

Marc Bonneville

LES AMBIGUÏTÉS DU RENOUVELLEMENT URBAIN EN FRANCE

EFFETS D'ANNONCE, CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

Le terme de renouvellement urbain a été introduit en France dans le titre de la « Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 dite loi SRU. Jusque-là, on utilisait d'autres termes analogiques puisés dans le lexique des procédures opérationnelles : rénovation, reconstruction, recyclage, réhabilitation, reconstruction de la ville sur elle-même, etc. S'agit-il seulement d'une innovation de vocabulaire ou bien d'orientations, de conceptions et de pratiques nouvelles ? On observe cependant que cette innovation a été de courte durée : en effet, ni le terme, ni la rhétorique du renouvellement urbain n'ont été repris par la loi d'orientation et de programmation « pour la ville et la rénovation urbaine » (loi Borloo) d'août 2003.

En fait, la notion de renouvellement urbain n'a guère été explicitée par la loi SRU¹. Les éléments de précision dont on dispose proviennent essentiellement de directives des services du ministère de l'Équipement², ainsi que de la présentation de dispositifs financiers ou des orientations données aux organismes impliqués dans le renouvellement urbain, en particulier la Caisse des dépôts et consignations et à l'ANAH. C'est aussi dans la mouvance du même Ministère que l'on peut trouver des éléments d'esquisse de cette notion et des modes d'intervention qu'elle pourrait induire.

C'est le cas de l'ouvrage publié par ce ministère, sous la plume du secrétaire permanent du Plan Urbanisme Construction Architecture, Olivier Piron (2002). Si ce texte ne constitue pas un point de vue officiel, on peut considérer qu'il représente néanmoins une lecture autorisée de la notion.

On trouve par ailleurs des éléments de commentaire et de débat dans les publications et les revues³, dont certaines gravitent autour du ministère, en particulier dans la revue *Études Foncières* publiée par l'ADEF et dans les travaux conduits par l'ADEF pour la Caisse des dépôts et consignations⁴. C'est donc dans cette littérature péri-ministérielle et dans les revues que l'on peut recueillir des éléments d'interprétation du renouvellement urbain.

Une autre façon d'approcher le renouvellement urbain consiste à examiner les premières expériences qui s'en réclament. On manque certes de recul pour apprécier des opérations qui ne sont souvent qu'à l'état de projet et qui ne sont pas très nombreuses. Cependant, elles montrent l'écart existant entre d'une part les recommandations institutionnelles et les débats théoriques, et d'autre part les mises en œuvre plus pragmatiques.

La pratique du renouvellement urbain

Jusqu'ici, le renouvellement urbain était largement pratiqué, sous d'autres dénominations. Depuis 1958⁵, le recyclage des secteurs anciens ou jugés obsolètes a été organisé à grande échelle. Les opérations de démolition-reconstruction dans des périmètres confiés à des aménageurs concernent alors essentiellement les friches industrielles et militaires, mais aussi l'ensemble des zones résidentielles qualifiées d'obsolètes dans les secteurs centraux et péri-centraux des agglomérations. L'État leur apportait son soutien en finançant le déficit des bilans financiers. Par la priorité accordée au recyclage des secteurs urbains et par l'implication de l'État, la procédure de rénovation urbaine

1. La loi d'orientation et de programmation « pour la ville et la rénovation urbaine » (loi Borloo) de juillet 2003 n'utilise pas le terme de renouvellement urbain, mais celui plus habituel de rénovation urbaine.

2. Circulaire UHC/IUH 2/6 du 21 mars 2003.

3. Club Ville-Aménagement (2001), ADEF (1998), Comby J. (2001), Piron O. (2001), Vasselin L., Badiou S., (2001), *Urbanisme* (1999).

4. Il faut citer en particulier les études conduites par l'ADEF pour la CDC Direction du Renouvellement Urbain : Comby J., Morlet O., Vilmin T., (2002) ; Comby J., Peyrou A., (2002) ; Morlet O., (2002) ; Vilmin T., Loew S., (2002).

5. Ce développement a été favorisé par les décrets du 31 décembre 1958 qui ont créé les dispositifs des opérations de Rénovation urbaine.

des années 60-70 apparaît ainsi comme une anticipation du renouvellement urbain d'aujourd'hui.

Le remplacement de la procédure de rénovation urbaine par celle des Zones d'aménagement concerté (Loi d'orientation foncière de 1967) a introduit d'autres dispositions qui ont modifié les pratiques de la rénovation urbaine. En premier lieu, la responsabilité financière des opérations, puis, après les lois de

classés en GPV (Grand Projet de Ville). S'y ajoutent les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) (112) s'adressant à des quartiers dont la situation est jugée à peine moins préoccupante, et les Zones urbaines sensibles (ZUS) (751), soit, en 2004, environ 913 quartiers qui sont classés prioritaires pour une déclinaison spécifique du renouvellement urbain.

La loi SRU a contribué à élargir les cibles du renouvellement urbain vers les secteurs dévalorisés qui n'intéressent pas les investisseurs et à considérer cette question à l'échelle des agglomérations. Il convient ainsi de souligner que les opérations placées sous l'égide du renouvellement urbain ne concernent pas seulement les quartiers périphériques d'habitat social édifiés dans les années 60-90, mais aussi, et c'est nouveau, certains quartiers péri-centraux anciens des agglomérations urbaines en décroissance qui sont classés en GPV ou ORU (Roubaix, Saint-Étienne) pour lesquels les crédits de l'État et de la CDC peuvent être mobilisés.

