

Gilles Novarina, Paola Pucci

# RENOUVELLEMENT EN FRANCE/ REQUALIFICATION EN ITALIE

FORMES RÉCENTES DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Depuis quelques années, en France, le milieu de l'urbanisme découvre les charmes du renouvellement urbain, alors qu'en Italie se fait jour la nécessité d'une requalification urbaine qui est, d'ailleurs, de plus en plus assimilée à une obligation de développement durable. Le terme de renouvellement renvoie à une reprise en profondeur des tissus urbains existants et est proche de celui de rénovation. Celui de requalification caractérise une action qui redonne de la qualité et témoigne d'une volonté de ménager le patrimoine bâti. Ces deux dénominations dénotent des approches différentes de l'action publique dans le domaine de l'urbanisme. Ces différences tiennent pour l'essentiel à la nature du système politique et administratif qui reste centralisé en France, alors que l'Italie évolue à grands pas vers un régime fédéral.

## Renouvellement urbain et politique de la ville en France

Le thème du renouvellement urbain apparaît en France comme un prolongement des politiques de développement social urbain, appelées à tort politiques de la ville, car elles ne concernent qu'un aspect particulier de l'urbanisme et ne s'appliquent que sur les territoires les plus dégradés. Ces politiques trouvent leur origine dans la création en 1977, à l'initiative du Fonds d'Aménagement Urbain, des conventions Habitat et Vie Sociale dont l'objectif est à la fois la réhabilitation du logement social, l'amélioration de la qualité des équipements et des espaces publics, et ce dans le cadre de projets qui sont l'occasion de développer la participation des habitants et des associations qui les représentent. C'est à cette occasion que sont définis de nouveaux principes de l'action publique (approche globale des problèmes, expérimentation, contractualisation) qui deviennent ensuite les traits les plus marquants du développement social urbain.

Le lancement, à partir de 1982, à l'initiative d'une commission présidée par Hubert Dubedout, maire de Grenoble et ancien animateur des Groupes d'action municipale, des premiers contrats de développement

social des quartiers a fait des communes les maîtres d'ouvrage de cette nouvelle politique. Le quartier est alors perçu comme l'échelle la plus appropriée d'une action publique moins sectorisée et fondée sur l'implication des populations. La généralisation de cette procédure, dans le cadre du 9<sup>e</sup> Plan, lui a fait perdre son caractère expérimental et l'a transformée en un simple outil de distribution de l'aide publique. L'accentuation de la crise économique a rendu plus criantes les difficultés économiques et sociales liées au chômage. À partir de 1988, le nouveau ministère de la ville a fait de la lutte contre la ségrégation l'objectif principal du développement social urbain. La volonté du gouvernement de donner la priorité à l'insertion économique et aux actions sociales ne se traduit pas vraiment dans les faits puisque la majorité des financements va encore à la réhabilitation des logements et à la requalification des espaces extérieurs. Le changement de politique se traduit donc pour l'essentiel par une modification de l'échelle d'intervention : le quartier laisse peu à peu la place à l'agglomération. Mais là-encore, les nouveaux instruments que sont les premiers contrats de ville sont bien souvent signés par les seules communes concernées par les problèmes liés à la présence d'habitat social sur leur territoire<sup>1</sup>.

La loi relative au *pacte de relance pour la ville* (14 novembre 1996), par l'instauration de mesures d'exonérations fiscales dans les zones franches urbaines et les zones urbaines sensibles, met l'accent sur la nécessité d'implanter des entreprises dans les quartiers périphériques. Le rapport Sueur (1998), après avoir insisté sur l'insuffisance des crédits publics consacrés à la politique de développement social urbain, en proposant un programme pluriannuel de démolition-reconstruction, remet au goût du jour la

1. Selon le rapport Sueur, en 1998, 40 % des contrats de ville n'engagent qu'une seule commune.

nécessité d'une restructuration physique des grands ensembles. Cette approche souligne la nécessité d'une reconstruction de la ville sur elle-même, mais est jugée trop radicale par certains, qui lui préfèrent l'*urban re-engineering*, expression anglaise qu'ils traduisent par renouvellement urbain<sup>2</sup>.

Trois groupes d'acteurs jouent alors un rôle déterminant dans la définition du contenu des stratégies de renouvellement urbain : la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction qui, depuis 1998, regroupe les services jusque-là séparés de l'urbanisme et de la construction du Ministère de l'Équipement ; la Caisse des Dépôts et Consignations qui, cette même année, crée une direction du renouvellement urbain ; la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme qui contribue à diffuser, au sein du réseau de professionnels qu'elle anime, des expériences locales, au premier rang desquelles le schéma directeur, intitulé *Ville renouvelée*, approuvé en 1997 par la communauté urbaine de Lille.

Partant du constat que des morceaux entiers de ville (quartiers d'habitat social, centres de villes industrielles en déclin, zones d'activités) ne bénéficient pas du mouvement de hausse des valeurs immobilières qui concernent le reste de l'agglomération, sont comme *bloqués* dans un état de dégradation, ces acteurs, qui se recrutent pour l'essentiel à l'intérieur des administrations centrales, appellent à renouveler « vision et ambition, méthodes et moyens, pratiques et actions », (Roussel F.-X., 1999). Les séminaires, à l'échelon régional ou national, se multiplient et s'attachent à faire connaître les *bonnes pratiques* qui peuvent constituer des alternatives à l'étalement urbain.

