversion des bâtiments anciens (1976)

A ces rapports faisant émerger des questions d'actualité, il faut ajouter la création dès 1967 du CNAHE, Comité National pour l'Amélioration de l'Habitat Existant, association qui formalise, de façon contemporaine, des préoccupations sur l'habitat assez anciennes, poursuivant l'action d'un groupe constitué dès 1920, la Ligue Nationale contre le Taudis.

Au centre des débats d'idées, quelques notions qui semblent dériver de la "révolution culturelle" de Mai 1968 en France, semblent guider ces recherches :

la contestation de l'autoritarisme d'état au profit d'un pouvoir local autogestionnaire, la revendication des identités spécifiques aux divers groupes sociaux, le refus de l'assistance pour plus de créativité esthétique, libérée des académismes administratifs.

Ce vent de liberté qui traverse commissions et rapports dans un grand esprit de créativité et d'initiative va contribuer de façon non négligeable à la transformation des contenus et des formes de la politique nationale d'urbanisme, durant cette période de 1967 à 1982.

#### Les politiques urbaines nationales

Autant la période de 1958 pouvait apparaître comme doctrinaire et monolithique en matière de choix d'aménagement, autant la période récente est caractérisée par la succession des initiatives de changement, et connaît des contradictions entre différents aspects des politiques d'aménagement. C'est donc en quelque sorte une "politique plurielle" qu'il convient d'évoquer, parmi laquelle la réhabilitation de la ville ancienne occupe une place importante, mais, mais non exclusive de la poursuite des grands projets d'aménagement du territoire par exemple.

Les orientations de ces politiques urbaines nationales sont lisibles à divers niveaux de l'action d'état; nous retiendrons comme symptomatiques l'activité règlementaire par circulaires, les mécanismes de subvention de l'état aux opérations d'aménagement, pour aborder ensuite l'aspect proprement législatif. La chronologie des directives ministérielles reflète la progression vers une mutation qualitative en faveur de la ville ancienne:

- 1971 Les plans de circulation sont institués pour faciliter la restructuration des transports à l'échelle des villes.
- 1971 "Contre les tours et les barres"; c'est une circulaire spécifique qui oriente la typologie

des opérations, témoignant du revirement profond à l'égard de la forme architecturale fonctionnaliste symbolisée par la tour et la barre.

- 1973 Suppression des grands ensembles ; une circulaire dite "GUICHARD" vise à prévenir la réalisation de formes d'urbanisation dites grands ensembles et à lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat". Cette directive ministérielle sera confirmée par une circulaire (19.3.1976)
- 1973 Espaces piétonniers ; une note ministérielle codifie la création d'espaces piétonniers en ville, l'état offrant aux agglomérations une structure de subvention incitative associant plusieurs sources.

- 1973 Contrats de ville moyenne; ces "contrats" qui s'établiront de 1973 à 1978 entre la DATAR et les villes de 20 000 à 100 000 habitants, peuvent être considérés comme la "maquette" ou le "test" de cette "nouvelle politique urbaine" de l'état à l'égard de la ville ancienne. La comparaison terme à terme s'impose entre les modalités d'intervention de l'état dans le cadre du FAU et ces "contrats":

pour la première fois les villes sont sollicitées d'effectuer un diagnostic global ( qui s'exprimera ultérieurement sous la forme du "plan de référence",) doivent accorder une importance non négligeable aux études préalables, formuler un échéancier des priorités d'aménagement, et s'engager sur un programme opérationnel précis.

Dans ce cadre, les villes sont en véritable compétition pour obtenir la contractualisation de leurs projets.

L'état, durant toute cette période d'après la loi foncière, semble généraliser ce mécanisme compétitif de la contractualisation des aides de l'état aux villes; non seulement les "contrats de ville moyenne", mais quantité de subventions diverses,

vont de la sorte être tributaires de la conformité des opérations à telle ou telle politique éphémère d'incitation qualitative issue des services centraux. Les villes, par ce mécanisme, il est vrai moins centraliste que les politiques antérieures, vont être astreintes à modéliser leurs actions d'aménagement en étroite référence aux normes qualitatives parisiennes, pour augmenter leurs chances d'obtenir des aides de l'état. La notion de tutelle technique est ici manifeste. Elle ne comporte pas que des aspects négatifs, et il faut souligner la dimension d'innovation toujours liée à cette activité de tutelle contractuelle.

- 1974 Retour aux centres; une nouvelle "circulaire GUICHARD" préconise de porter les efforts d'aménagement sur les centres-ville.
- 1977 Limitation des IGH cette circulaire confirme celle de 1971 "contre les tours et les barres", ainsi que celle de 1973 préconisant la suppression des programmes de grands ensembles, et s'inscrit dans une certaine mesure en cohérence avec la volonté de contrôler la qualité du paysage urbain, s'exprimant également dans les circulaires contre le "mitage" du paysage par l'urbanisation spontanée.
- 1977 Institution du FONDS D'AMENAGEMENT URBAIN  
Le FAU ordonne et développe les initiatives successives prises en faveur de la revalorisation urbaine. On peut qualifier l'ensemble des textes initiaux et d'application de véritable "Charte de la nouvelle politique urbaine".  
Cette structure persistera jusqu'à son remplacement par une simple mission de coordination, le Comité Interministériel des Villes ( décret du 16.6.1984 ), manifestant que la décentralisation a pour conséquence effective un désengagement total de l'état à l'égard des problèmes locaux d'aménagement.

### La législation de référence

La période de la réhabilitation, action dirigée vers les logements ordinaires anciens, est également caractérisée par un renforcement de la "lutte contre les taudis", avec la promulgation de la célèbre LOI VIVIEN (10.7.1970) codifiant les processus d'éradication de l'insalubrité.

Cet outil législatif constitue un moyen complémentaire effectif pour accomplir une revalorisation complète des centre-ville, ou quartiers anciens en général, présentant divers degrés de dégradation, dont certains non remédiables par la simple réhabilitation.

La résorption de l'habitat insalubre s'inscrit donc à partir de la LOI VIVIEN dans les programmes de restructuration de quartier, comme l'un des éléments techniques de la nouvelle politique urbaine. La RHI accompagne, en particulier, les actions entreprises dans les périmètres d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, autorisant les villes à prévoir un véritable "programme de quartier", adapté à tous les aspects de l'intervention sur le parc-logements de la zone.

En matière d'urbanisme réglementaire, signalons encore :

- La LOI portant réforme de l'urbanisme du 31.12.1976 qui insiste sur l'importance de l'information du public et le rôle que peuvent jouer les associations dans la réalisation d'un urbanisme de qualité.
- Les Zones d'Environnement Protégé, (31.12.1976) qui précisent les effets de contexte associés aux diverses mesures de protection, sauvegarde esthétique, et zones sensibles.

L'activité législative est toutefois, dans cette période de retour à l'urbain, dominée par l'élaboration de la réforme de l'administration des collectivités locales.

- Dès 1972, la LOI DE REGIONALISATION (5.7.1972) institue, dans chaque circonscription d'action régionale, un établissement public, administré par le Conseil Régional, le pouvoir exécutif étant toutefois dévolu au Préfet.

Cette structure dérivait en quelque sorte de l'institution antérieure des PAR (Programmes d'Action Régionale) de 1955 régionalisant le Plan

National de Développement Economique, et a permis un élargissement de compétences institutionnelles dans le cadre ultérieur de la LOI DE DECENTRALISATION.

Le texte du 2.3.1982 transfère en effet simplement l'exécutif du représentant de l'état au Président du Conseil Régional, et augmente le champ de compétence de ces établissements publics régionaux, qui deviennent ainsi un véritable organe de planification régionale, libéré des tutelles administratives.

- 1979 représente une étape plus décisive encore, avec l'institution de la Dotation Générale de Fonctionnement (3.1.1979), qui supprime le versement représentatif de la taxe sur les salaires, et la remplace par cette DGF. Cette réforme du financement des collectivités locales est une disposition techniquement essentielle dans la préparation du transfert des compétences de gestion aux villes elles-mêmes. Elle fait partie du projet national de décentralisation actualisé par la législation de 1982-83.

Outre ces dispositions significatives, au plan de l'urbanisme réglementaire et du statut des villes, il convient d'apprécier la cohérence de l'évolution de la politique du logement social durant cette même période, tant au plan des réformes financières que de la mise en place de divers organismes opérationnels, que l'on peut qualifier de para-publics.

#### La réforme de l'aide au logement

C'est en fait dès 1959 que les grands thèmes de la réforme de l'aide au logement sont développés par P.SUDREAU notamment, comme nous l'avons mentionné précédemment. Les rapports BARRE et NORA-EVENO confirment les orientations dégagées à l'époque:

- constituer un marché unifié du neuf et de l'ancien
- promouvoir et inciter à la renovation spontanée du parc ancien par les propriétaires,
- aligner les loyers sur les coûts économiques,
- compenser la revalorisation de marché par l'aide de l'état à la personne, seule capable de trans-

former en l'élargissant la demande solvable de logements, sur ce marché unifié .

On voit ici un changement structurel dans la politique du logement social, telle qu'elle avait été développée à partir du principe de "l'aide à la pierre" institué en 1950 par CLAUDIUS PETIT et renforcé par la LOI COURANT, et largement mis en oeuvre au travers de l'expansion considérable de l'urbanisme lié à la création du logement social, assuré par des organismes spécifiques comme les H.L.M. en particulier.

Le principe de "l'aide à la personne" devrait au contraire " réaliser les conditions d'une parfaite substitution d'un logement ancien à un logement neuf".

Parmi les mesures qui, successivement, vont tendre à constituer cette mutation, signalons:

- 1971, la transformation du Fonds National pour l'Habitat en Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, manifeste l'intention de mener une action élargie et systématique d'aide à la réhabilitation du parc ancien par les propriétaires-bailleurs individuels.
- 1972, le décret du 29.6.1972 institue une aide spécifique aux personnes âgées et handicapées, qui sera ultérieurement largement utilisée par les services sociaux intervenant en accompagnement des opérations de restructuration de quartier,
- 1973 voit l'instauration des Opérations Groupées d'Amélioration de l'Habitat, qui seront remplacées en 1977 par les OPAH, mais constituent déjà une méthode d'encadrement urbanistique souple pour la revalorisation à l'échelle des quartiers anciens.
- 1973 est également l'année où un arrêté (25.10.1985) est publié pour permettre l'utilisation de la participation des employeurs au financemnr de l'amélioration de l'habitat existant, et non plus seulement du logement neuf.

Enfin, c'est en 1977, année d'établissement du FAU, que la réforme de l'aide au logement est définitivement promulguée ( décret du 16.7.1977 et loi du 3.1.1978 ` intégrant les nouvelles options de l'aide à la personne.

Ces mesures de transformation du financement du logement social sont associées à la recherche de procédures urbanistiques nouvelles d'intervention sur la ville ancienne, comme nous l'avons vu dans l'évolution du cadre règlementaire. Elles impliquent également une nouvelle définition du cadre opérationnel et des organismes compétents dans les procédures de réalisation des actions sur le parc ancien.

#### Evolution des organismes opérationnels

La promotion du logement social neuf a été assurée dans les décennies précédentes par des organismes sociaux, comme les Offices d'HLM, ainsi que par le recours généralisé à la formule des Sociétés d'Economie Mixte. Les actions de réhabilitation nécessitaient des compétences différentes de celles de ces grands organismes constructeurs et aménageurs.

Bien que le droit d'intervenir sur l'amélioration des immeubles anciens aie été attribué aux HLM dès 1960 avec la curieuse procédure des Immeubles sociaux de Transit, la conversion immédiate de ces organismes aux procédures de restauration-réhabilitation n'était pas envisageable.

Aussi est-ce vers le développement d'organismes nouveaux, intermédiaires entre les propriétaires, les résidents, les collectivités locales, et les administrations concernées, que s'est orientée l'action d'amélioration.

A la pratique de la concession va se substituer celle de la convention d'opération, impliquant un acteur spécifique, identifié comme le "tiers-améliorant". Ce rôle de coordination technique et sociale est dévolu dans la pratique à des associations dont la mission a évolué depuis leur création en 1942, les PACT.

Initialement, les Programmes d'Action contre les Taudis remplissaient un rôle philanthropique d'assistance informelle à l'habitat insalubre. L'évolution des politiques urbaines et du logement leur offre un champ de compétence étendu, l'aide au secteur privé diffus, dans le cadre d'opérations à but social portant sur l'habitat ancien.

Dès 1960, les PACT ont conscience de cette nouvelle vocation .  
 " Nous pouvons éviter le découragement des petits propriétaires qui pourraient encore réparer leurs immeubles grâce au système qui va être publié, mais qui, devant la difficulté de faire un bilan financier, d'engager des travaux, sont absolument désarmés et ne peuvent parvenir à sauver leurs immeubles que si des associations telles que les PACT les aident, leur font ce bilan financier, leur montrent que l'opération est financièrement possible, qu'ils en tireront un avantage personnel et l'avantage de sauver leurs immeubles."

Congrès des PACT 1960.

La nouvelle vocation de l'association conduira à transformer leur dénomination : les PACT deviennent les "Centres pour la Protection, l'Amélioration, la Conservation et la Transformation de l'habitat."

La Fédération des PACT va ainsi devenir un acteur essentiel du secteur planifié et national de restauration-réhabilitation.

