

Les enjeux du renouvellement urbain

Si l'évolution constante des villes témoigne de leur vitalité, elle n'en demande pas moins d'être anticipée et maîtrisée à travers une stratégie bien définie. Aujourd'hui, le renouvellement urbain apparaît comme une nouvelle pratique de l'aménagement, avec un double objectif, travailler sur les secteurs vieillissants et défavorisés de la ville, tout en répondant aux exigences de gestion économe de l'espace. Le renouvellement urbain s'inscrit dans une appréhension globale de la ville avant de réutiliser une friche, requalifier un quartier ancien ou social, réaménager un lieu délaissé en espace public, il faut d'abord envisager et comprendre le fonctionnement de la ville, du quartier en fonction des problématiques économiques, sociales et urbaines.

Dans le cadre des réflexions menées par l'IAURIF sur le renouvellement urbain, un certain nombre d'acteurs de l'aménagement ont été sollicités pour parler de leur expérience en la matière. Ces débats ont permis de clarifier le terme de renouvellement, de montrer la diversité des partenariats et des moyens à mettre en œuvre.

Le concept

Le renouvellement urbain évoque l'évolution de la ville sur elle-même. C'est un phénomène permanent, nécessaire à la ville pour se moderniser.

Un enjeu de société

Dès les années 80 s'affirme une véritable volonté politique de lutte contre les ségrégations sociales et spatiales, dans les quartiers d'habitat collectif et les grands ensembles comme dans les quartiers anciens dévalorisés. La loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) a remis cet objectif sur le devant de la scène en insistant sur la mixité sociale, aujourd'hui associée à une conception durable du renouvellement urbain

Dans les schémas directeurs

Dans le schéma directeur de 1965, le terme de «renouvellement» renvoie aux projets de restructuration de la banlieue, accompagnée de la constitution de «pôles structurants», à la création de grands ensembles sur d'anciens quartiers et au réaménagement d'anciens sites industriels. Ce schéma prévoyait le renforcement des villes moyennes parallèlement à la création de villes nouvelles. Le schéma de 1994 s'appuie toujours sur ce «polycentrisme». Cependant, il

n'indique pas les stratégies à mettre en œuvre pour aider au renouvellement urbain.

Le renouvellement des villes

Jusqu'au milieu des années 80, les stratégies de renouvellement urbain ont été largement définies et soutenues par l'État. Les grandes opérations de rénovation urbaine, démarrées à la fin des années 50, associaient stratégies d'aménagement et objectifs de résorption de l'habitat insalubre. À partir des années 70, le phénomène de désindustrialisation accélère le renouvellement des tissus anciens et des friches, à Paris comme en banlieue. Avec la décentralisation, ce processus s'est poursuivi et parfois amplifié.

Évolutions des stratégies des villes

Les villes de Boulogne et Levallois ont tiré parti de leur position privilégiée, à proximité de La Défense, pour engager d'importants projets de renouvellement. Levallois, confrontée au départ des usines Citroën, a lancé une opération de ZAC sur plus du quart de son territoire, en s'appuyant sur un marché très réactif avant la crise des années 90. Cette opération a eu des répercussions profondes en termes économiques, sociaux et urbains pour la ville.

À Boulogne, les projets les plus importants se sont faits à l'initiative de grands propriétaires privés. En 1995, la nouvelle municipalité a redéfini un projet d'ensemble mettant à profit les potentialités exceptionnelles dues à la libération des terrains Renault.

Dès les années 80, la ville de Montreuil a mené une politique foncière

Les enjeux
du renouvellement
urbain

active pour revitaliser les quartiers touchés par le départ d'activités. La crise immobilière a totalement freiné les opérations de ZAC. Fin 1990, la commune a voulu recentrer ses politiques en définissant un «projet urbain» d'ensemble, qui puisse servir de cadre à la réalisation d'opérations ponctuelles, adaptées à son tissu et plus en rapport avec le marché.

