

ÉCONOMIE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Le système de production urbain mis en place en France au lendemain de la seconde guerre mondiale a laissé une large part à l'économie administrée (Voldman D., 1997). D'abord complètement dirigé par l'État, avec les cités d'urgence, puis les grands ensembles d'habitat social sur les zones à urbaniser en priorité puis dans les zones d'aménagement concerté, il a figé quelques dogmes idéologiques quant au rôle respectif des sphères publiques et privées dans la fabrication de la ville et créé nombre d'habitudes : au marché de répondre à la demande solvable des classes moyennes et supérieures, à l'état l'impératif social de loger les pauvres. De nombreuses recherches ont pourtant montré que ni l'intervention de l'État, ni le marché privé, n'obéissaient dans les faits à cette dichotomie. Le modèle plus décentralisé¹ (Paris R., 2002), qui a succédé aux dispositifs mis en place dans l'après-guerre, a continué de reposer sur une vision interventionniste de la production urbaine, centrée sur le logement, dans le cadre d'un système institutionnel bien réglé, développé dès les années 1950 : financements sur fonds d'épargne à long terme, acquisitions foncières cherchant à maîtriser la hausse des prix, opérateurs publics ou semi-publics, production de quartiers fonctionnels, sectorisés et spécialisés, selon les préceptes du Mouvement Moderne, ont constitué autant de traits caractéristiques s'appuyant sur une industrie des bâtiments et des travaux publics qui a su inventer des dispositifs techniques et professionnels de rationalisation de la production (Bachmann C., Le Guennec N., 1996), dans le cadre des opérations coordonnées par la puissance publique.

La décentralisation engagée en 1982 s'inscrit cependant comme une première rupture. Si elle n'a pas immédiatement remis en cause ce modèle dans le domaine du logement, elle a déplacé les centres de décision concernant l'urbanisme en multipliant les lieux de pouvoir. Ce faisant, elle a renforcé le pouvoir des grands acteurs économiques et techniques de l'immobilier face à des pouvoirs locaux balbutiants, et a ouvert la voie aux grandes transformations du système qui allaient s'opérer les années suivantes.

À la fin des années 1980 et surtout durant les années 1990, la déréglementation et l'ouverture à la concurrence liées à l'intégration européenne et à la mondialisation financière ont touché peu à peu l'ensemble des secteurs de la production urbaine : libéralisation des loyers, suppression de l'agrément pour les bureaux en blanc en Île-de-France en 1996, ouverture du marché des finances locales à la concurrence entre organismes bancaires, ont contribué à modifier les critères de décision et les capacités de financement (Renard V., 2004).

La crise immobilière de 1993, due à des anticipations trop positives, caractéristique d'un retournement de conjoncture brutale et d'une fuite des capitaux vers d'autres marchés. Une fois constaté l'écart démesuré entre les prix du marché immobilier et les fondamentaux de l'économie. Elle a fait prendre conscience aux acteurs de ces bouleversements (Nappi-Choulet I., 1997). Les opérateurs immobiliers ont dû s'engager dans une phase de concentration, pour mieux résister aux chocs. Les investisseurs institutionnels ont repensé leurs stratégies de placement dans la pierre en termes de couverture assurantielle au moins autant qu'en termes d'action sociale. La banalisation économique du logement social posée comme objectif d'ensemble dès la réforme du financement du logement de 1977 est devenue une référence de gestion au quotidien.

Les années 1980 et le début des années 1990 ont donc été celles de la découverte dans les politiques publiques d'aménagement urbain, de l'importance de l'évaluation des risques dans l'économie de marché, soit lors de la recherche d'investisseurs privés

1. Qu'on a appelé « Pisani-Defferre », puisque mis en place par la Loi d'orientation foncière en 1967, portée par E. Pisani, instituant ZAC, ZAD et autres DPU, et ayant subi, du fait de la décentralisation conduite par G. Defferre en 1982, des évolutions importantes quant aux modes de décision. Jusqu'à aujourd'hui, c'est ce système qui règle les modalités juridiques et techniques de l'aménagement urbain.

acceptant de prendre part à des opérations, soit – mais c'est concomitant – par l'introduction de critères d'analyse identiques à ceux qui ont cours dans le secteur privé (*rating* des collectivités locales c'est-à-dire note de confiance quant à la capacité à rembourser des emprunts, logiques du retour sur investissement, de la création de valeur). Certes, la notion d'économie mixte associait déjà le public et le privé mais faisait l'impasse sur la question du risque de mévente, assimilé à un revers pris en charge en dernière instance par la puissance publique. L'économie mixte n'avait souvent de mixte que le nom, l'essentiel des partenaires privés des collectivités étant soit la Caisse des dépôts, établissement financier public, soit de grandes entreprises du capitalisme d'État, soit encore des représentants des chambres consulaires locales.

