

Conseil « à la carte » pour villes moyennes

Gérard de Senneville

Le maintien de la population dans les régions de moyenne montagne, telles que le Massif Central, dépend largement de la vitalité des villes moyennes, des petites villes, et des bourgs ruraux, qui offrent à cette population — qu'elle soit urbaine ou rurale — des services ressentis de plus en plus comme indispensables : des commerces

de toutes sortes, des professions libérales, des marchés, des distractions, des occasions de rencontre, de l'animation. Gérard de Senneville, de la Mission des Villes du Massif Central raconte ici l'histoire d'une expérience de conseil « à la carte » aux responsables de l'aménagement de villes moyennes dans cette région.

Comment aider ces villes, souvent petites, à bien jouer leur rôle ? Les problèmes urbains sont trop complexes et trop variés pour qu'on les traite comme des problèmes d'équipement. Il est plus difficile de redonner du dynamisme à une ville que de tracer une route. C'est pourquoi il a été décidé d'implanter à Clermont-Ferrand une petite équipe chargée de prendre contact avec les responsables municipaux pour étudier avec eux, et cas par cas, des solutions adaptées à leurs problèmes. Il s'agissait en quelque sorte de permettre à ces élus locaux de choisir à la carte plutôt que de leur imposer un menu.

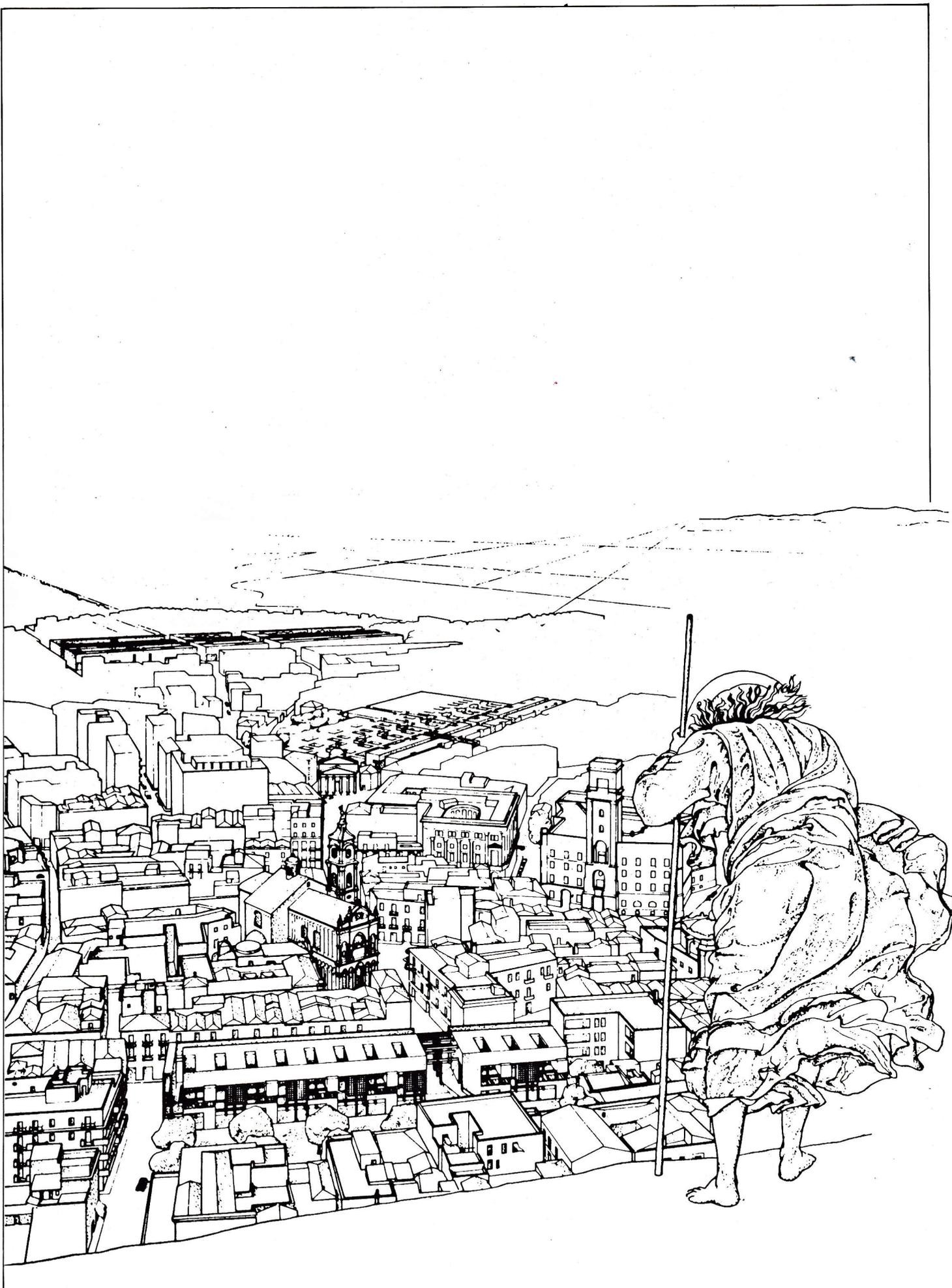
Je me suis retrouvé « parachuté » à Clermont-Ferrand dans une situation assez inhabituelle dans l'administration : aucune attribution, aucune tâche déterminée, aucun crédit à part ceux nécessaires aux études et au fonctionnement de l'équipe et une seule consigne : « être disponible ». Bref, j'avais « carte blanche » pour une mission qui n'était pas encore définie.