Les nouvelles règles du jeu

Gérer la rareté foncière

Aujourd'hui, Levallois doit gérer la «rareté foncière», en utilisant les capacités résiduelles du tissu. Les opérateurs s'orientent, entre autres, vers la réhabilitation d'immeubles tertiaires de génération plus ancienne. Certaines opérations de réhabilitation portent sur les premières ZAC réalisées. Parallèlement, la ville a engagé des OPAH (opérations pour l'amélioration de l'habitat), afin de maintenir un parc social existant «de fait».

Plan de référence et partenariats

À Boulogne, après la ZAC du centre ville, la plus vaste opération de renouvellement est à venir. Le «plan de référence» élaboré par la ville pour les terrains Renault concerne un territoire de 55 ha. Ce plan définit les principes d'aménagement, les équipements et fixe la constructibilité du site. L'occupation du sol s'équilibre entre les espaces bâtis et non bâtis. La moitié des programmes concerne le logement (dont un tiers social), l'autre moitié les surfaces de bureaux, activités, commerces et les équipements. Ce projet, avec 960.000 m², représente 70 à 80 % des besoins de construction de la commune pour les prochaines décennies. Le plan de référence doit servir de guide aux opérateurs, parmi lesquels le consortium de promoteurs DBS et la fondation François Pinault.



Source : SOPIC

1 - *Renouvellement urbain et objectif de qualité. Immeuble Air France à Montreuil*

Ingénierie urbaine

Le «projet urbain», à Montreuil, et les documents d'urbanisme réglementaires traduisent les objectifs de développement de la ville. Cet affichage est essentiel à la construction des partenariats. Les notions d'optimisation de projets et de «convergence d'intérêts» sont aussi des éléments leviers pour les opérations de renouvellement. Les objectifs de qualité architecturale et urbaine peuvent parfois prévaloir sur les objectifs économiques. Des arbitrages sont faits en fonction des sites et des projets. Ces conditions favorisent le positionnement d'opérateurs sur des sites aujourd'hui inscrits dans le marché (voir photo 1).

**Stratégies à long terme
et réduction des risques**

Depuis la crise immobilière, beaucoup d'opérations sont à plus petites échelles et certains opérateurs choisissent de ne plus réaliser «en blanc». Des promoteurs affirment privilégier les relations tissées avec les collectivités. Il leur faut être dans le marché, avoir des opportunités foncières, profiter d'une volonté politique forte et affichée dans un projet adaptable dans le temps. La maîtrise du foncier reste un enjeu majeur en particulier pour les opérations de renouvellement urbain. Les promoteurs soulignent que les services des villes jouent un rôle central pour ces négociations, la définition et la réalisation des projets.

**Les promoteurs
et le renouvellement
urbain**

La crise immobilière des années 90 a fait évoluer certains promoteurs-investisseurs, qui ont pris conscience de la nécessité d'adapter leurs pratiques aux enjeux locaux et régionaux.

**Enjeux régionaux
et partenariats innovants**

Dans le Nord-Pas-de-Calais, la lutte contre l'étalement urbain, la ségrégation et l'exclusion sont des enjeux régionaux. Des promoteurs conscients de ces enjeux ont lancé une opération pilote «maisons en ville», en s'appuyant sur la volonté des élus

Les enjeux du renouvellement urbain

de requalifier des quartiers anciens dévalorisés. Ces promoteurs ont créé un GIE (groupement d'intérêt économique) et lancé, avec l'appui de l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, un concours d'architectes au niveau européen. Le projet a permis de passer des accords avec les villes de Lille, Roubaix et Tourcoing pour trouver les sites des opérations. Dans la charte qui associe les collectivités aux promoteurs, les villes et la communauté urbaine s'engagent à revaloriser ces quartiers. En contrepartie, les promoteurs respectent certains critères (30 % de logements sociaux sans différenciation du bâti). Une convention lie le GIE et ses partenaires sociaux pour garantir la sortie des opérations (photos 2 et 3).