C'est déjà au travers des opérations de restauration que les PACT ont suscité la formation d'organismes adaptés, comme les Comités de Restauration Immobilière, et les Associations de Restauration Immobilière, qui, agréées par les communes, passeront avec ces dernières des conventions de réalisation. ( création des ARIM en 1967-68 ).

Néanmoins, très souples dans leur procédure, les actions de réhabilitation feront intervenir une multiplicité d'organismes, tels que les SEM, les PACT-ARIM ou CAL (Comités d'Amélioration du Logement), les CDHR (Comités pour le Développement de l'Habitat Rural ), ou les AFU, lorsque ces dernières se constituent.

Les HLM également, grâce aux arrêtés du 2.9.1973 complétant l'arrêté de 1960 sur les IST, auront la possibilité de gérer la réhabilitation en achetant des logements vétustes pour les mettre aux normes HLM, ILM, ILN, PLR, ou logements-foyers HLM ou PLR.

Parallèlement à ces institutions concernant l'amélioration de l'habitat, une structure centrale est mise en place en 1977, destinée à aider les maîtres d'ouvrage publics dans les opérations de conversion des bâtiments anciens à usage d'équipement collectif. A la suite de la "Mission TRICOT", la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques est instituée en 1977,

complétant les possibilités de revalorisation du patrimoine ancien pour les agglomérations.

En ce qui concerne les études urbaines, cette période marquée par l'émergence d'un nouveau secteur d'intervention sur la ville ancienne est aussi celle du développement d'un appareil technique de planification dépendant directement de l'administration centrale, celui des diverses "missions d'aménagement" liées à de grands projets étatiques, comme les villes nouvelles.

#### Renforcement et diversification des structures de l'étude urbaine

Afin de donner une idée de la multiplicité des statuts, des compétences, et des méthodes d'analyse urbaine qui se développent durant cette période, nous mentionnerons quelques secteurs représentatifs de l'expansion du domaine technique d'urbanisme:

- l'application de la LOF de 1967 entraîne une production considérable d'études urbaines, liées à l'élaboration des documents d'urbanisme, Schémas d'Aménagement Régionaux, Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, et Plans d'Occupation des Sols; ces études sont soit exécutées par les services publics existants (GEP, Agence d'Agglomération, soit des cabinets privés; la commande d'études urbaines aux "bureaux d'études" d'urbanisme prend une ampleur nouvelle, suscitant la création de multiples petites équipes pluridisciplinaires, associant les compétences de l'architecte à celle des disciplines de sciences sociales, économie, sociologie, droit, ... le rôle traditionnel du maître d'oeuvre architecte en est sensiblement modifié, évoluant vers une fonction d'équipe, bien distincte du conseil que pratiquait antérieurement les professions libérales exerçant en urbanisme. En corollaire, la méthodologie de l'analyse urbanistique se précise, intégrant l'apport des sciences humaines.
- les missions de suivi de réalisations publiques prennent également une ampleur considérable, avec la mise en place d'équipes permanentes lourdes, chargées de la gestion technique de grands projets, comme ceux des villes nouvelles, ou des aménagements de caractère planifié, directement issus de la

de caractère planifié, directement issus de la commande d'état: aménagement de sites objet d'une mise en valeur spécifique (LANGUEDOC-ROUSSILLON, AQUITAINE, Parcs Nationaux,...), ou grands projets d'équipement d'intérêt national ( Quartier des HALLES à Paris, Musée et Parc de LA VILLETTE, etc..)

- contrats d'aménagement entre les collectivités locales et l'état; ces opérations exigent une programmation évoluée, comme les contrats de " ville moyenne " qui engendrent une production importante d'études et de dossiers administratifs, dont les collectivités locales se déchargent au profit d'équipes contractuelles, ou bien font exécuter par des services implantés localement ( CEP, CETE, Agences d'Agglomérations ) se rattachant à la fonction publique.

Là également, la méthodologie de l'analyse appliquée aux problèmes opérationnels se développe au travers des monographies et études de réalisation.

- le FAU codifie ces travaux, en instituant un modèle méthodologique de "l'étude préalable", de "l'étude de réalisation", du "plan de référence" et du "suivi d'animation"; en particulier, il instaure un clivage déontologique absolu entre les études préalables et les travaux de maîtrise d'oeuvre, jusqu'alors souvent confondus dans l'exercice libéral de la commande architecturale de gré à gré entre collectivités locales et futurs maîtres d'oeuvre. La fonction d'étude en acquiert une autonomie décisive, permettant l'approfondissement des tâches de diagnostic et de programmation.
- en outre, au niveau central de l'administration urbanistique, la fonction de recherche fondamentale se développe, liée à des préoccupations d'innovation technique, ou de connaissance fondamentale. Le PLAN- CONSTRUCTION (1971) actualise les préoccupations de recherche technologique et d'innovation

- architecturale, finançant de nombreuses opérations expérimentales ainsi que des études fondamentales, suscite un champ nouveau d'interrogations sur les méthodologies de l'analyse et de l'intervention.
- une fonction nouvelle est instituée en 1979, celle des Conseillers en Architecture, Urbanisme et Environnement, qui a pour objet de renforcer le potentiel technique local et de diffuser une pratique nouvelle de diagnostic-conseil sur le terrain de l'urbanisme quotidien.

Nous venons de voir un certain nombre d'aspects de l'évolution du cadre national de l'aménagement, en mettant en évidence le rôle croissant accordé à "la ville", sous sa forme patrimoniale, mais aussi sociale et politique, dans le champ de l'urbanisme. Cette émergence, faisant suite à la grande période de croissance moderniste hors cadre urbain, s'explique à plusieurs titres.

Tout d'abord, il convient de situer ce mouvement de la "nouvelle politique urbaine" française dans le grand courant international historiciste en urbanisme, qui s'exprime aussi bien en ITALIE, avec le rayonnement de l'ECOLE DE VENISE, qu'aux ETATS-UNIS même, avec les actions subversives de récupération esthétique et patrimoniale de bâtiments existants ou de styles décoratifs académiques (récupération des gares désaffectées, et nouvel eclectisme en architecture). La reconquête du patrimoine urbain européen manifestée par les politiques locales d'urbanisme se fonde en grande partie sur une théorie de l'urbanité qui contredit les thèses des CIAM, et plus généralement, leur réduction fonctionnaliste dans les réalisations de l'après-guerre.

De façon plus pragmatique, la réflexion économique sur le logement et l'équipement met en évidence les dysfonctionnements suscités par le délaissement du parc ancien. Les difficultés de création d'un milieu résidentiel équilibré dans les zones neuves, le coût des services et leur insuffisance montrent la nécessité d'un retour à la centralité historique de la ville ancienne, comme lieu de la synergie urbaine. La dégradation de certains quartiers centraux provoque des inquiétudes d'ordre politique et social; le patrimoine logement comme le patrimoine ville devenant ici l'enjeu d'une reconquête du pouvoir urbain par les classes dominantes.

Parmi les acteurs économiques, les propriétaires constituent un groupe de pression politique non négligeable. Leur mobilisation au sein de groupes de défense, d'associations corporatives n'ont pas été sans effets sur les orientations de la politique nationale à l'égard de la ville ancienne.

Malgré l'importance des actions menées en faveur de l'amélioration de l'habitat ancien et la modernisation de la ville historique, il convient de ne pas oublier que cette "nouvelle politique urbaine" coexiste avec la poursuite des plans d'action de développement régional fondés sur des actions directement pilotées par l'appareil urbanistique d'état, et de contenu très prospectif. Par exemple, le soutien apporté à l'équipement des "métropoles d'équilibre" dans le cadre de la régionalisation du plan .

M.R. VIVIEN développait ces thèmes du soutien de l'état, dans une allocution prononcée à LYON, en mai 1971 :

" Le développement de l'aire métropolitaine LYON ST ETIENNE GRENOBLE nécessite la création de grands équipements d'infrastructure parmi lesquels la réalisation du programme autoroutier, la construction de l'aéroport de SATOLAS, le démarrage de la voie navigable à grand gabarit entre LYON et la mer, la création de la ville nouvelle de l'ISLE D'ABEAU, apparaissent comme autant d'exemples de ce qui sera fait dans une région qui sera une plaque tournante de l'EUROPE...." La référence au rôle international des "métropoles d'équilibre," ainsi qu'à la croissance, constitue une constante des actions d'aménagement du territoire.

La politique nationale de la ville ancienne, comme nous l'avons vu au travers des mesures énoncées, n'est pas une politique très sociale. Elle s'inscrit au contraire dans une logique libérale, où l'aide de l'état est centrée sur l'incitation à la réhabilitation privée et individuelle, les mécanismes de revalorisation s'effectuant dans le cadre concurrentiel d'un marché très partiellement compensé par la mise en place des aides à la personne pour le logement.

Tant les analyses strictement économiques sur la formation des prix dans le secteur réhabilité que l'analyse sociologique institutionnelle confirment ce caractère libéral :

"A la fin des années soixante dix, c'est toujours la même logique qui s'exprime, l'aide est apportée ou non selon la capacité financière des occupants, mais du fait de la revalorisation progressive de l'habitat ancien, le raisonnement débouche nécessairement dans le cas de groupes sociaux bien caractérisés sur l'éviction immédiate ou différée entendue comme moyen d'élargir cette capacité d'intervention."

Les textes officiels insistent beaucoup sur la nécessité de maintenir sur place les populations résidentes, d'éviter les effets de ségrégation sociale que la revalorisation pourrait provoquer; par exemple, on se référera à la circulaire (80-89 du 10.7.1980) relative aux OPAH:

"La politique d'amélioration de l'habitat a pour ambition de préserver et d'améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations modestes qui l'occupent."

Les critères de lancement des opérations se réfèrent aussi au rôle de compensation sociale que peuvent jouer les procédures para-publiques comme les OPAH dans les processus de revalorisation:

"Le lancement d'une OPAH ne se justifie que dans deux cas:

- lorsqu'il faut créer un effet d'entraînement susceptible de durer au-delà des trois années de l'OPAH dans deux situations préoccupantes;
  - . l'évolution générée par le libre jeu du marché risque de déboucher sur des situations aux conséquences sociales inacceptables;
  - . aucun mouvement spontané ne vient remédier à la dégradation physique du patrimoine bâti, risquant d'accuser ainsi un processus de paupérisation et de ségrégation sociale."

...../

Ce texte, extrait du titre 2 de la circulaire, "Les cibles des OPAH," renvoie très directement au double aspect de l'intervention publique, au plan des objectifs sociaux. D'une part, l'intervention doit atténuer " l'inacceptable" et ceci se réfère à la protection des groupes les plus fragiles socialement; mais très explicitement également, l'action publique doit permettre d'enrayer les phénomènes de paupérisation qui constituent un "danger" social urbain.

Nous retrouvons ici l'idéologie hygiéniste réformiste libérale, sous sa forme bourgeoise philanthropique telle qu'elle s'est constamment exprimée depuis la fin du dix-neuvième siècle. : la ville, lieu de développement des foyers dangereux de fixation sous-prolétarienne, mérite des actions publiques permettant l'éradication de "l'insalubrité sociale..."

La réhabilitation, de façon plus insidieuse que la rénovation ou la restauration patrimoniale, opère un transfert, immédiat ou différé, des populations dans l'espace des villes. A ce titre, elle peut être considérée comme une stratégie impliquant le devenir historique des classes sociales en concurrence pour l'appropriation du pouvoir urbain.

Une brève analyse des conséquences de la nouvelle politique urbaine sur l'espace architectural, économique, et social de la ville en voie de modernisation peut nous aider à saisir le sens politique de la modernisation urbaine, tant en termes d'enjeu national que de pouvoir local.

II. LA MODERNISATION DE METZ, VILLE ANCIENNE, UNE OPERATION  
DE MAITRISE D'OEUVRE URBAINE ?

HYPOTHESES SUR LE POUVOIR URBAIN APPLIQUE A LA TRANSFORMATION DE LA VILLE ANCIENNE

Les questions fondamentales que soulève l'application du concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine" appliquée au cadre de l'évolution de la ville ancienne, telles que nous pouvons les énoncer à l'issue de la recherche théorique antérieure, et de la brève réflexion que nous venons de développer sur l'évolution de la politique nationale de la ville, sont a priori les suivantes :

- . à quelle ECHELLE urbaine s'applique le pouvoir d'aménagement et de modernisation mis en oeuvre par les villes ?
- . quelle référence la ville fait-elle au MAITRE D'OEUVRE du ou des projets urbains ?
- . quel est le rôle de la DYNAMIQUE ETATIQUE par rapport à l'initiative locale ?

Il n'est bien évidemment guère possible d'envisager d'apporter des réponses ayant valeur générale, à partir d'une seule étude de cas, qui n'a d'ailleurs été ici qu'esquissée à partir d'une très brève enquête locale.

Par contre, le support d'un exemple concret d'action d'aménagement permet, dans une certaine mesure, d'orienter ou de réduire les notions théoriques posées comme hypothèses à l'ordre de la pratique, illustrant la pertinence ou le décalage des concepts par rapport aux actions effectivement développées, sur le terrain .

La description de la politique d'aménagement de METZ, ville ancienne, présentée à cette intention est centrée sur quelques aspects considérés comme essentiels.