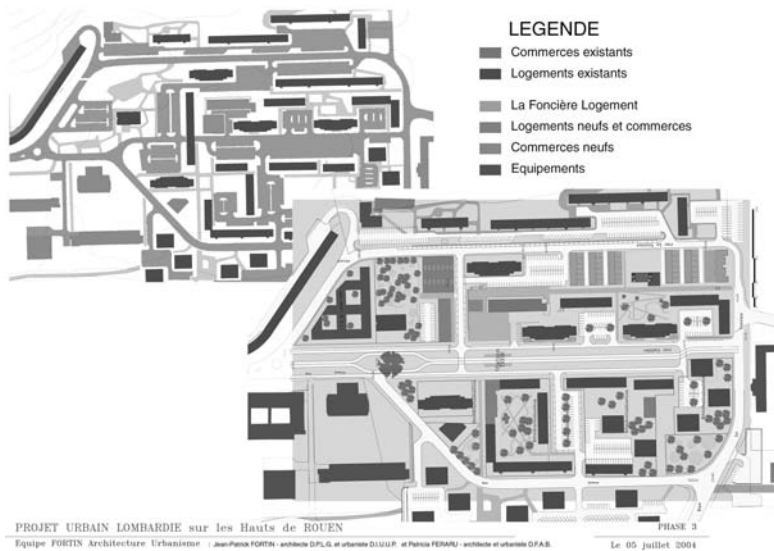
Avec l'émergence, au tournant des années 1990, de la notion importée du monde anglo-saxon de partenariat public-privé (PPP), les aménageurs espéraient

revenir à la sécurité du tout-public, en axant l'aménagement sur la fabrication des espaces communs à la charge des collectivités publiques ou sur la réhabilitation des quartiers en propriété sociale. Les milieux financiers ont par ailleurs inventé un certain nombre de métiers et de techniques visant à défaire les grands groupes des actifs immobiliers accumulés dans les perspectives précédentes, autour de la notion de « défaisance » : *facility management*², *asset management*³, titrisation⁴, ces fonctions doivent permettre d'externaliser les fonctions de gestion et de développement immobilier au sein des entreprises.

Dans les phases ascendantes des cycles immobiliers, les investisseurs institutionnels non spécialisés reviennent dans l'immobilier. C'est à nouveau le cas aujourd'hui. Absent depuis plusieurs années, le PPP paraît à nouveau être l'outil nécessaire à la réalisation des équipements publics ; l'effondrement des valeurs boursières de la « nouvelle économie » liée à l'internet et les phénomènes spéculatifs du début des années 2000 incitent quelques grands hebdomadaires à placer à nouveau à leur une le thème de la « sécurité » de l'investissement dans la pierre. Le positionnement des acteurs publics semble suivre ces évolutions cycliques du marché, sans doctrine fondatrice très claire. Dans ce contexte, les difficultés de la collectivité pour agir sur les secteurs en crise et pour maîtriser les phénomènes d'étalement urbain sont pérennes. La ségrégation spatiale reste forte, l'extension périphérique des villes continue : en première analyse, les opérateurs privés n'ont pas fait le choix de se porter vers les quartiers en difficulté, n'estimant pas que les espérances de gains y soient suffisantes, en tout cas à court terme. Ils maintiennent en revanche une pression considérable sur les secteurs rentables que sont les centres-villes de grandes agglomérations et le périurbain. La sphère publique, disposant de moyens toujours plus contractés, a du mal à s'opposer à cette pression et tente avec plus ou moins de persévérance de concentrer ces moyens sur les quartiers en difficulté.

passer le *leadership*, la part principale de l'investissement et de ses risques au secteur privé. Financement des équipements publics par le privé et partage des recettes de l'aménagement urbain devaient constituer les nouveaux standards de l'urbanisme (Heinz W., 1993 ; Roux J.-M., Masbouni A., 1995).

On sait ce qui est arrivé de ces espérances avec la dépression survenue sur les marchés immobiliers et fonciers : les perspectives de profit chutant avec les prix immobiliers, et plusieurs grands groupes financiers devant porter des actifs fonciers importants et difficiles, sinon impossibles, à valoriser, les acteurs institutionnels qui avaient participé à l'esquisse d'un partenariat public-privé se sont rapidement désengagés d'un secteur à risque où la maîtrise de la rentabilité est délicate. De la tentation du tout-privé, on est



© J.-P. Fortin

L'aménagement de la ville existante

En marge des mutations du système productif s'est déroulée une autre mutation, non moins profonde. Alors que la France avait dû faire pendant

2. Activité de gestion des biens immobiliers traditionnelle (entretien, gardiennage, etc.).

3. Activité de gestion des actifs immobiliers, en tant que titres de propriétés et droits d'occupation susceptibles d'être échangés sur des marchés.