Le retour à une interprétation restrictive

On peut s'appuyer sur deux types de considérations pour avancer que le renouvellement urbain fait l'objet d'une interprétation restrictive par rapport à ce qu'envisageait la loi SRU.

En premier lieu, on peut interpréter le fait que la récente loi Borloo n'ait pas repris le terme de renouvellement urbain de la loi SRU comme le refus d'assumer son héritage et ses objectifs, pour revenir à la conception plus traditionnelle de la rénovation urbaine. Le changement ne se limite pas à la terminologie car il a également apporté des infléchissements notables. Selon Ph. Méjean (2003), la loi cible essentiellement les zones sensibles des banlieues classées en GPV, ZUS, l'échelle des quartiers et non des agglomérations, la question du logement et non celle de la diversification des usages. On serait ainsi revenu à une conception restrictive du renouvellement urbain, qui privilégierait essentiellement les quartiers sensibles et les procédures de démolition/reconstruction des logements sociaux.

En second lieu, on observe, à l'épreuve des réalités de terrain (économiques, sociales, politiques et institutionnelles), que les pratiques du renouvellement urbain sont souvent mises en œuvre de façon restrictive. Les premières observations montrent que la labellisation renouvellement urbain se révèle ambiguë à l'usage. Comme c'est souvent le cas en France, c'est moins la nature de l'intervention de recyclage qui justifie ce label que le fait de s'inscrire dans des situations et des procédures labellisées. Ainsi dans les textes récents émanant du ministère de l'Équipement⁶ et



Lyon : l'entrée dans le renouvellement urbain.

décentralisation de 1982-85, celle de leur programmation, ont été transférées aux communes. En second lieu, le financement des opérations s'est progressivement modifié, les opérations devant dégager suffisamment de ressources en optimisant la rente foncière pour financer l'essentiel des équipements publics. Cette logique d'équilibrage du bilan entre les recettes et les dépenses a conduit à privilégier les opérations qui étaient « dans le marché » et donc, de façon sélective, la rénovation des secteurs urbains à fort potentiel de revalorisation.

La rénovation urbaine n'a ainsi jamais cessé de recycler les tissus urbains anciens, soit de façon spontanée, soit à l'initiative des acteurs publics. Les années 90 ont cependant déplacé l'attention vers les quartiers d'habitat social. Leur dévalorisation, considérée comme difficilement réversible en l'absence d'une forte intervention publique, les a désignés comme des cibles du renouvellement urbain. Dès 1990, l'idée de procéder à des démolitions a commencé à s'imposer. La politique de la ville a ainsi identifié une géographie des sites d'intervention prioritaires éligibles à des opérations de rénovation/renouvellement urbain soutenues par une intervention publique lourde. Cette typologie mise en place par la seconde génération des contrats de ville (2000-2006), et élargie en 2003, a introduit une hiérarchie parmi ces quartiers prioritaires concernés par le renouvellement urbain. Ceux dont la situation est la plus préoccupante (50) sont

6. Circulaire UHC/IUH 2/6 du 21 mars 2003.

dans le vocabulaire des DDE ou des chargés d'opération des villes, les opérations de recyclage classiques, même lorsqu'elles nécessitent un fort appui des finances locales et visent à un retournement du marché immobilier, ne sont pas considérées comme relevant du renouvellement urbain. En fait, cette dénomination ne s'applique qu'aux seuls sites classés en GPV, ZUS et ORU par le contrat de ville. En conséquence, les secteurs qui peuvent entrer dans la catégorie du renouvellement urbain ne sont que ceux qui figurent dans les contrats de ville et qui, à ce titre, peuvent seuls bénéficier des crédits de l'État. De la même façon, la CDC réserve ses subventions et ses aides au renouvellement urbain à ces mêmes quartiers. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise, le renouvellement urbain ne concerne que les quartiers de logements sociaux ou des copropriétés en difficulté des années 60-90 puisqu'il n'y a pratiquement pas de quartiers plus anciens classés en GPV, ZUS ou ORU. En revanche, les interventions développées sur de vastes sites en tissu urbain ancien (par exemple, dans l'agglomération lyonnaise, celles de Vaise et de Lyon-Confluence), qui ont pour objet de reconverter des zones péri-centrales jugées obsolètes ou occupées par des friches industrielles, ne relèvent pas du label, ni des financements du renouvellement urbain.