Il s'agit tout d'abord de l'évocation du MANDAT MUNICIPAL, comme cadre explicatif des opérations elles-mêmes. En effet, les actions d'urbanisme, plus encore que d'autres dimensions de la gestion des villes, semblent assurer une fonction technico-idéologique très déterminante dans les mécanismes du pouvoir urbain. En ce sens, la durée du "mandat" constitue bien une période de déploiement pertinente pour situer le sens d'un ensemble d'actions d'aménagement, relativement indépendamment des inerties de l'appareil administratif d'état.

Le deuxième aspect qu'il nous a semblé indispensable de souligner est celui du rôle respectif des différents ACTEURS DE L'AMENAGEMENT, engagés dans la réalisation de la politique urbaine municipale, durant ces périodes des mandats de pouvoir. Si l'énoncé du programme des actions urbaines constituant l'expression de la politique locale est un préalable à un exposé plus détaillé des modalités des opérations, la mention du rôle respectif accordé aux techniciens, aux instances para-publiques, aux acteurs privés, est également très représentative des orientations de la politique urbaine locale.

Il conviendrait d'ailleurs ici, au-delà des indications institutionnelles sur la conduite des études et des opérations, de compléter l'observation par un diagnostic plus précis des financements engagés dans les actions évoquées, tant au niveau du budget de la collectivité locale affecté à ces actions qu'au travers des bilans particuliers de chaque opération. Nous avons indiqué ci-dessus, en évoquant les dispositions de la politique nationale à l'égard de la ville ancienne, que la part de l'action privée diffuse avait constamment été considérée comme le moteur légitime de la "nouvelle politique du logement", tendant à unifier le marché du logement social neuf et du logement réhabilité ancien. Les villes elles-mêmes, en raison de la souplesse relative des cadres d'incitation à l'amélioration de l'habitat, ont disposé d'une assez grande latitude dans l'organisation de ces marchés locaux du logement réhabilité. Il semble ici que la VILLE de METZ aie privilégié la réalisation de logemnts à caractère social, mais seule une comparaison avec des données financières nationales permettrait d'évaluer si cette agglomération a significativement, plus que d'autres villes, investi dans les actions de réhabilitation, et guidé les opérations vers les réalisations de type social plus que de type privé.

Enfin, nous avons évoqué plus précisément les deux Opérations d'Aménagement Programmé de ST VINCENT et OUTRE SEILLE, dans la mesure où leur déroulement permet de mesurer, concrètement, la nature de l'engagement municipal tant du point de vue de l'espace urbain que des choix sociaux. Ces deux OPAH illustrent également clairement le lien entre la dynamique nationale et les actions locales. Le rôle du FAU, et celui de l'ANAH, sont évidemment essentiels dans ces deux actions. Aujourd'hui, le maintien des subventions nationales de l'ANAH, et la disparition du FAU placent les villes dans une position plus ouverte à l'égard de leur politique locale d'habitat. Il est intéressant de remarquer que la VILLE de METZ s'est justement dotée d'un service spécifique d'étude du logement, "L'OBSERVATOIRE DU LOGEMENT", en 1985, alors que la dépendance des agglomérations à la politique nationale du logement se trouvait amoindrie tant par la suppression du contrôle opérationnel des opérations sociales de réhabilitation que par les effets généraux du transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'urbanisme. On peut espérer voir là l'amorce d'une autonomie réelle en matière d'encadrement du marché libre du logement, comme de plus grande initiative dans le champ des programmes de logement social.

2.1. MANDAT MUNICIPAL ET POLITIQUE URBAINE, L'EVOLUTION D'UNE IMAGE COLLECTIVE DE LA CITE

Les divers entretiens que nous avons menés auprès des techniciens d'urbanisme et personnalités municipales à METZ témoignent d'une coïncidence exemplaire dans leur discours sur la cité et son évolution récente.

L'existence d'une telle représentation collective témoigne d'une expérience commune effective, au plan de la politique municipale comme de l'action technique locale.

A travers ces propos, c'est bien la volonté municipale qui apparaît comme l'élément dynamique, moteur des actions d'aménagement de la ville ancienne, menées de 1971 à 1983 de façon privilégiée. Les deux mandats municipaux constituent le cadre de référence de cette volonté de modernisation appliquée à l'agglomération ancienne, s'opposant qualitativement à la politique municipale précédente. La reconquête de la ville ancienne a constitué à METZ un enjeu politique pour la nouvelle municipalité.

Il est important de noter que le troisième mandat de cette même équipe municipale a délaissé ce thème de la modernisation de la ville ancienne, et entraîne maintenant les techniciens d'urbanisme vers d'autres types d'actions d'aménagement, comme la création d'un pôle important d'emplois tertiaires en périphérie urbaine, en dépit des nombreuses actions encore envisagées comme nécessaires par les techniciens d'urbanisme, pour restructurer la ville ancienne.

- A la fin des années soixante, la ville de METZ se trouve engagée dans une politique de RENOVATION dont les caractéristiques sont :

- . la destruction de quartiers existants au profit de grands programmes de logements neufs,
- . le projet de création d'un réseau routier majeur pénétrant l'agglomération ancienne,
- . à cet effet, la municipalité a d'ailleurs acquis d'importants terrains pour réaliser ces opérations.

La nouvelle municipalité va adopter une politique urbaine radicalement opposée, favorisant de façon spectaculaire la réhabilitation du parc ancien, la piétonnisation du centre-ville, et renonçant aux grands projets d'infrastructures urbaines.

- La priorité des deux mandats municipaux suivants sera affirmée comme celle du patrimoine, et de la sauvegarde de la ville ancienne.

L'impopularité des actions de rénovation explique en partie ce revirement dans la politique urbaine locale. Mais probablement faut-il aussi tenir compte de l'influence d'un contexte idéologique très général de retour aux valeurs de la ville ancienne et de l'historicité urbaine de la ville européenne.

Le rôle des incitations de politique d'urbanisme nationale ne paraît pas déterminant à l'origine, les premières actions de réhabilitation seront d'ailleurs conduites directement par la VILLE, sans l'aide de financements d'état particuliers.

La modernisation de METZ entreprise dès le début des années soixante dix commence par la réhabilitation de deux îlots riverains de la MOSELLE, l'ILOT DES ROCHES, et l'ILOT DES PIQUES. Elle sera poursuivie par une action exemplaire associant à la réhabilitation de logements un traitement de voirie urbaine, et l'aménagement d'un espace paysager, l'ensemble formant le QUARTIER DES TANNEURS.

L'action de reconquête patrimoniale urbaine s'étendra progressivement et se diversifiera, aboutissant à un ensemble très important d'actions d'aménagement concernant METZ ville ancienne dans sa structure globale. Deux images semblent avoir animé la conception de ces divers programmes/

- . celle de la ville ancienne traditionnelle, dense, fortement agglomérée, ponctuée de nombreux éléments historiques,

- . celle de la "ville verte" moderne, traversée de cours d'eau aménagés de promenades plantées, offrant aux portes de la ville ancienne des espaces naturels traités en parcs récréatifs.

Il semble bien qu'aucune notion de " composition " urbaine formelle d'ensemble n'aie présidé à l'application de ce vast programme. Par contre, élus et

BASSIN SIDERURGIQUE

BASSIN HOILLER



MEURTHE-  
ET-MOSELLE

-  Agglomération de Metz
-  Première couronne
-  Deuxième couronne

OBSERVATOIRE DU LOGEMENT de l'agglomération  
messine  
AGURAM No 1 AVRIL 1985

## Le bassin d'habitat en chiffres

	AGGLOME- RATION DE METZ	PREMIERE COURONNE	DEUXIEME COURONNE	TOTAL BASSIN D'HABITAT
Nombre de communes	18	41	74	133
Superficie (en km <sup>2</sup> )	147	249	627	1.023
Population municipale 82	185.130	32.003	30.335	247.468
Densité (hab./km <sup>2</sup> )	1.269	130	49	244
Taux d'accroissement démographique 75-82	+ 2,1 %	+ 19,4 %	+ 18,1 %	+ 5,9 %
Nombre total de lgts 82	73.050	10.518	10.305	93.873
Evolution 75-82	+ 13,3 %	+ 26,8 %	+ 21,2 %	+ 15,5 %
Nombre logements occupés	67.564	9.833	9.252	86.649
Nombre moyen de personnes par logement occupé	2,65	3,23	3,20	2,78
Actifs ayant un emploi	75.340	12.756	11.312	99.408
Emplois	91.668	6.292	6.588	104.548
Evolution emploi 75-82	+ 6,9 %	+ 11,2 %	+ 45,8 %	+ 9,0 %

Source : INSEE - Recensements de 1975 et 1982

extrait de OBSERVATOIRE DU LOGEMENT de l'agglomération messine  
AGURAM No I AVRIL 1985

techniciens s'accordent à mentionner comme points d'articulation des programmes d'aménagement diverses figures urbaines et éléments architecturaux, considérés comme porteurs de l'identité urbaine de METZ. En ce sens, on peut penser que la notion " d'embellissement " est tout à fait présente dans la politique de modernisation de la ville.

- à partir de 1983, cette même municipalité semble considérer la tâche de modernisation de la ville ancienne comme plus ou moins achevée.

Les priorités vont désormais à de nouveaux projets, l'accent est mis sur la dynamique de conversion économique et d'ouverture régionale, voire européenne des échanges. Parmi les éléments majeurs de cette politique en termes d'aménagement, le projet d'un "TECHNO-POLE" mobilise les efforts publics locaux.

Cette zone d'activités tertiaires de haut niveau doit permettre à METZ d'accueillir de nouvelles fonctions d'enseignement supérieur, de recherche, des industries innovantes, notamment dans le secteur de l'informatique et de la télématique.

La ville compte d'une part sur l'attractivité du cadre urbain ancien pour constituer un élément de fixation des nouvelles populations concernées par ces aménagements d'activités. Mais elle propose également la création de nouveaux sites d'urbanisation, à proximité de la zone d'activités péri-urbaine, traités en accompagnement et intégrant des équipements verts et récréatifs importants.

Les actions techniques proprement dites, si elles subissent une relative inertie due à la durée de réalisation des programmes d'aménagement, sont cependant très directement dépendantes de ces politiques municipales successives.

A METZ, la politique de réhabilitation et de modernisation de la ville ancienne est bien située historiquement, et semble effectivement a priori le reflet direct d'une volonté locale à l'échelle du pouvoir municipal.

En examinant les modalités de cette politique de la ville ancienne au travers des programmes notamment d'amélioration du logement ancien, il est possible de nuancer cette perspective, en appréciant les interférences entre les divers acteurs de l'aménagement de la ville ancienne, par rapport à leur position institutionnelle.



PLAN RELEVÉ.  
 ET TRES EXACT.  
 DE LA VILLE DE METZ  
 Dedie  
 Au Roy Louis le Grand  
 et Messieurs les Princes, Cardinaux, Comtes, Chevaliers du Roy  
 et Messieurs les Evesques, par le sieur de la Motte, Architecte  
 de la Ville de Metz.  
 Par Jean Le Clerc, Architecte  
 de la Ville de Metz.  
 Chez le sieur de la Motte, Architecte  
 de la Ville de Metz.  
 MDCXCVI.

" PLAN RELEVÉ ET TRES EXACT DE LA VILLE DE METZ " MOLINA 1696  
 extrait de AGURAM Réhabiliter OUTRE SEILLE 1980



## 2.2. LES OPERATIONS DE REVALORISATION URBAINE, DYNAMIQUE ET ACTEURS DE L'AMENAGEMENT

Le périmètre de "METZ ville ancienne" correspond à un site urbain précis, défini géographiquement par les limites naturelles de la MOSELLE et de la SEILLE, et architecturalement par les grands boulevards datant de l'urbanisation allemande.

L'ensemble constitue un "HYPER-CENTRE" au plan fonctionnel, desservant, outre l'agglomération messine proprement dite, un bassin d'habitat élargi.

L'une des particularités de ce site urbain aggloméré est d'inclure au contact direct du centre historique, des faubourgs directement rattachés à la trame urbaine.

L'évolution de la ville ancienne, jusqu'en 1970 témoignait d'un processus de dévitalisation, par perte de population et paupérisation. Cette perte du caractère traditionnel résidentiel central s'accompagnait toutefois d'une montée des activités tertiaires, témoignant de l'importance de l'agglomération en tant que centre de services régional.

Les actions de revalorisation de METZ ville ancienne ont porté sur de nombreux aspects de la structure et du fonctionnement de cet hyper-centre. Citons par exemple :

### - le domaine règlementaire

Dans le cadre de l'élaboration du POS, des mesures ont été prises pour empêcher l'accroissement du tertiaire; il s'agit bien ici d'une volonté de la VILLE, exprimée à travers l'action technique, mais relayée par le contrôle municipal sur l'application effective des dispositions du POS.

### - les transports urbains

Afin de rendre plus fonctionnelles et attractives les communications urbaines, un ensemble de mesures ont été progressivement appliquées à METZ ville ancienne; il s'est agi successivement du PLAN DE CIRCULATION, du PLAN DE DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS EN COMMUN, et en complément, de la piétonnisation de tout un secteur central. Ici le recours aux aides et subventions ministérielles joue un rôle important. On peut estimer qu'en matière de transports urbains, la ville a mené une politique locale en application directe des directives d'incitation nationale.

