

## CHAPITRE VI

# LES SECTEURS SAUVEGARDÉS

La loi sur les secteurs sauvegardés a marqué les esprits<sup>1</sup>. Elle reste la plus célèbre des mesures prises en faveur du patrimoine dans les années 1960. La résurrection du Marais, la mise en valeur de Sarlat et la restauration du vieux Lyon sont toujours portées à l'actif d'André Malraux. Le ministre a si bien endossé le rôle du sauveur qu'il a laissé son nom à la loi du 4 août 1962. Il en a recueilli presque seul le prestige, disqualifiant les autres acteurs de l'urbanisme sans qui l'application de ce texte aurait pourtant été impossible. On a parfois l'impression que les villes livrées à la pioche des démolisseurs n'ont dû leur salut qu'aux lumières et à l'éloquence de l'écrivain installé au pouvoir par le général de Gaulle. L'explication confine à la légende. À y regarder de plus près, la loi apparaît pourtant comme le résultat d'un compromis plus que d'une initiative solitaire des Affaires culturelles. Sur le terrain, la rue de Valois a également été forcée de composer avec ses partenaires.

### 1. UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA VILLE ?

La loi sur les secteurs sauvegardés est souvent présentée comme la continuation logique d'un demi-siècle de législation patrimoniale<sup>2</sup>. Un progrès continu mènerait de la protection des monuments historiques isolés à la préservation de quartiers anciens tout entiers, la surveillance des

1. Ce chapitre doit beaucoup aux explications que m'ont fournies Claude Soucy et Philippe Preschez. J'ai aussi bénéficié du travail de Stéphanie Marillié, vacataire au comité d'histoire du ministère de la Culture, auteur d'une enquête sur les sources disponibles en matière de secteurs sauvegardés.

2. Frédéric Seitz, « Protection », dans Emmanuel de Waresquel (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, Larousse-Éd. du CNRS, 2001, p. 537-539. Signalons au passage que l'auteur de cet article commet une regrettable erreur en reliant la loi sur les secteurs sauvegardés à la résurrection d'un décret du baron Haussmann... sur la propriété des immeubles parisiens !

abords des monuments instituée en 1943 marquant le milieu de cette évolution. Une logique implacable aurait présidé aux choix du législateur : après s'être préoccupé du sort des cathédrales, il aurait tout naturellement été conduit à étendre sa sollicitude à leur parvis et aux vieilles rues qui les entourent. Cette explication mécaniste a le mérite de la clarté. Mais la continuité qu'elle introduit dans la succession des textes semble un peu artificielle.

Du point de vue des juristes, la loi de 1962 présente d'indéniables particularités par rapport aux mesures de protection qui l'ont précédée<sup>3</sup>. Le classement des monuments historiques et la protection de leurs abords opèrent en circuit fermé, pratiquement sans référence aux règles de l'urbanisme communément admises. Ils débouchent sur des refus et des interdictions. Les secteurs sauvegardés rompent avec ce fonctionnement dérogatoire. Ils enclenchent le mécanisme du rapprochement avec les procédures du droit de la construction. Ils cherchent à se fondre dans l'arsenal législatif existant. L'insertion du texte dans le code de l'Urbanisme en 1977 prouve la réussite de cette innovation.

### *Les sites urbains*

Sans prêter au service des monuments historiques plus de persévérance dans l'effort qu'il n'en a jamais eue, on peut reconnaître la précocité de certaines de ses initiatives visant à protéger le caractère des villes. La loi sur les secteurs sauvegardés a hérité d'une réflexion sur le décor urbain déjà largement entamée. Après 1930, l'administration a su tirer parti de la loi sur les sites pour protéger des villages pittoresques ou des quartiers anciens. Les zones de protection se sont révélées particulièrement utiles pour contrôler l'évolution de petites cités comme Pérouges<sup>4</sup>. La possibilité d'imposer des servitudes aux propriétaires a permis de lutter contre le développement anarchique des constructions individuelles et le mitage des paysages. À cet urbanisme d'interdits sont venues s'ajouter des subventions pour la réalisation de travaux conformes aux directives d'aménagement édictées par l'administration. Ces crédits, gérés avec une souplesse inconnue en matière de travaux sur les monuments historiques, ont eu un réel pouvoir d'entraînement, même s'ils sont toujours restés modestes.

Certaines petites agglomérations ont bénéficié de programmes d'embellissement pluriannuels. C'est le cas de Conques, de Gordes ou de Saint-

3. Ces particularités sont évoquées par Marie Cornu, « Patrimoine culturel mobilier/immobilier », *Le Droit culturel des biens, l'intérêt culturel juridiquement protégé*, Bruxelles, Bruylants, 1996, p. 487-488.

4. Arch. nat., CAC, 19890126/25, arrêté créant une zone de protection autour du vieux village de Pérouges, 23 septembre 1950.

Guilhem-le-Désert. Des villes un peu plus importantes, comme Uzès ou Pézenas, ont elles aussi été protégées au titre des sites avant d'être choisies pour figurer parmi les premiers secteurs sauvegardés. À Uzès, une utilisation adroite de la loi du 2 mai 1930 a permis de préserver le panorama visible depuis la ville haute. Pour conserver l'intégrité de ce point de vue, une vaste zone de protection a été instituée entre la terrasse des Marronniers et la vallée de l'Alzon. Dans les années 1950, les demeures les plus intéressantes de la vieille ville ont été classées monuments historiques. Les places du Duché et de la République avaient été inscrites précédemment parmi les sites. Toutes ces mesures ont combiné leurs effets pour maintenir la physionomie de la cité à défaut d'enrayer vraiment sa dégradation<sup>5</sup>.

L'expérience acquise par le bureau des sites a été précieuse dans les premières années d'application de la loi sur les secteurs sauvegardés. François Sorlin a animé la politique des sites avant de se consacrer aux villes anciennes. Quand il a fallu choisir les municipalités susceptibles de se lancer dans l'aventure, c'est vers lui que l'administration s'est tournée. Envoyé en mission à travers toute la France au début des années 1960, ses rapports semblent avoir eu une influence déterminante dans la sélection des villes candidates. Ses prises de position défavorables à Metz ont coûté cher à la vieille cité mosellane : elles l'ont livrée à l'appétit destructeur des aménageurs.

### *Le débat sur la ville*

En France, la réflexion sur l'urbanisme est restée longtemps tributaire de l'héritage haussmannien. Le Paris de Napoléon III a servi d'étonnement, de modèle et de repoussoir. Il a fallu attendre l'entre-deux-guerres pour que la sensibilité à l'existence de quartiers historiques à préserver gagne vraiment en vigueur dans le milieu politique. L'action de Jean Giraudoux en faveur du Marais est caractéristique de ce nouveau militantisme. Haussmann rassemble contre lui conservateurs et modernes. Les premiers lui reprochent la brutalité de ses méthodes. Les seconds jugent le système de l'îlot périphérique. Tous critiquent la mesquinerie de l'immeuble bourgeois, où derrière une façade de théâtre se maintient l'antique discrimination entre l'appartement des notables et le galetas des pauvres.

Pour échapper aux formules traditionnelles de l'urbanisme du XIX<sup>e</sup> siècle, les projets fleurissent. L'architecte en chef des Monuments historiques Paul Gélis présente dans les années 1930 un plan de mise en valeur du

5. Arch. nat., CAC, 19890126/54, collection de textes réglementaires concernant Uzès. La promenade des Marronniers a été classée parmi les sites le 14 mai 1934. Le même jour, le parc du Duché était inscrit. Le 15 juin 1942, c'était au tour de la place aux Herbes. Le 8 octobre 1956, la zone de protection était créée.

quartier Saint-Jean de Lyon qui annonce très exactement les orientations de la loi de 1962. Il prévoit de débarrasser les immeubles les plus intéressants des constructions qui les déparent. Il étudie avec soin le cheminement des piétons et des automobiles. Il réserve un traitement spécial aux monuments protégés et s'applique à leur créer un écrin. À l'opposé de cette médecine douce, le plan Voisin de Le Corbusier offre un remède radical. Il ne garde du patrimoine parisien que la tour Eiffel et Notre-Dame. Il condamne les quartiers anciens et dispose à l'emplacement qu'ils libèrent des immeubles collectifs identiques desservis par des autoroutes urbaines.

Malgré les anathèmes que se lancent partisans et adversaires de la rénovation intégrale, les idées circulent et les positions sont beaucoup moins tranchées qu'il n'y paraît. La charte d'Athènes consacre au problème des villes anciennes quelques pages d'une modération que ses lecteurs ont souvent oubliée<sup>6</sup>. Il n'est pas anodin que Jean Giraudoux ait préfacé la première édition de ce texte dont l'importance n'a été reconnue qu'après-guerre. Le Corbusier refuse de faire table rase du passé. Il est conscient de la nécessité de « transmettre intact aux siècles futurs [le] noble héritage » des « édifices isolés » et des « ensembles urbains<sup>7</sup> ». Pour ne pas se laisser étouffer par un passéisme aveugle, il est nécessaire de faire des choix, de repérer des séries dont l'exemplaire le plus marquant peut suffire à garder le souvenir. Ce qui mérite d'être sauvé doit l'être, au besoin en détournant la circulation du cœur des villes ou en créant des cités d'affaires annexes. La possibilité de déplacer les monuments et de les mettre en scène dans un décor de verdure est également évoquée<sup>8</sup>.