Dualité et paradoxes

La réalité du renouvellement urbain semble ainsi proposer un double régime de renouvellement urbain :

- Celui des opérations labellisées qui concernent les secteurs d'habitat social ou dégradé, ainsi que les friches urbaines qui sont considérées comme étant hors marché. Ce sont celles qui bénéficient des soutiens financiers de l'État. L'application du renouvellement urbain «labellisé» s'y décline en fait comme une nouvelle relance de la politique de la ville, selon la même géographie des quartiers prioritaires. Dans cette continuité, les innovations résident plus dans l'augmentation des moyens financiers et des projets de démolition que dans un changement fondamental des processus. En particulier, la définition d'usages nouveaux, les questions de réversibilité des situations dégradées, de la revalorisation immobilière et sociale, ne peuvent que difficilement y recevoir des réponses à la hauteur des enjeux. La stratégie de la table rase paraît s'y imposer pour acter les pertes, devant l'impossibilité d'une réversibilité par la seule intervention du marché. Mais les espoirs de renouvellement y demeurent faibles dans la mesure où il n'y a guère de propositions alternatives consistantes pour renouveler les usages. Dans ces conditions, les opérations peuvent difficilement engager une stratégie de rupture, et les conditions d'un re-développement et d'un retour dans le marché n'y sont pas réunies. Ainsi, c'est para-

doxalement dans les secteurs qui sont labellisés «renouvellement urbain» que les chances de voir s'engager ce processus sont sans doute les plus modestes, malgré les soutiens publics importants qui leur sont accordés.

- Celui des opérations qui mettent en œuvre le renouvellement urbain dans une logique de retour sur le marché immobilier. Le plus souvent non labellisées, elles sont renvoyées aux modes d'intervention classiques, vers les financements des collectivités locales et les mécanismes du marché immobilier. Mais les possibilités d'opérer une rupture avec le marché et avec les usages antérieurs y apparaissent plus réalistes, essentiellement dans les opérations de rénovation urbaine situées à proximité des centres villes. Elles ont une capacité supérieure à attirer des projets nouveaux et des investisseurs pour les financer. De façon paradoxale, le renouvellement urbain est ainsi plus aisé à opérer dans les secteurs qui ne sont pas labellisés. C'est là que l'on peut trouver les processus de recyclage-revalorisation, grâce aux investissements des budgets locaux, et à l'instauration de mixités fonctionnelles et sociales lorsque les politiques locales font preuve de courage politique.

Rupture ou continuité ?

À la lecture de la loi SRU et de certains écrits d'une part, et d'autre part à la lecture de la loi Borloo et à l'observation des pratiques, se dégagent deux postures différenciées.

- La première envisage le renouvellement urbain comme un processus de rupture, en privilégiant une logique de revalorisation immobilière et de retour aux mécanismes du marché. Pour certains auteurs



Saint-Étienne : quartier du Crêt du Roc en renouvellement urbain. Immeubles de passementier du XIX^e siècle.

(Piron O., 2002 ; Comby J., 2001) en effet, le renouvellement urbain suppose un changement d'usage et une rupture avec la situation et les usages antérieurs. Alors que jusqu'ici la rénovation et la réhabilitation étaient plutôt conçues comme un recyclage dans une

certaine continuité, le renouvellement devrait au contraire privilégier une rupture par rapport aux pratiques d'amélioration progressive de l'existant, de revalorisation *in situ*. Dans cette interprétation, la rupture avec l'état initial doit viser à acter les pertes et à renoncer à une simple modernisation « qui serait un erreur grave ». Cette démarche de rupture et de la table rase est justifiée, selon J. Comby et O. Piron, par la nécessité d'introduire des mécanismes économiques permettant d'inverser le cycle dévalorisation/revalorisation des valeurs immobilières et d'amorcer la revalorisation. Pour ces deux auteurs la logique des opérations de renouvellement doit être de dégager de la valeur. Celle-ci doit bénéficier aux acteurs publics afin que leur intervention puisse véritablement casser la spirale de dévalorisation et que leurs investissements ne soient pas faits à fonds perdus. Elle doit aussi offrir des perspectives de profit aux investisseurs que l'on veut attirer et aux propriétaires que l'on souhaite associer. Le choix de la rupture est ainsi présenté comme pouvant seul permettre le retour au niveau de qualité du reste de l'agglomération et à attirer des

acteurs privés, les logiques de marché et les changements d'usage radical des zones à renouveler. En outre, elles semblent pouvoir s'appliquer aux tissus urbains anciens et aux friches urbaines qui sont dévalorisés et de statut privé, plutôt qu'aux quartiers d'habitat social où l'appropriation publique est importante.

- La seconde posture s'inscrit moins en rupture que dans la continuité avec les interventions précédentes de la politique de la ville, en privilégiant les quartiers sociaux et une approche sociale du renouvellement urbain. Elle met davantage l'accent sur le traitement de la question du logement social dévalorisé que sur la diversification des fonctions ou la réinsertion des quartiers dans les logiques de marché. Elle représente ainsi une extension de la logique déjà présente dans les GPV à d'autres quartiers. La notion de renouvellement urbain y apparaît plus centrée sur les quartiers que sur le renouvellement des agglomérations. La loi Borloo, qui se situe plutôt dans cette logique, paraît avoir renforcé cette conception du renouvellement urbain au détriment de la précédente.

Il apparaît donc difficile de considérer le renouvellement urbain d'une façon uniforme, en raison de la diversité des contextes et des contenus qu'il recouvre. Cette notion polysémique est utilisée pour traiter de processus et de réalités très différents. On propose de l'analyser dans trois types de contextes différents pour en faire ressortir la diversité.