- l'équipement social

Divers équipements de service social et culturel ont été réalisés en centre-ville, (notamment l'ensemble de la PLACE STE CROIX ) avec l'aide du FAU, en application des financements d'aide à l'accompagnement des réhabilitations urbaines.

- aménagements paysagers

Un ensemble de programmes de mise en valeur paysagère a été appliqué tant au traitement des berges et des plans d'eau que par la réalisation d'espaces de parcs équipés en limite de la ville ancienne. Ce sont ici directement les Services Techniques de la Ville qui ont assumé ces ouvrages, témoignant de la capacité effective de la municipalité à effectuer directement la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement opérationnelle.

- modernisation de l'habitat

Outre ces actions fonctionnelles, c'est la réhabilitation du parc logement ancien qui a constitué la tâche centrale de la ville durant toute la période d'application de ce vaste programme de reconquête de la ville ancienne.

. L'instauration d'un PSMV concernant un secteur à caractère historique du centre a permis une action développée principalement sur les équipements et édifices publics, le secteur logement y étant assez peu dynamique.

. Des opérations de réhabilitation gérées directement par la Ville ont initié le mouvement élargi d'amélioration de l'habitat. (ilots cités ci-dessus).

. La procédure d'OPAH a été appliquée à METZ dès sa publication, afin de traiter le rattachement des faubourgs péri-centraux à la trame logements de l'hypercentre. Les deux sites de ST VINCENT et OUTRE-SEILLE ont ainsi bénéficié des aides nationales de l'ANAH et du FAU, et constituent un bon exemple de l'application locale de la "nouvelle politique urbaine" engagée au plan national.



- . La campagne de ravalement 1985 poursuit les actions antérieures en incitant à une réhabilitation associée aux actions publiques, et à une revalorisation du parc logement privé ancien.

C'est essentiellement à partir de l'analyse du déroulement des deux OPAH que nous envisagerons le caractère de l'action municipale sur l'évolution de la ville ancienne.

### 2.3. LES OPAH DE ST VINCENT ET OUTRE-SEILLE, CARACTERISTIQUES GENERALES

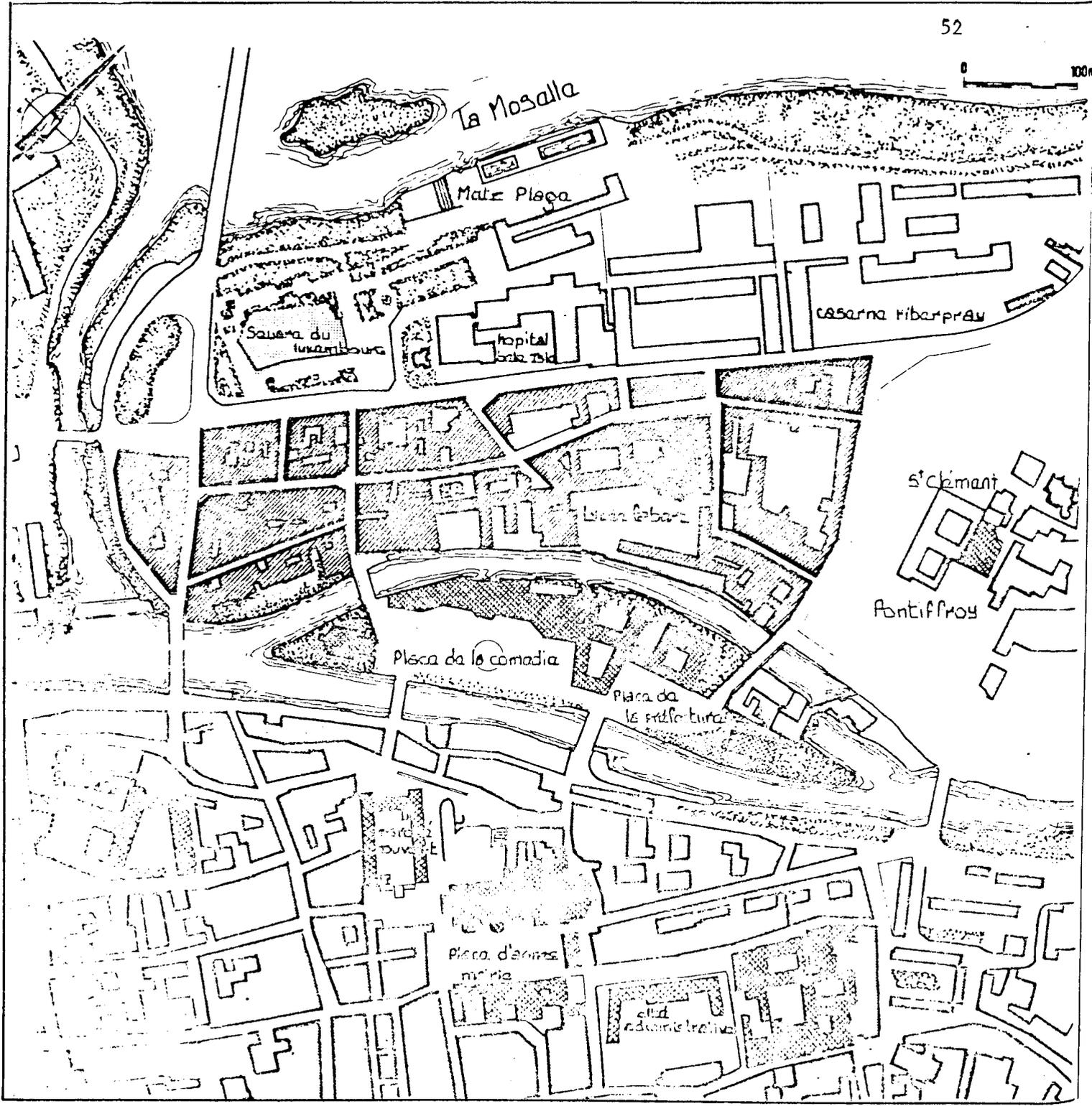
Un véritable bilan des opérations d'amélioration de l'habitat est encore difficile à établir en 1985, pour ces opérations qui se sont déroulées de mars 1981 à mars 1984, selon la convention de trois ans passée avec l'ANAH. En effet, les travaux ne sont pas tous achevés, les derniers dossiers s'étant accumulés durant la dernière phase opérationnelle, suivant un rythme habituel à ce genre d'action où la diffusion de l'information et la dynamique de réalisation portent leurs effets maximaux en fin de processus. Seul le bilan technique de l'opération OUTRE-SEILLE a déjà été diffusé.

L'initiative de ces opérations remonte cependant à 1976, dans le cadre du PLAN DE REFERENCE de l'agglomération, qui développait la nécessité pour la ville d'adopter une politique du logement sur le périmètre du centre.

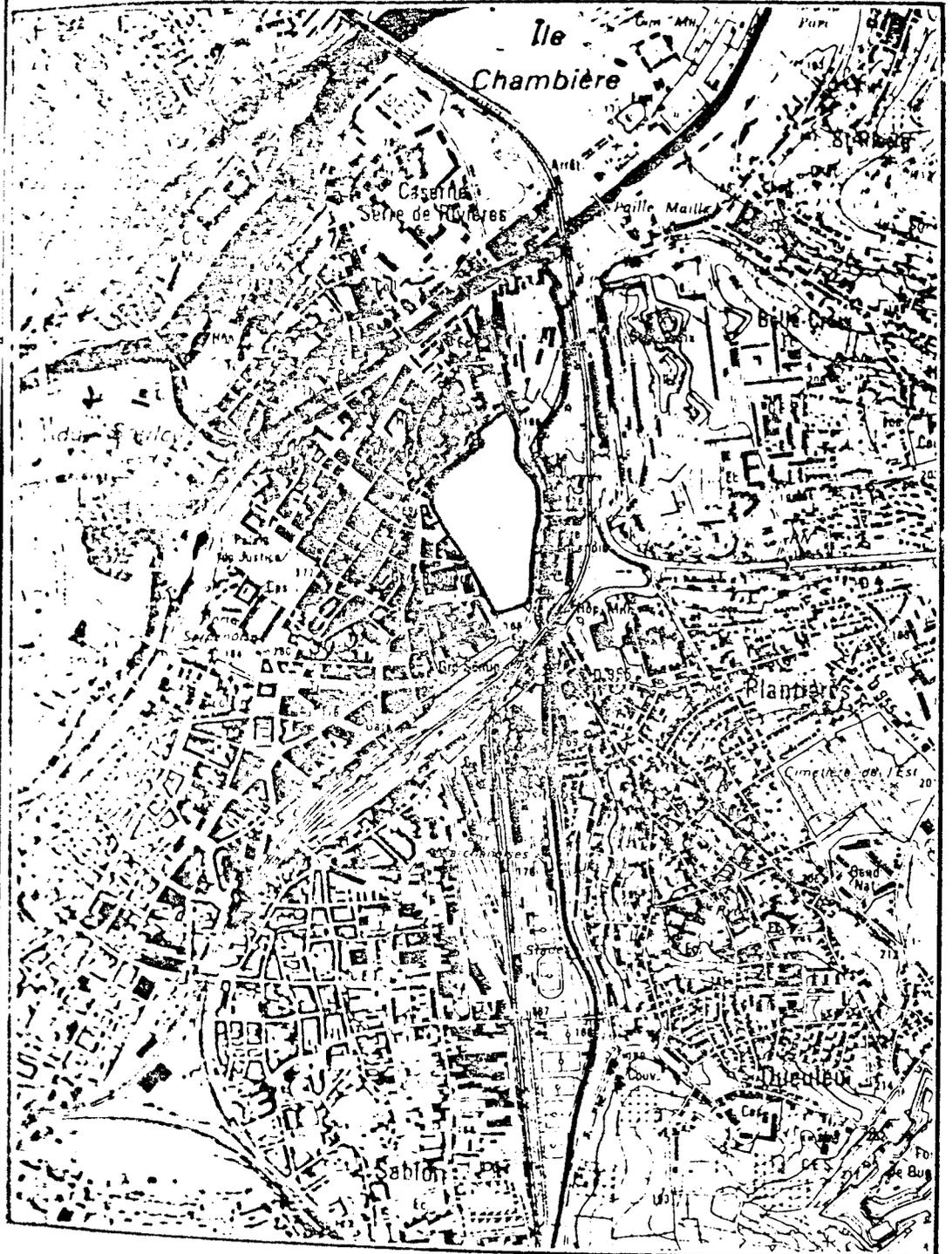
" La Ville de METZ a défini une stratégie tendant à combattre le dépeuplement du centre..." son objectif est de maintenir une population diversifiée et équilibrée, aussi bien dans les classes d'âge que les catégories sociales"....

Ces recommandations qui peuvent apparaître comme autant de "vœux pieux" figurant en tête des circulaires d'aménagement et des études préalables, ont en fait guidé très précisément l'action de réhabilitation menée par la ville dans les deux périmètres d'OPAH, qui ont bénéficié d'une importante coordination publique orientée vers la réalisation d'un parc social important.

Ce n'est toutefois pas le plan de référence de 1976-77 qui doit être considéré comme l'élément décisif de l'engagement de ces



LE QUARTIER ST VINCENT perimètre d'amélioration de l'habitat  
extrait de AGURAM Etudes préalables 1980



extrait de REHABILITER OUTRE SEILLE AGURAM 1980

## *Le quartier dans la ville*

Situé au Sud-Est de l'hypercentre qu'il jouxte, le quartier d'Outre-Seille est délimité

- au nord par la colline du Secteur Sauvegardé
- à l'est, par la Seille (affluent de la Moselle)
- à l'ouest, par l'axe urbain qui prolonge la route de Strasbourg.

actions, mais plutôt les ETUDES PREALABLES menées par l'AGURAM, dès 1978, et publiées en 1980.

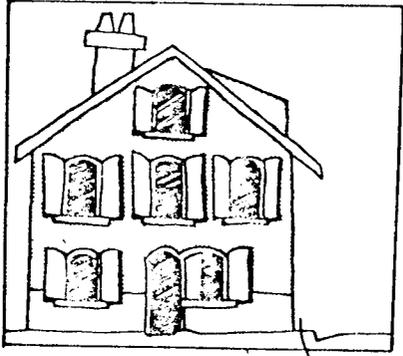
Le rôle des équipes techniques d'urbanisme associées au développement de la politique d'aménagement de METZ semble très important, tout au long du déroulement de la politique de réhabilitation de la ville ancienne: il s'agit de l'agence d'urbanisme d'agglomération d'une part, l'AGURAM, et des SERVICES TECHNIQUES de la VILLE d'autre part. Ces équipes ont assuré, dès l'origine de cette action municipale une fonction permanente de conception, d'étude, de contrôle, d'orientation, voire de réalisation directe des projets urbains; en outre, en raison probablement de leur idéologie de "service public", elles ont probablement favorisé en permanence la réalisation des objectifs les plus sociaux des opérations, en assurant une coordination technique avec d'autres institutions publiques et sociales, comme le CENTRE D'AMELIORATION DU LOGEMENT DE LA MOSELLE (CALM), et l'OFFICE D'HLM, ainsi que divers services publics et sociaux, d'action municipale ou départementale.

