

Chapitre 2

Les procédures opérationnelles d'intervention

BRUNO SCHMIT, urbaniste

I. – LE PLU : UN NOUVEL OUTIL DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL, ALTERNATIF À LA ZAC ?

Houdan : le POS utilisé comme un outil alternatif à la ZAC pour la résorption d'une friche industrielle.

II. – LA ZAC RESTE UNE PROCÉDURE ADAPTÉE AUX GRANDES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN QUI NÉCESSITENT UN PROGRAMME D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS SIGNIFICATIF

La ZAC Paris-Rive-Gauche : l'adaptation de la procédure de ZAC aux inévitables évolutions d'une grande opération d'aménagement qui se déroule sur une longue durée.

III. – MALGRÉ UNE DIVERSITÉ D'OUTILS, L'OUTIL OPÉRATIONNEL DU RENOUVELLEMENT URBAIN RESTE À INVENTER

L'opération Château-Rouge à Paris : une diversité d'outils pour une intervention fine sur un tissu complexe.

Les procédures opérationnelles d'intervention aujourd'hui en vigueur ont, pour la plupart, été conçues et mises au point dans les années soixante-dix. Même si certaines d'entre elles ont, depuis lors, été modernisées, elles restent néanmoins fortement inspirées par les priorités de l'époque qui étaient de maîtriser et d'organiser la très forte croissance urbaine d'après-guerre, croissance qui touchait aussi bien les grandes métropoles que les villes moyennes, mais aussi de nombreux villages. Il s'agissait de répondre, dans l'urgence, aux besoins qui allaient croissants dans de nombreux domaines : le logement, les équipements, les zones d'activités. Les outils de l'urbanisme opérationnel devaient donner aux collectivités publiques les instruments leur permettant de faire de l'aménagement au sens premier du terme, c'est-à-dire d'acquérir la maîtrise des sols en vue d'y réaliser les équipements nécessaires à la production de terrains à bâtir. L'objectif était de créer de véritables quartiers, avec les équipements nécessaires à la vie quotidienne, de manière à accueillir les nouveaux habitants dans les meilleures conditions possibles.

Puis, peu à peu, l'urbanisme opérationnel a changé d'objet. Les besoins d'extension des villes et des villages ont progressivement diminué, tandis que montaient en puissance de nouvelles problématiques centrées sur l'avenir des quartiers existants : banlieues en difficulté, friches urbaines résultant de délocalisations administratives ou industrielles, centres-villes en déclin notamment sur le plan commercial. Ainsi, après une longue période où l'urbanisme opérationnel

visait le « quantitatif », devait succéder un urbanisme « qualitatif » davantage centré sur la réhabilitation des quartiers existants et en particulier sur l'amélioration de la vie quotidienne de leurs habitants, un urbanisme qui soit aussi plus « écologique ». Ainsi, après l'ère de l'extension urbaine, lui succédait celle de la reconstruction de la ville sur elle-même, devenue plus tard le renouvellement urbain. L'objectif était de répondre aux besoins des populations actuelles et futures à l'intérieur des zones urbaines existantes, et non plus en prélevant des terrains sur les zones naturelles ou agricoles. C'est aussi rapprocher les habitants des emplois, des centres de vie et des transports en commun afin de réduire les déplacements en voiture.

Au départ, le renouvellement urbain visait essentiellement les interventions sur les grands ensembles de logements sociaux en forte difficulté, les quartiers dits « de la politique de la ville ». Aujourd'hui ce ne sont plus seulement ces quartiers « en difficulté » qui sont visés mais, d'une manière beaucoup plus générale, ce sont tous les quartiers, et ils sont nombreux, où se posent des questions d'amélioration du cadre et des conditions de la vie quotidienne, qu'il s'agisse de questions relatives au logement, au cadre de vie, aux commerces, aux services de proximité, aux déplacements, à la sécurité... Ainsi, peu à peu, le champ du renouvellement urbain s'est élargi, il vise maintenant aussi bien les centres-villes que les quartiers d'habitation de type « faubourg », les zones d'habitat pavillonnaire, d'anciennes zones industrielles devenues obsolètes et même les stations balnéaires ou touristiques construites dans les années soixante/soixante-dix et qui sont aujourd'hui vieillissantes. Face à de telles perspectives, se pose inévitablement la question des outils. Les outils de l'urbanisme opérationnel d'hier sont-ils adaptés aux contextes et aux enjeux nouveaux qui sont ceux du renouvellement urbain ?