## Dépasser le système hiérarchique de planification territoriale en Italie

En Italie, les politiques de requalification urbaine apparaissent au début des années 1990 comme une nouvelle modalité d'action publique, que l'on appelle couramment la programmation négociée. La loi 142/1990 sur *l'ordinamento delle autonomie locali* cherche à impulser un processus de planification territoriale qui ne soit plus de nature hiérarchique mais qui soit coproduit par les différents échelons de collectivités locales (communes, provinces et régions). Elle instaure une procédure, l'accord de programme, qui concourt à stabiliser un consensus entre les différents acteurs publics et privés intéressés par un projet et qui permet, si nécessaire, de modifier le contenu des plans régulateurs généraux, qui sont l'équivalent des plans locaux d'urbanisme. L'accord de programme est par la suite devenu une sorte de modèle pour une série de programmes complexes qui sont mis en place à l'initiative du gouvernement central dans différents secteurs de politiques publiques. Ces nouveaux *programmi urbani complessi* peuvent être rattachés à deux

familles d'outils : ceux dont l'objectif est de mettre en forme de nouvelles stratégies de développement économique local et qui relèvent du ministère du trésor ; ceux qui visent à la mise en place d'interventions de réhabilitation ou mieux encore de requalification urbaine et qui émanent du ministère des travaux publics, devenu depuis ministère des infrastructures.

Les outils de développement local (*intesa di programma*, contrats de programme, pactes territoriaux) sont expérimentés à partir de 1992 dans le Mezzogiorno, où le gouvernement est à la recherche d'alternatives à la distribution clientéliste des aides publiques. L'objectif des premiers pactes territoriaux (*patti territoriali*) est de fournir un appui à l'émergence de coalitions d'acteurs privés autour de projets locaux. La loi 341/1995 généralise la procédure du pacte à tout le territoire national et confirme que l'initiative du dispositif peut venir aussi bien des autorités locales que des Chambres de commerces, des groupements d'entrepreneurs ou des syndicats de salariés. Les actions envisagées concernent l'industrie, l'agroalimentaire, le tourisme et les services, ainsi que l'amélioration des infrastructures et doivent faire l'objet d'un programme intégré.

Le champ de l'urbanisme voit, à la même époque, se diffuser les programmes spécialisés. En 1992, le ministère des travaux publics crée les programmes de requalification urbaine (*programmi di riqualificazione urbana*) qui sont d'initiative communale. À la différence des plans *piani di recupero urbano* (1978), qui étaient des plans particuliers, précisant l'application des orientations du plan régulateur général pour les centres anciens, les programmes de requalification urbaine concernent des territoires plus diversifiés et ne portent plus sur la seule amélioration de l'habitat. Les programmes de requalification urbaine et de développement durable du territoire ou PRUSST (*programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*), instaurés par un décret du 8 octobre 1998 du ministère des travaux publics, se présentent comme une sorte de synthèse des outils qui les ont précédés : ils associent une gamme étendue d'acteurs publics (État, régions, provinces, communes, Parcs naturels, associations de communes) ou privés (propriétaires fonciers ou immobiliers, investisseurs bancaires, grandes sociétés parapubliques comme Rete Ferroviaria Italiana, groupements d'entreprises), mobilisent des financements divers pour la réalisation d'objectifs qui portent à la fois sur la restructuration des infrastructures, la requalification des tissus urbains, le développement des activités économiques,

2. Entretien avec G. Constantin, directeur des fonds d'épargne à la Caisse des Dépôts et Consignations, dans *Urbapress Information*, 1998, n° 26, cité par Th. Paquot dans le dossier « Le renouvellement urbain », paru dans *Urbanisme*, 1999, n° 308, pp. 56-85.

la restauration de la qualité environnementale. À l'image du *City Challenge*, conduit en Grande-Bretagne au début des années 1990, la sélection des candidatures à un PRUSST passe par une mise en concurrence des territoires, les financements de l'État étant distribués dans le cadre d'appel d'offres (*bandi di concorso*) sur la base de critères particulièrement sélectifs.

Dans cet ensemble de dispositifs qui relèvent de la programmation négociée, les outils de développement social des quartiers occupent une place non pas centrale mais périphérique. Faisant suite au programme *Urban* de l'Union Européenne, qui connaît un certain succès dans les villes du sud de l'Italie, les contrats de quartiers sont instaurés par un décret du 30 janvier 1998 du ministère des travaux publics et portent sur des secteurs géographiques plus circonscrits, à savoir les quartiers d'habitat social situés dans des communes en crise (logements inoccupés et fort taux de chômage). Les financements sont destinés à la réhabilitation de l'habitat, à la restructuration des espaces publics, à l'expérimentation de nouvelles formes de logements dans le parc public et à la recherche de la participation des habitants à l'élaboration des projets les concernant.