Une petite équipe a été constituée en quelques mois : au total cinq personnes. Et il a été décidé dès le départ que cet effectif ne croîtrait pas. Nous avons ensuite pris contact avec les services de l'État dans les départements du Massif Central et surtout avec un certain nombre d'élus locaux. Chaque intervention dans une ville ou une zone rurale a sa propre histoire. Certaines ont été déclenchées à l'occasion de la préparation d'un contrat de pays ou d'un contrat d'aménagement

urbain. Parfois ce sont les responsables municipaux eux-mêmes qui nous ont demandé d'intervenir.

Pas de recette « standard » pour les petites villes

Au cours de ces premiers contacts nous avons été frappés par l'inadéquation qui existait entre ces petites villes, qui ont chacune leur personnalité propre, et les solutions standardisées qui leur sont habituellement proposées pour résoudre leurs problèmes. Les outils de l'aménagement urbain ont en effet été conçus pour répondre aux besoins des grandes villes. Utilisés dans de petites villes, ils conduisent à des résultats parfois ridicules. Je songe, par exemple, à un ensemble HLM de 500 logements groupés en quelques immeubles barres, construits il y a dix ou quinze ans à moins d'un kilomètre du centre d'une charmante petite ville d'un peu plus de dix mille habitants. Une véritable mini-Zup de la région parisienne ! Or dans cette petite ville, il était certainement possible de faire autre chose pour résoudre le problème du logement d'une manière beaucoup plus conforme aux habitudes de vie de la population (1). Beaucoup d'élus locaux ont tellement été déformés par le mécanisme de la subvention d'équipement qu'ils en viennent à demander les « produits tous faits » qui leur sont proposés, sans toujours avoir vérifié s'ils répondaient aux problèmes



*Dans un centre historique assez hétéroclite
proposition d'intervention
des architectes italiens : A. Cornoldi,
G. Rosa, A. Sojeva*

Des interventions très diverses

La Mission des villes du Massif Central a été créée en novembre 1975. Elle est mise à la disposition du Commissaire à l'Aménagement du Massif Central par la D.A.T.A.R et le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

En trois ans elle a engagé plus d'une vingtaine d'interventions localisées dans l'ensemble du Massif Central, aussi bien au profit de villes que de zones rurales. Ces interventions débouchent sur des actions très diverses :

- la réhabilitation du centre ancien d'une dizaine de villes petites ou moyennes,
- six opérations d'amélioration de la qualité des logements dans des zones rurales, en utilisant et en adaptant au profit de petites communes des procédures conçues pour les villes,
- l'aménagement de logements locatifs Hlm dans des immeubles anciens, ce qui est une idée à la mode, mais bien peu souvent réalisée,
- l'organisation de chantiers, parfois importants, pour permettre aux artisans locaux du bâtiment — et non pas seulement aux grandes entreprises — d'obtenir des lots,
- l'amélioration de l'environnement et des relations sociales dans deux immeubles Hlm,
- deux expériences de transports polyvalents et trois expériences d'animation culturelle en milieu rural,

• sans parler de plusieurs projets catastrophiques arrêtés à temps : la démolition de trois quartiers anciens, la construction d'une voie express inutile, la réalisation de deux ensembles de logements neufs mal conçus...