Dans les quartiers d'habitat social

En mettant l'accent sur l'accroissement des démolitions et les stratégies de la table rase, les opérations engagées dans les quartiers désignés par la géographie des sites prioritaires (GPV, ZUS, ORU) illustrent plutôt une amplification qu'une rupture avec les politiques précédentes. La démolition y apparaît comme l'ultime recours après l'échec des tentatives de réhabilitation et d'insertion. La rénovation urbaine, et non le renouvellement urbain, telle que la conçoit la loi Borloo, a encore davantage mis l'accent sur cette logique d'éradication physique plutôt que sur les composantes du renouvellement après démolition. Les pratiques qui se mettent en place sont certes diverses⁷, mais, dans la majorité des cas, elles fonctionnent autour de quelques constantes que l'on a pu relever dans le contexte de la région Rhône-Alpes :

- Le traitement de la question du logement social s'impose comme une thématique dominante et souvent



Démolition de la « muraille de Chine », quartier Montchovet, Saint-Étienne.

investisseurs. Pour réussir, cette démarche doit être appuyée par l'octroi d'avantages comparatifs suffisamment attractifs. Ces orientations coûteuses pour les budgets publics ne sont justifiées que par l'espoir de revenir à une situation normalisée qui pourra dégager des plus-values. Celles-ci pourront alors dédommager les acteurs publics de leurs investissements faits à perte pendant la première phase de remise à niveau. Pour les « théoriciens » du renouvellement urbain, c'est précisément l'aspect radical de cette solution qui peut assurer le succès du renouvellement urbain.

Ces propositions privilégient clairement une approche économique du renouvellement urbain. Elles se réfèrent explicitement à l'expérience du renouvellement urbain britannique qui favorise le rôle des

7. La mise en place de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) comme organisme centralisé d'instruction et de financement des opérations de renouvellement urbain peut être de nature à renforcer les approches aménagistes plutôt qu'économiques ou sociales. Elle risque en effet d'introduire une plus grande distance entre les processus de décision et les dynamiques locales qui sont davantage à même de mobiliser les acteurs sociaux et économiques proches du terrain.

unique : il s'agit d'éliminer des concentrations socio-résidentielles dysfonctionnantes en les éparpillant ailleurs ou en les relogant sur place dans de petites unités.

- La stigmatisation des formes architecturales jugées obsolètes. À partir de critères qui ne paraissent pas toujours convaincants (Genestier P., 2003), on impute aux tours et aux barres qui marquent fortement les paysages les dysfonctionnements de ces quartiers. Elles sont vouées à la démolition au nom d'une sorte de délit de faciès d'architecture et d'urbanisme.
- le traitement des questions du logement social et le renouvellement du quartier sont essentiellement appréhendés à l'échelle du quartier et non de l'agglomération.
- Les actions reposent en majorité sur les acteurs et les investissements publics, même si l'on peut trouver des exceptions intéressantes (cas du quartier de Montchovet à Saint-Étienne).
- Le renouvellement et la diversification des fonctions sont affichés comme des objectifs, mais les projets qui vont dans ce sens demeurent très limités.
- Le retour de ces quartiers dans la normalité du marché immobilier n'est pas réalisé et ne constitue pas toujours un objectif prioritaire. Les acteurs publics restent majoritaires et les acteurs ou les investisseurs privés sont rares ou servent d'alibi.

À quelques rares exceptions près, on observe ainsi que le renouvellement urbain dans ces quartiers n'apporte pas de véritable rupture avec les politiques précédentes. Il a certes incontestablement multiplié les interventions et mis en place des solutions plus radicales en amplifiant les démolitions. Mais il s'inscrit dans la continuité de politiques précédentes dans la mesure où les références de l'action publique n'ont pas fondamentalement changé. Or les politiques ont démontré jusqu'ici une certaine incapacité à remettre ces quartiers dans un fonctionnement « normal » de la ville, à promouvoir la mixité des fonctions et des populations.

Cette continuité doit être replacée dans l'histoire de ces quartiers pour souligner qu'ils ont toujours été traités de façon spécifique. Ainsi, après avoir produit des quartiers d'habitat social spécifiques (et indirectement contribué à la mise en place des ségrégations résidentielles), l'État et les acteurs publics locaux ont ensuite mis en place des politiques spécifiques pour traiter ces quartiers. Aujourd'hui, ils proposent encore de réserver le renouvellement urbain de façon spécifique à ces mêmes quartiers.

Cette conception, qui fait perdurer et entretient la spécificité de ces quartiers, n'est-elle pas révélatrice d'une approche française récurrente ? Elle nous paraît porteuse de la logique constante de spécialisation et d'enfermement de ces quartiers dans leur statut de spécificité. Elle reprend aussi la démarche qui cherche à résoudre les problèmes sociaux qui ont leur origine

ailleurs par des solutions urbaines, par des interventions sur l'habitat et le cadre physique. Ce faisant, elle continue de privilégier une approche par l'espace plutôt que par les populations comme cela est pratiqué dans les pays anglo-saxons⁸. Cette approche par l'espace et par le bâti ne risque-t-elle pas de conduire aux mêmes échecs que ceux que l'on entend réparer ?