4. Création de titres échangeables se substituant à la propriété d'un bien immobilier ou foncier unique. Fondée au départ sur la valeur comptable d'une créance, elle permet de vendre des biens immobiliers sous une forme proche de l'action.



Rouen : étude urbaine quartier Lombardie. Photo axe piétonnier longeant sur la gauche l'immeuble Andromède voué à la démolition et à la substitution par un programme d'habitat Foncière Logement. Avant-projet, avril 2004.

les « trente glorieuses » à une croissance démographique importante et à une pression urbaine tout aussi forte, le système des ZUP puis des ZAC constituant une réponse à ces enjeux, le problème du traitement de la ville existante est devenu une préoccupation dominante depuis vingt ans. Non que l'étalement urbain se soit interrompu, mais face à l'évidence des problèmes des banlieues industrielles marquées par les phénomènes de friches comme à celui des quartiers d'habitat social, l'essentiel des réflexions s'est porté sur le recyclage urbain (Schwach P., 1998). On est passé d'un urbanisme d'extension à un urbanisme de conversion.

Il est devenu commun, dans les milieux professionnels, de présenter le renouvellement urbain comme un ensemble d'interventions visant à retrouver les conditions d'une ville « normale »⁵. Le concept de normalité appliqué à l'urbanisme renvoie souvent à la recréation de formes classiques, caractérisées par une rupture avec le plan libre, une identification claire des espaces publics et privés, la composition d'un maillage de voies desservant des îlots dans lesquels les programmes immobiliers sont disposés de manière à rendre leurs gestions autonomes les unes des autres.

Cette normalité s'est traduite en termes économiques par l'objectif de création d'un marché immobilier et foncier équilibré. Sur le plan opérationnel, faire du renouvellement urbain signifie donc désormais démolir, partiellement chaque année, massivement à la longue, un parc de logements vétustes pour recomposer la trame foncière des quartiers et créer des îlots constructibles et cessibles. Devant l'évolution récente impulsée par le ministre de la

Ville, mettant au premier plan de sa politique des actions de démolition/reconstruction, et avec la mise en place de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), en charge du volet État du financement des projets de renouvellement urbain, les collectivités locales et leurs opérateurs sont engagés dans un vaste mouvement de recyclage foncier, fondé sur la transformation radicale de l'aspect et de la gestion des quartiers concernés. C'est en tout cas l'objectif fortement affiché de nombreuses communes, œuvrant en ce moment même à la constitution de projets et de dossiers à soumettre à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, dans l'espoir d'un financement national.

La plupart des quartiers périphériques en difficulté aujourd'hui n'ont pas été créés dans la perspective d'un marché foncier et immobilier similaire à celui de la ville classique. Les structures de la propriété foncière, souvent complexes, la mise en œuvre d'un projet techniciste, fondé sur des infrastructures lourdes (dalles, systèmes de chauffage intégrés, etc.), voire tout simplement parfois la mono-propriété d'un quartier de logement social sont autant de témoignages d'une ville conçue comme parfaite et destinée à demeurer, figée, en l'état. La création d'un marché, c'est-à-dire ni plus ni moins que l'émergence d'acheteurs et de vendeurs se mettant d'accord sur un prix, fait émerger dans ces quartiers une

5. Il est à noter que cet objectif concerne à la fois les secteurs de forte pression (cœurs de grandes villes) et ceux où la dépréciation foncière et immobilière s'ajoute aux difficultés sociales, économiques et urbaines.

complexité structurelle, qui exige une mutation en profondeur (Piron O., 2002).

Dans les zones urbaines sensibles comme dans les zones d'activités déqualifiées, l'objectif de création d'un marché immobilier local inscrit dans le marché immobilier normal passe par une mise de fonds initiale importante, rarement en phase avec les valeurs immobilières et les retours sur investissement envisageables. Comment dès lors y envisager le partenariat public-privé ?