## Régénération de l'intervention publique ou partenariat public-privé

Les mutations à l'intérieur des tissus urbains existants peuvent se faire selon deux modalités : celles qui s'opèrent de manière progressive dans le cadre du réseau viaire et du parcellaire existants et celles qui impliquent des changements d'affectation, un maillage plus serré du territoire par la voirie et un redécoupage foncier, (Piron O., 2002). Les acteurs du renouvellement urbain s'intéressent de manière privilégiée à cette deuxième catégorie de mutations qui, selon eux, ne peut que découler d'une intervention publique volontaire.

Les quartiers d'habitat social, comme les vastes friches industrielles des régions en déclin, ne peuvent se renouveler à l'initiative des seuls acteurs privés, car la rentabilité des investissements n'est garantie qu'à moyen terme. Cette carence de l'initiative privée constitue la justification de l'intervention publique. De plus la complexité des problèmes à traiter (qui ont trait non seulement à la requalification physique du territoire, mais aussi au développement des activités économiques et à la recherche de la cohésion sociale) rend nécessaire une implication forte des collectivités locales et des administrations. Ce diagnostic est repris par Pierre Narring, directeur adjoint du renouvellement urbain à la Caisse des Dépôts et Consignations : « Les acteurs économiques n'ont en général pas spontanément intérêt à investir dans le renouvellement urbain... Une impulsion forte est donc nécessaire pour

réinsérer les territoires dévalorisés dans le fonctionnement d'ensemble de la ville. Elle doit être assortie de moyens financiers adaptés : à la fois davantage de financements publics pour initier et amorcer la restructuration urbaine et davantage de financements privés pour développer progressivement puis conforter un processus de revalorisation et de réinsertion des secteurs concernés dans l'économie de la ville »<sup>3</sup>.

Le partage des rôles entre secteur public et secteur privé est caractéristique de l'aménagement en France depuis l'instauration en 1967 des zones d'aménagement concerté par la *loi d'orientation foncière*. C'est à l'État hier, aux collectivités locales aujourd'hui, qu'il revient non seulement de fixer un cadre d'ensemble à l'intérieur duquel prennent place les opérations particulières, mais aussi de s'impliquer directement dans la détermination des objectifs, dans la mise au point des actions à mener. Les collectivités publiques doivent assumer toute une série de tâches (mobilisation du foncier, démolitions préalables, mise à niveau des équipements...), préalablement à l'intervention des investisseurs privés qui agissent alors comme des promoteurs-constructeurs à l'échelle d'îlots urbains, ou d'une simple parcelle. Dans un tel schéma, parce que « les maîtrises d'ouvrage collectives, plus ou moins partagées, se sont montrées inefficaces », la maîtrise d'ouvrage doit être *unique et forte* et être attribuée à une seule collectivité, (Roussel F.-X., 1999, p. 65). Le « portage foncier » peut être assuré par des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte qui bénéficient de subventions ou de prêts bonifiés, (Narring P., 2004).



Turin. Friches ferroviaires en chantier.

La notion de maîtrise d'ouvrage unique n'est pas concevable dans le système politique et administratif italien. La régionalisation, engagée à partir de 1969, confère aux régions un pouvoir législatif et de larges compétences dans le domaine de la planification terri-

3. Narring P., « Une action à la mesure des enjeux », *Urbanisme dossier* « Le renouvellement urbain », *op. cit.*, p. 61.

toriale, de l'urbanisme, de la protection des paysages, de la préservation de l'environnement et du développement économique. Les lois Bassanini<sup>4</sup>, puis la réforme de la Constitution, approuvée par référendum en octobre 2001, élargissent les responsabilités de la région en matière de gouvernement du territoire et font de la subsidiarité le principe qui doit régir les rapports entre État et régions d'une part, entre régions et autorités locales de l'autre. Dès lors il n'existe plus de collectivité qui soit en mesure d'incarner l'intégralité de la puissance publique. La maîtrise d'ouvrage est donc par nature partagée entre les administrations centrales, les régions, les provinces et les communes. Et la législation italienne se montre depuis le début des années 1990 particulièrement inventive pour mettre sur pied des procédures de nature contractuelle permettant de rechercher des accords entre ces différents acteurs publics. De plus les gouvernements successifs, comme la très grande majorité des autorités régionales et locales, se montrent particulièrement favorables à des coopérations entre acteurs publics et privés.

La programmation négociée est donc fondée sur l'implication d'une pluralité d'acteurs et parmi les critères d'attribution des financements par les ministères concernés, l'intervention du privé est valorisée. Les programmes de requalification urbaine, qui concernent les grandes villes et leurs périphéries, ainsi que les communes situées dans des zones en reconversion économique, portent souvent sur de vastes friches industrielles et sont d'initiative communale. Ils associent les propriétaires de ces friches, qui sont soit des filiales de grandes entreprises industrielles, soit des sociétés publiques ou les autorités chargées de la gestion des ports. Ces acteurs privés participent de manière significative au financement des équipements nécessaires à la restructuration et à la réalisation des nouvelles constructions<sup>5</sup>. Le programme de requalification urbaine est par exemple utilisé à Turin pour la réalisation par tranches de la Spina centrale. Ce projet prévoit la création d'une nouvelle gare, la couverture de plus d'une dizaine de kilomètres de voie ferrée, la création au-dessus des nouvelles voies souterraines d'un boulevard urbain, le long duquel s'égrènent les équipements d'accueil des Jeux Olympiques, le nouveau siège de l'École Polytechnique, plusieurs jardins publics et divers programmes immobiliers. Les partenaires privés des collectivités publiques (ministère des infrastructures, région, province et Ville de Turin) sont dans ce cas Rete Ferroviaria Italiana et divers consortiums associant des investisseurs immobiliers. Il existe donc en Italie de grandes sociétés privées ou parapubliques qui interviennent comme de véritables *developers*.