Dès les dossiers d'études préalables, l'accent était mis sur la faisabilité technique et sociale des opérations d'amélioration, plutôt que sur l'analyse générale. Ces dossiers comportent en effet des développements importants de deux aspects, notamment dans les "études de réalisation": il s'agit d'une part des bilans diagnostics sur les "immeubles-test", et d'autre part des projets sommaires concernant les actions d'accompagnement, curetages, traitements d'espaces libres, etc...

Le plan d'actions publiques sur le logement y était développé, la liaison avec l'OFFICE D'HLM a permis ultérieurement de réaliser effectivement ces objectifs concernant la création d'un parc social d'accompagnement de la réhabilitation des logements privés. Le cadre de réalisation mis en place pour conduire les OPAH de ST VINCENT et OUTRE-SEILLE à METZ témoigne de l'orientation très sociale des projets, et du soutien municipal accordé aux actions d'amélioration publique:

c'est un organisme social, le CALM, qui a été chargé de la coordination des opérations.

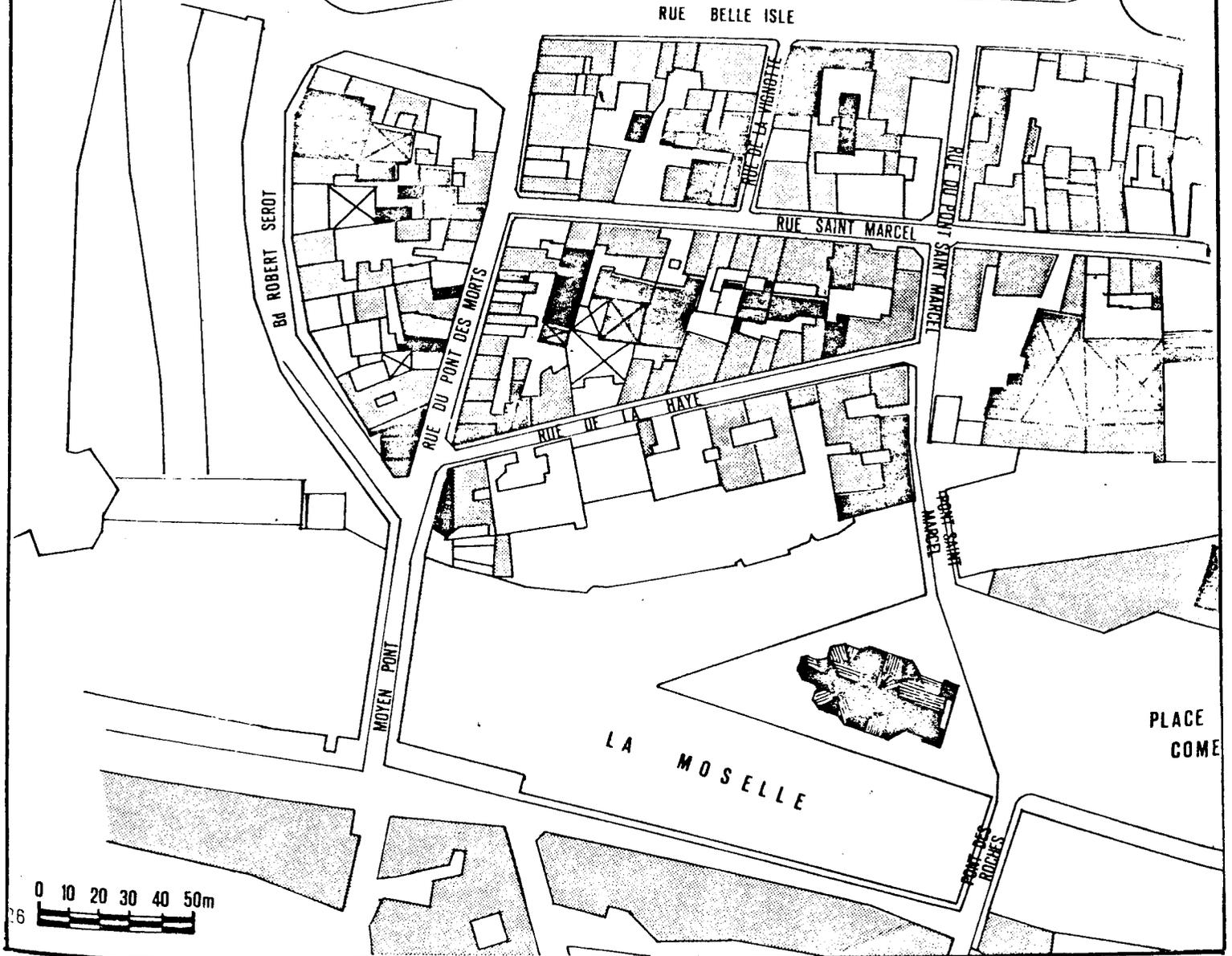
la mairie a mis en place un GROUPE DE COORDINATION, chargé de suivre



-  SOLIDE
-  CONVENABLE
-  PASSABLE
-  MEDIOCRE

-  VETUSTE
-  HANGAR INDUSTRIEL ANNEXE

ETAT TECHNIQUE  
DU GROS ŒUVRE



extrait de ETUDES PREALABLES LE QUARTIER ST VINCENT  
AGURAM 1980

vre







précisément le déroulement des actions, d'étudier les bilans intermédiaires, et d'orienter les solutions apportées aux problèmes particuliers posés par certains dossiers d'amélioration, en matière de relogement, de cas sociaux, etc...

Ce groupe de coordination était composé de la façon suivante:

- . représentants de la VILLE de METZ
  - l'Adjoint délégué ( chargé de l'Urbanisme)
  - le chargé d'opération des Services Techniques,
  - un représentant du Service des Domaines
  - un représentant du Service du Relogement
  - un représentant du Bureau d'Aide Sociale,
- . le représentant de l'AGURAM
- . le délégué local de l'ANAH
- . le représentant du CALM, organisme opérateur

En outre, ce groupe de travail assurait une coordination en tant que de besoin avec d'autres services complémentaires, engagés à un moment ou l'autre à suivre les dossiers d'amélioration, au titre de l'attribution des permis de construire, ou de l'obtention de subventions de la CAF, etc...

Le groupe s'est réuni mensuellement durant toute la durée des OPAH.

La mise en place de cette structure de coordination, sa composition, témoignent de la prise en charge effective de ces projets d'aménagement par la VILLE;

Le recours à l'OFFICE D'HLM comme partenaire principal de la réhabilitation est aussi un facteur décisif pour comprendre le déroulement des programmes d'aménagement. C'est en effet grâce à l'intervention de l'OFFICE que des programmes importants de logements locatifs sociaux ont été réalisés. Le bilan de l'OPAH OUTRE SEILLE fait état de 146 logements réalisés par une procédure HLM sur un total de 529 logements réhabilités.

La population a été peu ou épisodiquement représentée dans la procédure de réalisation des OPAH. Diverses associations sont intervenues, mais sans être considérées comme représentatives, et sans influencer continuellement sur les décisions opérationnelles. Les actions d'information, par permanences, démarchage individuel, expositions publiques, ont été menées sous l'égide du CALM, sans déclencher la constitution de groupes de pression de résidents durables. On signalera cependant la création de "l'association

des Propriétaires de ST VINCENT, dont le président est devenu ultérieurement Adjoint à l'Urbanisme au Conseil Municipal, ainsi que des mouvements de défense des habitants suscités à l'origine par le démarrage de l'OPAH OUTRE SEILLE. Les syndicats de propriétaires ou les syndicats de locataires n'ont par contre jamais été représentés dans ces quartiers, et aucune association de résidents n'y a été constituée de façon permanente et globale. C'est donc, comme dans la plupart des actions de réhabilitation, entre les élus, les techniciens, les administrations, et les personnes privées engagées à titre individuel dans le jeu de la réhabilitation que s'est déroulée l'opération.

La maîtrise d'oeuvre à l'échelle de l'ensemble des projets a été assurée par les techniciens publics, AGURAM et SERVICES TECHNIQUES, sans recours à un "architecte en chef" concepteur ou conseil des projets. Ponctuellement, les actions ont pu être confiées à divers architectes de réalisation, spécialisés dans le domaine de la réhabilitation. De façon plus générale, la Ville de METZ durant tout le déroulement de sa politique de reconquête du centre urbain et des faubourgs agglomérés n'a pas délégué la conception urbaine à un "maître d'oeuvre" particulier, mais recouru constamment aux services des architectes intégrés aux services publics et à leurs équipes d'urbanisme, ou bien à l'Architecte des Batiments de France, en secteur historique.

Les actions d'accompagnement de la réhabilitation d'habitat ancien ont été programmées, voire projetées par les techniciens d'urbanisme, soit par exemple, la réalisation de voies piétonnes dans les quartiers ST VINCENT et OUTRE SEILLE, l'aménagement d'espaces libres urbains, ou la création d'espaces verts. Ces projets, quoique susceptibles d'un financement partiel par le FAU, n'ont pas été menés à terme, à l'exception de quelques actions sur l'éclairage public à OUTRE SEILLE. De même les opérations complexes de curetage d'ilots ou de résorption d'insalubrité ponctuelle ont du être différées dans de nombreux cas. Un certain nombre d'immeubles trop dégradés pour pouvoir être traités par leurs propriétaires sont à charge de futurs programmes publics, au delà de l'OPAH.

Le bilan social des OPAH, autant qu'on puisse le dégager au travers d'informations fragmentaires, est très positif en ce qui concerne la création d'un parc de logements sociaux locatifs, de statut HLM, ou objets d'un conventionnement de loyer dans le secteur privé.

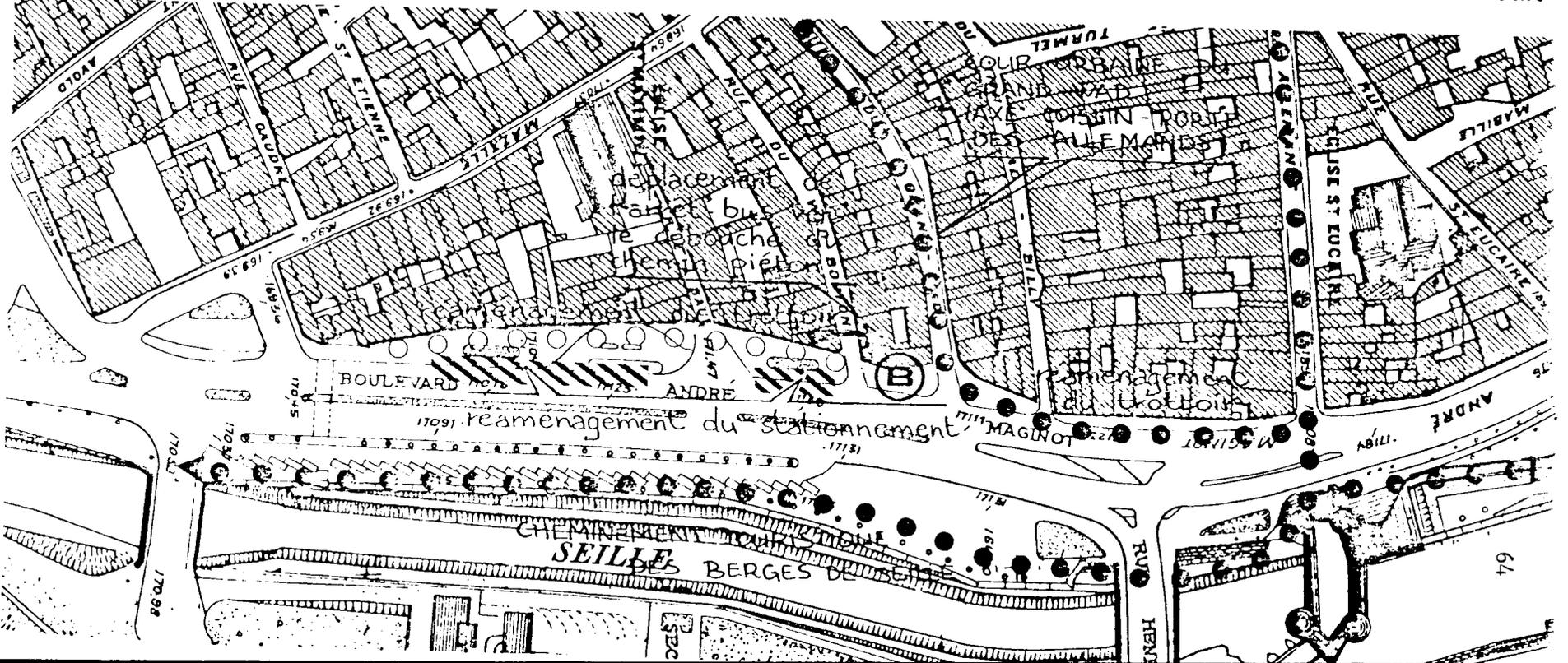
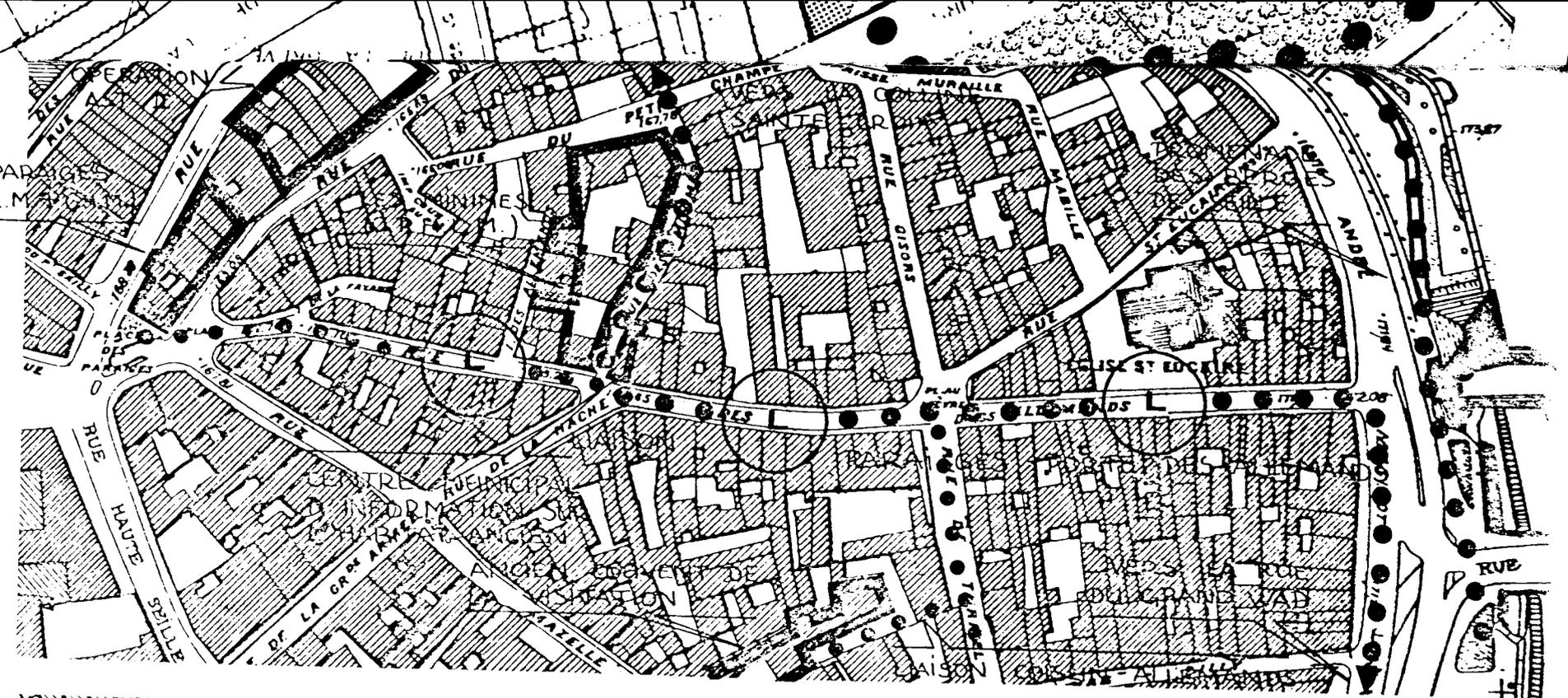
illustration p. suivante  
extrait de LE QUARTIER OUTRE SEILLE ETUDES DE REALISATION  
AGURAM 1980