En réalité, cette question ne se pose pas partout. En effet, lorsqu'il s'agit d'intervenir sur les grands ensembles d'habitat social, les projets sont initiés de manière concertée par des partenaires publics, l'État, la commune, les bailleurs sociaux, parfois même la région et le département. Ils portent sur un foncier généralement entièrement maîtrisé par la ville et les organismes HLM. Lorsque les financements sont en place et qu'un accord est trouvé sur d'éventuelles mutations foncières et sur la répartition des maîtrises d'ouvrage, cet accord peut être formalisé dans une convention cadre, de type « charte » ou « contrat de ville ». L'opération peut alors être mise en œuvre sans qu'il soit nécessaire de passer par une procédure d'urbanisme particulière qui risquerait, au contraire, de se révéler inutile ou compliquée. Restent toutes les autres opérations, pour lesquelles la question du choix de la procédure opérationnelle mérite effectivement d'être posée.

I. – LE PLU : UN NOUVEL OUTIL DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL, ALTERNATIF À LA ZAC ?

D'emblée on aurait tendance à exclure le plan local d'urbanisme car, pas plus que ne l'était le plan d'occupation des sols, le PLU n'est, *a priori*, un outil d'urbanisme opérationnel. Pourtant, s'il demeure effectivement avant tout un outil réglementaire, le PLU n'est pas dépourvu de toute utilité dans la mise en œuvre d'une opération de renouvellement urbain.

Il permet, tout d'abord, de prendre des mesures de sauvegarde, en instaurant, sur le site d'opération pressenti, un périmètre de constructibilité limitée au titre de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme. Entre les réflexions préliminaires et la mise en place effective des procédures de réalisation, les délais sont en effet généralement assez longs. La mise en place d'un périmètre de constructibilité limitée, par le biais d'une révision ou d'une modification du PLU, permettra de geler l'occupation du sol, pendant une durée maximum de cinq ans, ce qui, dans bon nombre de cas, doit être suffisant pour arrêter un projet et mettre en place les outils nécessaires à sa réalisation.

Mais le PLU va beaucoup plus loin. En effet, dès lors qu'une commune a réalisé des études d'urbanisme qui débouchent sur l'adoption d'un projet d'urbanisme précis, elle aura toute possibilité, en révisant ou modifiant son PLU, d'instaurer des règles de construction spécialement adaptées au programme et aux formes urbaines du projet retenu. Ainsi, en donnant des droits à construire significatifs, elle utilisera son PLU comme un outil d'incitation auprès des opérateurs publics ou privés. Mais parallèlement, et toujours grâce à son PLU, elle pourra fixer un cadre réglementaire très précis, puisque cela peut aller jusqu'à la définition d'un secteur dit « de plan-masse », coté en trois dimensions. Ainsi elle aura la garantie que chaque initiative qui sera prise à l'intérieur du périmètre d'intervention s'inscrira bien dans la réalisation du projet retenu.

Certaines communes ne s'y sont pas trompées (voir en encadré l'exemple de la commune de Houdan) en utilisant déjà depuis plusieurs années leur POS comme un véritable outil opéra-

Houdan : le POS utilisé comme un outil alternatif à la ZAC pour la résorption d'une friche industrielle *

Dans cette charmante petite ville de l'ouest des Yvelines existait une friche industrielle d'environ 1,5 hectare en centre-ville que le propriétaire souhaitait valoriser. Cette ancienne usine était située dans une zone où le POS avait fixé un COS de 1, inférieur à l'occupation réelle du site et aux densités de l'habitat existant à proximité, ce qui constituait un frein à toute évolution. Dans un premier temps, la ville a modifié le POS pour instaurer un emplacement réservé sur un tiers de la surface du site, emplacement justifié par le besoin urgent d'équipements publics nouveaux dans le quartier ainsi que la création de cheminements et d'espaces publics. Elle a ensuite engagé une étude en vue de la définition d'un programme et de l'élaboration d'un premier projet de recomposition du site. Sur la base de cette étude, une discussion a été engagée avec le propriétaire afin d'arrêter un projet commun qui puisse aller dans le sens de ce qu'il souhaitait tout en répondant aux attentes de la municipalité et à celles de la population. La négociation a été conduite dans un souci de transparence, c'est-à-dire qu'à chaque étape les données chiffrées ont été présentées à la population. C'est ainsi qu'un nouveau projet a pu être

arrêté, alliant une certaine forme de mixité (logements, commerces, bureaux) et une densité modérée, conforme à celle des tissus environnants.