L'urgence va à la lutte contre les taudis. Sur ce terrain, anciens et modernes se rejoignent. La nécessité de venir à bout des îlots insalubres fait l'unanimité. Délimitées à partir des statistiques sur les cas de tuberculose recensés, ces zones sont le cauchemar des aménageurs<sup>9</sup>. Elles le restent jusqu'aux années 1970. Elles pèsent lourdement sur les orientations de la politique urbaine. Pour régler le problème, la solution est connue. Elle passe par l'amélioration de l'équipement des logements et la lutte contre la suroccupation des terrains. Le remède à appliquer divise les architectes. Faut-il tout raser pour mieux reconstruire ou tenter d'apporter au bâti ancien ce que l'architecture moderne promet : de l'air, de l'eau, de la chaleur, de l'espace et de la lumière ?

6. Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, *op. cit.*, p. 87-92. Le chapitre consacré au « patrimoine historique des villes » regroupe six propositions, numérotées de 65 à 70.

7. *Ibid.*, p. 87.

8. *Ibid.*, p. 89-90.

9. Pour des précisions sur les critères de mesure de l'insalubrité, voir Yankel Fijalkow, *La Construction des îlots insalubres. Paris : 1850-1945*, Paris, l'Harmattan, 1998.

À Paris, les pouvoirs publics appliquent indifféremment les deux méthodes. Les immeubles du quartier Beaubourg sont rasés dans les années 1930. Mais pendant la Seconde Guerre mondiale, après avoir risqué une destruction totale, l'îlot insalubre n° 16 bénéficie d'un régime de faveur<sup>10</sup>. Michel Roux-Spitz est chargé de diriger l'aménagement de ce quartier du Marais situé entre l'église Saint-Gervais et la rue Saint-Paul. Il s'entoure d'architectes en majorité issus du corps des Bâtiments civils et palais nationaux. Quelques jeunes diplômés font leurs premières armes à ses côtés, comme Louis Arretche et Henry Bernard. C'est dire l'importance de cet épisode dans l'évolution de la pratique urbanistique française. Le chantier est d'ailleurs très suivi par la presse spécialisée. Un livre salue même en lui un tournant majeur dans l'évolution du regard sur Paris<sup>11</sup>.

Michel Roux-Spitz s'entoure d'André Laprade et de Robert Danis. Il leur confie la responsabilité d'un secteur<sup>12</sup>. Alexandre Gady a montré la diversité de leurs propositions. La technique du curetage est utilisée à grande échelle. Elle consiste à débarrasser les cours intérieures des appentis que les activités commerciales et artisanales y ont apportés. La suppression des hangars et des surélévations, nombreux à cet endroit, vise à retrouver une meilleure aération et une durée d'ensoleillement plus longue. Entravée par le manque de moyens financiers et les incertitudes de ces temps troublés, l'expérience n'est pas menée à son terme. Les réalisations les plus admirées par les défenseurs du patrimoine sont celles d'Albert Laprade sur le pourtour de l'église Saint-Gervais. Le long de la rue des Barres, la restauration l'a emporté sur la rénovation. Les immeubles s'ouvrent sur des cours élargies et assainies. Michel Roux-Spitz n'a pas eu le loisir de faire une démonstration aussi achevée dans la zone qui lui était confiée, à l'ouest de l'hôtel de Sens, pour laquelle il avait dessiné des places ordonnancées et des cheminements piétonniers conduisant jusqu'au cœur des îlots. Les architectes des secteurs sauvegardés ont largement emprunté à ce répertoire de formes.

### *Les plans archéologiques*

La Reconstruction est l'occasion, pour un grand nombre d'architectes, de se familiariser avec le problème de l'adaptation des villes anciennes à la vie moderne. Malgré l'éclectisme affiché par les autorités, les idées issues du mouvement moderne des années 1930 influencent fortement la politique menée en matière d'urbanisme. Face au ministère de la Recons-

10. Sur cette question, voir Alexandre Gady, « L'îlot insalubre n° 16 : un exemple d'urbanisme archéologique », dans *Paris et Île-de-France. Mémoires publiés par la fédération des sociétés historiques et archéologiques de Paris et de l'Île-de-France*.

11. Bernard Champigneulle (dir.), *Destinée de Paris*, Paris, Éd. du Chêne, 1943, p. 13.

12. Robert Auzelle a travaillé avec Albert Laprade. Yves-Marie Froidevaux, Guillaume Gillet, André Gutton et Pierre Lablaude ont fait partie de l'équipe de Robert Danis.

truction, les Monuments historiques tentent de défendre leur point de vue. Les plans archéologiques sont dressés pour opposer un document de référence aux schémas d'aménagement commandés par le quai de Passy.

En février 1944, l'architecte en chef René Cornon soumet ses premières esquisses au comité consultatif des monuments historiques<sup>13</sup>. Il s'est penché sur le cas de Châteaubriant et de Port-Louis, deux villes de Loire-Atlantique touchées par les bombardements. Tous les édifices antérieurs au XIX<sup>e</sup> siècle sont reportés sur une carte à l'échelle du 1/1 000. Quatorze couleurs permettent de repérer leurs dates de construction. Cette légende, jugée trop complexe, est améliorée par Bertrand Monnet et René Planchenault<sup>14</sup>. Elle est ramenée à dix signes conventionnels en noir et blanc. Sont figurés en priorité les monuments classés ou inscrits, protégés partiellement ou en totalité. Les pointillés servent à matérialiser un alignement de façades intéressantes à conserver. L'emplacement des édifices remarquables qui attendent une mesure de protection est signalé. Le recensement trouve ainsi sa justification. S'ils sont portés sur le plan, les monuments inscrits sur la liste d'attente du casier archéologique sont assurés d'être pris en compte.

Une circulaire de René Perchet en date du 13 janvier 1945 précise à quels objectifs répond l'établissement de ce nouveau document<sup>15</sup>. Les villes sinistrées doivent être les premières concernées, « afin d'éviter toute destruction inconsidérée d'édifices atteints par les bombardements ou l'incendie ». La mesure pourra ensuite s'étendre à toutes les cités de caractère que l'adaptation à la vie moderne est susceptible de menacer. Le programme du directeur de l'Architecture ne s'arrête pas là. Aux plans archéologiques, il veut ajouter des plans de contrôle esthétique en couleurs. Les servitudes d'urbanisme existantes y seraient portées, ainsi que les règles à édicter pour encadrer la construction, et les opérations de curetage à prévoir. Ces planches auraient assez exactement préfiguré les plans de sauvegarde et de mise en valeur institués par la loi du 4 août 1962. Mais l'échelle choisie, le 1/2 000, n'aurait pas eu la précision des propositions destinées aux secteurs sauvegardés. Il est de toute façon impossible de juger sur pièces : les plans de contrôle en sont restés au stade du projet.

En 1960, 115 plans archéologiques ont été réalisés<sup>16</sup>. Parmi les villes touchées par la guerre, Strasbourg, Rouen, Lisieux et Tours ont le leur.

13. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/1/69, procès-verbal du comité consultatif des monuments historiques, 7 février 1944.

14. *Ibid.*, note de René Planchenault sur les plans archéologiques, 28 décembre 1944. Un modèle de légende est fourni en pièce jointe. Il a été dessiné par Bertrand Monnet.

15. *Ibid.*, circulaire du directeur de l'Architecture René Perchet aux architectes en chef des Monuments historiques, 13 janvier 1945.

16. *Ibid.*, indication portée sur une chemise cartonnée à l'intention de Louis Grodecki, 15 octobre 1960.

Certaines cités appelées à accueillir des touristes en sont également pourvues. C'est le cas de Sarlat, d'Arles, de Beaucaire ou de Pézenas. À Paris, trois architectes recenseurs sont à pied d'œuvre<sup>17</sup>. Il faut 51 feuilles pour couvrir la capitale. Jusqu'à la fin des années 1960, la direction de l'Architecture rappelle périodiquement aux architectes en chef et aux conservateurs régionaux la nécessité d'établir des plans pour les villes qui en sont dépourvues et de tenir à jour les exemplaires existants. En 1969, Pierre Dussaule y voit encore « un instrument de travail indispensable<sup>18</sup> ». C'est souvent le seul repère dont dispose la rue de Valois pour suivre la mise au point des schémas d'urbanisme.

## 2. L'ÉLABORATION DE LA LOI

### *Un compromis*

Le ministère de la Construction a joué un rôle au moins aussi important que celui des Affaires culturelles dans la genèse de la loi sur les secteurs sauvegardés. C'est Pierre Sudreau qui semble avoir pris l'initiative d'une action en faveur des villes anciennes<sup>19</sup>. En mai 1959, il demande au directeur de l'Architecture « un inventaire et un ordre de priorité des opérations de sauvegarde des quartiers de grandes villes ou de villages présentant un intérêt historique ou esthétique ». André Malraux répond favorablement à cette invitation<sup>20</sup>. Mais hiérarchiser les urgences ne lui suffit pas. Il veut passer rapidement à l'action. Il propose de créer des « zones contrôlées » dotées de règlements d'urbanisme particuliers.