Les actions d'accompagnement sont ici localisées et programmées par l'AGURAM





LES PARAGES  
(O.P.H.L.M.)





TANNEURS-CHAMPE  
(AST)

EST-RECTIFICATION  
(O.P.H.L.M.)

OPERATION  
(O.P.H.L.M.)

TANNEURS II  
(C.M.M.)

INMEUBLE OU ELEMENT DE  
GRANDE VALEUR ARCHITECTURALE

CHEMINEMENT PIETON  
PRINCIPAL  
SECONDAIRE

RESTAURATION

RENOVATION

VOIRIE A REAMENAGER

COUR PRIVEE

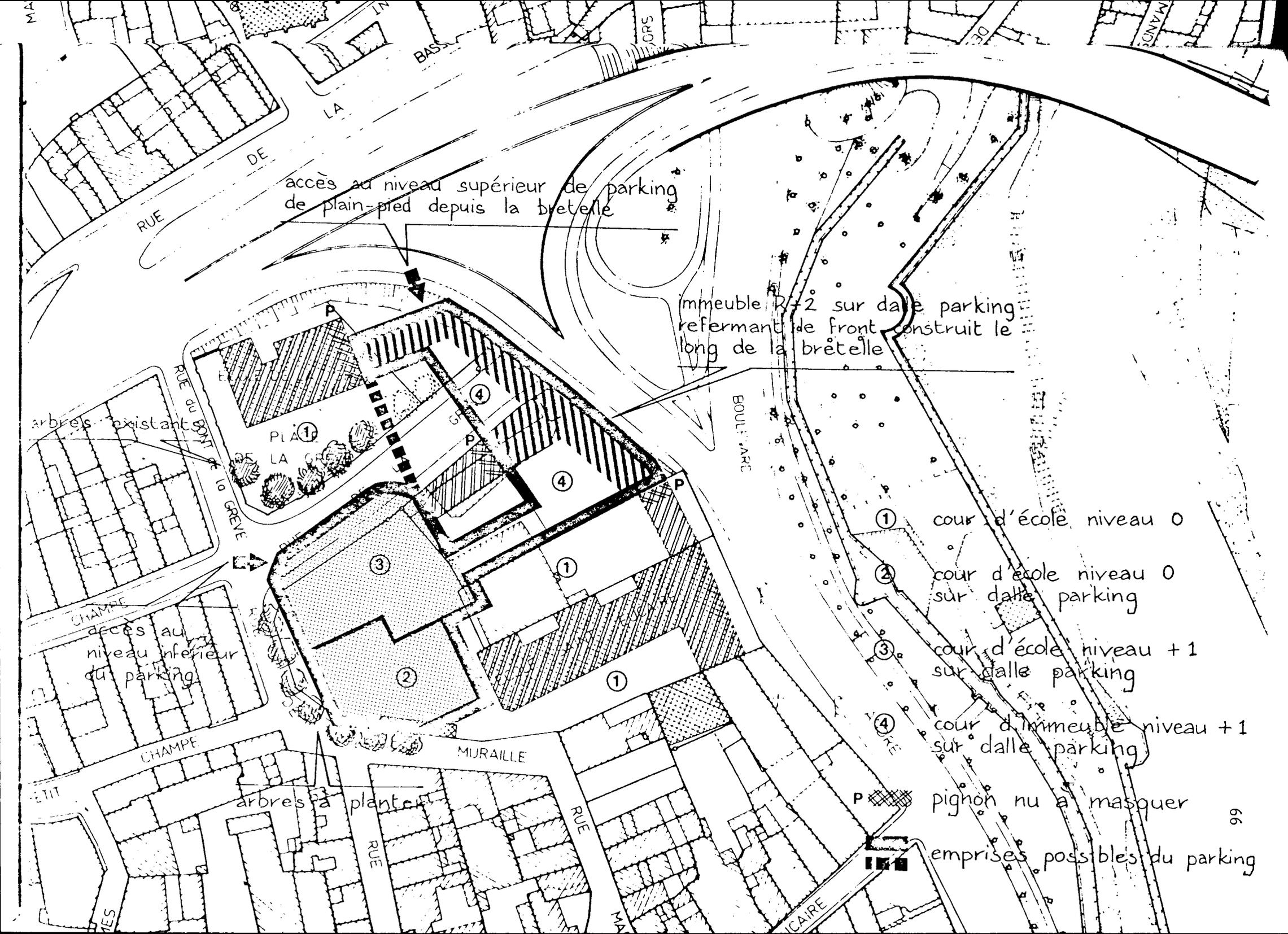
ESPACE VERT CREE

HANGARS  
VETUSTES

CENTRE  
MUNICIPAL  
D'INFORMATION

LES PARAIRES  
(O.P.A.L.M. + C.M.M.)

LES TUNNES  
(O.P.H.L.M.)



accès au niveau supérieur de parking de plain-pied depuis la bretelle

immeuble R+2 sur dalle parking refermant de front construit le long de la bretelle

