

## **Atelier 3**

Colloque de Nantes

14/15 février 2002

### **Réaménagement et renouvellement urbain : quel positionnement, quelles méthodes ?**

*Responsabilité, complexité, prise en compte des échelles de temps et des préoccupations des différents acteurs (bailleurs, élus, promoteurs, habitants)... Un atelier riche d'actualité sur un domaine en pleine formalisation.*

**Animation : Stéphane Dambrine (Expansiel - Opac du Val-de-Marne) et Michel Debeaux (Opac du Rhône)**

« *Le renouvellement urbain est apparu comme un nouveau mode de faire et comme la réponse aux dysfonctionnements de certains tissus urbains, et notamment des quartiers d'habitat social, angle sous lequel nous avons choisi de positionner notre réflexion* », **résume Stéphane Dambrine** (Expansiel) en introduction. Cet atelier a mis à profit des travaux de la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) sur la démolition-reconstruction, visant notamment à mesurer un certain nombre d'externalités et de coûts. Et a permis de traiter trois types de questions : les spécificités du renouvellement urbain (process opératoire, financements, compétences notamment en maîtrise d'ouvrage) ; l'importance des partenariats et notamment le rôle des bailleurs sociaux ; enfin la place des habitants, la concertation, devant prendre en compte ceux qui habitent aujourd'hui les quartiers mais aussi les futurs habitants.

#### **Un débat sur les coûts**

**Olivier Piron**, secrétaire permanent du PUCA (Plan urbanisme construction architecture), propose quelques éléments de méthode dont le premier suscite bien des réactions dans la salle : « *L'aménagement représente une création de valeur. Mais auparavant, il faut savoir acter les pertes..C'est vrai sur les friches industrielles, c'est également vrai dans l'habitat social* ». **Paul-Louis Marty**, délégué général de l'Union nationale HLM, emploiera un ton assez vif pour revenir sur cette notion de pertes : « *on va évaluer les pertes comptables, mais cela est probablement réducteur. Il existe d'autres coûts pour les organismes et pour les habitants. Les logements amortis n'ont-ils plus de valeur ? On trouve pourtant des immeubles pleins et qui sont d'une rentabilité extraordinaire...* » Olivier Piron reviendra sur ce thème sensible pour préciser : « *il s'agit d'acter les pertes pour un acteur, pas sur l'ensemble d'une opération* ». Pour sa part **Aude Debreil**, sous-directrice des interventions urbaines et de l'habitat à la DGUHC, élargira la question en souhaitant l'établissement de bilans d'opérations incluant « *la dépense, les coûts y compris sociaux, les pertes de recettes pour les bailleurs, les coûts d'aménagement, le traitement de la situation du foncier, le traitement des voiries et réseaux...* ». Et **Michel Debeaux** (OPAC du Rhône) souhaitera introduire « *la notion du coût du non-renouvellement urbain* » car « *ces surcoûts actuellement existent et sont bel et bien absorbés par quelqu'un ! (en l'occurrence les villes et les HLM)* ».

Les autres recommandations du secrétaire permanent du PUCA semblent couler davantage de source pour les autres participants de cet atelier : « *savoir travailler en concomitance entre les actions ; considérer les propriétaires comme des partenaires mais qui peuvent utilement assumer le portage des terrains* ». Il faut prendre en compte les habitants : « *on travaille chez eux et on prétend travailler pour eux, il faut faire avec leur passé, avec leurs goûts* ». Un constat en phase avec celui développé un peu plus tard par Michel Debeaux qui perçoit la gestion de l'habitant comme « *une grande particularité du renouvellement urbain, dans une ville qui vit mal, mais qui vit* ».

## **Le projet et le processus : indissociables**

**Olivier Piron** considère enfin que le projet et le processus de réalisation *sont* « *absolument indissociables* », qu'il faut « *être dans une attitude de projet, mais ne pas croire qu'on va réaliser un projet exactement tel qu'il a été dessiné* ». Il exprime son scepticisme devant la co-maîtrise d'ouvrage à partir du moment où élus et acteurs de l'immobilier fonctionnent à des rythmes différents et avec des responsabilités différentes.

Quelles sont donc les conditions de la réussite d'une opération de renouvellement urbain selon lui ? L'organisation d'un espace public de débat ; la mobilisation d'un professionnalisme spécifique (« *Créer des scénarios, discuter avec les habitants : ce sont des métiers* ») ; une mise en oeuvre réaliste et dynamique ; une organisation de la coopération avec des structures très fines ; l'appel aux capitaux externes qui servent l'objectif final et sont un test de la qualité du management de projet.