Sur cette base, le propriétaire a choisi un promoteur et une convention tripartite ville, propriétaire, promoteur a été signée. Le POS a pu ensuite être modifié afin de lever l'emplacement réservé et d'instaurer un schéma de secteur, sorte de plan-masse simplifié qui précise les règles d'implantation, les épannelages et la volumétrie. Les gabarits ayant été fixés par le règlement, le COS a été supprimé car il ne présentait plus d'utilité. Sur cette base, un permis de construire a été déposé et l'opération a pu démarrer. Le POS a ainsi été utilisé dans un premier temps comme un appui à la négociation, et ensuite comme outil de traduction d'un projet urbain négocié entre la commune et un propriétaire foncier. Ce mécanisme a été jugé moins lourd, plus simple et plus rapide que la ZAC.

* Les encadrés sont issus des propos tenus lors d'une journée d'études sur le renouvellement urbain en Île-de-France organisée par le CRETEIL à l'Institut d'urbanisme de Paris-Val de Marne, le 29 novembre 2002.

tionnel alternatif à la ZAC. C'est assez simple. Il suffit, dans un premier temps, d'instaurer des règles d'urbanisme peu incitatives, c'est-à-dire à peu près calquées sur l'occupation actuelle du sol, le temps que soit élaboré un projet qui convienne à la fois à la commune, aux propriétaires et aux futurs opérateurs. Une fois le projet adopté, reste simplement à l'intégrer dans le PLU, en le conjuguant éventuellement avec un programme d'aménagement d'ensemble qui permettra de faire participer les constructeurs au financement des équipements publics faisant partie du programme de l'opération. Cette méthode dite du « pilotage par l'aval » a longtemps été considérée comme contraire aux principes fondamentaux de la planification urbaine selon lesquels le projet doit s'adapter au plan d'urbanisme et non l'inverse. Pourtant, avec la baisse d'intérêt qui s'attache aujourd'hui à la procédure de ZAC (voir *infra*) et avec les nouvelles dispositions introduites par la loi du 2 juillet 2003 sur la procédure de modification du PLU, on peut se demander si ce type de montage ne va pas se généraliser dans les années à venir. En effet, la procédure de modification du PLU est devenue la procédure de droit commun dès lors qu'il n'est pas porté atteinte aux orientations d'urbanisme et d'aménagement figurant dans le projet d'aménagement et de développement durable d'un PLU approuvé. Face à un projet en cours d'étude sur un périmètre de renouvellement urbain appartenant à un ou plusieurs propriétaires privés, la tentation sera grande, pour une équipe municipale, de mettre en place un règlement qui fige la situation (il suffit de définir des droits à construire à peu près semblables à l'occupation actuelle du sol) et d'énoncer dans le PADD le principe d'une future opération de renouvellement urbain qui devra être engagée à court ou moyen terme, tout en définissant les objectifs généraux souhaités par l'équipe municipale pour cette future opération. Afin d'éviter toute incohérence entre les orientations du PADD et le plan de zonage, il sera nécessaire de bien préciser qu'une opération est à l'étude et que, le temps qu'un projet suffisamment précis soit adopté et intégré dans le PLU, le règlement s'en tient à la prise en compte de l'existant. Ainsi la commune sera en position de force pour engager la discussion avec le ou les propriétaires et les opérateurs pressentis sur le contenu du futur projet. Lorsque, en définitive, ce projet aura reçu l'aval de l'ensemble des partenaires concernés, et dans la mesure où il ne fera que préciser les objectifs généraux du PADD, on ne voit pas ce qui pourrait empêcher de l'intégrer dans le PLU par le biais d'une modification, procédure légère, qui peut être menée à bien en quelques mois (3 à 4 mois suffisent, ce qui est peu à l'échelle d'une opération d'urbanisme). Dans ces conditions, le PLU ne serait pas loin de devenir un outil, et non des moindres, de l'urbanisme opérationnel. Qu'en adviendrait-il alors de la zone d'aménagement concertée, qui est pourtant longtemps apparue comme la procédure idéale et presque naturelle de mise en œuvre d'une opération de renouvellement urbain ?