Dans les secteurs urbains ouverts aux logiques du marché immobilier

Ces secteurs situés en zone péri-centrale présentent des cas qui correspondent bien aux logiques du renouvellement urbain. Il s'agit de friches industrielles, militaires ou urbaines, ou bien de zones résidentielles dévalorisées parce que obsolètes et désinvesties. Souvent bien insérées à proximité des quartiers centraux et bien desservies par les transports en commun, elles offrent des possibilités bien plus aisées de recyclage. Ces possibilités existent dès lors que les marchés immobiliers sont suffisamment actifs et que des investisseurs sont demandeurs de sites de développement. On se retrouve alors dans un cas de figure classique de rénovation urbaine que l'on peut ranger sous la nouvelle dénomination de renouvellement urbain. Ces opérations sont clairement conçues dans une logique d'aménagement et de produits pour le marché immobilier, ce qui implique un changement de leur vocation originelle. Les acteurs privés, en particulier les investisseurs, y jouent un rôle essentiel.



Lyon : Vaise, Zac Berthet. Le renouvellement urbain sur une friche industrielle. Immeubles de bureaux de la société Aventus.

L'agglomération lyonnaise offre ainsi une large gamme d'opérations de renouvellement urbain de ce type, conduites sous forme de ZAC ou selon des initiatives privées. N'étant pas répertoriées dans les sites prioritaires du contrat de ville, elles ne sont pas labellisées comme des opérations de renouvellement

8. Pour reprendre les termes de Jacques Donzelot, (2001).

urbain et ne bénéficient pas des aides de l'État. En revanche, il faut souligner que les opérations les plus importantes, et toutes celles qui sont traitées sous forme de ZAC, ne sont mises en place que grâce à l'action volontariste et aux subventions d'équilibre du Grand Lyon et des communes. Ainsi toutes les ZAC de renouvellement urbain présentent des budgets déficitaires. Le Grand Lyon et les communes sont



M. Bonneville

Lyon : Vaise, Zac Berthet. Le renouvellement urbain sur une friche industrielle. Immeubles de bureaux de la société Aventis.

contraints d'utiliser la pratique du *gap funding* pour assurer le financement du différentiel entre le prix de revient des opérations d'aménagement et le prix acceptable par le marché pour l'acquisition des terrains aménagés. Ces subventions sont consenties soit directement sur le budget des opérations, soit indirectement par la réalisation d'infrastructures et d'équipements pour ou à proximité des opérations.

Deux exemples permettent d'illustrer ce type de montage :

- Le premier est celui du quartier de l'Industrie à Vaise (Lyon 9^e). Il s'agit d'un secteur en bordure de la Saône qui était occupé en majorité par des entrepôts et des friches industrielles. En vue de la reconversion de l'ensemble du quartier, de très importants équipements publics y ont été apportés : ligne et stations de métro,

interconnexion avec la gare SNCF, aménagements routiers et contournement autoroutier pour désengorger le site. Afin d'aménager une partie du site, le Grand Lyon a mis en place deux ZAC. L'objectif était de proposer les terrains aménagés à des entreprises de haute technologie que la ville de Lyon voulait conserver. Les terrains équipés ont été cédés à des investisseurs ou à des entreprises à des prix notoirement inférieurs au prix du marché, en particulier pour la société Infogrames. Si l'on examine le budget de la première ZAC, il n'est équilibré que grâce aux subventions des collectivités lyonnaises qui couvrent 80 % des dépenses. Les recettes provenant de la vente des terrains à Infogrames ne figurent pas dans le budget de l'opération. Une part importante des dépenses d'équipements publics de l'opération ne lui est pas imputée, pas plus que celles du financement des grandes infrastructures qui ont été réalisées dans le quartier. Le budget de la seconde tranche de l'opération (ZAC du Nord) montée de façon plus classique fait tout de même apparaître une subvention publique qui couvre 64 % des dépenses.

Cet exemple illustre que même les opérations de renouvellement urbain qui sont bien situées et destinées à des usages de bureaux, de commerce et de loisirs, ou de logement privé, c'est-à-dire au marché immobilier, ne sont pas réalisables sans d'importantes contributions publiques. Dans le cas de Vaise Industrie, elles sont justifiées par des considérations de politique économique et d'emploi, et par l'espoir de récupérer les investissements publics par les recettes fiscales à venir.

Dans le même secteur de Vaise, la ZAC Berthet présente un autre cas de figure qui nuance ce constat. Il s'agit d'une ZAC réalisée par un aménageur privé qui vise à recycler une friche industrielle de 14,5 hectares libérés par l'entreprise Rhodiacéta. Celle-ci a souhaité valoriser ce patrimoine par un programme de bureaux et de logements privés de 145 000 m². L'opération a bénéficié de la réalisation d'importantes infrastructures par le Grand Lyon et la ville de Lyon (ouverture d'une station de métro, voiries d'accès au tunnel routier, voiries primaires, équipements scolaires, sociaux et sanitaires, espaces verts) et d'aménagements réalisés dans le centre du quartier de Vaise, qui n'ont pas été imputés sur son budget. Mais elles ont créé les conditions nécessaires pour placer ce quartier dans une situation immobilière attractive qu'il n'avait pas jusque-là. La forte densification du projet et une conjoncture immobilière redevenue favorable lui ont, semble-t-il, permis d'équilibrer ses comptes et même de dégager des excédents, tout en assurant la production des équipements publics nécessaires à son fonctionnement. Cette opération montre que dans un contexte immobilier favorable et porteur, mais aussi grâce à un très important investissement public sur l'environnement du quartier, le renouvellement urbain peut se réaliser sans financement public direct.