Pour les promoteurs lillois, ce n'est qu'au prix d'un double engagement, moral et financier, des partenaires que ces opérations de requalification pourront exister. Les partenaires ont

identifié leurs intérêts à promouvoir des opérations innovantes sur la base d'objectifs partagés. Les collectivités ont apporté le foncier et se sont engagées à valoriser les quartiers environnants. Les promoteurs et leurs partenaires ont déjà tiré des enseignements de cette expérience. Il semble possible d'associer qualité architecturale et urbaine tout en produisant de la densité bâtie (de 40 à 76 logements/ha).

Puissance publique et grandes opérations de renouvellement

Les logiques des opérations de renouvellement portées par la puissance publique, dans les expériences de l'Établissement public d'aménagement de Mantes Seine Aval (EPAMSA) à Mantes-en-Yvelines, de l'Établissement public d'aménagement Euro-méditerranée (EPAEM) à Marseille,

de l'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Val-de-Marne ou encore par les PACT-ARIM⁽¹⁾ d'Île-de-France, sont différentes, par l'échelle et la complexité des opérations. Ces logiques correspondent à trois types de démarches :

- celles portant sur un objet précis avec des problématiques spécifiques, telles que les opérations de «démolition-reconstruction», menées dans le cadre de la politique de la ville ;
- celles inscrites dans le cadre d'un projet urbain d'échelle d'agglomération, où le renouvellement urbain porte sur plusieurs sites et niveaux d'intervention ;
- enfin, les opérations de renouvellement très structurantes, intégrées à de grandes opérations d'urbanisme.

Échelles de projets, complémentarité d'actions

Quelles que soient l'ampleur et la dimension des sites à «renouveler», tous ont en commun l'imbrication et l'enchevêtrement des lieux et des échelles sur lesquels portent les opérations. Cette caractéristique, qui différencie le renouvellement urbain de l'urbanisme propre aux sites vierges, s'explique largement par le fait qu'une population et des entreprises y «vivent».

Lorsque le renouvellement modifie l'ensemble d'un site, il contribue à amorcer, dans la durée, la redynamisation de ces quartiers, voire de l'agglomération entière (utilisation de friches pour des équipements publics majeurs, lourds travaux de voiries...). Lorsque l'enjeu du renouvellement est la revalorisation de quartiers HLM et la restauration de la mobilité

(1) Associations pour l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat et associations de restauration immobilière



2 - Lille : Site "Moulins", 57 logt/ha



3 - Tourcoing : Site "Flocon Blanche porte", 40 logt/ha

résidentielle, la réhabilitation physique ne suffit plus, face à la situation de crise sociale et urbaine de ces quartiers. L'échelle d'intervention intègre alors la dimension du «projet urbain».

Ces processus s'exercent sur le long terme et requièrent des investissements lourds en termes d'ingénierie de projets. Ils nécessitent un travail sur le foncier, l'ouverture de sites à d'autres statuts d'occupation et la recherche d'une plus grande mixité urbaine.

Pratiques et modalités des partenariats

Pour certains opérateurs qui n'interviennent que partiellement sur le logement social, le manque d'assise financière, pour porter les projets dans toutes leurs dimensions, impose un partenariat avec des opérateurs privés. Ils gardent cependant la maîtrise du contenu et des objectifs de l'opération, grâce à leur rôle «d'opérateur de la réflexion» (cf. l'OPAC du Val-de-Marne à Orly). Cela se traduit aussi par la cession de charges foncières au profit de promoteurs privés, dans le but de réaliser des opérations de diversification du logement.

Par comparaison, les aménageurs publics généralistes – qui interviennent sur l'ensemble d'un territoire, comme les EPA de Mantes ou Marseille – peuvent mobiliser des financements importants, bénéficier de dotations publiques et disposer aussi de fonds propres. Les modalités de partenariats s'appuient sur des formes de «pilotage de projet» qui associent l'ensemble des partenaires institutionnels et financiers (images 4 et 5).