René Perchet envoie ses propositions au ministère de la Construction en juillet<sup>21</sup>. Il s'est fixé comme objectif de recenser « ce qui constitue la partie la plus remarquable du patrimoine urbain français ». Il s'avoue incapable de délimiter précisément les quartiers qui, dans les grandes villes, méritent d'être intégralement préservés. Il est plus à l'aise pour

17. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/1/69, note de René Planchenault sur le plan archéologique de Paris, 3 avril 1954. Trois architectes ont travaillé à la réalisation du plan archéologique de Paris. Parmi eux, il faut retenir le nom de Maurice Minost, qui a joué par la suite un rôle essentiel dans le secteur sauvegardé du Marais.

18. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/1/71, lettre du sous-directeur des Monuments historiques et palais nationaux Pierre Dussaule au conservateur régional des Bâtiments de France de Lorraine Lefebvre, 17 février 1969. Pierre Dussaule demande la reprise du plan archéologique de Metz pour pouvoir entamer les négociations avec la municipalité.

19. Arch. nat., CAC, 19770829/2, lettre du ministre de la Construction Pierre Sudreau au directeur de l'Architecture René Perchet, 15 mai 1959.

20. *Ibid.*, lettre du ministre des Affaires culturelles André Malraux au ministre de la Construction Pierre Sudreau, 11 juin 1959.

21. *Ibid.*, lettre du directeur de l'Architecture René Perchet au directeur de cabinet du ministre de la Construction Claude Lasry, 8 juillet 1959.

parler du sort des villages, la commission supérieure des sites en ayant souvent débattu. La faible étendue des communes et la modestie de la pression économique qui s'y exerce lui semblent favorables à l'aboutissement de mesures de protection. La liste de communes qui accompagnait ce courrier n'a malheureusement pas été conservée. Seuls subsistent les documents qui ont servi à l'établir. Ils remontent à la fin des années 1940 et proviennent du Commissariat au Tourisme<sup>22</sup>. Henry de Ségogne avait commencé à faire recenser par ses services les villes de caractère les plus intéressantes du pays. Il espérait trouver avec les Monuments historiques les moyens de les protéger. Les faits lui ont donné raison presque vingt ans plus tard.

Les bonnes intentions de l'été 1959 ne se concrétisent pas. Le quartier de la Balance en Avignon et le quartier Saint-Jean à Lyon sont sur le point d'être démolis, malgré les appels à la modération diffusés par Pierre Sudreau<sup>23</sup>. Un nouvel acteur entre alors en jeu. Il s'agit du Premier ministre Michel Debré, également conseiller général d'Indre-et-Loire. Les habitants de Richelieu lui ont exposé leurs difficultés à restaurer leurs propriétés dans les règles. Le coût des travaux qu'ils veulent entreprendre se ressent des servitudes architecturales qui pèsent sur le village, en partie classé parmi les sites, et en partie protégé par les Monuments historiques. Michel Debré souhaite aider ses électeurs impécunieux tout en sauvant l'architecture de la petite cité. Le directeur de cabinet Georges Loubet lui soumet un projet d'exemptions fiscales avant d'opter pour une campagne de restauration au titre des sites. La souplesse de cette procédure autorise le déblocage d'aides personnalisées et l'intervention des collectivités locales.

Le Premier ministre mesure à cette occasion combien la législation est mal adaptée à la définition d'un parti d'urbanisme protecteur. Les conclusions du rapport que lui remet Henry de Ségogne le confirment dans cette idée. Parmi les critiques que le conseiller d'État adresse au service des Monuments historiques, l'incapacité de la rue de Valois à s'occuper cor-

22. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/12/23, liste de « villes d'art comprenant de vieux quartiers, de vieilles rues ou un groupe de maisons de style qu'il serait souhaitable de protéger ». *Ibid.*, liste de « villes d'art et d'ensembles architecturaux à protéger établie par le service du Tourisme avec le concours du Touring-club de France et de l'Union des fédérations de syndicats d'initiative ». D'après l'indication portée sur la pochette qui les renferme, ces listes ont été transmises à la direction de l'Architecture par Henry de Ségogne entre 1945 et 1947. La première énumère 158 villes de tailles très diverses. Rouen voisine avec Rocamadour. La plupart des municipalités appelées à posséder un secteur sauvegardé sont citées. La deuxième liste est plus large. Elle donne plus de 600 références et mêle villes, villages et sites naturels.

23. Dans sa circulaire du 8 novembre 1959, le ministre de la Construction demande qu'il soit fait preuve de discernement. « Une discrimination essentielle doit être faite entre les îlots. Tandis que les faubourgs ne présentent généralement aucun intérêt, souvent construits au XIX<sup>e</sup> siècle avec des matériaux de rebut, l'îlot du centre dont la valeur historique et esthétique est indéniable est une richesse à préserver » (cité dans Béatrice de Andia, *La Sauvegarde des villes d'art : régime juridique et fiscal*, 1976, p. 92).

rectement des « villes d’art » figure en bonne place<sup>24</sup>. Michel Debré prouve son intérêt pour la question en intervenant personnellement dans la mise au point de la loi destinée à pallier cette carence<sup>25</sup>. Il ne se contente pas d’arbitrer les différends entre la Construction et les Affaires culturelles comme sa fonction l’y autorise. Il fait travailler directement ses conseillers à la rédaction du texte.

Obéissant aux injonctions de Matignon, la direction de l’Architecture travaille à l’élaboration d’un nouveau projet de loi. En juin 1961, René Perchet propose l’instauration d’un fonds de sauvegarde des villes anciennes alimenté par une taxe sur l’affichage et sur les résidences secondaires<sup>26</sup>. L’argent de cette caisse doit servir à financer les travaux de restauration réalisés à l’intérieur des « zones de sauvegarde ». Ces périmètres protégés sont créés par arrêté du ministre des Affaires culturelles. Le choix des villes concernées est fait en amont par un groupe de travail consultatif où siègent des membres de la commission supérieure des monuments historiques et du conseil supérieur de l’aménagement du territoire. Le ministère de la Construction est chargé de mettre au point les plans d’urbanisme de détail nécessaires et de fixer des normes de hauteur, de volume et d’aspect. Les architectes en chef des Monuments historiques sont tenus de lui apporter leur aide. Le directeur de l’Architecture étudie aussi la possibilité d’un réaménagement de la loi sur les sites permettant de l’étendre à « la sauvegarde et la mise en valeur des quartiers historiques<sup>27</sup> ».

Les navettes entre les différents départements ministériels intéressés conduisent à un résultat bien différent. Seuls les quatre premiers articles de la loi définitive portent clairement la marque de la direction de l’Architecture. Ils concernent la délimitation des secteurs sauvegardés et définissent les contraintes qui pèsent sur les propriétaires. Le ministère de la Construction s’est chargé des modalités pratiques des opérations d’urbanisme et des sanctions applicables aux contrevenants. Les points de désaccord entre la rue de Valois et l’avenue du Parc de Passy se révè-

24. Dans son rapport au Premier ministre sur la sauvegarde du patrimoine esthétique et culturel d’avril 1961, Henry de Ségogne réclame la préservation des quartiers anciens, mais reste relativement flou sur les dispositions à prendre pour y parvenir. « Nous appelons villes d’art les agglomérations à caractère urbain ou rural qui sont elles-mêmes, indépendamment de la qualité des monuments qui les composent, un véritable monument. [...] Le classement d’une ville d’art devrait être prononcé en vue d’assurer la protection de l’ensemble des monuments. Les mesures qu’il édicterait concerneraient bien sûr les édifices de grande qualité mais ne sauraient passer sous silence les autres en raison du cadre indispensable qu’ils constituent. »

25. Michel Debré raconte la naissance des secteurs sauvegardés dans ses *Mémoires*, t. 3, Paris, Albin Michel, p. 183-185. À en croire ses déclarations, la loi aurait été prise à son initiative. Il y aurait fait travailler son conseiller technique Jérôme Solal et le directeur de cabinet de Pierre Sudreau. Il évoque aussi le rôle d’Henry de Ségogne, mais ne cite à aucun moment le nom du directeur de l’Architecture René Perchet.

26. Arch. nat., CAC, 19930521/1, note du directeur de l’Architecture René Perchet au directeur de cabinet du ministre des Affaires culturelles Georges Loubet, 14 juin 1961.

27. *Ibid.*, projet de loi tendant à faciliter les travaux de restauration immobilière, 23 juin 1961.

lent être assez peu nombreux. Le cabinet de Pierre Sudreau essaie de faire porter tout l'effort financier sur le Fonds national d'aménagement du territoire dont il est gestionnaire<sup>28</sup>. Les Affaires culturelles protestent contre cette mainmise et cherchent à faire adopter le principe d'une subvention d'équilibre servie par la Caisse nationale des monuments historiques et des sites. Devant l'hostilité du ministère des Finances, ce projet est finalement abandonné<sup>29</sup>. La direction de l'Architecture obtient en compensation que la qualité de contrôleur des travaux soit reconnue à ses agents. Le terme de « zone de sauvegarde » est abandonné en cours de route pour éviter les confusions avec les zones à urbaniser en priorité et les zones d'aménagement concerté<sup>30</sup>. Le vocable de « secteurs sauvegardés » apparaît en septembre 1961.