Dans les secteurs urbains anciens hors marché

Le renouvellement s'avère beaucoup plus problématique lorsqu'il s'applique à des secteurs anciens situés dans des villes où le marché immobilier est déprimé et où les investisseurs privés sont rares ou absents. Des opérations sont ainsi en cours à Roubaix, Saint-Étienne, Bordeaux, ou Mulhouse, et d'une façon plus générale dans certaines villes d'ancienne industrie et même dans certaines villes moyennes où les processus de dévalorisation apparaissent difficilement réversibles (Nguyen J.-L., 2004). Les interventions publiques doivent ici composer avec des propriétaires et des logiques privés. Dans ces situations, qui sont celles qui correspondent à celles qu'ont analysées O. Piron et J. Comby, comment les actions et les investissements publics peuvent-ils réamorcer une dynamique de renouvellement urbain et recréer les conditions d'un marché immobilier attractif? Comment mobiliser les propriétaires privés qui sont atones?

Précisément les dispositifs GPV, ZUS ou ORU appliqués aux quartiers de ces villes sont-ils en mesure de stimuler le renouvellement urbain? La remise à niveau des valeurs immobilières par les investissements publics requiert des efforts considérables dont les conséquences et les effets de levier sont incertains. La réintroduction des dynamiques de marché s'avère particulièrement difficile lorsque c'est l'ensemble d'une ville qui se trouve hors marché. Dans ces conditions, quelle peut être l'efficacité des dispositifs et des subventions qu'apportent l'État et la CDC dans ces opérations? Quels doivent être leur forme, leur niveau et leur durée pour remettre ces quartiers sur le marché? Peuvent-ils pallier les carences des systèmes immobiliers, et donc des systèmes économiques locaux?

On peut tenter de répondre à ces questions en considérant deux cas particuliers :

- le cas de Roubaix est le plus avancé et, à certains égards, le plus intéressant. À l'intérieur de l'agglomération lilloise, la ville présente une situation marquée par la désindustrialisation et fortement déprimée qui a conduit à classer le centre de la commune en Zone Franche urbaine (Morlet O., 2002). L'effort de renouvellement de friches urbaines a été engagé dès 1995, avec un soutien très important de la ville, de la Communauté Urbaine, de l'État et de la CDC, et la mise en place de la SEM « Ville Renouvelée ». Il s'est organisé autour de l'installation de trois projets-phare, un centre de boutiques de fabricants Mc Arthur Glen, de niveau régional et international, un centre commercial avec un hypermarché, un pôle de loisirs composé d'un multiplex et d'un musée, auxquels se sont ajoutées quelques opérations de promotion immobilière privées. Ces implantations ont été très fortement soutenues par les acteurs publics pour ce qui

concerne les démolitions, l'aménagement des terrains et leur mise à disposition gratuite; mais aussi par l'extension des lignes de métro et de tramway, l'aménagement de parcs de stationnement, des travaux de voirie, la requalification des espaces publics et la mise en place d'une structure de gestion et d'animation du commerce en centre ville. Ces actions coordonnées donnent à cette opération l'allure d'un projet global et cohérent, dont la réalisation n'était pas envisageable sans un très fort engagement financier public. Les bilans des deux opérations de ZAC montrent que les engagements publics représentent 90 % et 82 % des recettes. Si on ajoute l'ensemble des investissements externes (partie des infrastructures de métro, tramway, voirie), équipements et espaces publics, ainsi que de la réhabilitation d'immeubles, les investissements publics apparaissent quatre fois supérieurs à ceux réalisés par les acteurs privés. Les seuls coûts de recyclage du foncier s'élèvent à 262 euros/m² et le total des investissements publics dans le centre ville présente un ratio de 4021 euros par habitant. Le cas de Roubaix montre aussi que les investisseurs privés n'acceptent d'investir que si les collectivités consentent à prendre à leur compte les charges et les risques fonciers, ainsi que les équipements nécessaires à la création des externalités économiques. Pour ce qui est des activités commerciales, ils n'investissent pas dans les acquisitions foncières puisqu'ils utilisent la formule du bail, et pas toujours dans la construction.

En ce qui concerne les effets de levier des investissements publics, et si on ne considère pas les retombées économiques ou fiscales futures, ils apparaissent donc fort modestes comparés à ce que l'on peut obser-



Saint-Étienne : quartier Beaubrun-Tarentaise en renouvellement urbain.

ver, par exemple au Royaume-Uni. De même, on n'observe pas d'impacts réels sur le marché immobilier local, aussi bien pour les prix qui demeurent à un niveau bas que pour l'activité immobilière privée. Les rares projets de construction résidentielle privés n'ont pu voir le jour que grâce à un allègement des charges

foncières ou à la mise à disposition gratuite des terrains par les collectivités locales. Si les effets des investissements publics sur la revalorisation du centre ville doivent être appréciés sur le long terme, le retour aux mécanismes de marché paraît une perspective encore très éloignée.