II. – LA ZAC RESTE UNE PROCÉDURE ADAPTÉE AUX GRANDES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN QUI NÉCESSITENT UN PROGRAMME D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS SIGNIFICATIF

Lors de sa création, en 1967, la ZAC était destinée à prendre le relais des ZUP, procédures d'aménagement considérées comme autoritaires et trop directives. Comme la ZUP, la ZAC devait permettre aux collectivités publiques d'aménager des terrains non équipés afin de les rendre

constructibles. Après avoir été acquis par la collectivité ou par l'aménageur qu'elle avait désigné, et une fois les équipements réalisés, notamment la voirie et les divers réseaux, les terrains pouvaient être vendus à des constructeurs qui y édifieraient des logements ou des constructions destinées à accueillir des activités économiques : bureaux, commerces... La ZAC visait donc essentiellement à la production de quartiers nouveaux.

Puis peu à peu la ZAC a quitté les périphéries urbaines pour s'introduire en ville. Il s'agissait alors de mettre en œuvre des opérations de réaménagement ou plutôt de « restructuration » de sites urbains : îlots de centre-ville peu ou mal occupés, friches urbaines sur des emprises industrielles ou ferroviaires délaissées... Pourquoi avoir choisi la procédure de ZAC pour de telles opérations, qui semblent bien éloignées de celles pour lesquelles elle était à l'origine destinée ? Les raisons, n'étaient, semble-t-il, pas toujours bien avouables. Tout d'abord, il y avait des raisons financières. Pendant longtemps, les communes pouvaient en effet, à l'intérieur des périmètres de ZAC, et cela en toute légalité, demander à l'aménageur de verser une participation financière au budget communal, sans avoir à justifier ni le montant, ni l'affectation des sommes versées. Les lois de moralisation de la vie politique, votées dans les années 1985, alignant le régime de participation dans les ZAC sur celui des participations hors ZAC, et introduisant notamment la notion de lien direct et proportionnel entre les participations demandées et les équipements réalisés, ont mis un point d'arrêt définitif à ces ZAC un peu « spéciales ».

Ensuite, il y avait le fait qu'à l'intérieur des ZAC, existait la possibilité d'élaborer un PAZ, ce qui permettait de modifier les règles d'urbanisme, si celles du POS ne convenaient pas, sans avoir à engager une procédure de modification ou de révision du POS. On a beaucoup parlé, à cet égard, d'un urbanisme « dérogatoire » et ce serait la raison pour laquelle la loi SRU a supprimé purement et simplement les plans d'aménagement de zone. Pourtant, les PAZ étaient soumis au respect des mêmes règles que les POS et les procédures d'élaboration des PAZ étaient calquées sur les procédures de révision ou de modification de POS. Il ne s'agissait donc en aucun cas d'un urbanisme « dérogatoire », ce qui aurait signifié que l'on aurait eu la possibilité de s'exonérer des règles d'urbanisme en vigueur, alors qu'il s'agissait simplement d'une autre appellation (PAZ au lieu de POS révisé ou modifié) pour désigner le document d'urbanisme élaboré de manière tout à fait légale et transparente à l'intérieur du périmètre de la ZAC. Il y avait d'ailleurs une certaine logique, dès lors qu'une commune avait pris l'initiative de mettre en place une procédure publique d'aménagement, d'élaborer un document d'urbanisme particulier, conçu spécialement pour traduire le projet dont elle entendait conduire la réalisation. Désormais ce sera toujours possible mais, au lieu d'utiliser le terme de PAZ, on parlera de modification ou de révision du PLU, procédure qui sera de toute façon indispensable, ne serait-ce que pour introduire dans le PLU les éléments que l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme a rendu obligatoires à l'intérieur des périmètres de ZAC. Comme par ailleurs la loi SRU a prévu que, dans les périmètres de ZAC, le PLU aura quasiment le même contenu que les anciens PAZ, et étant donné que les procédures de modification ou de révision des PLU sont à peu près les mêmes que les anciennes procédures d'élaboration des PAZ, sur le fond, cela ne change en réalité pas grand-chose.