Le Sénat adopte le texte en première lecture en décembre 1961. L'Assemblée nationale se montre beaucoup plus difficile à convaincre. André Malraux et Pierre Sudreau doivent venir défendre leur projet au Palais Bourbon devant la commission des lois constitutionnelles. Ils ont affaire à un rapporteur particulièrement retors, le député maire de Versailles André Mignot, qui a mal supporté de voir élargi le périmètre de protection du château. Il accuse les sénateurs d'avoir entériné la loi en fin de session, sans avoir pris le temps de l'étudier. Les collectivités locales lui paraissent avoir été oubliées<sup>31</sup>. Il dénonce l'amalgame qui est fait à l'article 5 entre secteur sauvegardé et zone de rénovation. Le risque est grand selon lui de voir les procédures dérogatoires inscrites dans la loi s'étendre à toutes les opérations d'urbanisme en quartier ancien, alors qu'elles ne sont acceptables que dans les villes d'un intérêt majeur. La menace ne

28. Arch. nat., CAC, 19930521/1, note du directeur de l'Architecture René Perchet au directeur de cabinet du ministre des Affaires culturelles Georges Loubet, 24 juin 1961. René Perchet s'inquiète de la dépendance dans laquelle il se trouvera placé si le ministère de la Construction finance seul les travaux.

29. *Ibid.*, note du directeur de l'Architecture René Perchet au ministre des Affaires culturelles André Malraux, 30 juin 1961. La veille, René Perchet, Bernard Anthionoz et François Sorlin ont rencontré Claude Lasry à Matignon. Il a été décidé de ne pas créer de fonds de sauvegarde dans l'immédiat. Les représentants de la rue de Valois ont obtenu en échange une rédaction plus favorable à leur département. Le texte reconnaît désormais le rôle des Affaires culturelles dans la conception et le contrôle des règles à appliquer dans les zones de sauvegarde.

30. *Ibid.*, note du directeur de l'Architecture René Perchet au directeur de l'Administration générale Jean Autin, 21 juillet 1961. Les ZUP et les ZAC avaient été créées en 1958.

31. *Ibid.*, 19930521/2, procès-verbal de réunion de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, 8 mars 1962 : « M. Mignot : Vous classez sans demander l'avis du maire et vous créez des servitudes sur des ensembles urbains sans consulter les élus locaux qui ne sont pas les derniers à s'intéresser à la protection et à la conservation des sites historiques dans leurs communes, bien au contraire. Je voudrais qu'il y ait association entre les ministères et les collectivités locales pour réaliser les opérations que vous envisagez. – M. Perchet : Je n'ai pas le sentiment que jamais une protection qui intéresse une ville ait pu être faite sans l'assentiment du maire. – M. Mignot : Et Versailles ? – M. Malraux : Il me paraît indispensable que la collectivité soit consultée, mais il me paraît aussi indispensable qu'elle ne soit pas juge et partie. Versailles, c'est peut-être une architecture unique au monde, que le ministre d'État chargé des Affaires culturelles doit conserver comme la prunelle de ses yeux. »

semble pas aussi évidente à ses collègues. René Pleven appuie même très fortement le projet.

Le 23 juillet 1962, l'examen du texte par l'Assemblée est l'occasion d'un dernier baroud d'honneur<sup>32</sup>. Un groupe d'une dizaine d'indépendants dépose un amendement pour limiter aux seuls secteurs sauvegardés les entorses au droit commun prévues par la loi. Ils n'arrivent à rallier qu'une centaine de suffrages. Le droit au maintien en possession et la défense des baux commerciaux mobilisent assez peu les parlementaires. Le discours d'André Malraux paraît presque incongru au milieu de ces querelles de spécialistes. Il use d'images saisissantes pour convaincre. Sans les quais de la Seine, Notre-Dame n'est plus rien. « Un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort. » La loi est adoptée avec des modifications de détail. Les députés se sont efforcés de rattacher les nouvelles mesures à la législation sur les loyers, au code de l'urbanisme et à la réglementation du permis de construire.

### 3. DIX ANS D'EXPÉRIENCE ET DE REMISE EN CAUSE

#### *Restauration et rénovation*

Les secteurs sauvegardés ont été imaginés pour détourner les bulldozers des quartiers anciens<sup>33</sup>. Ils tendent à prouver qu'il est possible de moderniser les villes sans les détruire. La loi du 4 août 1962 permet d'échapper à la rénovation, qui en langage d'urbaniste, recouvre d'un voile pudique la politique de la table rase. Conçue pour éviter le recours systématique à cette méthode brutale, la restauration en reprend pourtant les procédures et les modes de financement<sup>34</sup>. Cette timidité dans le changement trouve facilement à s'expliquer. L'administration a souhaité conserver l'outil qu'elle avait fait à sa main, quitte à devoir l'adapter à la réalisation de tâches nouvelles.

Bien qu'opposées dans leurs philosophies, restauration et rénovation utilisent des mécanismes quasiment similaires<sup>35</sup>. Pour s'assurer la maîtrise du foncier, elles passent principalement par le biais de sociétés d'écono-

32. *Journal officiel : débats de l'Assemblée nationale*, 24 juillet 1962.

33. Arch. nat., CAC, 19930521/1, exposé des motifs de la loi sur les secteurs sauvegardés, 5 décembre 1961. Il oppose les « opérations de type bulldozer » aux « opérations de restauration » que la loi doit permettre.

34. La charte de la rénovation est alors le décret du 31 décembre 1958 (*Journal officiel*, 4 janvier 1959).

35. Le décret du 13 avril 1962 a élargi à la restauration les avantages consentis à la rénovation. Il est devenu caduc avec la possibilité d'utiliser la loi sur les secteurs sauvegardés dans toutes les zones de restauration dont la délimitation a été agréée par le ministère de la Construction. À Tours, le quartier de la place Plumereau a ainsi été restauré sans qu'il soit créé de secteur sauvegardé mais en utilisant l'article 3 de la loi du 4 août 1962.

mie mixte. Ces sociétés sont entre les mains des municipalités. Elles se constituent un capital à partir de prêts du Crédit foncier et de prélèvements sur les finances municipales. Elles réalisent un bilan prévisionnel des travaux à mener. Elles achètent les immeubles ou s'en font confier la transformation par les propriétaires. La Caisse des dépôts et consignations apporte les liquidités nécessaires à ces transactions. Le ministère de la Construction intervient au final pour équilibrer les comptes de l'opération.

Les sociétés d'économie mixte font appel à des organismes spécialisés qui les aident à gérer leur parc immobilier et à défendre leurs dossiers auprès des bailleurs de fonds. C'est à ce stade que restauration et rénovation commencent à suivre des voies divergentes. Un nouvel interlocuteur apparaît pour répondre aux besoins nés de la loi sur les secteurs sauvegardés. La Société auxiliaire de restauration du patrimoine immobilier (SARPI), créée en juin 1961, supplante rapidement ses rivales. Henry de Ségogne, son premier directeur, l'oriente vers la mise en valeur des villes de caractère et l'aménagement des sites naturels<sup>36</sup>. Le ministère de la Construction et celui des Affaires culturelles s'en disputent le contrôle<sup>37</sup>. Face à la SARPI, les acteurs habituels de la rénovation peinent à trouver leurs marques. C'est la Société pour la construction et l'équipement du territoire (SCET), filiale de la Caisse des dépôts, qui s'en sort le moins mal. Encore sous-traité-t-elle auprès de la SARPI de nombreuses missions d'études pour lesquelles elle manque de compétence.

### *La définition d'une doctrine*

Les architectes choisis pour les secteurs sauvegardés ne sont pas tous spécialisés dans les questions de patrimoine. Si les architectes en chef des Monuments historiques raflent près des deux tiers des quarante chantiers ouverts entre 1964 et 1970, d'autres hommes de l'art sont appelés à s'essayer à l'exercice difficile du plan de sauvegarde et de mise en valeur. Ce sont majoritairement des membres du corps des Bâtiments civils. Dans ce vivier, l'administration choisit les plus traditionalistes, comme Louis Arretche, et ceux qui sont déjà en charge d'un palais national, comme

36. Arch. nat., CAC, 19930521/2, plaquette de présentation de la SARPI, 15 novembre 1961. La SARPI est une société d'étude à responsabilité limitée filiale de la Compagnie auxiliaire de la caisse nationale des marchés de l'État.

37. *Ibid.*, rapport de l'inspecteur des Monuments historiques Louis-Philippe May sur la réunion tenue chez le directeur de cabinet du ministre de la Construction, 19 février 1962 : « MM. Beuret et Autin ont déclaré que le régime imaginé pour l'application de la loi sur la sauvegarde des villes anciennes par les services de la Construction à l'insu des services du ministère des Affaires culturelles ne pouvait pas recevoir l'adhésion du ministre d'État. Le monopole instauré en faveur de la SARPI et de la société qui prendra sa suite est inacceptable. S'il est vrai qu'en certains cas, les problèmes à traiter dans la réalité relèveront essentiellement de l'Urbanisme, en d'autres cas ils seront presque entièrement de la compétence juridique et technique du ministère des Affaires culturelles. [...] Le directeur de cabinet de M. Sudreau a nié toute tentation monopolistique. »

Marc Saltet ou Guy Nicot<sup>38</sup>. Les jeunes talents ont leur chance. Wladimir Mitrofanoff, un des experts de la Création architecturale, est invité à s'occuper du secteur sauvegardé de Loches. Son collègue Jean-Claude Bernard, titulaire du prix de Rome, est amené à travailler sur le cas de Lille. Quelques indépendants comme Claude Charpentier à Senlis parviennent à se faire une place au soleil. Les auteurs des plans de sauvegarde s'appuient sur des cabinets locaux dont ils font leurs architectes d'opération. Au Puy par exemple, Yves-Marie Froidevaux collabore avec Claude Perron, proche des associations de sauvegarde.