• Le cas de Saint-Étienne apporte un autre éclairage. Aux côtés des quartiers d'habitat social, le GPV mis en place inclut également deux quartiers anciens péri-centraux qui manifestent les signes d'une dévalorisation sociale et économique : le quartier du Crêt de Roc et celui de Tarentaise-Beaubrun-Séverine. On



M. Bonneville

Saint-Étienne : quartier du Crêt de Roc en renouvellement urbain avec immeubles déjà réhabilités.

ne peut pas encore observer de résultats concrets car le renouvellement de ces quartiers n'en est aujourd'hui qu'à l'état de projet. Mais les dispositifs proposés préfigurent une orientation intéressante. Face aux carences des investissements privés et dans un contexte de marché immobilier déprimé, la municipalité mise sur l'intervention d'un opérateur foncier qui est un Établissement public (EPORA), dont les missions habituelles sont d'acquérir et de rénover les friches industrielles. Dans le cas des deux quartiers visés, EPORA aurait aussi pour mission d'acquérir les immeubles dégradés (habitat et activités) et de procéder aux démolitions. Les terrains seraient ensuite cédés à la SEM locale d'aménagement (SEDL) qui interviendrait comme aménageur. Mais cette cession serait consentie à hauteur de 40 % du prix des terrains, 60 % du coût étant couverts par des subventions provenant de la ville, du FEDER et de l'ANRU. La mise en place d'une Opération de Traitement de l'Habitat Ancien (OTAH) dans le cadre d'une Convention Publique d'Aménagement, confiée à la SEDL associée au CALL-PACT, a pour objectif d'offrir une palette diversifiée d'interventions. À côté des opérations de démolition, elle utilisera une

gamme d'outils variés (PRI, RHI, ZPPAUP associés à un dispositif de DUP) pour des acquisitions-améliorations. L'aménageur procèdera à des acquisitions d'immeubles à réhabiliter en vue de les céder à des investisseurs qui bénéficieront de déductions fiscales (loi Malraux), et dans d'autres cas à des promoteurs privés ou sociaux. Par ailleurs, une OPAH Renouvellement urbain est instaurée pour inciter les propriétaires à réhabiliter leurs immeubles.

Ces dispositifs illustrent des évolutions importantes dans les modes d'intervention de la ville de Saint-Étienne. En premier lieu, ils entérinent le fait que le renouvellement urbain des quartiers anciens en difficulté requiert une forte contribution financière publique, et en particulier en provenance de l'État. La logique du montage est de mettre le renouvellement urbain dans des prix compatibles avec le marché, le différentiel de prix et de mise à niveau étant assuré par les subventions publiques. Elle parie aussi sur le fait que le renouvellement urbain doit permettre de retendre le marché pour générer une reprise des investissements privés, pour produire un habitat nouveau et accueillir de nouvelles populations solvables. Il s'agit bien d'une stratégie de remise dans le marché et de renouvellement social.

En second lieu, la stratégie vise à associer les acteurs publics et privés dans les interventions de réhabilitation et de restructuration immobilière. La capacité d'attirer des investisseurs privés et de monter avec eux des partenariats représente un objectif affiché.

En troisième lieu, le renouvellement urbain dans le cadre du GPV paraît avoir des effets notables dans le renouvellement de la scène des acteurs locaux. Il a suscité une forte mobilisation des acteurs publics locaux et l'apparition de nouveaux acteurs (GIP). Les services municipaux se sont fortement impliqués et renforcés, la SEDL a élargi son champ d'action pour devenir un véritable opérateur immobilier et EPORA s'est impliqué dans le renouvellement de l'habitat. La DDE a joué un rôle moteur dans cette évolution. Il faut aussi souligner que le projet de renouvellement urbain a incontestablement été l'occasion de développer une dynamique partenariale qui n'existait pas jusqu'ici et de renforcer de façon importante les capacités d'expertise locale, ce qui constitue un progrès réel.

L'application du renouvellement urbain aux quartiers anciens dévalorisés apparaît porteuse d'évolutions nouvelles. Du point de vue de l'État, elle manifeste une prise de conscience que ces quartiers présentent des handicaps souvent comparables à ceux des quartiers sociaux et que les collectivités locales n'ont pas les capacités, à elles seules, de les résorber. Il est vrai que certains avaient déjà bénéficié de l'application des dispositifs du Développement Social Urbain, sans résultats très convaincants.

Depuis 2000, leur nombre s'est accru et l'on est passé à des procédures plus lourdes avec les GPV et les ORU. En fait, le renouvellement urbain appliqué à ces quartiers revient à construire une légitimité nouvelle de l'intervention de l'État sur des zones urbaines qui n'entraient pas jusqu'ici dans ses priorités. Il s'agit en quelque sorte d'un retour de l'État sur une scène qu'il avait quittée en 1967 lorsqu'il avait renoncé à financer les opérations de rénovation urbaine. Mais les interventions publiques dans ces quartiers ne peuvent procéder d'une simple extension des dispositifs et des objectifs qui sont mis en œuvre dans les quartiers sensibles d'habitat social. Les contextes étant très différents, l'État est conduit à apporter son soutien à des politiques d'acquisition foncière et d'aménagement, à des propriétaires privés, pour des usages privés diversifiés. L'État entre ainsi dans des partenariats plus complexes, comme le font depuis longtemps les collectivités locales. Ce retour de l'État dans un champ qu'il avait abandonné représente une évolution importante dépassant les horizons « indépensables » de la politique de la ville qui se cantonnait, pour l'essentiel, aux quartiers d'habitat social et aux politiques du logement social. Il ouvre d'autres perspectives, plus complexes et pas forcément plus aisées à réaliser. Il reste limité aux quartiers anciens et aux villes qui sont dans les situations les plus difficiles, en se conformant à des critères de solidarité nationale. Cependant, c'est une nouvelle géographie des sites prioritaires qui se dessine, et avec elle, d'autres modes de faire.