Enfin, le renouvellement urbain porté par la puissance publique articule souvent deux logiques : une logique de «rupture», quand il s'agit de casser l'isolement et la déprécia-

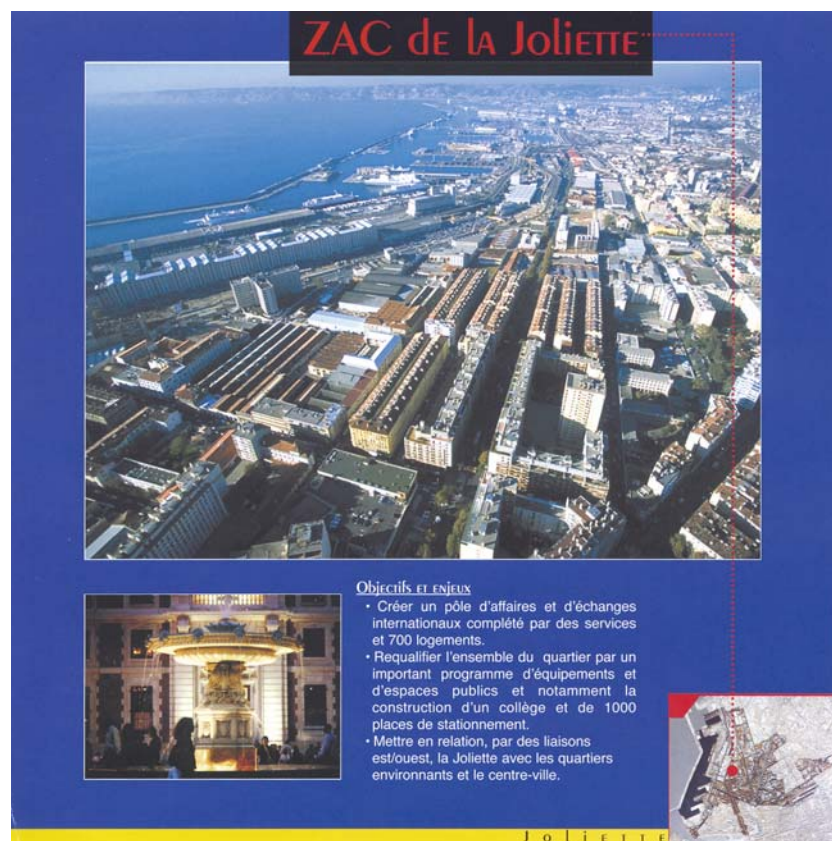
tion de certains quartiers, ou pour renverser la dynamique de dépréciation de l'agglomération ; et une logique de «continuité» visant à revaloriser le quartier tout en maintenant le «profil» économique, social et urbain des sites, pour restaurer une confiance et créer une attractivité nouvelle. La cohérence globale du projet dans la durée a plus de chance d'être garantie, avec, à terme, un effacement de l'aménageur public, dès lors que les effets de leviers jouent leur rôle et que le processus de requalification est enclenché. Le relais est alors pris par chacun des acteurs et, partiellement, par le marché, grâce au regain d'attractivité entraînant une revalorisation foncière.

Freins et leviers du renouvellement

La procédure de ZAC est souvent

utilisée pour assurer la réalisation d'équipements publics structurants dans une opération, mobilisant parfois de grands opérateurs (Port autonome de Marseille, SNCF, etc.). D'autres outils sont plus adaptés aux quartiers anciens dégradés, tels que l'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) ou le PRI (périmètre de restauration immobilière), utilement relayés par d'autres dispositifs spécifiques comme le dispositif concerté d'intervention foncière (DCIF) utilisé à Mantes pour sauver des copropriétés défaillantes financièrement et réinjecter ce patrimoine dans une logique de marché.

Les leviers qui relèvent de la concertation sont aussi essentiels : la «maison de l'habitat» à Marseille, les «ateliers» avec les bailleurs à Mantes, ou d'autres actions de communication et



4 - Renouvellement urbain et grandes opérations. Opération «Euromed» à Marseille

Les enjeux
du renouvellement
urbain

d'information pour «donner à voir» aux habitants sur la progression des projets et opérations.