**Aude Debreil** (DGUHC) souligne la complexité du processus de renouvellement urbain : « *il vise des objectifs qui demandent de mener de front différents types d'actions : être au service de la qualité de vie des habitants, traiter en profondeur des quartiers qui ne mutent plus d'eux mêmes, et cela à différentes échelles de temps : le temps long du projet et le temps immédiat des habitants* ».

La démolition dans les quartiers d'habitat social constitue, précise-t-elle, une étape de ce processus. La loi SRU est porteuse d'espérances à travers les Plan locaux d'urbanisme (PLU) et les Programmes d'aménagement et de développement durable (PADD) qui permettront de réintégrer ces quartiers dans les villes. Avec l'Union HLM, l'Etat a également pris en compte la nécessité de la gestion urbaine. A titre d'exemple, l'opération "Mieux vivre ensemble" du secrétariat d'Etat au Logement a fait émerger près de 350 projets de tous types : équipements de proximité, hiérarchisation des espaces publics, amélioration de la qualité de vie des habitants... Par ailleurs, l'Etat prendra désormais mieux en compte la durée, pour sortir de la logique de financement par phase.

Restent quelques questions à la fois essentielles et délicates que la représentante de la DGUHC aborde de front : celle de « *la juste place des habitants : faut-il s'adresser à la population en place ou à celle qui va venir, dans un objectif de mixité ?* » Celle du peuplement : « *il est important d'en expliciter les stratégies implicites* » et du relogement, « *qui est probablement le noeud central du renouvellement urbain* » et qui sera « *l'un des critères pour juger du succès du renouvellement urbain* ». Un constat partagé par **Jean-Luc Poidevin**, directeur général de l'EPAMSA, pour qui « la temporalité du relogement sera de plus en plus une difficulté : d'où la solidarité

nécessaire des bailleurs. C'est un élément essentiel pour régler les problèmes sociaux ».

### **La position des bailleurs sociaux**

Les bailleurs sociaux ont conscience de leur rôle central car, interroge **Paul-Louis Marty**, « *qui a accumulé autant d'expérience dans la compréhension des problèmes sociaux des populations ?* ». Il rappelle l'après-catastrophe AZF à Toulouse : « *ceux qui ont rapidement remis les logements en état, ce sont les HLM, pas le parc privé. En outre, ils disposent d'une plus grosse capacité de relogement* ». Autre atout : « *leur organisation est vraiment décentralisée et réellement près du terrain* ». Les HLM admettent cependant « *l'importance de la diversité des acteurs. L'accord avec le 1% a été accueilli comme globalement positif, et la nouvelle foncière permet de disposer de moyens financiers complémentaires* ».

Mais le délégué général de l'Union nationale HLM discerne également d'autres enjeux du renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social : « *un enjeu de renouvellement de patrimoine, pour partie obsolète ou victime d'une localisation problématique, générant des problèmes urbains et sociaux ; mais aussi un enjeu de redéploiement de ce patrimoine, handicapé par sa concentration* ». Les HLM, affirme-t-il, « *veulent être porteurs de diversité urbaine et de non-spécialisation du parc, terme que je préfère à celui de mixité* ».

Comme Aude Debreil, il insiste sur le fait que « *le temps des habitants est différent de celui des aménageurs* » et prédit : « *si l'on n'est pas capable de leur répondre dans leur urgence, on ne sera pas entendus sur les projets dont l'échelle de temps est la décennie : d'où l'importance de la gestion de proximité* ». Il se montre plus circonspect sur l'élaboration du projet à partir de la « *tarte à la crème* » de la concertation avec la population en place « *car les projets s'adressent aussi aux commerçants, employeurs, nouveaux habitants...* ». Même prudence sur les partenariats entre des acteurs « *dotés de préoccupations complètement différentes* ». A la question essentielle : « *qui a la responsabilité politique de cette affaire ?* » il répond sans ambiguïté « *les élus locaux* ». Or, constate-t-il, « *on a parfois beaucoup de mal à admettre que la mise en oeuvre de projets urbains se fera dans le cadre de responsabilités décentralisées* ». Il soulève enfin des problèmes d'échelle – « *avec l'émergence des communautés d'agglomération* » - et de cohérence – « *entre les politiques du logement et la politique de la ville* ».