D'autres expériences sont en cours de préparation. Elles concernent l'amélioration de la qualité de petits lotissements, la création d'emplois artisanaux en zone rurale et la modernisation de salles de cinéma dans des petites villes. Mais il est encore trop tôt pour préjuger du succès.



posés et s'il n'y avait pas d'autres solutions envisageables. Ce n'est pas en construisant n'importe quelle zone industrielle qu'on résout le problème du logement ou en aménageant une zone industrielle qu'on crée des emplois. La preuve : il y a bien des zones industrielles qui restent vides et de grands immeubles de logements qui ne se commercialisent pas, alors même qu'une demande existe pour d'autres types de logements.

Mais faire autre chose que ce dont on a l'habitude est toujours très difficile. D'autant plus que les municipalités — qui sont composées de bénévoles — n'ont bien souvent pas les moyens de discuter les solutions toutes faites que leur imposent leurs interlocuteurs habituels et n'imaginent pas qu'elles peuvent le faire. « Vous voulez des logements. Donnez-nous un terrain. Et nous construirons ces immeubles que nous avons déjà réalisés cinquante fois ».

Cinquante fois la même chose...

C'est là qu'un intervenant extérieur, agissant de manière indépendante et sans souci du chiffre d'affaires, peut être utile. Notre première tâche consiste souvent à poser un problème qui ne l'était pas ou bien à montrer qu'il existe plusieurs solutions envisageables et non pas une seule :

« Vous voulez démolir ce groupe de maisons. Pourquoi ?

— Pour faire un parking.

— Mais, il ne paraît pas très bien placé. Et les maisons sont en relativement bon état. Ne serait-il pas possible d'y aménager quelques logements confortables ? Ils seraient probablement plus agréables que

ceux que vous avez l'intention de construire sur ce terrain isolé en périphérie : il vaut mieux avoir les commerçants à sa porte que de devoir faire un kilomètre et demi à pied !

— C'est une bonne idée, mais cela ne s'est jamais fait. Et puis cela va coûter plus cher.

— Vérifions-le ! »

Et c'est ainsi que démarre un travail de réflexion en commun faisant appel à toutes les personnes concernées.

Les choses ne sont pas toujours faciles. Dans un « pays » rural, les maires souhaitent lancer un programme de logements

locatifs HLM dans des petits villages en réhabilitant des immeubles communaux et en construisant de très petits programmes neufs. Les organismes d'HLM, auxquels ils s'adressent, sont réticents : ils n'ont pas l'habitude de travailler ainsi. Un immeuble est choisi comme test. L'architecte habituel d'un des organismes d'HLM établit un avant projet et conclut : cela reviendra très cher. La mission des villes du Massif Central demande alors une contre-expertise à un architecte, qui a déjà l'expérience des travaux de réhabilitation. Il montre que l'on peut arriver à un prix sensiblement plus bas et à des

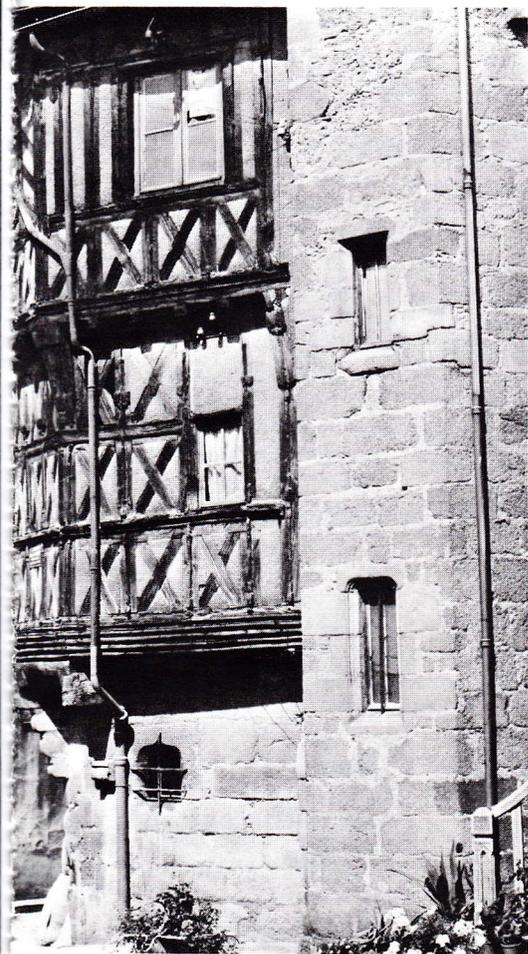
Un service de transport pour personnes âgées