Cette diversité des acteurs qui participent à la maîtrise d'ouvrage des projets est encore plus nette dans les PRUSST qui distinguent *soggetto promotore* et *soggetti proponenti* : le premier formule la demande auprès

de la région et de l'État, alors que les seconds sont parties prenantes de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets contenus dans ce programme complexe. Si le *soggetto promotore* est nécessairement une collectivité publique (province, commune, associations de communes), les *soggetti proponenti* sont extrêmement variés (agences de développement, coopératives de logements, entreprises de gestion de services urbains, parcs régionaux, communes, régions, entreprises publiques, investisseurs privés, instituts polytechniques, universités publiques ou privées). Par ailleurs l'attribution des fonds par l'État se fait dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres qui organise une concurrence entre les collectivités candidates à un PRUSST. Parmi les critères fixés pour l'obtention du programme, il y a l'obligation qu'un tiers au moins du financement soit apporté par des acteurs privés. Par ailleurs, plus la participation de ces derniers est élevée et plus la candidature obtient des points supplémentaires qui seront pris en compte lors de son examen.

## Unicité ou pluralité des échelles territoriales d'intervention

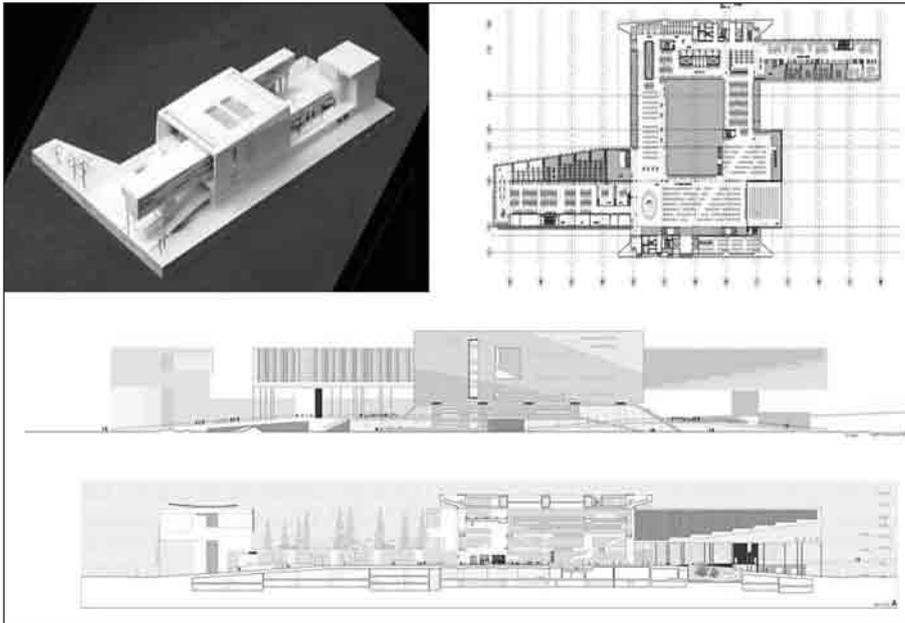
À partir du milieu des années 1990, l'action de la Délégation Interministérielle à la Ville et celle de la DATAR convergent pour faire de l'agglomération un niveau privilégié des politiques d'aide aux territoires en difficultés. Le développement social urbain doit désormais faire l'objet d'une contractualisation, non plus à l'échelon du quartier ou de la commune, mais à celui de l'agglomération. Une nouvelle procédure, le contrat d'agglomération, devient le cadre d'ensemble à l'intérieur duquel doivent se décliner les interventions de développement et les actions favorisant la cohésion sociale. Grands Projets de Villes et Opérations de Renouveau urbain constituent les moyens pour relancer des programmes de requalification urbaine et sociale aux niveaux de territoires qui de préférence doivent être à cheval sur plusieurs communes.

Les stratégies de renouvellement urbain reprennent à leur compte cette volonté de structuration des grandes agglomérations et proposent même d'aller plus loin que la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*. « L'efficacité du renouvellement urbain dépend de son insertion dans des politiques locales menées à la bonne échelle »<sup>6</sup>. Elle suppose une limitation de l'éta-

4. Lois n° 59 du 15 mars 1997 et n° 127 du 15 mai 1997.

5. Dans les quatre-vingt-onze programmes de requalification urbaine retenus par le ministère de travaux publics en 1994, le secteur privé a apporté 47 % du financement des infrastructures préalables à l'urbanisation et 88 % de celui de la construction, Santiago S. M., 2000, p. 41.

6. Narring P., *Urbanisme, op. cit.*, p. 60.



Milan, projet de nouvelle bibliothèque.

lement urbain. Une telle action volontaire ne peut émaner que d'un pouvoir d'agglomération qui, pour être légitime, doit être élu au suffrage universel direct. Après la planification urbaine dans les années 1970, le développement social urbain dans les années 1980, le renouvellement urbain constitue une nouvelle occasion de rappeler la nécessité d'une réforme du pouvoir d'agglomération. On retrouve ici le souci d'une partie de l'administration centrale de traiter avec un interlocuteur unique plutôt qu'avec une pluralité de communes en concurrence les unes avec les autres.