La quête de l'investisseur privé miracle

La logique économique du renouvellement urbain, formulée par les pouvoirs publics, peut être résumée de la sorte : les quartiers en crise, par leurs caractéristiques sociales, économiques et urbaines sont des quartiers hors norme, dans lesquels l'économie immobilière de marché est au mieux absente, au pire détournée aux dépens des populations fragiles. Leur « normalisation » passe par des investissements publics lourds, supposés engendrer à terme des flux d'investissements privés. Entre un état initial de per-

d'hui, un net décalage existe entre crédits budgétés et engagements réalisés. L'État s'est engagé sur un total de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008, avec à ses côtés les villes (dont la participation dans les projets doit dépasser 10 %), les départements et les régions, de même que dans certains cas l'Union européenne, dont la consolidation des participations reste à calculer.

En revanche, la part du privé est beaucoup plus difficile à évaluer. À ce jour, à part les bailleurs sociaux, partenaires indispensables des projets de rénovation urbaine mais qui bénéficient d'aides publiques importantes pour financer leurs projets, la principale source d'investissement privé constituée en acteur lisible dans ce secteur est la Foncière 1 %, émanation des collecteurs de l'UESL, engagés depuis une convention-cadre du 11 octobre 2001 dans un soutien actif à la politique de renouvellement urbain (Gateau-Leblanc N., Paris R., 2004). Son rôle repose sur deux modes d'intervention parallèle : la subvention du déficit des opérations de rénovation urbaine, la création d'une offre intermédiaire dans ces quartiers, l'une étant liée à l'autre par des mécanismes de redistribution de droits à construire bénéficiant à la Foncière.



fusion et un état final dont le terme est difficile à estimer, se situe une « zone grise », dans laquelle des investisseurs peuvent être amenés à intervenir, à condition d'espérer une rentabilité à plus long terme. C'est le rôle qu'entend jouer par exemple la Caisse des dépôts et consignations (CDC, 2000).

À ce jour, les montants investis par la sphère publique sont importants, même si jusqu'à aujourd'

Les principales expériences enregistrées à ce jour sont en amont de réalisations opérationnelles.

Si les modes d'association du secteur privé à l'initiative publique existent juridiquement, ils ne donnent que rarement lieu à un partenariat observable à grande échelle, sinon à titre exceptionnel. C'est moins vrai cependant des sites de friches d'activités, où le propriétaire en place, lorsqu'il en est encore



Montauban : vue perspective d'ensemble des quartiers Est. Avant-projet, avril 2004.

capable, participe parfois à l'opération. En revanche, l'investissement spontané, hors des mécanismes de financement du projet urbain lui-même, est le grand inconnu, qu'il se situe dans le périmètre de l'opération ou à côté, mais rendu possible ou modifié par elle. On ne dispose que de très rares études concernant ces investissements, encore moins d'observatoires permettant d'évaluer l'état initial des sites de projets et d'y suivre le réinvestissement privé.

Le problème fondamental est celui du partage des risques. Entre des opérateurs HLM, en particulier les SA au rôle ambigu, partagés entre logiques patrimoniales, financières et mission sociale, des aménageurs-promoteurs très peu positionnés jusqu'à présent dans ces secteurs mais engageant parfois des opérations défiscalisées (Besson ou de Robien), des entreprises pouvant profiter des effets d'aubaine que sont les zonages à fiscalité spécifique type zone franche urbaine, ou encore des groupes financiers (fonds de pension, banques) qui n'ont sans doute pas pris la mesure des retours sur investissement possibles dans des quartiers où les valeurs de départ ne peuvent qu'augmenter, tant elles sont basses, les flux réels et potentiels d'investissement privés sont aussi importants que mal connus.

Le consensus sur le partenariat public/privé

Un consensus semble se dégager *a minima* autour de la nécessité pour la sphère publique de prendre à sa charge le coût de la « défragmentation » sociale et urbaine. Celle-ci engendre aujourd'hui des coûts

sociaux élevés. Traitement social du chômage, coût social lié à la délinquance, à la perte de repères identitaires et collectifs d'au moins une génération, dépenses à fonds perdus pour essayer de combler le fossé entre les centres et leurs banlieues, tout cela est à mettre dans la balance de ce que coûte la ségrégation sociale et spatiale qu'a laissée se développer l'État avec la politique des « grands ensembles » et le laisser-faire marquant la rurbanisation, et qu'il est le seul à pouvoir réparer, même s'il ne s'agit pas seulement d'une politique d'aménagement urbain. Ce consensus est marqué par une vision de l'action publique comme déclenchant et encadrant l'initiative privée, et par une évolution de l'action de l'État, non plus seulement axée sur l'articulation logement/insertion – même si la démolition constitue un objectif primordial – mais également sur les conditions générales d'une requalification des quartiers : restructuration urbaine, recherche de mixité fonctionnelle et sociale, développement social.