### **Articuler différentes stratégies**

**Pierre Narring**, directeur adjoint du Programme renouvellement urbain de la Caisse des dépôts et consignations, cite trois grandes conditions de réussite : « *le pilotage - la montée en puissance des structures intercommunales ralentit les choses à court terme, mais à moyen terme tout le monde sera gagnant ; l'organisation d'une stratégie – y compris une stratégie de revalorisation économique ; enfin la mise en oeuvre opérationnelle* » où, reconnaît-il, « *malgré les avancées de la loi SRU, nous avons tous (Etat, CDC, HLM, aménageurs...) encore beaucoup de progrès à faire* ». Revenant à l'angle choisi pour cet atelier - les quartiers d'habitat social - Pierre Narring pointe « *un problème de définition de la stratégie dans le temps et d'articulation des différentes stratégies* ». Avec des bailleurs en situation très différente selon les sites : « *certains sont en grande difficulté, mais quand la*

*demande reste soutenue, ils n'ont pas d'intérêt immédiat à agir : n'y a-t-il pas là un manque de prévision ? » Il importe donc selon lui de « créer les conditions pour anticiper les démarches de renouvellement à la fois sur l'urbain et le patrimonial ». La CDC a créé un produit de prêts de renforcement des hauts de bilan, mais « il faudra certainement aller encore plus loin : sur certains sites, cela passera par la réorganisation de patrimoine entre bailleurs ». Au-delà se pose la question de la restructuration foncière, l'une des conditions de la diversification : « un travail très important et qui concerne directement les opérateurs de l'aménagement ».*

Revenant sur la thématique du développement économique, Pierre Narring préconise d' « organiser le soutien à la création d'emplois : encore plus qu'avant, ce doit être une préoccupation de ces projets globaux ». Ce qui passera par l'attraction d'investissements privés. Les outils existent : les sociétés d'investissement régional dont la première se met en place en Rhône-Alpes cette année, le Programme renouvellement urbain de la CDC qui a permis d'engager 50 opérations...

### **L'apport du privé**

La présence du privé ne se justifie pas seulement par l'apport de capitaux. C'est un véritable « regard du privé sur les opérations » que propose **Bertrand Avril**, directeur du développement de George V, groupe présent sur quelques projets non au coeur même des quartiers d'habitat social mais dans des zones en GPV, à travers sa filiale Apollonia (une première expérience à Villeneuve la Garenne, des projets à Bobigny et à Saint-Quentin en Yvelines).

« *La spécificité de notre intervention en tant que promoteur* », explique Bertrand Avril, « *est qu'elle s'intègre dans des actions de diversification de l'habitat, comprise dans cette idée générale de renouvellement urbain qui suppose une diversité de fonctions et d'acteurs. Ces interventions s'enchaînent, se complètent, se valorisent* ». Le promoteur ne porte pas un regard limité à l'échelle du quartier, car « *nous posons le problème avec l'idée du marché, pour des clients particuliers, occupants ou investisseurs. Or ce marché se situe à l'échelle de la commune, voire de l'agglomération* ».

D'où l'intérêt de « *nous associer en amont pour que nous apportions notre expertise en terme d'atouts* ». Le promoteur, qui joue avec la double composante du prix et de l'environnement-cadre de vie- sécurité, s'estime en mesure d'intervenir dans les quartiers d'habitat social à condition d'être face à « *un projet clair et fortement porté politiquement, localement, par les élus* ». Il préfère intervenir « *à l'intérieur d'un processus d'aménagement public car ces interventions ne sont réussies que s'il y a une très grande sécurité d'intervention dans une laps de temps court-moyen terme (2, 3, 4 ans) ce qui suppose que le partenaire public ait fait le travail en amont sur le plan foncier et le cadre réglementaire d'urbanisme* ».

### **Comment faire réexister des territoires ?**

**Pierre Luthereau**, directeur général adjoint de la SERL, tient lui aussi un langage clairement économique : « *aménager, c'est créer de la valeur, donc avoir le souci de contribuer à remettre dans le marché ces territoires qui en sont sortis, les faire réexister par la diversité de l'habitat et le développement économique, voire mener une démarche de commercialisation de ces sites* ».

La SERL, société d'économie mixte qui intervient en maîtrise d'ouvrage opérationnelle sur l'ensemble du GPV et sur l'ORU de l'agglomération lyonnaise,

connaît bien les spécificités d' « *une maîtrise d'ouvrage urbaine complexe en relation avec le maître d'ouvrage d'aménagement (la Communauté urbaine) et le maître d'ouvrage de la gestion urbaine (le maire), dans une relation avec les bailleurs sociaux et avec les opérateurs privés* ». La relation avec les habitants est en revanche « *plus nouvelle* » même si Pierre Luthereau estime que l'aménageur a tout à fait son rôle à jouer dans « *une communication positive et active sur le projet* ».