Enfin, la mobilisation le plus en amont possible des partenaires permet d'éviter les interventions ponctuelles, sectorielles et les logiques d'opportunité de court terme, grâce à des documents «cadre» : convention de «Mantes-en-Yvelines II», schéma directeur de l'espace public à Marseille.

Stratégies d'opérateurs partenaires des collectivités

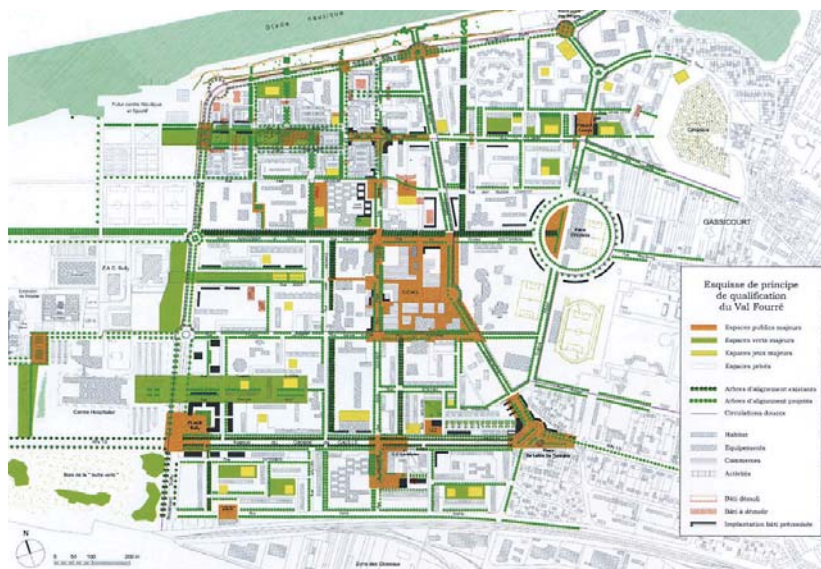
La traduction technique du projet

En matière de renouvellement urbain, les élus se trouvent confrontés à l'exercice d'articulation et de coordination des différentes échelles auxquelles se déclinent leurs projets.

Les opérateurs du renouvellement insistent sur l'importance des études préalables, qui assurent un triple rôle de diagnostic, de référentiel-évaluation et de guide, dans la conception et conduite de projet avec leurs partenaires, mais aussi pour les relations avec la population, les entreprises... L'étude préalable devient un outil d'aide à la décision. Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), fixé par les communes, peut servir de base de réflexion pour les sites à renouveler. Le PADD correspond à une mise en perspective du projet de développement du territoire communal.

La crédibilité des montages de projets

Le portage politique du projet de renouvellement est fondamental, car il nécessite une mise en perspective



5 - Requalification Val-Fourré à Mantes-la-Jolie

Source : EPAMSA

sur le long terme. Cela signifie aussi une ingénierie de projet pour assurer la rencontre des métiers, la crédibilité financière, l'aide à la décision... L'ingénierie de projet doit permettre de concilier le temps du projet et les temps du politique, du marché, de l'opérationnel. Entre l'élu et le promoteur, tout un volet d'intermédiations va permettre d'animer et de coordonner la mise en œuvre complexe du projet. L'intermédiation ou ingénierie de projet permet de faciliter l'adéquation entre l'ambition, la demande et l'objet, le produit. Cette intermédiation donne toute sa crédibilité à la chaîne de production de l'aménagement, assure la vision d'ensemble et la cohérence opérationnelle du projet. Au niveau de la cohérence, l'intercommunalité peut constituer une ouverture importante, car elle introduit de nouvelles compétences, à des échelles spatiales et urbaines plus larges.