Depuis l'échec de la tentative d'instaurer des *città metropolitane*<sup>7</sup>, il n'existe plus en Italie de volonté de rationaliser depuis le haut l'organisation territoriale. Une réforme uniforme pour tout le territoire national est d'ailleurs inconcevable en Italie, car la compétence en matière de définition de l'organisation des autorités locales (provinces et communes) appartient aux régions. Chaque région est donc libre d'avoir sa propre législation en la matière. Plus encore que la coordination de l'action des communes appartenant à une même agglomération, le problème à résoudre est la coopération entre collectivités de rangs différents, car les compétences de développement, de planification territoriale, d'urbanisme et d'environnement sont partagées entre communes, provinces et régions. La tendance actuelle est plus à la diffusion de procédures contractuelles impliquant à la fois collectivités publiques et sujets privés. Dans le cadre de la programmation négociée, l'échelle territoriale d'intervention dépend donc du nombre et de l'étendue du réseau d'acteurs qui participe à l'élaboration du projet. Lorsque c'est une province ou une région qui a l'initiative d'un PRUSST, l'échelle d'intervention peut se limiter à un ensemble plus ou moins nombreux de communes ou

au contraire s'étendre à l'intégralité du territoire provincial ou régional. Quand ce sont les communes qui sont promotrices, elles peuvent agir en concertation avec uniquement des acteurs privés et, dans ce cas, le PRUSST porte sur un quartier bien circonscrit. Elles peuvent rechercher le partenariat avec d'autres autorités locales (provinces ou communes) et, à ce moment-là, le projet est plus complexe et porte sur un territoire plus vaste (Cremona s'associant à d'autres communes appartenant à deux régions différentes pour la mise en place d'un Parc musical). Dans les grandes métropoles, les PRUSST peuvent impliquer la seule ville-centre (Milan par exemple) ou des regroupements de communes appartenant à des secteurs géographiques particuliers (Seregno recherchant la collaboration des communes voisines dans un projet de restructuration des infrastructures de déplacements).

## Réhabilitation de l'habitat social ou redynamisation urbaine

Renouvellement et requalification sont deux termes qui recouvrent des priorités de politiques publiques différentes. En France, les actions de renouvellement urbain trouvent leur consécration avec l'adoption le 13 décembre 2000 de la loi *solidarité et renouvellement urbain*. Cette loi fait du renouvellement, au même titre que du développement durable, un des objectifs prioritaires des nouveaux outils de planification spatiale

7. La loi 142/1990 prévoit de mettre en place dans les grandes villes italiennes des cités métropolitaines qui auraient statut de provinces. Mais dans l'ensemble des régions italiennes, aucune cité métropolitaine n'a pour l'instant été créée.



Milan, Porta Vittoria. Vue aérienne.

que sont les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. Nombreuses sont les analyses qui montrent que les stratégies de renouvellement des tissus urbains sont des stratégies incrémentales à moyen et long termes qui mobilisent une pluralité d'acteurs. On peut parler de réussite de telles stratégies lorsqu'est rétabli ce que certains appellent le cercle vertueux de la croissance, qui se manifeste par une hausse des valeurs foncières et immobilières. Dans un tel contexte, le rôle des collectivités publiques est d'encadrer et d'accompagner un processus, dont le succès dépend pour beaucoup des privés qui décident de réinvestir dans des territoires jusque-là délaissés.

Qu'il s'agisse de l'administration centrale du ministère de l'Équipement, de la Caisse des Dépôts et Consignations et de ses filiales, voire des agences d'urbanisme, tous les acteurs français pensent que la fabrication de la ville ne peut résulter que de grandes opérations sous maîtrise publique. Ils sont à la recherche de gisements fonciers qui leur permettent de mener à bien ces grands projets. Il n'y aurait « pas de renouvellement urbain sans production de foncier », (Narring P., 2004). L'administration centrale, lorsqu'elle intervient à travers la mise en place d'établissements publics, ou la Caisse des Dépôts et Consignations, lorsqu'elle le fait à travers son réseau de sociétés d'économie mixte, sont à la recherche de volumes de travaux importants qui leur permettent de mobiliser leur organisation. À la différence des structures plus souples, à l'image par exemple des PACT, habitués à travailler dans les quartiers anciens, établissements publics et sociétés d'économie mixte rencontrent des difficultés pour intervenir à l'intérieur de la dentelle des tissus existants, en acquérant, au fur et à mesure des besoins, les parcelles ou les immeubles qui se libèrent. C'est pour cette raison que les représentants de la Caisse des Dépôts et Consignations appellent de leurs vœux la création d'établissements publics fonciers, agissant pour le compte des agglomérations, qui, grâce

à l'obtention de subventions d'État, pourraient non seulement procéder à des acquisitions mais aussi réaliser l'ensemble des travaux (démolition, dépollution des sols, restructuration du parcellaire) nécessaires pour produire du terrain à bâtir.