Restait un autre avantage de la ZAC, pas toujours bien avoué non plus celui-là, qui est d'utiliser cette procédure comme un moyen de pression sur les propriétaires afin de les amener à céder leurs terrains à la commune ou à son aménageur. En effet, un projet de renouvellement urbain

peut être mis à l'étude sur des terrains dont ni la commune, ni l'aménageur ne sont propriétaires. Or, pour faciliter la réalisation de ce projet, il est vraisemblable que l'un ou l'autre essaiera de se rendre propriétaire des terrains. À l'époque, les frontières entre ZAC et expropriation restaient assez floues, et même s'il s'agit bien de deux procédures distinctes, régies par des codes différents (code de l'urbanisme pour l'une et code de l'expropriation pour l'autre) et par des autorités compétentes distinctes (le conseil municipal pour la ZAC et le préfet pour la DUP), il n'en reste pas moins que les procédures étaient souvent engagées conjointement, sur les mêmes périmètres et avec une enquête publique commune. En conséquence, pour bon nombre de communes et d'opérateurs, la ZAC était peu à peu devenue synonyme d'expropriation et elle n'était parfois utilisée que pour cela. Sous l'influence d'une jurisprudence plus attentive sur le respect des critères de l'utilité publique, y compris à l'intérieur des périmètres de ZAC, les préfets et les communes sont peu à peu revenus à une utilisation plus restrictive de la procédure d'expropriation et l'on a retrouvé une plus grande autonomie entre les procédures de ZAC et d'expropriation. Mais bien que la ZAC en elle-même ne vaille pas expropriation, elle reste néanmoins un facteur de pression psychologique pour amener les propriétaires à céder leurs biens à la commune ou à l'aménageur, ces derniers estimant qu'en définitive ils n'ont pas d'autre issue possible. La ZAC reste ainsi, encore aujourd'hui, un instrument de pression sur les propriétaires en vue de réaliser des acquisitions foncières « à l'amiable ».

Le dernier coup de frein à ce que l'on pourrait considérer comme une sorte de dérive de la ZAC a été l'arrêt du Conseil d'État « Commune de Chamonix-Mont-Blanc »⁽¹⁾, rappelant de manière très claire et très ferme que la ZAC en tant que procédure d'aménagement devait reposer sur un programme d'équipements publics significatif⁽²⁾. Cet arrêt a eu pour conséquence de créer une certaine suspicion sur bon nombre de ZAC en milieu urbain. À tel point, qu'à l'époque, on a pu entendre certains commentateurs dire que 80 % des ZAC en milieu urbain étaient soit inutiles, soit illégales. Faut-il en conclure que la ZAC serait une procédure dépassée ou, en tout cas, inadaptée aux opérations de renouvellement urbain ? Certes non. La ZAC reste un outil tout à fait pertinent pour conduire une opération de renouvellement urbain d'une certaine ampleur, qui comprend un programme d'équipements publics significatif. D'autant plus que le nouvel article L. 311-4, dernier alinéa du code de l'urbanisme a officialisé la ZAC sans maîtrise foncière, ou avec maîtrise foncière partielle, mécanisme qui existait déjà, mais dont le montage opérationnel restait relativement flou. Ainsi, il sera encore plus facile désormais pour une ville, ou son aménageur, de proposer aux propriétaires fonciers inclus dans un périmètre de ZAC de participer à la réalisation de l'opération. S'ils acceptent de jouer le jeu, ils pourront conserver leurs terrains et devenir « constructeur » dans la ZAC, comme l'aurait été un opérateur immobilier qui aurait acquis des charges foncières auprès de l'aménageur. Dans ce cas, l'article L. 311-4 prévoit simplement qu'une convention doit obligatoirement être passée entre la commune et ce propriétaire « constructeur » afin de préciser les conditions dans lesquelles il participera au coût des équipements qui seront réalisés dans la ZAC. Ainsi, la ZAC n'étant plus systématiquement synonyme d'expropriation, ni même de maîtrise foncière publique, elle devient un outil plus doux,

(1) CE sect. 28 juill. 1993, *BIDU* 1/1994, p. 27 ; *AIDA* 1993, p. 748.