Les sociétés d'économie mixte trouvent dans les îlots opérationnels leur terrain d'action privilégié. Alors que le reste du secteur sauvegardé est livré pendant de longues années aux études des architectes, ces zones sont destinées à donner une image immédiate du changement. Les moyens se concentrent sur quelques hectares, qui sont choisis en fonction des acquisitions déjà réalisées par les municipalités. La plupart des maires préparaient des opérations de rénovation quand ils ont été approchés pour la constitution d'un secteur sauvegardé. Ils avaient trouvé les moyens d'agir et n'attendaient plus que le feu vert des ministères susceptibles de les subventionner. Les sociétés de conseil pèsent de tout leur poids pour que les limites des îlots opérationnels recourent celles des secteurs intéressant les maires. La SARPI et la SCET ont tout intérêt à pouvoir travailler rapidement. L'administration, qui y trouve aussi son compte, suit généralement leurs avis. Dans le Marais par exemple, l'îlot de l'hôtel Salé est déclaré prioritaire parce que la ville en est entièrement propriétaire<sup>39</sup>. Le désir de contenter toutes les parties prenantes aboutit parfois à des résultats discutables du point de vue de la conservation du patrimoine. Des quartiers intéressants restent à l'écart du périmètre choisi pour le secteur sauvegardé. Cette situation a parfois obligé à reprendre la délimitation quelques années après son acceptation par la commission nationale. À Uzès, le faubourg de la Grande-Bourgade, situé à l'extérieur des boulevards circulaires, a été définitivement oublié.

Les îlots opérationnels donnent un bon aperçu des idées qui ont guidé les architectes dans les années 1960. Le passéisme n'a pas sa place dans les secteurs sauvegardés. L'idée est moins de geler l'évolution d'un quartier que d'en contrôler la modernisation. On cherche à répondre aux attentes de l'homme du xx<sup>e</sup> siècle, avec ses exigences de confort et son envie de se déplacer facilement. La question de la circulation automobile

38. Louis Arretche est chargé du secteur sauvegardé de Rouen et du Marais. Guy Nicot s'occupe de Dijon et de Chartres. Marc Saltet est actif à Montpellier.

39. Indication donnée par le président de la Société de restauration du Marais Jean Legaret dans le numéro spécial de la revue du corps préfectoral consacré aux secteurs sauvegardés (*Administration*, n° 72, juin 1971, p. 116).



Pl. IX

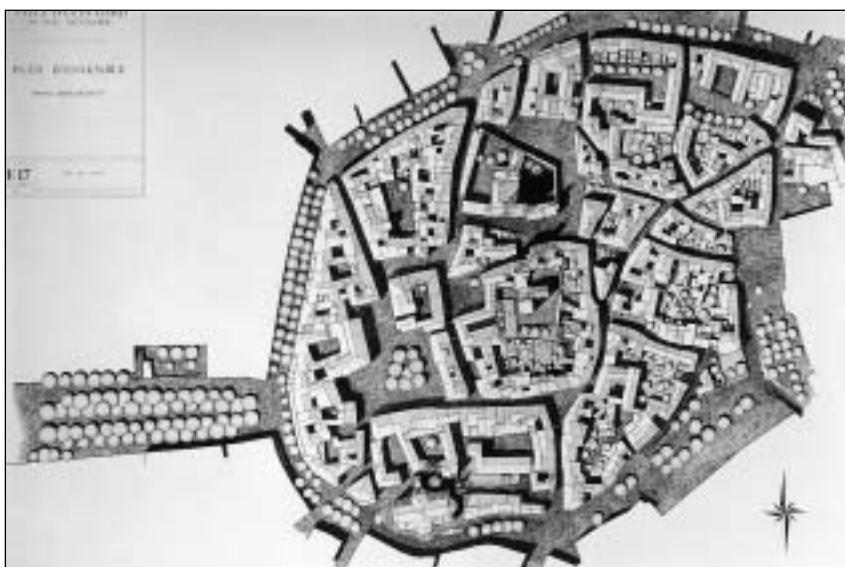
Michel Hermite, Uzès, état actuel, 1967

(source : Centre des archives contemporaines)

revient constamment. Les plans prévoient tous la construction de parcs de stationnement. Généralement, on les dissimule dans le cœur des îlots comme dans le Marais ou à Uzès. Il faut alors ménager des accès en aérant le tissu et en ouvrant des porches. À Chartres, le traitement de l'îlot de la rue des Écuyers est l'occasion de créer un grand parking souterrain destiné aux visiteurs de la ville haute. Pour faciliter l'écoulement de la circulation, les architectes étudient avec bienveillance les projets de mise à l'alignement que les municipalités leur soumettent. Dans le Marais, les carrefours sont régularisés. On en a un bon exemple au coin de la rue Vieille-du-Temple et de la rue des Francs-Bourgeois.

L'idéologie hygiéniste revue à la mode du mouvement moderne est une référence constante dans la première génération de plans de sauvegarde. Même si les hommes de l'art choisis pour œuvrer dans les secteurs sauvagardés ne passent pas en général pour des éléments très avancés de la création architecturale, ils sont marqués par les idées de leurs contemporains. Ils usent très largement des curetages pour ménager des vues dégagées aux appartements réhabilités et faire baisser la densité d'occupation des immeubles<sup>40</sup>. Ils accordent une grande importance aux espaces verts

40. Le parti d'aménagement proposé par l'architecte des Monuments historiques Michel Hermite pour Uzès est éloquent à ce propos. Voir pl. IX, ci-dessus, et pl. X, ci-contre.



Pl. X

Michel Hermite, Uzès, projet d'aménagement du secteur sauvegardé, 1967  
 (source : Centre des archives contemporaines)

comme Le Corbusier le recommande dans la charte d'Athènes. Dans le Marais, Louis Arretche et Paul Vitry vont jusqu'à proposer d'ouvrir les cours d'écoles aux promeneurs pour augmenter le nombre de jardins offerts aux habitants et aux visiteurs. Curieusement, ils trouvent leurs références autant chez les urbanistes de leur temps que dans les plans anciens de Vasserot et Turgot qui montrent l'existence de nombreux espaces plantés derrière les façades des hôtels particuliers.

#### *L'évolution d'une pratique*

Suivre l'histoire des secteurs sauvegardés sur dix ans permet de discerner des évolutions dans les techniques utilisées pour la réhabilitation des villes anciennes<sup>41</sup>. On en a un bon exemple dans le Marais, avec les différentes moutures du plan de sauvegarde et de mise en valeur confié à Louis Arretche, Paul Vitry et Michel Marot. La première version de ce document remonte à l'année 1967. Les archives versées par le ministère de l'Équipement renferment un curieux cahier qui donne des indications

41. Claude Soucy a traité de cette question à plusieurs reprises : « Évolution d'une pratique », *Monuments historiques*, janvier-février 1977, n° spécial « Centres et quartiers anciens », p. 33-36 ; « Évolution de la loi Malraux », dans les actes du colloque de Dijon sur les trente ans des secteurs sauvegardés, 1992, 14 p.

précieuses sur l'accueil réservé au parti d'aménagement proposé<sup>42</sup>. C'est Maurice Minost, employé au recensement dans la région parisienne et coauteur du plan archéologique de la capitale, qui a réalisé ce livret. Il a mis en regard les lettres envoyées par les différentes directions de la préfecture de Paris et les observations que ces critiques lui ont inspirées en tant qu'associé de l'opération du Marais.

La lecture de ce rapport réserve des surprises. La direction des Beaux-Arts, de la Jeunesse et des Sports accuse les auteurs du plan de sauvegarde de négliger le patrimoine parisien. Elle remet en cause les rectifications très importantes apportées au tracé de rues et le nombre élevé de parkings aménagés dans les cours intérieures. Le réquisitoire de la direction générale de l'Aménagement urbain n'est pas dénué de mauvaise foi. À quelques lignes d'intervalle, les auteurs du plan de sauvegarde sont accusés d'envisager des destructions trop importantes et de vouloir faire « une ville musée, sans âme et sans vie<sup>43</sup> ». Le manque d'attention porté aux alignements d'immeubles haussmanniens et aux établissements scolaires de la III<sup>e</sup> République est critiqué, au nom du respect que les générations futures risquent de leur porter. Maurice Minost rétorque qu'il vaut mieux consentir des sacrifices au détriment de bâtiments sans intérêt de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle plutôt que de devoir toucher à des hôtels particuliers du XVII<sup>e</sup> siècle. Mais le reproche le plus grave n'est pas là. Ce que les hommes de la préfecture suggèrent, c'est que les architectes du plan de sauvegarde ont privilégié l'esthétique au détriment de l'urbanisme et tout misé sur le décor au lieu de prendre en compte les besoins de l'homme. Les curetages sont trop importants : le remède ne risque-t-il pas d'être pire que le mal ? Les conséquences sociales ne vont-elles pas être désastreuses ?