De la difficulté de faire des choix

Le renouvellement urbain, tel qu'il est pratiqué révèle en fait les contradictions des politiques publiques d'aménagement et de l'habitat. Il ne peut en effet engager un processus de revalorisation que s'il parvient à réinsérer les secteurs dévalorisés dans le fonctionnement des marchés immobiliers et à attirer les investisseurs privés. Mais ce processus a précisément pour effet d'exclure les populations, les usages et les secteurs qui ne sont pas solvables aux conditions du marché. Les acteurs publics se trouvent ainsi placés devant un dilemme :

- poursuivre dans la voie du développement social urbain en privilégiant le traitement des quartiers et

RÉFÉRENCES

- ADEF, (1998), *Reconstruire la ville sur la ville*.
 Club Ville-Aménagement, (2001), *Fabriquer la ville*, La Documentation Française.
 Comby J., (2001), « Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain », *Études Foncières*, n° 89.



M. Bonneville
 Saint-Étienne : quartier du Crêt du Roc. Vieux immeubles des passementiers et îlot rénové.

des populations qui correspondent à ce profil. On a montré que cela revient à s'inscrire dans la continuité de politiques classiques mais aux résultats limités, même si on recourt à des solutions plus radicales en amplifiant les démolitions. Cette voie semble porteuse du maintien de la spécialisation et de l'enfermement de ces quartiers dans leur statut particulier ;

- promouvoir une stratégie de rupture et accepter les risques et les conséquences des logiques du marché immobilier. C'est aussi accepter que le renouvellement urbain soit synonyme de renouvellement social, s'il vise à normaliser le fonctionnement de la ville, à rétablir les possibilités de mobilité résidentielle, la mixité des usages et des fonctions, aux conditions du marché. Cette voie laisse entière la question de l'exclusion sociale du relogement des populations modestes.

Pour l'instant, les termes de ce dilemme ne sont pas nettement posés, même si la première option est celle qui semble prévaloir. Il semble plutôt que l'on adopte des postures différentes selon les contextes géographiques et politiques locaux, des demi-mesures ou des positions mixtes. De cette façon, en dépit de l'effet d'annonce ou de mode du vocabulaire, on risque de perpétuer, pour l'essentiel, ce qui se faisait déjà, de se situer plutôt en continuité qu'en rupture.

Marc Bonneville

Comby J., Morlet O., Vilmin T., (2002), *L'articulation des investissements publics et privés dans les opérations de renouvellement urbain*, rapport méthodologique, ADEF.

Comby J., Peyrou A., (2002), *L'articulation des investissements publics et privés dans les opérations de renouvellement urbain*, note d'étape, ronéoté.

- Donzelot J., (2001), *La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire*, 2001 PLUS n° 56, Ministère de l'Équipement-DRAST.
- Genestier P., (2003), « Pourquoi démolir les grands ensembles ? », *Cahiers du CRDSU*, n° 38.
- Méjean P., (2003), « La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo », *Études Foncières*, n° 106.
- Morlet O., (2002), *L'articulation des investissements publics et privés dans les opérations de renouvellement urbain. Le cas du centre de Roubaix*, ADEF, ronéoté.
- Nguyen J.-L., (2004), « L'offre foncière en renouvellement urbain », *Études Foncières*, n° 107.
- Piron O., (2001), « Le financement du renouvellement urbain », *Études Foncières*, n° 90.
- Piron O., (2002), *Renouvellement urbain. Analyse systématique*, PUCA, coll. « Recherches », Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- Vasselin L., Badiou S., (2001), « L'action de l'État pour le renouvellement urbain », *Études Foncières*, n° 93.
- Vilmin T., Loew S., (2002), *L'articulation des investissements publics et privés dans les opérations de renouvellement urbain. Le quartier de Paddington*, ADEF, ronéoté.
- Urbanisme*, (1999), *Le renouvellement urbain*, n° 308, octobre.

Marc Bonneville est professeur en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon 2. Membre de l'UMR CNRS « Environnement, Villes et Sociétés », il est directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon. Ses travaux de recherche portent essentiellement sur les processus de métropolisation et les politiques d'aménagement et de planification urbaine françaises et étrangères, en Italie, dans les pays anglo-saxons et en Russie. Il est notamment l'auteur des ouvrages *Lyon, métropole ou euro-cité*, Anthropos ; *L'émergence d'un marché immobilier en Russie*, L'Harmattan et a participé à la rédaction de *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie* (sous la dir. de G. Novarina), ed. Anthropos.

< bonnevil@univ-lyon2.fr >