Les communes rurales sont confrontées à des besoins de toutes sortes en matière de transports en communs : élèves des écoles, personnes âgées, mères de famille ou personnes isolées ne disposant pas d'une voiture. Mais cette demande dispersée et peu importante ne peut être prise en compte par des transporteurs privés. Comment y répondre ?

Dans le pays de Bourgueuf-Royère en Creuse, où un gros effort est fait pour tenter d'améliorer les conditions de vie des personnes âgées isolées, l'on a constaté que les cars de ramassage scolaire circulaient pratiquement à vide le mercredi. Or le mercredi est précisément le jour du marché à Bourgueuf. Ne serait-il

donc pas possible que les personnes âgées utilisent ce jour-là les cars de ramassage scolaire pour se rendre au marché, faire quelques courses et voir un peu de monde ?

Il y avait bien quelques obstacles réglementaires, mais la procédure du contrat de pays a permis de les lever à titre exceptionnel. Aujourd'hui ce nouveau service fonctionne. Le prix des places payées par les personnes âgées permet de faire circuler les cars le mercredi pendant les vacances scolaires. Avec un peu d'astuce et de bonne volonté, il est possible de répondre à un besoin, sans créer pour les communes de charges supplémentaires.



logements plus agréables, si l'on essaye de tirer parti de l'immeuble au lieu de le transformer en logements HLM classiques. Tout ceci prend en effet énormément de temps : un an, deux ans, souvent plus... Et cela est à la fois normal et bon. Normal, car il s'agit d'innover de manière réaliste et pratique, de déboucher sur un projet qui tienne debout. Il faut donc du temps pour l'imaginer, du temps pour l'étudier sur le plan technique, du temps pour convaincre tous les interlocuteurs, du temps pour trouver des financements et du temps pour résoudre toutes les difficultés administratives que suscite inévitablement un projet inhabituel et donc non prévu par les textes. Mais cela est très bon, car même si la Mission des villes du Massif Central leur donne un coup de main, ce travail est effectué d'abord par les responsables municipaux et en le faisant ils apprennent — comme nous d'ailleurs — beaucoup de choses : notamment que leurs possibilités d'action sont probablement plus larges qu'ils ne le pensaient. Et les habitudes de travail et de pensée ainsi acquises leur serviront par la suite pour traiter d'autres problèmes.

Deux ans de travail pour conserver huit maisons

Le principal objectif de la Mission des villes du Massif Central n'est pas en effet de réaliser des opérations, même exemplaires, mais d'aider les responsables locaux à aborder différemment les problèmes. Travailler deux ans et demi pour empêcher huit maisons d'être démolies : ce n'est pas productif. Mais travailler deux ans et demi pour, à travers ce problème, faire découvrir aux responsables

locaux que leur vieille ville constitue pour eux un atout et que sa mise en valeur donnera un coup de fouet au commerce local, cela vaut vraiment la peine.

Cette approche nouvelle des problèmes de leur commune par les élus locaux doit cependant s'appuyer sur une assistance technique solide. Ce n'est pas parce que des opérations sont petites qu'elles sont moins compliquées : réhabiliter dix logements dans un village en faisant appel à trois sources de financement différentes est finalement une opération plus complexe que de construire d'un seul coup un ensemble de 150 logements neufs en périphérie d'une grande ville. Mais le chiffre d'affaires n'est pas le même. Il est donc difficile d'amortir sur la première opération la « matière grise » nécessaire pour la mettre au point. C'est la raison pour laquelle elle ne se faisait généralement pas.