Or où se trouve le principal gisement foncier à l'intérieur des grandes agglomérations ? Si l'on laisse de côté, quelques villes industrielles en déclin de l'est ou du nord de la France, l'essentiel de ce gisement est constitué par les quartiers d'habitat social. Le renouvellement urbain apparaît dès lors comme une poursuite des actions menées en direction de ces quartiers dans le cadre des politiques de développement social urbain (HVS, DSQ, contrats de ville, zones franches urbaines, GPV...). La présentation faite dans le numéro hors-série de la revue *Urbanisme*, publié à l'initiative de l'Association des Maires de Grandes Villes de France et de la Caisse des Dépôts et Consignations est significative à ce propos. Les actions de renouvellement citées concernent, à quelques exceptions près, des projets de réhabilitation, de démolition-reconstruction et de résidentialisation, et portent sur des ensembles de logements sociaux situés dans d'anciennes zones à urbaniser en priorité ou dans d'anciennes zones d'aménagement concerté. Seules quelques villes industrielles en crise (Mulhouse, Roubaix, Saint-Étienne) mettent en place des Grands Projets de Ville dans des quartiers ouvriers, proches de leur centre-ville, où l'habitat reste particulièrement dégradé.

Si la loi du 13 décembre 2000 fait du renouvellement urbain un objectif prioritaire de la planification territoriale, elle n'instaure aucun moyen réglementaire ou financier pour atteindre un tel objectif. Il faut en effet attendre la *loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (adoptée le 1<sup>er</sup> août 2003) pour que des crédits soient alloués non plus au renouvellement urbain mais à la rénovation urbaine<sup>8</sup>. Une Agence Nationale de Rénovation Urbaine est créée pour financer des opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation ou de démolition-reconstruction de logements, de requalification d'équipements publics ou de restructuration des espaces d'activités économiques et commerciales et ce dans les zones urbaines sensibles, dont il faut rappeler qu'elles sont pour l'essentiel constituées des quartiers d'habitat social des périphéries des grandes villes. La boucle est désormais bouclée et l'attention des pouvoirs publics est ramenée aux seuls quartiers dits sensibles. Depuis le milieu des années 1950, une des priorités de l'action

8. Le changement de dénomination doit être noté : le terme de rénovation urbaine est celui employé par les ordonnances du 31 décembre 1958 qui, à côté des zones à urbaniser en priorité, mettaient en place des opérations de démolition et de reconstruction des centres-ville conduites sous maîtrise des collectivités publiques.

de l'État porte sur les espaces périphériques qui ont accueilli les grandes opérations de logement, qui ont fait, à la fin des années 1970, l'objet de réhabilitations dans le cadre des conventions Habitat et Vie Sociale, qui ont été les destinataires des politiques de Développement Social des Quartiers puis de Développement Social Urbain (années 1980), qui ont été classés en zones franches urbaines ou en zones sensibles urbaines, avant de faire l'objet, au cours des dix dernières années, de projets de renouvellement ou de rénovation. Ces espaces ont comme principales caractéristiques d'être des territoires où le sol est propriété publique et où le patrimoine immobilier appartient pour l'essentiel à des offices ou des sociétés HLM et dans une moindre mesure à la SCIC. L'intervention serait d'autant plus aisée que les acteurs concernés appartiennent tous de près ou de loin à la sphère publique.

En Italie, les différents programmes complexes, à l'exception des contrats de quartier, visent des objectifs beaucoup plus larges que le seul développement social urbain. Si les programmes de requalification urbaine concernent principalement l'aménagement de vastes zones de friches industrielles situées sur le territoire des villes-centre ou des communes de la première couronne de banlieue, les PRUSST touchent véritablement à tous les aspects du développement et de l'aménagement. Celui de Porta Vittoria, qui associe la commune de Milan et des investisseurs privés recrutés sur la base d'un appel d'offres, traite de la requalification d'un espace occupé préalablement par des installations ferroviaires et associe un programme de réhabilitation de logements sociaux, la réalisation d'un quartier de bureaux et l'implantation d'un grand équipement culturel, la *Grande Biblioteca Europea*. Celui de la Province de Varese cherche à maximiser les impacts d'une grande infrastructure, l'aéroport de Malpensa, sur le développement de l'économie locale. Celui de Vicenza, ou d'autres communes de Vénétie, associe intervention sur les réseaux d'infrastructures et requalification de territoires particuliers (centres-ville ou quartiers périphériques). Celui du *Parco musicale del Po e dell'Arda*, lancé à l'initiative de la Ville de Cremona, en association avec les communes voisines et des privés, constitue un programme de développement touristique fondé sur la requalification environnementale du fleuve et la création d'itinéraires permettant à la fois la visite des ateliers de lutherie et l'écoute de concerts dans différents édifices historiques ayant fait l'objet d'une restauration. Celui de la région côtière et lagunaire de l'est de la Vénétie, dont le promoteur est la région, traite à la fois de la protection du littoral contre les marées, de la restauration des milieux humides ou des monuments historiques, de la requalification des centres urbains et de l'amélioration du fonctionnement des équipements et des services publics. Dans certains cas extrêmes, notam-

ment lorsqu'ils portent sur un périmètre très vaste, les PRUSST ressemblent à un simple cadre formel dans lequel sont regroupés tous les projets ou les programmes en attente de financements.