Cette complexité relationnelle implique de « *bien définir les modalités de fonctionnement* » d'où la revendication d'un « *cadre contractuel adapté à ce type de responsabilité : la convention publique d'aménagement* ». Cela pose aussi la question de la multiplicité des compétences : « *les a-t-on ou faut-il s'associer avec les partenaires ?* »

**Jean-Luc Poidevin**, directeur général de l'EPAMSA (Mantes en Yvelines), apportant donc le point de vue d'un établissement public d'Etat, dépeint également une démarche globale, à l'échelle d'une communauté d'agglomération de huit communes, avec des interventions de renouvellement urbain y compris en cœur de ville, sur les centres commerciaux, les copropriétés dégradées... « *L'EPAMSA pilote, anime et est opérateur si nécessaire* ».

Pour lui « *l'intervention partenariale, ça marche quand la volonté est là* ». Y compris à travers des outils pratiques et originaux. Exemple : sur le Val Fourré, quartier de 150 ha et 23 000 habitants, « *on a mis en place une sorte de plan-guide qui permet d'expliquer aux partenaires vers quoi on veut aller* ». Cette démarche partenariale est guidée par « *des principes structurants : l'intégration du quartier dans son environnement, avec la création d'infrastructures ; la restructuration de l'animation commerciale : travail sur les centres commerciaux, installation de commerces et de services en pied d'immeubles, création d'équipements de proximité, résidentialisation ; mais aussi définir un périmètre, donner un statut au foncier, traiter le stationnement, la gestion de proximité (notamment les ordures ménagères)...* » A partir de ce processus complet, « *on peut rentrer dans les foyers pour réaliser un véritable accompagnement social*».

## **Le renouvellement urbain, un travail d'aménageur**

Résumant les enjeux, **Michel Debeaux**, directeur général adjoint de l'OPAC du Rhône,

note « *une nouvelle étape de réflexion sur le devenir des patrimoine. La logique de renouvellement de l'offre d'habitat est aujourd'hui obsolète : on passe de l'échelle de l'immeuble à celle de la ville* ». Autre constat : l'essoufflement du marché de l'aménagement : « *or nous avons produit plusieurs dizaines de ZAC dans la région, et donc fabriqué des compétences. D'où l'idée de dire : cette compétence en aménagement, comment la réemployer ? On a fait le choix de l'utiliser pour travailler sur ce couple renouvellement de l'offre d'habitat et renouvellement urbain* ».

Il souhaite donc réaffirmer que « *le renouvellement urbain est bien un travail d'aménageur* ». Dans le contexte d'un marché « *colossal* » qui porte selon les évaluations sur 600 000 à 1 million de logements sociaux, « *il n'y a pas concurrence entre les aménageurs ; la problématique est celle de la fabrication et du développement des compétences* ». Dans ce processus, les HLM peuvent être « *un intervenant utile et intéressant* ».

Sa conclusion est en forme d'avertissement : « *on est au démarrage d'une grande*

*politique publique du renouvellement urbain. Il faut mettre en place des critères d'évaluation. Car le champ d'intervention est tel sur deux ou trois décennies qu'il faut se donner dès maintenant les bons outils méthodologiques ».*

### **Concertation exemplaire à Glasgow**

**Rob Joiner, directeur de la Reidvale Housing Association** (Glasgow, Ecosse) depuis 1977, décrit les apports positifs de cette concertation avec les habitants qui interpelle tellement les Français. Les housing associations sont fondées sur une communauté très réduite. L'aire géographique est désignée par la mairie. Ce sont des sociétés privées à but non lucratif dont les actionnaires vivent dans la zone concernée. Les membres élisent un conseil d'administration qui embauche un directeur : celui-ci peut être licencié si les habitants ne sont pas satisfaits.

Sur la communauté de Reidvale, le plan de renouvellement urbain de la ville de Glasgow prévoyait une opération classique de démolition. Les bâtiments *étaient « dans un état pitoyable »* mais les habitants restaient attachés à leur quartier. Dans un premier temps, les autorités locales n'avaient pas souhaité les repeindre, jugeant cette opération trop *« cosmétique »*. Or il est au contraire important, souligne Rob Joiner, de *« changer l'apparence, la perception de ces bâtiments et donc de leurs habitants »*. L'action s'est progressivement étendue aux rues, aux jardins. Rob Joiner n'a pas de mots assez durs pour fustiger, photos à l'appui, certains concepteurs travaillant pour le compte de la mairie, *« ceux qui n'aiment pas les habitants du logement social »* et qui conçoivent pour eux *« des espaces de repos avec des bancs au milieu des poubelles »*. Ou une aire de jeux bétonnée, *« ce que les gens qui habitent dans de jolies maisons pensent que les enfants du centre-ville doivent avoir, car cela ne se casse pas »*.