La Mission des villes du Massif Central, étant financée entièrement par l'État et déchargée des tâches de gestion courante, peut choisir très librement les opérations auxquelles elle consacre du temps et des crédits d'études. Elle peut donc travailler, aussi longtemps que nécessaire sur des opérations qui justifient un effort d'innovation, même si elles ne suscitent pas par la suite des dépenses importantes. Elle compense ainsi au départ un des handicaps que connaissent les petites communes.

Il convient également de souligner que la manière de conduire des études dans une petite ville ou dans une zone rurale n'est pas du tout la même que dans des villes importantes. Les études lourdes qui sont parfois proposées à ces collectivités paraissent souvent inadaptées et inutiles. Là encore il faut faire preuve d'imagination et remettre en cause les routines. Ainsi la municipalité d'une ville de 13 000 habitants se posait une question précise concernant un problème de stationnement : un gros bureau d'études spécialisé dans ce domaine lui proposa pour 120 000 F de faire tourner ses programmes informatiques habituels... sans répondre à la question posée. Pour 40 000 F un petit bureau d'études, plus habitué à utiliser la réflexion que les ordinateurs, y répondit de manière précise et excellente. De même un consultant astucieux chargé d'étudier un problème de logement dans une petite ville de Lozère fit en deux jours un travail beaucoup plus intelligent et utile que ce que nous aurions pu obtenir en plusieurs semaines d'un organisme plus lourd et routinier, qui se serait contenté de malaxer des statistiques de l'INSEE au lieu d'aller frapper aux portes pour faire parler les gens. Nous essayons donc de détecter et d'encourager ces petits bureaux d'études régionaux dont la manière de travailler nous semble bien adaptée aux problèmes à traiter dans les petites villes.

La Mission : un « animal » inclassable

La Mission des villes du Massif Central est un animal difficilement classable dans le bestiaire administratif. Elle n'a rien à voir avec ses homonymes, les missions d'études et d'aménagement de villes nouvelles ou de régions touristiques, car elle n'a pas la responsabilité directe d'opérations d'aménagement. Elle n'a rien

Des H.L.M. dans des hôtels du XVIII^e siècle

Ganges est une petite ville de 4 000 habitants au pied des Cévennes. En 1955 le conseil municipal décide de raser la plus grande partie des vieux quartiers du centre pour y construire des immeubles neufs.

Heureusement les lenteurs administratives ont parfois du bon : au début de 1977, la ville avait pu acquérir deux îlots, mais n'avait pas eu le temps de les démolir. Or, le nouveau conseil municipal, conseillé par un jeune architecte, se posait bien des questions quant à l'opportunité de l'opération. Ne serait-il pas plus agréable et moins cher de faire revivre ces vieux quartiers ? Mais était-il possible de remettre en cause un projet aussi avancé ? La Mission des villes du Massif Central est alors intervenue pour essayer sur le plan administratif et financier de rendre possible la réhabilitation souhaitée par la ville.

En dix-huit mois de travail en commun, un nouveau projet a pu être étudié, monté et financé. La ville cède à l'Office public d'aménagement et de construction de Montpellier un îlot entier pour le restaurer et y aménager des logements locatifs Hlm. L'aide personnalisée au logement permettra aux futurs occupants, principalement des familles nombreuses, de ne payer qu'un loyer supportable. Et au lieu d'être relégués en périphérie de la ville dans quelques immeubles anonymes, ils vivront en plein cœur de Ganges, dans des maisons anciennes, mais confortables, qui ouvrent les unes sur une place plantée de platanes, les autres sur des jardins intérieurs et des petites rues.

Un vieux quartier va revivre.

à voir non plus avec les organismes d'études, car son activité est entièrement consacrée à des tâches opérationnelles. Enfin ses moyens d'action sont très différents des moyens normaux d'intervention de l'État : réglementation, attribution de subventions, octroi d'autorisations, etc... Son seul pouvoir repose sur la crédibilité des conseils qu'elle donne. L'objet de son activité n'est pas en effet de gérer des procédures, de programmer ou d'attribuer des financements, mais de rechercher des solutions nouvelles et de faire évoluer des comportements.

L'originalité de l'expérience tentée dans le Massif Central consiste, devant un problème jusqu'ici mal traité — l'urbanisme dans les petites villes et les bourgs ruraux — à ne pas avoir utilisé les moyens d'action traditionnels de l'État, mais à s'être placé délibérément sur un autre plan pour tenter de susciter une démarche nouvelle.

G. de S.