(2) Voir notamment les conclusions du commissaire du gouvernement Serge Lasvignes.

donc certainement plus facile à mettre en œuvre dans des opérations de renouvellement urbain où l'on a souvent affaire à une diversité de propriétaires, dont certains sont parfois tout à fait prêts à participer, pour leur part, à la mise en œuvre de l'opération.

De plus, la ZAC demeure, et c'est son immense avantage, la seule procédure qui permette à une commune de confier à un aménageur qu'elle choisit, et par le biais d'une convention dont le contenu est librement négocié, la réalisation d'un programme d'équipements qui, au terme de l'opération, lui sera remis gratuitement. À charge pour l'aménageur d'en assurer le financement grâce à la vente des droits à construire prévus dans le cadre de l'opération. L'exemple de la ZAC Paris-Rive-Gauche (voir encadré) montre d'ailleurs qu'il s'agit d'une procédure souple, qui s'adapte facilement aux inévitables évolutions d'une opération complexe, dont le déroulement s'étale parfois sur plusieurs décennies.

La ZAC Paris-Rive-Gauche : l'adaptation de la procédure de ZAC aux inévitables évolutions d'une grande opération d'aménagement qui se déroule sur une longue durée dans le temps

L'opération d'aménagement du site Paris-Rive-Gauche porte sur une très vaste surface (130 hectares environ) comprenant une grande zone ferroviaire en partie libérée par la SNCF, et d'anciennes emprises industrielles en attente de réaffectation. L'opération comprend un programme d'équipements publics très important, en grande partie liés aux futurs programmes de logements et d'activités qui seront réalisés sur le site. Le recours à la procédure de ZAC est donc apparu naturellement comme la solution la plus adaptée pour conduire cette opération. La réalisation de la ZAC a été confiée à la SEMAPA par le biais d'une concession d'aménagement.

La ZAC a été créée en 1991 sur la base d'un programme et d'un parti d'aménagement définis à l'époque, qui prévoient la réalisation de nombreuses infrastructures et notamment la réalisation d'une vaste dalle couvrant les voies ferrées, ces infrastructures devant être en partie financées par la vente des charges foncières destinées à la réalisation des programmes de logements et de bureaux.

À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, la crise immobilière ainsi qu'une attention croissante portée à l'opération par les habitants ont abouti à une remise en cause du parti d'origine et à le faire évoluer pour satisfaire de nouveaux objectifs. Cette évolution a conduit la municipalité à changer le PAZ réalisé en 1996. La procédure retenue a été la modification, elle a notamment eu pour conséquence de supprimer un certain nombre de grands équipements d'infrastructure destinés à la circulation automobile.

À cette époque a été par ailleurs mis en place un comité consultatif de concertation intégrant de manière permanente de nombreux partenaires, dont

les associations. Depuis, la concertation a donc été particulièrement vive et soutenue (50 réunions par an, en moyenne).

En 2002/2003, plusieurs raisons conduisent à faire évoluer à nouveau le parti et le programme de l'opération : le changement d'équipe municipale, la décision prise par l'État de développer le programme universitaire lié au déplacement de l'université Paris 7, ainsi que les résultats de la concertation. Cette évolution porte notamment sur l'augmentation du programme universitaire au détriment des logements et des bureaux, une augmentation des espaces verts et une plus grande attention portée à la conservation du patrimoine.

Compte tenu de l'importance des changements apportés, il a été décidé d'engager une procédure de modification du dossier de création, cette modification a été faite début 2003, à l'issue d'une concertation préalable. Elle est suivie par une modification du document d'urbanisme, qui s'apparente à une modification de POS, avant que, dans le cadre de l'élaboration du PLU de Paris, ce nouveau document d'urbanisme issu de la modification du PAZ d'origine soit réintégré dans le PLU global.

Ces évolutions traduisent bien le caractère évolutif de la procédure de ZAC face aux évolutions que peut connaître un projet. De telles évolutions apparaissent inévitables pour une opération de cette ampleur qui se déroule sur un délai aussi long, et cela d'autant plus que la concertation se poursuivant après que le PAZ a été approuvé et que la ZAC soit en cours de travaux, il n'est pas étonnant qu'elle débouche sur des modifications du projet lorsqu'il est entré dans une phase de réalisation.