Au milieu des années 1970, Maurice Minost revient sur la question du plan de sauvegarde du Marais dans quelques pages manuscrites dont il est malheureusement impossible de préciser la destination et la date exacte<sup>44</sup>. L'architecte reconnaît les limites de son action. Les dispositions du plan élaboré en 1967 sont progressivement abandonnées. Les curetages prévus sont jugés irréalistes. L'objectif des 20 000 résidents de moins est difficile à atteindre. L'aération des cœurs d'îlot devient impo-

42. Arch. nat., CAC, 19880253/148, « Observations sur les observations », rapports de la préfecture de Paris commentés par Maurice Minost à l'intention de Louis Arretche, Paul Vitry et Michel Marot, décembre 1968.

43. *Ibid.*, rapport de la direction générale de l'Aménagement urbain.

44. Arch. nat., CAC, 19880253/148, réflexions sur le Marais, Maurice Minost, circa 1974-1975. Ce texte présente quelques similitudes avec un article publié dans *Monuments historiques* en 1977 (« Le Marais : un urbanisme libéral », n° 161, spécial « Centres et quartiers anciens », p. 40-41). Mais il lui est antérieur puisqu'il ne fait encore qu'envisager la mise en révision du plan de sauvegarde, devenue effective en 1976. L'architecte parle à plusieurs reprises de ses « dix années d'expérience des secteurs sauvegardés », ce qui amène à penser que ces feuillets ont été rédigés vers 1975.

sible et les créations de parkings sont abandonnées. Les habitants veulent être relogés sur place. Le sentiment en faveur du patrimoine se renforce<sup>45</sup>. La spéculation immobilière obéit à sa propre logique qui n'est pas celle du plan de sauvegarde. L'exemple donné dans l'îlot opérationnel est suivi par les promoteurs, mais pas dans les règles voulues par le législateur. Sous prétexte de ravalement, des travaux de réhabilitation complets sont menés à l'intérieur des immeubles revendus ensuite en copropriété à des prix très élevés. Les pouvoirs publics n'ont pas les moyens de suivre<sup>46</sup>.

La refonte du plan de sauvegarde de 1967 est nécessaire pour suivre cette évolution et trouver des solutions pour sortir de l'impasse. Maurice Minost pense qu'il faut s'orienter vers un traitement moins poussé des coeurs d'îlot et un maintien en possession aussi fréquent que possible. Seuls les grands édifices doivent continuer à être dégagés. La construction de bâtiments neufs peut se poursuivre parce qu'elle est l'occasion d'aménager des jardins et des places de stationnement plus que jamais nécessaires. Le cas du Marais est particulièrement révélateur, mais il n'est pas isolé. Il est intéressant d'examiner de plus près les raisons que donne Maurice Minost pour expliquer le blocage du système. Pourquoi la loi des secteurs sauvegardés a-t-elle tant souffert au début des années 1970 ?

### *Un partenariat difficile*

L'alliance conclue autour de la loi du 4 août 1962 est volontairement solennelle<sup>47</sup>. La commission nationale des secteurs sauvegardés est chargée de choisir parmi les villes candidates. Elle entend successivement le maire, le conservateur régional des Bâtiments de France et le directeur départemental de la Construction. Ces exposés se concluent invariablement par un vote favorable de l'assemblée. Jusqu'au milieu des années 1970, la commission présidée par Jean-Paul Palewski se comporte davantage en chambre d'enregistrement qu'en organe de discussion<sup>48</sup>.

Ce quitus obtenu, un arrêté signé conjointement par les ministres des Affaires culturelles et de la Construction crée le secteur sauvegardé. Tous les permis de construire à l'intérieur du périmètre délimité sont soumis à

45. *Ibid.* : « On peut concevoir (à contrecœur) qu'il est peut-être nécessaire de réviser notre position en raison du climat social qui se détériore sérieusement. L'affaire du parking et des arbres de la place des Vosges est symptomatique ! Il suffit d'avoir assisté à une réunion de plein air en compagnie du préfet, des élus... et d'une cinquantaine de manifestants pour constater que les considérations esthétiques et urbanistiques passent maintenant au second plan. »

46. *Ibid.*

47. Pour plus de précisions sur la procédure suivie pour créer un secteur sauvegardé, se reporter à B. de Andia, *La Sauvegarde des villes d'art : régime juridique et fiscal*, *op. cit.*, p. 190-240.

48. Arch. nat., CAC, 19930521/4, rapport du sous-directeur des Sites et des Espaces protégés Jacques Houlet sur les secteurs sauvegardés, 26 octobre 1971 : « La commission nationale se comporte en simple chambre d'enregistrement. Elle approuve des documents qu'elle ne connaît pas, et qui ne sont même pas homogènes. Il faut qu'elle soit mieux informée. »

l'architecte des Bâtiments de France chargé d'une mission de police esthétique. L'architecte qui a fixé les limites du secteur se voit généralement confirmé dans son rôle pour la confection du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur. Ce document s'accompagne d'études sociales et immobilières réalisées par des bureaux d'études dont le plus actif est le Bureau d'études et de réalisation urbaine. Le plan à l'échelle du 1/500 est d'une très grande précision. Il fixe le sort de chaque immeuble alors que les plans d'occupation des sols du ministère de l'Équipement ne raisonnent au départ qu'en termes d'îlots. Le rapport écrit sert à expliquer le parti d'aménagement retenu et à donner des directives sur les matériaux à mettre en œuvre.

Ce projet est examiné par une commission locale du secteur sauvegardé qui rassemble les élus et les administrations compétentes en matière d'urbanisme. Une fois approuvé par le conseil municipal et par la commission nationale, le plan est publié et soumis à enquête publique. Les résultats de cette concertation connus, on procède à une nouvelle relecture à l'échelon local comme à l'échelon central. Les ajustements nécessaires sont réalisés. L'Équipement et les Affaires culturelles corrigent une dernière fois la copie avant son passage en Conseil d'État.

Cette procédure très lourde et contraignante est destinée à graver dans le marbre l'engagement contracté par les municipalités pour la sauvegarde de leurs quartiers anciens. Le problème, c'est que tant de temps s'écoule entre la mise à l'étude du plan de sauvegarde et son approbation définitive que les conditions sur lesquelles on a raisonnable au départ ont souvent changé quand on parvient à la fin du processus. En 1974, seules quatre villes sont arrivées au terme de l'opération. Il s'agit de Chartres, Colmar, Saumur et Rouen. Toutes les autres se trouvent bloquées à la phase des consultations.

Avignon donne une bonne illustration de la capacité de nuisance d'un élu local opposé à un secteur sauvegardé<sup>49</sup>. Au début des années 1960, le maire socialiste de la ville Henri Duffaut est décidé à venir à bout du quartier de la Balance. Entre le Rhône et le Petit Palais, ce lacis de vieilles ruelles est connu pour être le repère des tsiganes, un coupe-gorge, un taudis. Le maire et son équipe ont derrière eux trente ans de projets et de contre-projets. Fernand Pouillon a donné des plans pour le secteur en 1956. Il proposait de tout raser. L'architecte en chef des monuments historiques Henri Jullien a répliqué avec un plan archéologique qui mettait en évidence la valeur architecturale de certaines maisons et plaidait pour

49. Sur le secteur sauvegardé d'Avignon, voir Catherine Ballé, « La ville et son patrimoine : l'exemple d'Avignon », dans Daniel Grange et Dominique Poulot (dir.), *L'Esprit des lieux : le patrimoine et la cité*, Grenoble, PUG, 1997, p. 215-229.

la conservation d'alignements de façades remarquables. Le maire veut implanter un palais des congrès au centre du quartier et reconstruire des habitations et des commerces.

De vigoureuses campagnes de presse l'obligent à temporiser. *Sites et monuments*, la revue de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France réactivée en 1958 est aux avant-postes. Dès 1945, Georges Pillement a publié une *Défense et illustration d'Avignon* où il dressait la liste des monuments en péril dans la cité des Papes, avec une place de choix pour le quartier de la Balance<sup>50</sup>. Les arguments des adversaires du vandalisme sont toujours les mêmes : la capitale touristique qu'est Avignon ne peut se passer de sa parure de quartiers anciens. La réhabilitation est possible à condition d'y mettre les moyens. La France doit rattraper son retard sur les Italiens, et même sur les Tchèques et les Bulgares, qui protègent leurs villes. Une des conditions pour mettre fin au saccage est d'assouplir la loi sur les loyers. Les propriétaires seraient moins négligents s'ils pouvaient espérer tirer profit de leurs biens. Ce discours est relayé au niveau local par l'Académie du Vaucluse et l'Association pour la sauvegarde des anciennes demeures et sites de la région avignonnaise. Cette association rejoint en 1962 le comité de sauvegarde des villes anciennes créé par la revue *Sites et monuments*. Elle est présente chaque année aux colloques organisés par Jacques de Sacy pour confronter les expériences. La presse nationale s'est emparée du débat et lui donne une audience plus large.