En France, ce qui fait l'unité des projets qui relèvent à la fois du développement social des quartiers et du renouvellement urbain, c'est la volonté d'éviter que ne se créent des déséquilibres trop importants entre les différents territoires qui constituent les grandes



Turin, nouveau boulevard urbain.

agglomérations urbaines. En Italie, les actions élaborées dans les programmes de requalification urbaine, les PRUSST ou les contrats de quartiers sont extrêmement variées et ce qui rapproche ces procédures, c'est la volonté de développer une action publique négociée qui implique une diversité de sujets publics et privés et qui soit une alternative au système hiérarchique de planification territoriale.

## Plans et programmes : quelle articulation ?

En France, depuis le milieu des années 1970, la politique d'urbanisme fait l'objet dans un premier temps d'expérimentations limitées à un petit nombre de villes, avant d'être généralisée à tout le territoire national. Cela est vrai pour les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, les conventions Habitat et Vie Sociale puis Développement Social des Quartiers, les contrats de ville et dans une certaine mesure le renouvellement urbain. Ce qui s'expérimente à travers ces multiples initiatives émanant du ministère de l'équipement puis de celui de la ville, c'est un nouveau type de relations financières entre État, région et communes. Démarche de projet, approche intersectorielle et coordination des actions à l'échelle de l'agglomération sont les critères qui sont retenus pour

l'attribution des aides et des subventions. Dans le même temps, le système de planification territoriale n'évolue pas. Il reste fondé sur un ensemble de relations de compatibilité entre plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale et directives territoriales d'aménagement. La contractualisation devient la règle lorsqu'il s'agit des rapports financiers entre État et collectivités locales. Le respect de la norme continue à s'appliquer lorsqu'il s'agit de réglementer l'usage des sols au moyen des plans, opposables aux acteurs privés, aux habitants et aux entreprises.

La programmation négociée en Italie conserve un caractère expérimental. Pour chacun des dispositifs, le

lable de la région, n'a pas fait preuve d'une grande efficacité : au début des années 1990, rares sont les régions qui ont procédé à l'adoption de leur plan territorial et les plans régulateurs sont souvent constitués d'un ensemble complexe de normes qui est facteur de blocage des projets particuliers. Dans un tel contexte, la programmation négociée est perçue par les élus communaux et par les acteurs privés comme un moyen de sortir de cette situation d'inertie. Les programmes de requalification urbaine sont ainsi utilisés pour relancer, à l'occasion de la préparation des Jeux Olympiques de 2006, le projet de la Spina centrale qui a fait l'objet d'une première définition dans le cadre du plan régulateur approuvé par la Ville de Turin. Le PRUSST de Porta Vittoria sert à relancer la requalification d'un territoire de près de cinq cents hectares de friches qui a été identifié par le Document directeur du projet *Passante* approuvé dès 1984 par la municipalité de Milan.

La volonté est d'arriver à une coproduction des plans par les différents échelons de gouvernement du territoire. Cela passe par un assouplissement du caractère contraignant des plans d'urbanisme. Selon les régions, le plan régulateur général est remplacé soit par un Document d'encadrement (Lombardie), qui se contente de fixer de grandes orientations de politiques urbaines, soit par un plan de structures (Toscane) qui contient à la fois des orientations et des servitudes ayant trait aux systèmes environnementaux ou aux infrastructures. Les programmes complexes sont alors perçus comme un moyen privilégié d'associer les acteurs privés à la mise en œuvre des orientations fixées dans ces documents. Les plans de requalification urbaine, comme les PRUSST, jouent ce rôle et permettent, s'ils sont couplés à un accord de programme, de modifier les règles du plan régulateur, quand celui-ci est maintenu. Certaines régions vont plus loin dans cette direction, la Lombardie par exemple qui, avec la loi régionale 9/1999, a instauré les *programmi integrati d'interventi* qui ont statut de *varianti* des plans régulateurs à condition d'être en accord avec les orientations du document directeur. L'idée est l'organisation d'une négociation permanente des orientations contenues dans les plans, ce qui relativise l'importance d'une compatibilité entre plan communal, plan provincial et plan régional.

Dans l'ensemble des pays européens, il existe une volonté de faire de l'intervention dans les tissus existants une priorité des politiques d'urbanisme. Mais derrière cet objectif commun, se profilent des stratégies différentes : faut-il privilégier une action diffuse construite au gré des opportunités foncières et immobilières ou au contraire relancer de grandes opérations maîtrisées par la collectivité publique ? Quel rôle accorder aux acteurs privés ? Quelle échelle territoriale privilégier ? Les réponses à ces questions constituent autant de traits distinctifs des politiques menées en



Turin, nouvel urbanisme.

ministère des travaux publics lance un ou deux appels d'offres et ne renouvelle pas par la suite l'expérience. Les programmes de requalification urbaine font l'objet d'un appel d'offres en 1993, les PRUSST d'un en 1998 et les contrats de quartiers de deux en 1998 et 2001 et dans tous les cas le nombre de projets retenus est peu nombreux. Trois cents PRUSST sont présentés à la direction de la coordination territoriale (DICOTER) du ministère des travaux publics et moins de cinquante programmes font l'objet d'un financement. En Lombardie, sur les quatorze programmes proposés par les autorités locales, trois (Milan, provinces de Varese et Pavie) sont financés. On peut dès lors se demander pourquoi les communes acceptent de se lancer dans une démarche dont les chances de succès sont réduites.