III. – MALGRÉ UNE DIVERSITÉ D'OUTILS, L'OUTIL OPÉRATIONNEL DU RENOUVELLEMENT URBAIN RESTE À INVENTER

Le critère essentiel de choix d'une procédure opérationnelle reste celui de l'objet sur lequel porte l'opération. En effet, une opération de renouvellement urbain peut inclure un ou plusieurs objets de nature extrêmement différente : démolition, construction neuve, réhabilitation de bâti ancien, création d'équipements, modernisation des réseaux d'eau et d'électricité, aménagement d'espaces publics, revitalisation des commerces... Si l'objet est uniquement la réalisation d'un programme de construction neuve : logements, bureaux, commerces... le PLU pourra suffire (voir *supra*). Si ce programme nécessite la réalisation d'équipements collectifs, ce sera soit la ZAC, soit le PLU éventuellement complété par un PAE. Mais si l'opération porte sur la réhabilitation de constructions existantes, et notamment de logements, il faudra vraisemblablement se tourner vers d'autres outils et, dans ce domaine, ils ne manquent pas : OPAH, RHI, périmètre de restauration immobilière éventuellement couplé avec une ZPPAUP, acquisition-réhabilitation, arrêté de ravalement, la liste est longue. Cette diversité d'outils s'explique par le fait que, dès lors que l'on intervient sur des logements existants, notamment en quartier ancien, on est effectivement confronté à une diversité de situations : logements très anciens ou plus récents, insalubres ou simplement inconfortables, et à une diversité de situations juridiques et sociales : propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, logements isolés, copropriétés...

Le choix des procédures dépendra donc à la fois des types de logements sur lesquels la commune souhaite intervenir, de la nature des propriétaires concernés et des objectifs économiques ou sociaux qu'elle s'est donnés pour conduire son opération. D'où la nécessité, avant de choisir un outil d'intervention, d'avoir une connaissance précise de la situation et, en général, d'avoir recours à plusieurs outils qui seront complémentaires les uns par rapport aux autres (voir l'exemple de Château-Rouge en encadré).

Il apparaît donc clairement que le terme de renouvellement urbain recouvrant des opérations extrêmement diverses, il n'existe pas une procédure opérationnelle, mais plutôt une « boîte à outils » dans laquelle chaque commune devra trier et choisir celui ou ceux qui seront les mieux adaptés à la nature de l'opération, au contexte dans lequel elle s'inscrit et aux objectifs qu'elle s'est donnés. Si, de l'avis de la plupart des professionnels, cette boîte à outils doit permettre de trouver une solution adaptée à quasiment toutes les situations que l'on peut rencontrer, on peut néanmoins se demander s'il ne manque pas la procédure globale qui serait, au renouvellement urbain, ce que la ZAC est à l'aménagement. Une procédure adaptée au contexte et aux enjeux d'aujourd'hui, qui viendrait prendre sa place, dans la boîte à outils, à côté de la ZAC, comme l'instrument privilégié du renouvellement urbain.

Cette procédure pourrait s'inspirer de certains exemples étrangers et du système des conventions d'aménagement que nous connaissons en France, mais en l'ouvrant aux propriétaires des terrains inclus dans le périmètre d'opération et aux opérateurs publics ou privés intéressés par la mise en œuvre du projet. Elle pourrait instituer le cadre général d'une négociation publique et transparente entre la commune, les propriétaires et les opérateurs. Cette négociation pourrait

notamment porter sur les points suivants : le programme de l'opération, la répartition des maîtrises d'ouvrage, les formes urbaines du futur projet et les règles d'urbanisme qui en découlent, la répartition du coût des équipements publics entre les différents opérateurs et l'engagement de chacun des maîtres d'ouvrage de réaliser ce à quoi il s'est engagé dans un certain délai. Elle devrait déboucher sur l'élaboration d'un document-cadre qui pourrait être l'équivalent en matière de renouvellement urbain de ce qui existe dans les ZAC, c'est-à-dire à la fois le dossier de création, le dossier de réalisation et la convention de ZAC. Il s'agirait d'un document public, approuvé par le conseil municipal, qui formaliserait l'engagement des partenaires concernés. En

L'opération Château-Rouge à Paris : une diversité d'outil pour une intervention fine sur un tissu complexe

Château-Rouge représente environ 4 hectares dans le nord parisien entre le boulevard Barbès et les voies ferrées de la gare du Nord. C'est un tissu urbain du XIX^e siècle dense, composé de lotissements ouvriers et de bâtiments en pierre de taille très rapprochés avec des cours étroites. Le quartier est en voie de paupérisation, ce qui crée des phénomènes de ghetto et l'on assiste au développement d'un commerce plus ou moins anarchique. L'objectif arrêté par la ville était de renouveler le tissu sans le bouleverser. Elle a engagé une concertation avec les associations qui s'est révélée longue et très constructive.