Le 27 octobre 1961, la commission supérieure des monuments historiques reconnaît que l'opération de rénovation confiée par le maire à deux architectes de renom se justifie<sup>51</sup>. Mais elle regrette la destruction des deux tiers du bâti, qui ne laisse debout que les édifices inscrits et classés et bouleverse le parcellaire ancien. La polémique est si vive que Matignon se saisit du dossier. La décision de suspendre l'opération de rénovation est prise par le Premier ministre<sup>52</sup>. Avant même l'adoption définitive de la loi, les Affaires culturelles réunissent un comité *ad hoc* chargé d'étudier les problèmes posés par la rénovation des villes anciennes, une préfiguration de la commission nationale des secteurs sauvegardés. La séance inaugurale du 14 mars 1962 est consacrée au sort du quartier de la Balance<sup>53</sup>. Le projet de la municipalité est repoussé. On

50. Georges Pillement, *Défense et illustration d'Avignon*, Paris, Grasset, 1945.

51. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/15/41, procès-verbal de réunion de la commission supérieure des monuments historiques, 27 octobre 1961. La commission exprime des regrets mais estime que l'état de vétusté avancé du quartier rend la rénovation inévitable.

52. Michel Debré, *Mémoires*, t. III, *Gouverner (1958-1962)*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 183-184.

53. Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, 80/15/41, procès-verbal de réunion du comité *ad hoc* chargé d'étudier les problèmes posés par la rénovation des villes anciennes, 14 mars 1962 : « Considérant que le quartier de la Balance constitue, par sa situation, son homogénéité, la qualité de son architecture, l'aspect très particulier de ses toitures, un ensemble urbain du plus grand intérêt, que la restaura-

décide de réaliser une expérience grandeur nature. L'ouest de la rue de la Balance est laissé à Daniel Badani et Michel Roux-Dorlut : à charge pour eux de réaliser des immeubles modernes capables de s'intégrer à leur environnement, tout en évitant l'écueil du pastiche. L'autre partie du quartier revient à Guy Mélicourt, dont le nom a été avancé par le Premier ministre. Il doit restaurer et aménager le secteur qui lui est confié. Une solution à peu près semblable est retenue pour Lyon. Le maire Louis Pradel obtient le sacrifice de deux îlots du quartier Mercière contre la préservation de deux autres ensembles intéressants. Le jugement de Salomon d'Avignon met aux prises trois architectes des Bâtiments civils et palais nationaux. On veut juger sur la qualité du résultat obtenu, et surtout sur le coût des opérations. Sur un des plateaux de la balance, on dispose les partisans de la rénovation, sur l'autre, les adeptes de la restauration.

On devine à qui vont les faveurs de la municipalité. La Société d'équipement du département de Vaucluse, créée en 1960 pour réaliser les expropriations préalables à la rénovation, n'a jamais caché ses intentions. Son directeur, le maire Henri Duffaut accepte du bout des lèvres la création du secteur sauvegardé du quartier de la Balance par arrêté du 8 octobre 1964. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur, confié à l'architecte en chef des Monuments historiques Jean Sonnier, concerne six hectares. C'est un petit secteur sauvegardé, à l'intérieur duquel les rues des Grottes et de la Balance font figure d'îlot opérationnel. La commission locale du secteur sauvegardé, qui rassemble les principaux acteurs de l'urbanisme en Avignon sous l'autorité du préfet, a bien du mal à dégager une position commune. Le chargé de mission rend quand même sa copie en 1966<sup>54</sup>. Le plan est aussitôt contesté par la municipalité qui juge excessives les mesures de protection proposées. Elle laisse pourrir les maisons dont elle a fait l'acquisition après l'éviction des gitans, rassemblés aux portes de la ville dans la Cité du soleil. Les travaux traînent en longueur, et leurs premiers résultats sont critiqués par une presse unanime<sup>55</sup>.

En 1970, la tension est à son comble. Une entreprise commissionnée par la société d'équipement de Vaucluse pour effectuer des démolitions rue Saint-Étienne a manifestement été un peu plus loin dans les destruc-

tion de ce quartier peut constituer une opération témoin susceptible de créer un très utile précédent pour l'application de la nouvelle législation de sauvegarde des villes anciennes, le comité rejette le plan de rénovation proposé. »

54. Arch. nat., CAC, 19880523/19, plan de sauvegarde et de mise en valeur d'Avignon par Jean Sonnier et Jean-Louis Taupin, 1966.

55. André Chastel, « Le drame d'Avignon », *Le Monde*, 20 octobre 1967 (rééd. dans *Architecture et patrimoine : choix de chroniques du journal Le Monde*, Paris, Imprimerie nationale-Inventaire général, 1994, p. 178-180) ; Rolf Lemoine, « Examiné hier par la commission nationale des secteurs sauvegardés : l'avenir du quartier de la Balance en Avignon », *Le Figaro*, 24 octobre 1967, p. 2.

tions qu'il n'était prévu. Elle a mis en danger la stabilité d'un édifice dont la conservation avait été décidée et qui fait désormais l'objet d'un arrêté de péril. La presse régionale et nationale s'empare du sujet. Le directeur de l'Architecture Michel Denieul et le maire Henri Duffaut échangent des lettres acides<sup>56</sup>. Le maire rejette la faute sur l'architecte des monuments historiques, coupable de ne pas avoir assez surveillé le chantier<sup>57</sup>. Les premières opérations s'achèvent dans les mêmes années. La comparaison des coûts se révèle impossible, les chiffres les plus fantaisistes circulant de part et d'autre<sup>58</sup>. La Balance n'a pas livré le résultat escompté. Quant à Henri Duffaut, il est resté en poste jusqu'en 1986. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur n'a jamais été approuvé pendant sa magistrature. Un nouveau secteur sauvegardé, plus vaste, a été créé en 1991.

### *Un modèle en voie de péremption*

Les secteurs sauvegardés souffrent d'un manque de crédits évident. Les Affaires culturelles n'ont pas les moyens d'intervenir passé le stade des études, qu'elles financent déjà avec difficulté<sup>59</sup>. La direction de l'Architecture ne peut que montrer l'exemple en tentant de faire restaurer les édifices classés qui se trouvent à l'intérieur du périmètre protégé. C'est l'Équipement qui gère les crédits destinés à équilibrer les comptes des sociétés d'économie mixte. Or la rénovation triomphante du début des années 1960 marque nettement le pas. Max Querrien en a bien conscience. C'est pourquoi il met à l'étude le projet de secteurs sauvegardés non immédiatement opérationnels. Il s'agit de mettre sous « cellophane juridique » un quartier en attendant de pouvoir y agir<sup>60</sup>. Pour ne pas s'exposer au reproche de figer l'évolution d'un taudis, c'est le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris qui fait office de banc d'essai<sup>61</sup>.

56. Arch. nat., CAC, 1989032/51, lettre du directeur de l'Architecture Michel Denieul au maire d'Avignon Henri Duffaut, 29 janvier 1970.

57. *Ibid.*, lettre d'Henri Duffaut à Michel Denieul, 5 février 1970.

58. Les conclusions divergent entre Christian Reboul, « La réhabilitation du quartier de la Balance est-elle une opération rentable ? », *Le Figaro*, 30 décembre 1965 et « Restaurer ou rénover : l'expérience d'Avignon », *Regards sur l'actualité*, décembre 1974, p. 41-46.

59. Voir en annexe, document 8, p. 341 et document 9, p. 342.

60. Arch. nat., CAC, 19900198/2, note du directeur de l'Architecture Max Querrien au sous-directeur des Monuments historiques André Coumet, 7 septembre 1966 : « Nous avons deux tâches à remplir, d'ailleurs complémentaires l'une de l'autre : 1/ nous emparer de certains quartiers anciens pour leur faire subir, aussi vite que la durée des études et notre dotations en crédits le permettent, une métamorphose ayant valeur d'exemple ; 2/ faire en sorte que, grâce à l'application des dispositions législatives les plus appropriées, des quartiers anciens en bon état de conservation ne soient pas dénaturés et que des quartiers anciens dont la restauration s'impose, mais que nous ne pouvons pas attaquer dans un proche avenir soient protégés de toute intervention de nature à compromettre cette restauration différée. [...] Mettre sous cellophane (cellophane juridique, hélas !) un quartier en mauvais état, c'est-à-dire y maintenir des conditions de vie souvent déplorables, c'est une attitude administrative qui fait évidemment problème. Là encore, c'est dans le concret que nous aurons une chance de prendre des décisions raisonnables. »

61. Arch. nat., CAC, 19900198/2, note du directeur de l'Architecture Max Querrien au chef du bureau des secteurs sauvegardés Bertrand Mounier, 26 avril 1966.

Cette solution de fortune ne dissipe pas les inquiétudes. La loi du 4 août 1962 entre vraiment en crise au début des années 1970. Déjà dans le numéro spécial que la revue du corps préfectoral consacre aux secteurs sauvegardés, quelques fissures sont perceptibles<sup>62</sup>. Malgré la belle unité qui semble régner entre les deux préfaciers (le directeur de l'Architecture Michel Denieul et son homologue des services de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme Raoul Rudeau), les analyses ne manquent pas de relever les blocages auxquels le mode de financement de la restauration a conduit. Le chef du bureau des secteurs sauvegardés François Bourguignon montre bien que la voie de l'avenir n'est plus dans les sociétés d'économie mixte mais dans l'initiative individuelle, les associations de propriétaires et les associations pour la restauration immobilière des centres de propagande et d'action contre les taudis<sup>63</sup>.