À la fin des années 1970, l'Italie s'est dotée, à travers une série de lois régionales, d'un système de planification régionale dit en cascade : les choix établis dans le plan territorial régional font l'objet d'affinements successifs à l'échelon provincial (plan de coordination) puis communal (plan régulateur général). Ce système hiérarchique, car les plans communaux et provinciaux sont soumis à une approbation préa-

France et en Italie. Le renouvellement urbain français apparaît en effet comme une nouvelle tentative de remettre en selle les acteurs qui, depuis le milieu des années 1950, ont eu la responsabilité des grandes opérations d'aménagement. Sans maîtrise foncière préalable, sans maîtrise d'ouvrage unique, sans un volume minimum des travaux, il n'y a en effet pas d'intervention possible de la Caisse des Dépôts et Consignations et de son réseau de sociétés d'économie mixte. Il existe donc une volonté de construire une approche relativement unifiée de la question du renouvellement urbain dont l'objectif principal serait de lutter contre la ségrégation. La requalification urbaine italienne, dont il faut souligner qu'elle s'appuie sur un nombre peu élevé

de programmes, vise avant tout à expérimenter de nouvelles modalités de coopérations entre les différents acteurs publics et privés qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans et des projets d'urbanisme. Si la France est à la recherche d'une institutionnalisation de l'agglomération qui deviendrait l'acteur principal des politiques urbaines, l'Italie privilégie les procédures contractuelles qui permettraient une coproduction des décisions par les trois échelons de gouvernement du territoire que sont les communes, les provinces et les régions et ce en association étroite avec le secteur privé.

**Gilles Novarina, Paola Pucci**

## RÉFÉRENCES

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Nancéenne, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, (1999), *Vivre la ville. Les enjeux du renouvellement urbain*, contributions à la 20<sup>e</sup> Rencontre des agences d'urbanisme, Nancy.

Balducci A. (a cura di), (2000), « Le nuove politiche della governance urbana », *Territorio*, n° 13, pp. 7-141.

Bolocan Goldstein M., (2000), « La vicenda dei patti territoriali », *Territorio*, n° 13, pp. 59-69.

Boutet A., Fouchier V., Galmiche C., (2003), *La contractualisation territoriale*, Paris, DATAR, DGUHC.

Bricocoli M., (2001), « Con distacco appassionato : l'esperienza del contratto di quartiere a Cinisello Balsamo », *Territorio*, n° 19, pp. 61-67.

Granata E., (2000), « Politiche a misura di quartiere tra centro e periferie », *Territorio*, n° 13, pp. 88-96.

Monte M., Vitillo P., (2000), « I PRUSST in Lombardia : strategie, programmi, indirizzi progettuali », *Urbanistica Dossier*, n° 31.

Narring P., (2004), « L'offre foncière en renouvellement urbain », *Études foncières*, n° 107, p. 4.

Novarina G., (1996), « Du cadre de vie au développement social urbain », *Le Courrier du CNRS*, n° 82, pp. 31-34.

Novarina G. (sous la direction de), (2003), *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (a cura di), (2000), *I programmi complessi : innovazione e piano nell'Europa delle Regioni*, Milan, Il Sole 24 Ore.

Orlandin E., Sbeti F., (2000), « L'esperienze dei PRUSST nella Regione Veneto », *Urbanistica Dossier*, n° 32.

Palermo P. C., (2001), *Prove di innovazione*, Milan, Franco Angeli.

Piron O., (2002), *Le renouvellement urbain. Analyse systématique*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture.

Pucci P., (2000), « I PRUSST in Lombardia : aspetti innovativi e prospettive di approfondimento », *Territorio*, n° 13, pp. 70-79.

Roussel F.-X., (1999), « Des ambitions pour la ville », *Urbanisme dossier « Le renouvellement urbain »*, n° 308, pp. 62-66.

Santiago S. M., (2000), « L'esperienza dei programmi di riqualificazione urbana », *Territorio*, n° 14, pp. 37-47.

Sueur J.-P., (1998), *Demain, la ville*, Paris, La Documentation Française, tome 1.

Sueur J.-P., (1999), « Le renouvellement urbain », dossier, *Urbanisme*, n° 308, pp. 56-85.

Sueur J.-P., (2002), « Échelles territoriales et renouvellement urbain », *Les Manuels du Renouvellement Urbain*, n° 1, Paris, Caisse des Dépôts et Consignations.

Sueur J.-P., (2003), *Le renouvellement urbain dans les grandes villes*, hors-série, *Urbanisme*, n° 20.

---

**Gilles Novarina**, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et membre du laboratoire « Territoires », poursuit des recherches comparées sur les politiques d'urbanisme dans différents pays européens.

**Paola Pucci**, architecte-urbaniste, est chercheuse au Dipartimento « Architettura e Pianificazione » du Politecnico de Milan. Elle a collaboré à l'ouvrage *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, paru en 2003 aux Éditions Anthropos.

< gilles.novarina@free.fr >