Les modalités opérationnelles

Un projet urbain repose sur une volonté politique et l'organisation d'un partenariat, qui garantissent

l'assise du projet et permettent la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. Si la conduite de projet permet la sécurisation de la démarche partenariale, elle facilite surtout la convergence des outils. Les outils (ZAC, OPAH, PRI, plans locaux d'urbanisme, de l'habitat, plans de sauvegarde, de déplacements urbains...) sont nombreux et leurs combinaisons permettent de concevoir des interventions adaptées à la durée du projet et à l'échelle des sites. Les outils fonciers sont la clé de voûte du système, mais l'action foncière en faveur du renouvellement urbain est limitée par le coût et par l'inadéquation des outils permettant d'œuvrer sur des espaces urbains existants.

Les outils financiers institutionnels se développent de plus en plus. Ils renvoient à la question de la sécurisation des montages. Les sites de renouvellement urbain sont souvent des secteurs où le marché n'est pas porteur et où les opérations sont complexes. L'aménageur intervient comme facilitateur. Il existe une piste pour que les partenaires puissent accepter d'harmoniser

Les enjeux
du renouvellement
urbain

leur vision. La notion d'enveloppe globale suscite une meilleure adhésion et sécurise a minima l'intervention des partenaires. Le phasage est un moyen de construire la démarche « pas à pas ».

L'enjeu financier

Le renouvellement urbain « ne se décrète pas », il entraîne des surcoûts importants, qui renvoient les opérateurs aux limites des outils et des pratiques. Ces surcoûts concernent la concertation avec la population, la dépollution des sols, le respect des contraintes réglementaires (archéologiques, patrimoniales, environnementales...), l'arbitrage du juge d'expropriation et les difficultés relatives à l'action foncière... L'Île-de-France est atypique du fait qu'elle est globalement dans le marché, mais que beaucoup de secteurs sont dévalorisés. L'action publique doit adapter les moyens en fonction des sites.

La CDC (Caisse des dépôts et consignations) a développé un éventail de services : préfinancement, portage financier, garanties... sur certains territoires. Elle pose des critères qui génèrent eux-mêmes une sorte de

label « qualité » des financements : un projet de territoire et une structuration du risque. Le rôle d'assembleur financier de la CDC est très apprécié, mais le montage global reste difficile et nécessite un engagement des acteurs et investisseurs locaux. Du point de vue financier, le projet de renouvellement urbain repose sur quatre axes :

- la définition institutionnelle de secteurs prioritaires ou stratégiques ;
- le repérage des enjeux dépassant le territoire de référence du projet ;
- la logique de partenariats ;
- le « retour sur investissement » escompté, c'est-à-dire l'efficacité du projet par rapport à son objectif de restructuration territoriale et urbaine.

Promouvoir le renouvellement...

L'image d'un territoire et la valeur des sols jouent fortement en faveur ou en défaveur du renouvellement. Si la volonté politique reste un moteur essentiel du renouvellement, certaines

opérations, dans le passé, n'ont été possibles qu'avec le soutien de la puissance publique. Ces interventions (maîtrise foncière, dépollution, pré-aménagement...) ont permis un « partage des risques » acceptable pour les partenaires.

... Quelques pistes pour avancer

Trois « actions », au moins, pourraient aider à promouvoir le renouvellement urbain :

- l'affichage de l'enjeu dans les documents de planification, en particulier au niveau régional ;
- la mise en place de moyens (partenariaux, financiers...) et d'outils pour assurer une mise en œuvre pérenne. Une structure de maîtrise d'ouvrage urbaine forte sera d'autant plus nécessaire que les territoires concernés seront vastes et les problèmes complexes ;
- la création d'un « club de veille » pour capitaliser les bonnes pratiques et faire connaître les opérations remarquables sur le plan qualitatif (mixité, durabilité...), mais aussi par la nature des partenariats et des montages financiers qui auront permis leur réalisation.

Pour en savoir plus :

Les enjeux du renouvellement urbain,

E. Bordes-Pagès, A. Charousset et S. Lartigue, Iaurif, juin 2003.

La mesure du renouvellement urbain,

E. Bordes-Pagès, A. Charousset et S. Lartigue, Iaurif, septembre 2003.