Le constat dressé en 1970 est alarmant<sup>64</sup>. La quarantaine de secteurs sauvegardés créés totalise plus de 2 000 hectares. Treize îlots opérationnels seulement ont été traités, soit 24 hectares. Pour trouver une solution, on envisage d'abord de ralentir le rythme des créations ou de délimiter des secteurs sauvegardés sans secteur d'attaque. Mais ce n'est qu'un pis aller. Michel Denieul appelle à renoncer au perfectionnisme<sup>65</sup>. Le retour en grâce des propriétaires privés ne remet pas seulement en cause le rôle des sociétés d'économie mixte. La SARPI et la SCET sont également dans le collimateur. Le sous-directeur des Sites et des Espaces protégés n'hésite pas à le dire : jusque-là, l'administration n'a eu que l'impression de programmer les travaux ; les décisions sont toujours venues des sociétés de conseil. Il n'existe aucun moyen de faire quelque chose sans elles. Jacques Houlet le regrette car la loi du 4 août 1962 ne prévoyait pas uniquement d'appliquer le mécanisme de la rénovation au patrimoine. Elle offrait la possibilité d'intervenir à des groupements de propriétaires<sup>66</sup>.

62. *Administration*, n° 72, juin 1971.

63. *Ibid.*, p. 52-55. Un protocole d'accord est signé avec les PACT-ARIM le 15 janvier 1971.

64. Arch. nat., CAC, 19890320/51, compte rendu de réunion entre le ministère des Affaires culturelles et celui de l'Équipement, 17 février 1970.

65. *Ibid.* : « M. Denieul estime qu'il y a un patrimoine à transmettre et que le problème consiste actuellement à trouver les moyens propres à assurer la conservation de ce patrimoine. Il faut renoncer au perfectionnisme et se rapprocher des PACT-ARIM. [...] Il y a tout lieu d'espérer en effet qu'en raison de l'élévation constante du produit national brut et du plafonnement inévitable des dépenses de consommation à attendre au cours des trente prochaines années, les revenus et l'état d'esprit de la population seront tels que la part réservée au financement de l'habitat et aux investissements culturels ira croissante. »

66. Arch. nat., CAC, 19930521/4, rapport du sous-directeur des Sites et des Espaces protégés Jacques Houlet sur les secteurs sauvegardés, 26 octobre 1971 : « La loi laissait le choix entre l'utilisation des mécanismes institués en 1958 ou le recours à l'initiative privée des propriétaires, groupés ou non. La première voie empruntait les mécanismes de la rénovation. Si elle s'opposait matériellement à la rénovation, la restauration s'identifiait à elle administrativement, et, si l'on peut dire, philosophiquement : décisions autoritaires, procédures d'utilité publique, périmètre rigide, exécution confiée à des sociétés d'économie mixte. La seconde voie était, pour ce qui concerne les actions groupées, résolument nouvelle. Elle allait ouvrir aux citoyens la participation à l'œuvre d'urbanisme. [...] La révolution s'achève en codicille : il y avait un bureau qui s'appelait bureau de la Rénovation urbaine, il s'appelle bureau de la Rénovation urbaine et

C'est cette solution de rechange qu'il faut privilégier désormais. Les associations foncières urbaines dont la grande loi d'orientation de 1967 a précisée l'organisation sont une chance à saisir. Ce peut être le moyen d'inciter les habitants à prendre le contrôle de ce qui se passe à leur porte. Le retard à combler est immense. Les propriétaires privés qui souhaitent entreprendre des travaux hors de l'îlot opérationnel sont pour l'instant si mal informés qu'ils se croient tenus d'avoir recours à la SARPI pour obtenir des prêts du Crédit foncier. Les pièces à réunir étant très nombreuses, ce service est facturé au prix exorbitant de 2 000 francs<sup>67</sup>.

Ce climat incertain ne facilite pas les relations déjà tendues entre les Affaires culturelles et l'Équipement<sup>68</sup>. Les deux départements collaborent pourtant pour trouver une solution. À partir de 1972, les recherches s'orientent vers une adaptation des plans d'occupation des sols pour leur faire jouer un rôle protecteur<sup>69</sup>. Dans une perspective analogue, on entreprend aussi de rapprocher la législation des secteurs sauvegardés de la loi d'orientation foncière. Avant que des textes ne viennent confirmer ce rapprochement à partir de 1976, le mouvement est amorcé grâce à la reprise de la légende des plans de sauvegarde et de mise en valeur dont on essaie qu'elle se rapproche de celle des plans d'urbanisme.

La crise des secteurs sauvegardés n'est pas seulement juridique et financière, elle est aussi intellectuelle. Les conséquences des bouleversements urbains intéressent beaucoup les sociologues. Les études d'Henri Coing<sup>70</sup> ont ouvert la voie. Ce regard critique pèse sur les décisions prises dans les secteurs sauvegardés. Claude Soucy réalise par exemple une étude sur les conséquences sociales des opérations de restauration qui est publiée dans la revue *Monuments historiques*<sup>71</sup>. La crise du système des

des secteurs sauvegardés. Si le confort intellectuel des gestionnaires peut s'en féliciter, le souci des responsables d'adapter les procédures et les financements aux réalités et aux objectifs poursuivis n'est pas rassuré pour autant. C'est l'État qui fait tout, quand il veut, où il veut. Ainsi survivent, à travers la décentralisation apparente des constitutions de dossiers, les préjugés centralisateurs. »

67. *Ibid.*, lettre du ministre des Affaires culturelles Jacques Duhamel au ministre de l'Équipement Albin Chalandon, 24 septembre 1971. Jacques Duhamel s'inquiète du fait que les prêts du Crédit foncier soient mal connus. Cette situation lui paraît aller à l'encontre du développement de l'initiative privée dans les secteurs sauvegardés.

68. *Ibid.*, note du chef du bureau des secteurs sauvegardés François Bourguignon au directeur de l'Architecture Alain Bacquet, 14 février 1973. François Bourguignon se plaint que le problème de l'aide du Crédit foncier aux propriétaires privés n'avance pas et que les rapports se tendent : « M. Soucy s'est fait agresser pendant vingt minutes et publiquement dans le Mistral. M. Houlet a été dénoncé comme mauvais ambassadeur. »

69. Arch. nat., CAC, 19930521/2, note du chargé de mission Paul Mingasson au sous-directeur de la planification urbaine au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement Bernard Guirauden, 28 décembre 1972. Trois solutions sont proposées pour sortir de l'impasse : « Un allègement de la procédure des secteurs sauvegardés afin de pouvoir en faire davantage », « un instrument nouveau, le Pos de protection », « une meilleure utilisation du Pos ».

70. Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social : l'îlot n° 4, Paris, XIII<sup>e</sup>*, Paris, Éditions ouvrières, 1966, 296 p.

71. C. Soucy, « Restauration immobilière et changement social », *Monuments historiques*, octobre-décembre 1974, n° 4, p. 15-22.

sociétés d'économie mixte est l'occasion d'introduire quelques correctifs sociaux supplémentaires en tentant d'intéresser au patrimoine, avec des fortunes diverses, les offices d'HLM et les Centres de propagande et d'action contre les taudis.

Le procès intenté à la première génération des plans de sauvegarde est aussi esthétique. La redécouverte de pans méconnus du patrimoine invite à davantage de respect. L'effondrement progressif des dogmes modernistes aiguise de nouvelles curiosités chez les architectes. Mais c'est seulement dans la seconde moitié des années 1970 que cette attitude trouve vraiment à s'exprimer. Des études typo-morphologiques mettent en évidence des catégories d'édifices auxquelles on ne prêtait pas attention dans les premières versions des plans de sauvegarde et de mise en valeur<sup>72</sup>. Après avoir privilégié le décor de la rue, le moment semble venu de s'intéresser aux intérieurs et aux arrière-cours qui ont été livrés sans trop de scrupules aux bétonneurs<sup>73</sup>. Loin de refuser cette évolution, les fonctionnaires du ministère des Affaires culturelles l'accompagnent. Ils critiquent les orientations suivies jusque-là et appellent à un réexamen du problème<sup>74</sup>. Au milieu des années 1970, une page est tournée. La loi Malraux entre dans une nouvelle ère.

72. Alexandre Mellissinos, « Une méthode d'approche pour la protection du patrimoine architectural urbain », *Monuments historiques*, n° 1, janvier-février 1977, p. 25-28.

73. A. Vignier, « Doctrine : la loi de 1962 et son application », *Monuments historiques*, n° 4, 1974, p. 3-4 (l'auteur cite le cas des « parties d'immeubles non visibles » d'Uzès traitées avec du béton et du ciment).

74. C. Soucy, « Évolution d'une pratique », *Monuments historiques*, janvier-février 1977, n° spécial « Espaces protégés », p. 34 : « La première génération des plans de sauvegarde, tout comme ces documents préopérationnels qu'on baptisa éloquemment "plans de curetage" (celui de la place Plumereau à Tours par exemple) appartiennent à la même génération de conceptions que la rénovation urbaine, à une théorie et à une pratique proches encore, par certains aspects, de l'hygiénisme de l'entre-deux-guerres et de la Reconstruction. Souvent les urbanistes ont cru pouvoir vider les îlots comme des œufs, y établir après remembrement des espaces verts plus ou moins vastes, y soumettre les reconstructions éventuelles au règlement national d'urbanisme que symbolise la formule  $H = L$ , dérivée des conditions d'ensoleillement de la France du Nord. Ils ont cru le pouvoir, et dessiné en conséquence ; ils l'ont rarement pu. Au niveau opérationnel, les quelques îlots réalisés ont atteint des coûts de libération du sol fort excessifs, qui expliquent le quasi-blocage du système. »