arbres existant

PLA 1 LA

accès au niveau inférieur du parking

arbres à planter

① cour d'école niveau 0

② cour d'école niveau 0 sur dalle parking

③ cour d'école niveau +1 sur dalle parking

④ cour d'immeuble niveau +1 sur dalle parking

P pignon nu à masquer

emprises possibles du parking

RUE DE LA BASSE

RUE DU GOUT  
RUE DE LA GREVE

CHAMPE

CHAMPE

MURAILLE

RUE

BOULEVARD

CAIRE

RUE

ETIT

LES

MA

MAND

CORS

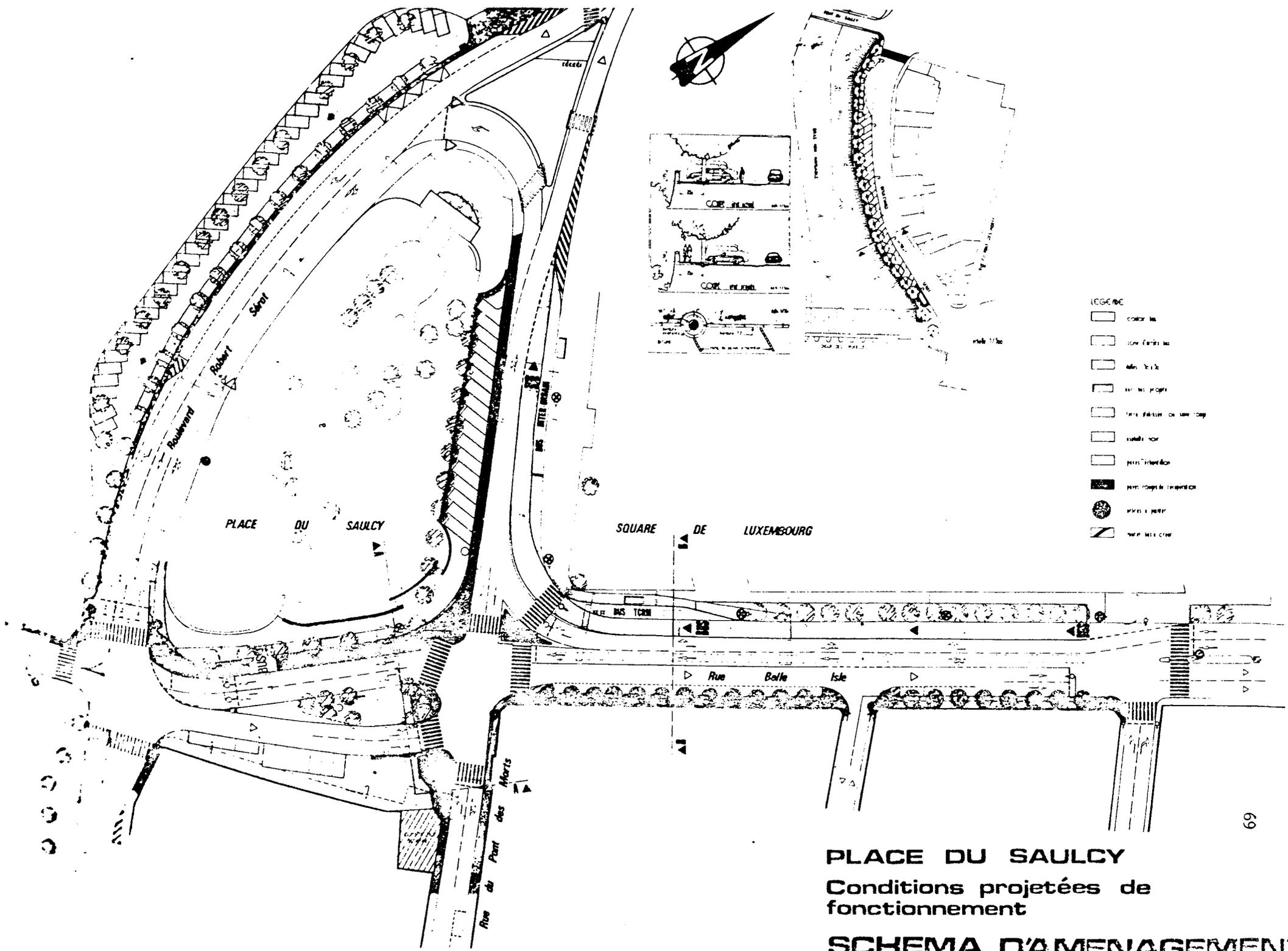
DE



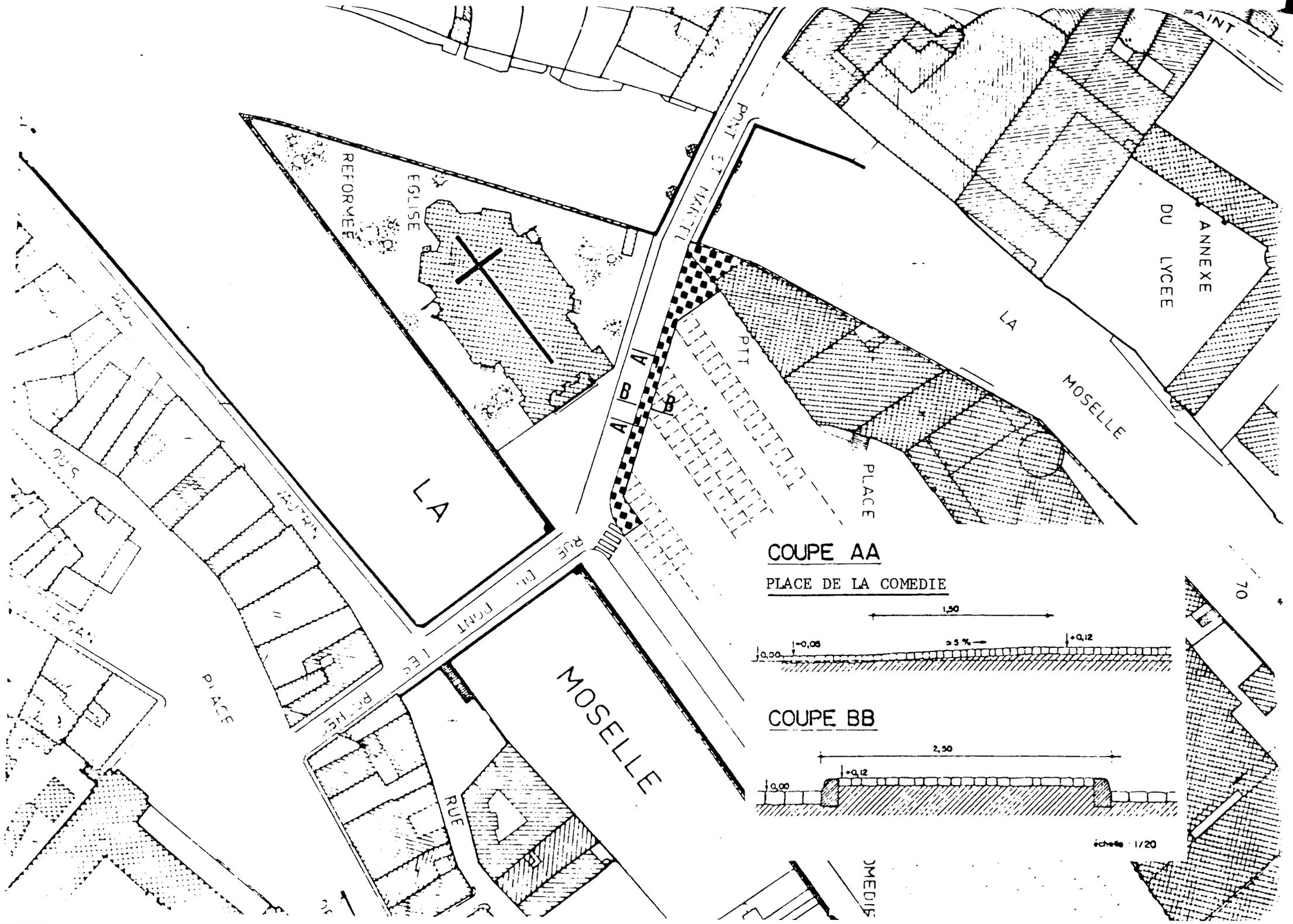
illustrations p. suivantes :  
extrait de QUARTIER ST VINCENT ETUDES DE REALISATION  
AGURAM 1980

les actions d'accompagnement de l'amélioration de  
l'habitat sont ici esquissées par les SERVICES  
TECHNIQUES de la VILLE de METZ en collaboration  
avec l'AGURAM

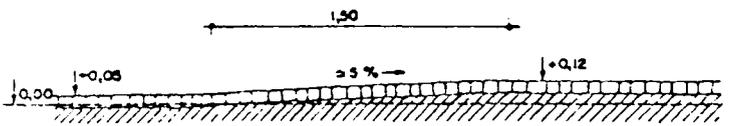




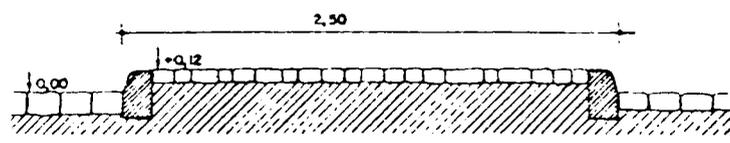
**PLACE DU SAULCY**  
**Conditions projetées de**  
**fonctionnement**  
**SCHEMA D'AMENAGEMENT**



**COUPE AA**  
 PLACE DE LA COMEDIE



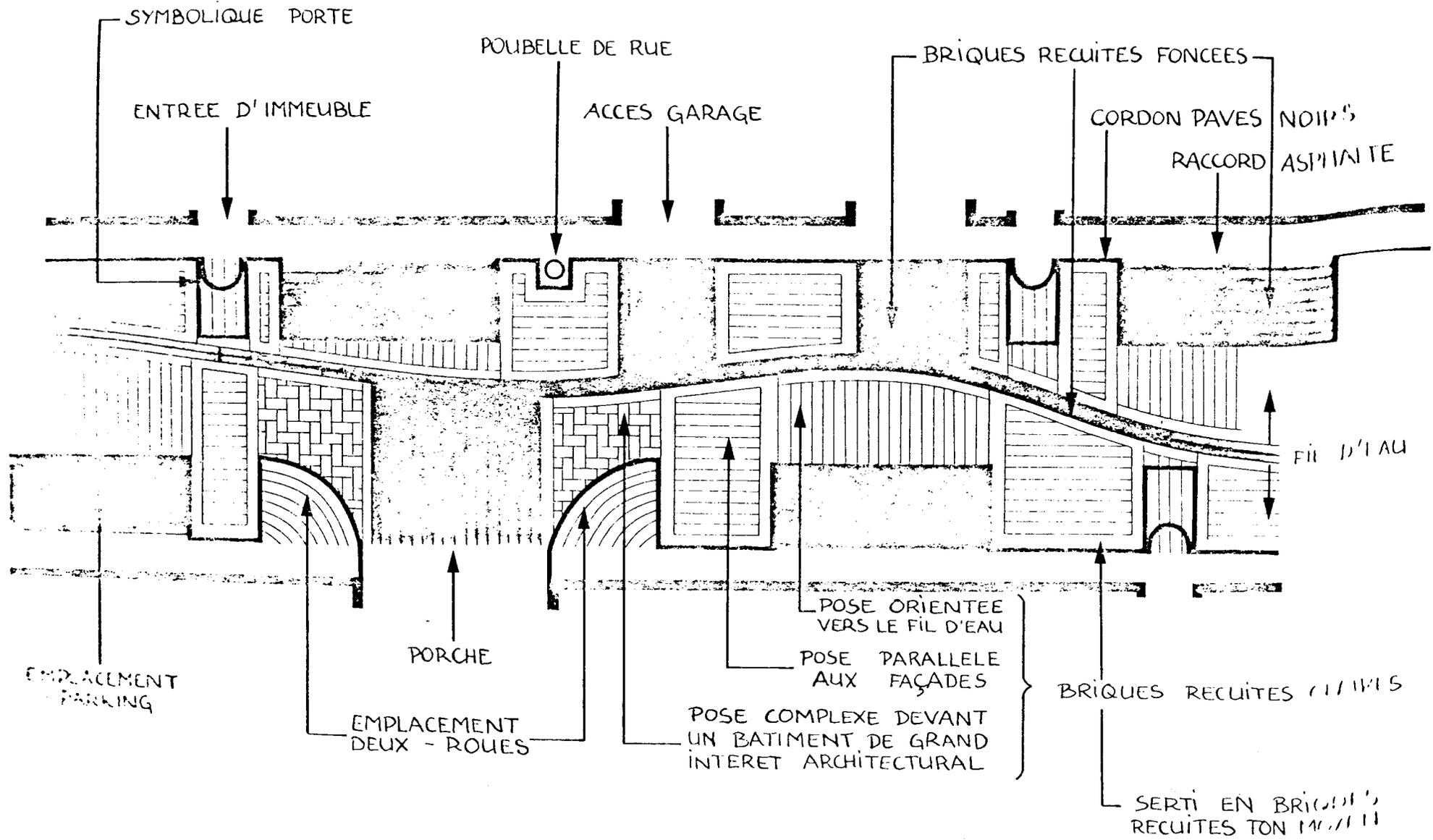
**COUPE BB**



échelle 1/20

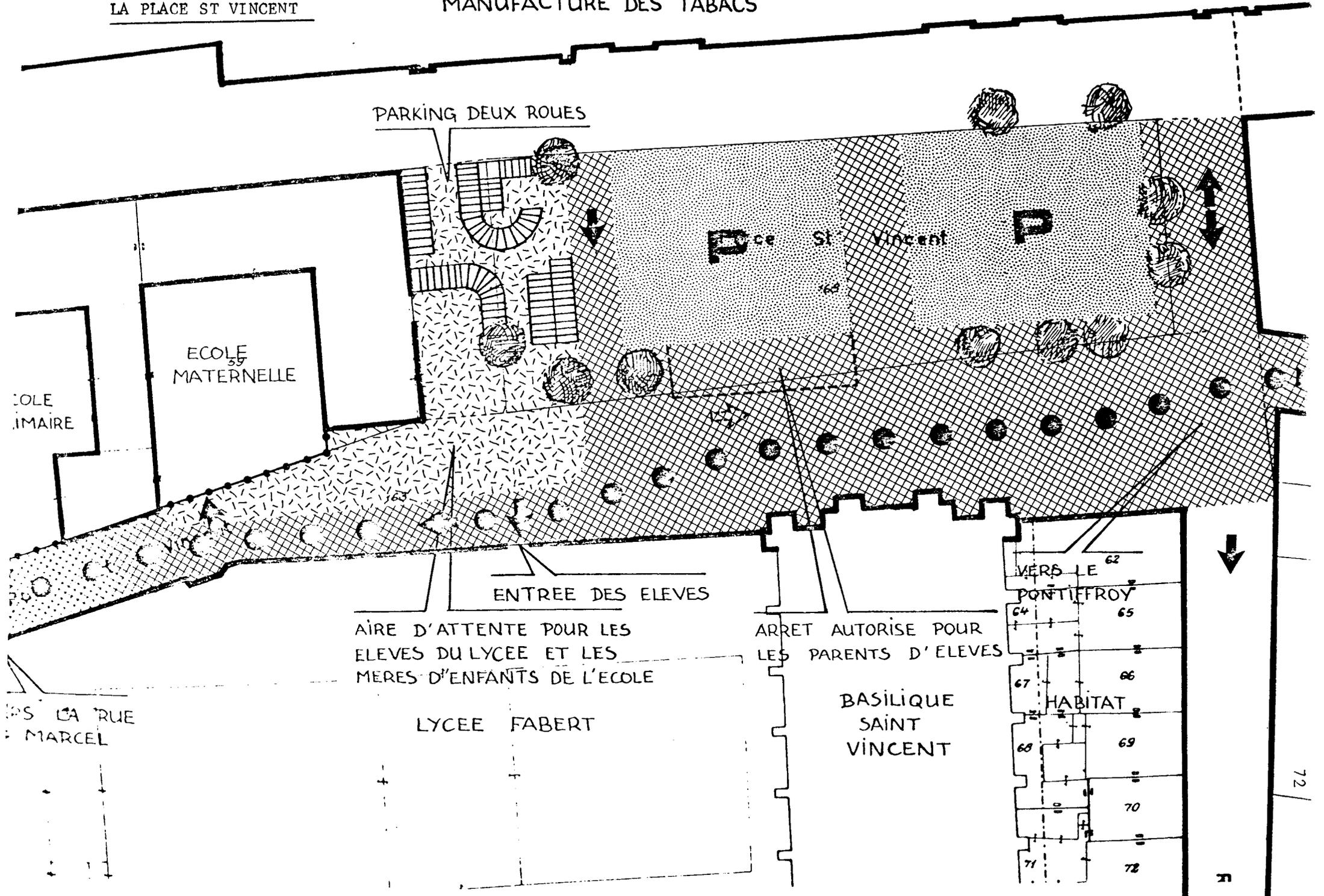
JMEDI

LES RUES ST MARCEL ET ST VINCENT



LA PLACE ST VINCENT

MANUFACTURE DES TABACS



Le "programme" des OPAH a été en permanence contrôlé sous cet aspect, limitant le plus possible les effets d'appropriation spéculative, notamment au niveau foncier, où la Ville, déjà propriétaires de terrains importants, a continué d'acquérir en exerçant son droit de préemption, des parcelles ou immeubles clefs, à l'intention des réalisations d'immeubles sociaux. Cependant, comme on le constate dans l'ensemble des actions d'amélioration de l'habitat par quartiers d'OPAH, la population semble avoir évolué rapidement au cours de la réhabilitation, privilégiant des couches sociales plus aisées que les occupants initiaux.

" Sur un échantillon de 55 logements loués avant travaux, seuls 17 occupants locataires ont conservé leur logement après travaux. Et deux locataires ont changé de logement à l'intérieur du même immeuble. Seulement un tiers des locataires se sont donc maintenus dans leur logement réhabilité.

Dans la mesure où 85% des logements réhabilités font l'objet de conventionnement et sont donc éligibles à l'APL, ce chiffre paraît faible, et les logements libérés sont réoccupés en majorité par des personnes seules de moins de trente ans, et quelques couples avec un ou deux enfants."