D'un autre côté, de nombreux facteurs tendraient plutôt à limiter la capacité d'action des pouvoirs publics dans ce domaine. La maîtrise des dépenses publiques engagée à l'échelle de toute l'Europe réduit les marges de manœuvre des administrations, et ne permet en général pas le suivi nécessaire, particulièrement en termes de personnels. Les équipes chargées du suivi des projets de renouvellement urbain sont insuffisantes et mal considérées. Les services chargés du contrôle de l'urbanisme opérationnel, notamment dans les Directions départementales de l'Équipement sont mal outillés pour s'assurer du respect de la légalité des réalisations et de la cohérence

économique et sociale des opérations d'aménagement privées (Morlet O., 1999). L'organisation territoriale de l'État et des collectivités locales multiplie les niveaux de décision et/ou de blocage, ceux-ci se renvoyant mutuellement la responsabilité du pilotage de telle ou telle action, du financement de tel ou tel projet. De même, l'évaluation des politiques publiques étant déficiente, il y a peu d'enseignements et de bilans tirés des actions antérieures, ce qui est d'autant plus paradoxal dans un cadre – la Politique de la Ville – où l'on emploie facilement le terme d'expérimentation. La période d'un contrat de plan sert souvent à expérimenter un dispositif sur quelques sites, dispositif non reconduit lors du contrat de plan suivant parce qu'on en expérimente un nouveau. De fait, l'évaluation du « retour sur investissement » qui semble conditionner l'action publique n'est pas ou peu réalisée.

La distinction entre les principes de l'action publique telle que l'État l'encadre et les réalités observées dans leur interprétation par ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre est fondamentale. Les pratiques de négociation et d'ajustement des normes sont en effet nombreuses, et ne sont géné-

ralement pas prévues par le législateur. C'est à cette échelle d'action, locale, qu'intervient l'implication des acteurs privés dans l'aménagement urbain.

Peut-il y avoir un réel partage des risques entre la collectivité et les capitaux privés, en particulier hors des secteurs porteurs et des lotissements périurbains susceptibles d'engendrer des marges importantes ? Les cycles constatés depuis les années 1980 et l'ouverture de l'économie de l'aménagement à l'économie de marché semblent indiquer que non. Le pilier unique de l'aménagement urbain a été et reste la sphère publique, tandis que les investisseurs privés comme les groupes immobiliers arbitrent leurs engagements en fonction de la phase du cycle, reportant tantôt leur activité dans des secteurs plus sûrs ou plus rentables, s'engouffrant tantôt dans la brèche lorsque des espoirs de valorisation rapide surgissent. En fait, dans le domaine de l'aménagement, comme dans d'autres, profiter de l'externalité engendrée par l'action publique n'est-il pas au cœur de la démarche des acteurs privés qui voient là une rétribution justifiée de leur effort fiscal ?

Nicolas Gateau-Leblanc, Romain Paris

RÉFÉRENCES

- Bachmann C., Le Guennec N., (1996), *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante années de politique de la ville*, Paris, Albin Michel.
- Caisse des dépôts et consignations (2000), *Le renouvellement urbain, une méthode pour l'action*, Paris.
- Gateau-Leblanc N., Paris R., (2004), « Le financement du renouvellement urbain », Paris, *Cahiers du GRI-DAUH*, pp. 123-133.
- Heinz W., (dir.), (1993), *Les partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan.
- Morlet O., (1999), *Améliorer le suivi des ZAC en Île-de-France*, Paris, ADEF pour la DREIF.
- Nappi-Choulet I., (1997), *Les Bureaux, analyse d'une crise*, Paris, ADEF.
- Paris R., (2002), *Aménagement urbain, effets externes et prix du sol*, thèse de doctorat, Université Paris 8.
- Piron O., (2002), *Le renouvellement urbain, approche systématique*, Paris, PUCA.
- Renard V., (2004), « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », Institut des Villes, Paris, La Documentation française, pp. 85-108.
- Roux J.-M., Masbouni A., (1995), *Public-privé, quel aménagement pour demain ?*, Paris, Éditions Ville et Territoire.
- Schwach P. (coord.), (1998), *Reconstruire la ville sur la ville*, Paris, ADEF.
- Voldman D., (1997), *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan.

Romain Paris, urbaniste et géographe, est docteur en aménagement et urbanisme. Consultant à la SCET, il est également chargé de cours à l'Université Paris 1 et à l'Université de Marne-la-Vallée.

Nicolas Gateau-Leblanc, consultant à la SCET, est doctorant en aménagement et urbanisme (Laboratoire Théories des Mutations Urbaines) et intervient dans différentes formations professionnelles et universitaires.

< romain.paris@scet.fr >