Elle a ensuite engagé une première étape de réalisation en juxtaposant plusieurs procédures. D'emblée, le recours à la ZAC a été écarté car il n'y avait pas de projets de création de voies ni de restructuration foncière. La procédure retenue a été celle de l'OPAH, ciblée sur les propriétés dégradées, complétée par une procédure de RHI pour les immeubles pouvant être sauvés, et de DUP pour démolition-reconstruction sur les immeubles trop dégradés pour pouvoir être conservés. En fait, l'OPAH s'est révélée d'une grande complexité et inadaptée, car les propriétaires avaient des moyens beaucoup trop limités ou bien, au contraire, il s'agissait de propriétaires qui louent des locaux très petits et très peu confortables à des prix élevés ; ces propriétaires n'avaient aucune raison d'investir, même avec des subventions, car ils bénéficiaient déjà de taux de rentabilité proches de 20 à 30 %. La mise en place de cette OPAH a nécessité beaucoup de temps et d'argent pour un résultat en réalité très faible. Sur 28 immeubles, seulement 3 ont fait l'objet de travaux sérieux, et 4 ont fait l'objet de quelques travaux sommaires. Devant cette situation, la ville a décidé de mettre en place un dispositif d'intervention différent, fondé sur une intervention plus fine dans les

copropriétés par le biais d'une procédure de DUP partielle en application des dispositions de l'article 43 du pacte de relance pour la ville et de la loi SRU. En effet, l'analyse a montré que dans les copropriétés existent deux catégories de propriétaires : ceux qui sont attachés à leur bien et qui souhaitent réellement la réhabilitation, et ceux dont l'objectif est de louer le plus cher possible, qui généralement ne paient pas les charges et ne sont pas prêts à jouer le jeu de la réhabilitation. Or, dans une copropriété, il faut l'unanimité des copropriétaires pour décider de la réalisation de travaux ; quelques propriétaires qui refusent de voter les travaux ou qui ne paient pas leur quote-part peuvent donc mettre la copropriété en difficulté et finalement le risque est que ce soit à la collectivité publique d'intervenir du fait de l'attitude de quelques propriétaires qui ont refusé de participer à l'opération. La solution retenue a donc été de lancer une DUP partielle, ciblée sur les copropriétaires qui ne sont pas prêts à jouer le jeu. Cela permettra de les remplacer par un nouveau propriétaire (une SEM), qui cédera les locaux à un organisme HLM, qui pourra resolvabiliser la copropriété et contribuera ainsi à aider les autres copropriétaires à sortir de leurs difficultés. Dans ce but une convention publique d'aménagement a été passée entre la ville et la SEMAVIP bénéficiaire de la DUP. Le recours à une procédure de ZPPAUP et de PRI : la réflexion a été étudiée mais elle n'a pas été retenue car elle ne répondait aux objectifs sociaux de la ville pour conduire cette opération. En effet, cela aurait conduit à faire partir les occupants de leurs logements afin que ces logements puissent être cédés à des investisseurs privés bénéficiant d'une défiscalisation. Il aurait fallu reloger les habitants dans le parc de logement social ailleurs dans Paris, ce qui aurait nécessité environ 300 relogements.

contrepartie de ces engagements, les droits à construire seraient stabilisés pendant la durée de réalisation du projet. Les contours de ce nouvel outil sont simplement esquissés, reste à en définir précisément le contenu et à mettre au point les procédures adaptées.

L'enjeu est de taille car c'est peut-être une nouvelle page de l'urbanisme opérationnel qu'il faut ouvrir, en s'inscrivant dans la logique des lois SRU et Urbanisme et habitat. Joli chantier en perspective pour le GRIDAUH, et sûrement pas des moindres!