Faute d'informations précises sur ces mouvements de population et les trajectoires résidentielles associées, l'explication de ces mutations demeure de l'ordre des hypothèses. Il est certain qu'une part du déficit constaté est imputable à des actions de relogement "provisoire" dans le parc HLM de l'agglomération, les ménages concernés préférant à terme se fixer dans leur nouvelle résidence plutôt que de réintégrer le logement initial réhabilité.

Une part de la population a pu également être relogée en logements foyers, dans le cas des travailleurs immigrés isolés.

Il demeure qu'une proportion non négligeable de départs peut être due à des "départs volontaires" non suivis d'actions de relogement social, et contribuant à reformer, ailleurs dans l'agglomération, des conditions d'habitat inconfortable pour les populations les moins solvables et les moins aptes à bénéficier des aides sociales.

On constate donc, à METZ comme dans la majorité des OPAH, que la réhabilitation entraîne inéluctablement des mutations sociologiques, non contrôlables par la programmation et l'encadrement des actions d'amélioration.

Par contre, il ne semble pas que la revalorisation urbaine des quartiers aie provoqué de changement notable dans l'armature commerciale des quartiers, probablement du fait de la prépondérance de la structure commerciale développée en centre-ville proprement dit, les deux quartiers peri centraux concernés conservant un rôle de centre de quartier non concurrentiel des rues principales assurant un niveau de services très élevé.

A titre de récapitulation de ces actions liées à la réhabilitation, la chronologie suivante nous permet de suivre l'évolution thématique et institutionnelle des actions engagées de 1976 à 1985.

<u>Dates</u>	<u>Actions d'étude ou opérationnelles</u>
juin 1976	Elaboration du PLAN DE REFERENCE de l'agglomération
juill. 1977	Diffusion du PLAN DE REFERENCE
mai 1978	Agrement du GAD du FAU pour l'engagement des études préalables de ST VINCENT et OUTRE SEILLE
juill. 1978	Agrément du Comité Directeur du FAU
août 1978	La Ville confie à l'AGURAM l'étude de faisabilité de l'OPAH ST VINCENT et OUTRE SEILLE
nov. 1978	Exposition montée par l'AGURAM sur le quartier ST VINCENT Création de l'association pour le Renouveau du quartier ST VINCENT
oct. 1979	Avis favorable du FAU sur les dossiers d'études préalables et de réalisation
dec. 1980	Diffusion des dossiers d'études préalables et de réalisation des OPAH. Ouverture du Centre d'Information sur l'Habitat à OUTRE SEILLE Signature des pré-conventions d'OPAH Création du groupe de COORDINATION sous l'égide de la VILLE.
1981 - 84	Période de réalisation des OPAH
mars 1984	Fin des conventions d'OPAH signées avec l'ANAH
1985	Lancement du PLAN DE RAVALEMENT Bilan technique de l'opération OUTRE SEILLE Premières publications de l'OBSERVATOIRE SU LOGEMENT DE L'AG- GLOMERATION MESSINE, AGURAM.

CONCLUSIONS : LES LIMITES DE L'APPLICATION DU CONCEPT DE "MAITRISE  
D'OEUVRE URBAINE" APPLIQUE A LA MODERNISATION DE LA VILLE ANCIENNE

CONCLUSIONS : LES LIMITES DE L'APPLICATION DU CONCEPT DE "MAITRISE D'OEUVRE URBAIN" APPLIQUE A LA VILLE ANCIENNE

L'hypothèse de l'existence d'une compétence de "maîtrise d'oeuvre urbaine", associant la capacité de programmation contrôlée (maîtrise d'ouvrage) à celle de conception de la forme de la ville (maîtrise d'oeuvre), a été analysée ici sous l'aspect de la modernisation de la ville ancienne.

Nous souhaitons ainsi compléter l'approche plus technocratique du concept illustré par les "grands projets" de type ZAC, ou "ville nouvelle", par une interrogation sur la capacité de la gestion municipale à traiter de la forme urbaine constituée qui est celle de la ville en évolution sur elle-même.

L'historique sommaire de la politique nationale à l'égard de cette ville constituée, complété par une référence à l'évolution récente de METZ ville ancienne, nous permet, à titre de conclusions, de poser quelques limites à la notion théorique objet de cette recherche, comme nous le suggérons en présentant les données relatives à l'étude de cas sur la ville de METZ.

Reprenant les thèmes de cette définition "illustrée" du concept de maîtrise d'oeuvre urbaine, énoncés précédemment à titre d'hypothèses, nous suggérerons dans quelles limites, au terme de cette réflexion, doit être énoncé le concept de maîtrise d'oeuvre urbaine, appliqué à la ville ancienne.

LES ECHELLES DE LA MAITRISE D'OEUVRE URBAIN ET LES ENJEUX DE LA FORME URBAIN

Nous avons remarqué que l'échec relatif des politiques de la RENOVATION URBAIN était indissociable des conditions formelles du projet moderniste que véhiculait cette politique: soit une substitution drastique de l'espace ancien.

Seules les destructions massives ont permis à la période de la RECONSTRUCTION de se saisir directement de fragments entiers de la ville ancienne, pour y projeter un dessin global re-composé, en toute légitimité.

Nous remarquons que la ville ancienne, dans les conditions actuelles de sa reproduction, n'admet en fait que des échelles très partielles de cette re-composition, qui constituerait le "PROJET FORMEL GLOBAL", par addition de "PROJETS PARTIELS", qu'on peut appeler "fragments" ou "figures" selon le caractère organique ou ordonnancé qu'on leur suppose...

Dans le cas observé, on constate même que les termes de composition par fragments ou figures excèdent quelque peu les pratiques effectives de projet dans la ville ancienne. L'échelle de projet, telle qu'elle apparaît au travers de l'ensemble des actions d'aménagement engagées sur METZ-ville ancienne semble dominée par d'autres dimensions que celle de la COMPOSITION URBAIN, même conçue par segments d'espace architectural.

- . à l'échelle de la globalité urbaine, les interventions s'inscrivent exclusivement dans le PROJET DE CONSERVATION, assumé par les instances en charge de la dimension historique; dans le cas observé, un travail continu de sauvegarde patrimoniale à titre historique est effectué sur les édifices protégés. L'action plus incitative de redéveloppement des "secteurs sauvegardés" en tant qu'ensembles est également assumée, sans donner matière à un véritable travail de re-composition à partir des pôles historiques.
- . les projets proprement dits, comportant la création de lieux re-composés formellement, se situent plus à la petite échelle de l'urbanisme voyer, du paysagisme urbain, sans remise en cause des formes urbaines antérieures. Le QUARTIER DES TANNEURS, qui correspond à une partie du programme de l'OPAH OUTRE SEILLE, est réhabilité sous une forme significativement mimétique de l'espace antérieur. En ce sens, la ville ancienne apparaît moins comme le lieu d'une OEUVRE URBAINE que comme un espace de simple gestion patrimoniale.
- . la création urbaine, paradoxalement, se développe au niveau de la programmation urbaine, témoignant à l'inverse d'une dynamique effective de maîtrise d'ouvrage, liée à l'émergence d'un corps de techniciens assumant le PROJET FONCTIONNEL MUNICIPAL. Toute l'action de restructuration de l'hyper-centre de METZ en matière de transports et communications témoigne de l'importance de l'effort de la collectivité en matière de "mécanique" de la ville. De même, la politique de MAITRISE FONCIERE PUBLIQUE, le soutien à l'application de la REGLEMENTATION URBAINE, le développement d'une POLITIQUE DU LOGEMENT, apparaissent comme les domaines les plus actifs de l'urbanisme municipal. Ces actions relèvent plus d'une MAITRISE PROGRAMMATIQUE DE LA VILLE que d'une "maîtrise d'oeuvre urbaine" au sens formaliste que nous avons inclus dans ce terme.

#### LA REFERENCE AU "MAITRE D'OEUVRE" URBAIN ?

Il convient ici de rapporter les observations locales à l'évolution plus générale du rôle de l'architecte dans la formation urbaine. Il est bien évident, à METZ comme ailleurs, que l'espace architectural contemporain n'est plus le lieu de déploiement ni d'une "architecture populaire" comme dans le mode de production urbain pré-industriel, ni d'une "architecture du pouvoir", comme dans le "mode

princier", mais bien le résultat d'une dynamique de production libérale capitaliste. Enjeu économique, l'aménagement utilise encore, en tant que vocabulaire, le langage de l'architecture, mais dans la dynamique des valeurs marchandes.

" Il ne suffit pas de créer artificiellement les langages du plan, il faut aussi que le public s'imprègne de l'image de développement de la ville, considérée comme un réseau programmé de communications qui renvoie toujours à la "nécessité" du plan d'intégration capitaliste."

M. TAFURI "Projet et Utopie"

Deux aspects de l'évolution de l'aménagement à METZ vérifient cette référence du langage de plan à l'intégration capitaliste... Il s'agit de la valeur de l'espace logement réhabilité dans les secteurs d'OPAH, où l'on constate, en dépit des mesures d'encadrement social, une mutation sociologique due à la transformation par la valorisation architecturale de l'espace urbain et d'habitat, d'une part, et d'autre part du primat accordé récemment aux projets de TECHNO-POLE de l'agglomération messine. Le projet de maîtrise d'oeuvre n'est que l'explicitation de cette commande économique fondamentale, dont les orientations sont moins liées à la volonté du pouvoir local qu'aux effets d'une dynamique économique générale.

Nous remarquerons en complément la faible importance accordée aux maîtres d'oeuvre privés, et la substitution, dans les fonctions de création urbaine des concepteurs intégrés à l'administration publique. La création d'un appareil technique local d'urbanisme, intégrant la fonction de conception, illustre la DIMENSION GESTIONNAIRE de l'espace urbain par le pouvoir local:

comme en témoignent les actions opérationnelles, il s'agit plus de suivre la complexité d'une action d'aménagement et d'en maîtriser la faisabilité, que de DONNER FORME à des LIEUX D'ARCHITECTURE. Les architectes, ou ingénieurs, intégrés aux services publics assument ce rôle, et représentent donc les actuels MAITRES D'OEUVRE, quand bien même les opérations qu'ils gèrent font appel à des concepteurs extérieurs, pour les réalisations qu'ils ont programmées.

#### LE ROLE DE LA DYNAMIQUE ETATIQUE ET L'INITIATIVE LOCALE

L'une des questions soulevées par le concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine" est celle du pouvoir local par rapport au pouvoir d'état dans l'application des politiques urbaines.

La modernisation de la ville ancienne apparaît bien comme une politique nationale, illustrée de façon variable par les actions d'aménagement des collectivités locales.

C'est toutefois dans un rapport dialectique du local à l'état qu'il faut définir ce jeu des pouvoirs urbains.

Le mandat municipal repose sur une logique électorale qui détermine les stratégies locales d'aménagement. Lorsque la municipalité de METZ procède d'elle-même à la réhabilitation de deux ilots anciens, anticipant les mécanismes d'OPAH, elle répond, plus rapidement que la machine étatique, à des logiques sociales. Le fait qu'une municipalité utilise le recours aux procédures et financements centraux pour la modernisation de son centre n'implique pas que sa politique de restructuration dépende entièrement du cadre des directives nationales.

On doit cependant constater que toutes ces actions sur la ville ancienne ont reçu une détermination non négligeable par le fait de l'application de procédures nationales, qui ont créé des MODELES DE LA REHABILITATION.

L'initiative locale en fait se développe à l'intérieur de ces modèles globaux, et c'est en ce sens qu'il faut aussi, pour les périodes antérieures à l'application de la DECENTRALISATION DES POUVOIRS D'URBANISME, situer les limites du champ de pouvoir des villes sur leur politique d'aménagement local. Dans le cas de la modernisation de la ville de METZ, il est bien évident que la collectivité utilise le plus largement possible les ressources du modèle national, pour faire oeuvre de politique locale. Mais les modalités de cette action locale renvoient cependant à la politique nationale, jusque dans le détail des choix d'aménagement, voire du vocabulaire stylistique lui-même des opérations. Ici la notion de pouvoir renvoie à la dimension de l'idéologie urbanistique, notion plus vaste et diffuse que celle de politique urbaine.

La maîtrise d'opérations locales, même témoignant d'une forte dynamique locale, s'est bien exercée à METZ en application de modèles externes, sans mettre en oeuvre de procédures très spécifiques de création de nouveaux modèles d'action urbanistique sur la ville ancienne.

Parmi les questions soulevées par l'application du concept de "maîtrise d'oeuvre urbaine" demeure posée celle des MODELES OPERATIONNELS.

Le champ de la ville ancienne, par sa résistance historique, permet difficilement l'émergence d'échelles formelles de déploiement du projet urbain, et favorise le recours aux modèles nationaux de gestion opérationnelle, comme expression de la capacité de "maîtrise d'oeuvre" locale. La constitution d'appareils techniques d'urbanisme locaux facilite une maîtrise accrue de la programmation de l'évolution fonctionnelle de l'espace urbain. Il rest à savoir à quels niveaux s'élaboreront, après que les effets de la décentralisation des pouvoirs d'urbanisme se seront développés, s'exerceront les créations de modèles opérationnels et stylistiques, jusqu'à présent largement tributaires de l'influence des politiques d'état.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

La bibliographie spécifique à ce dossier de recherche sera annexée à la note de synthèse résumant l'ensemble des travaux réalisés sur le thème de la "maîtrise d'oeuvre urbaine" par le collectif d'études.