

Chapitre 6

La participation des propriétaires au renouvellement urbain

JOCELYNE DUBOIS-MAURY, professeur des universités
Institut d'urbanisme de Paris (Paris XII),
co-responsable du laboratoire le CRETEIL

I. – LES COMPOSANTS DE L'INTERFACE PROPRIÉTAIRES / RENOUVELLEMENT URBAIN

- A. La diversité des propriétaires, acteurs du renouvellement
- B. La territorialisation du renouvellement urbain et du rôle des propriétaires

II. – LES PROPRIÉTAIRES PUBLICS ET PARAPUBLICS, ACTEURS STRATÉGIQUES DU RENOUVELLEMENT URBAIN

- A. La consistance du domaine public
- B. Une nouvelle donne relative à la domanialité
- C. Les grands propriétaires publics, acteurs du renouvellement urbain

III. – LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS, ACTEURS COURTISÉS DU RENOUVELLEMENT URBAIN

- A. La nébuleuse de la propriété urbaine privée
- B. Les propriétaires privés, acteurs associés au renouvellement urbain
- C. Le cas difficile des grandes copropriétés en difficulté

Le renouvellement urbain procède d'une volonté politique récente, il associe des objectifs sociaux, économiques, environnementaux qui tendent profondément à réorienter, à moyen et long terme, le devenir des villes. Ce renouvellement répond aussi, dans l'immédiat et plus concrètement, aux difficultés qui caractérisent différents territoires déjà urbanisés. Il s'agit d'un basculement, sinon d'une refondation des politiques urbaines, puisque, en réaction contre des décennies d'extension des agglomérations, consommatrice d'espaces agricoles ou naturels, les pouvoirs publics souhaitent à la fois ralentir l'étalement urbain et rendre à chaque quartier de la ville plus d'homogénéité sociale, de vitalité économique et de qualité à son cadre de vie.

Comme pour toute politique urbaine, le renouvellement urbain s'appuie sur l'utilisation d'un ensemble de procédures, d'outils juridiques, de montages opérationnels appropriés, mais en amont desquels s'impose la disponibilité, sinon la mobilisation de la ressource foncière, condition fondamentale de tout aménagement urbain. Si cette mobilisation préalable du foncier dans le cas des extensions urbaines était relativement aisée car elle concernait le plus souvent des terrains nus, parfois relevant de grandes propriétés, il en va tout autrement du renouvellement

urbain qui s'effectue sur des territoires presque totalement urbanisés, dont le parcellaire est complexe et peut concerner une très grande diversité de détenteurs. À ces spécificités propres au renouvellement urbain s'ajoute l'envolée des valeurs foncières dont le poids ne cesse de progresser dans le coût de sortie des opérations ⁽¹⁾.

La signification de la hausse du foncier se révèle d'autant plus significative pour le renouvellement urbain que l'on assiste d'un côté à un désengagement financier de l'État, de l'autre aux difficultés budgétaires de nombreuses collectivités locales, mais aussi à l'évolution du comportement des grands détenteurs publics ou parapublics qui, lorsqu'ils se dessaisissent de leur patrimoine, en attendent une valorisation maximale.

Quand naguère la puissance publique parvenait aisément à s'assurer l'unicité de la maîtrise foncière et de la maîtrise d'ouvrage, le contexte actuel gouvernant l'aménagement urbain conduit à s'orienter vers des formules qui associent les divers détenteurs des tissus urbanisés.

On est alors conduit à formuler un certain nombre d'interrogations :

Quelle interface s'établit-il entre les divers propriétaires urbains et les acteurs responsables des politiques de renouvellement ?

Le renouvellement urbain se localise-t-il surtout sur les vastes territoires devenus friches urbaines, aux mains de grands détenteurs institutionnels ? Leurs logiques à dominante souvent budgétaires sont-elles compatibles avec celles des collectivités locales dont les préoccupations d'intérêt général ont une dimension largement sociale.

Comment la nébuleuse de la petite propriété urbaine peut-elle participer pleinement aux nouvelles priorités assignées au renouvellement urbain ?

Le droit est alors interpellé. L'arsenal juridique existant, récemment enrichi par des textes législatifs ⁽²⁾, est-il à même d'apporter des réponses ? Peut-il guider l'action, dans la quête de nouvelles formules propres à mobiliser les différents détenteurs d'un foncier urbain particulièrement complexe où forces d'inerties interfèrent avec les stratégies d'acteurs aux intérêts souvent divergents ? Face aux objectifs de ce renouvellement urbain, des propriétaires se révèlent réticents, attentistes, tandis que d'autres sont prêts à saisir toutes les opportunités offertes par un foncier sous-utilisé ou devenu totalement disponible. Confrontées à la diversité de ces stratégies, nombre de collectivités locales (communes ou groupement de communes) s'efforcent de retrouver les voies et moyens d'une maîtrise du foncier en mettant en place des organismes comme des établissements publics fonciers locaux. Simultanément, d'autres collectivités locales misent à des fins de renouvellement sur l'utilisation plus généralisée d'un ensemble de procédures comme les AFU, les OPAH qui font appel à la participation des propriétaires privés.

(1) Colloque ADEF du 28 octobre 1997, « Recyclage des terrains urbains ». J. Ralite rappelle qu'en banlieue parisienne, le prix des terrains a quadruplé entre 1980 et 1990. Dans les grandes métropoles, le prix du mètre carré du foncier renouvelable, en 2004, s'élève entre 300 et 400 euros.

(2) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, Solidarité et renouvellement urbains ; loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, Urbanisme et habitat ; loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi « Borloo »).

I. – LES COMPOSANTS DE L'INTERFACE PROPRIÉTAIRES / RENOUVELLEMENT URBAIN

L'interface entre détenteurs fonciers et acteurs du renouvellement se révèle diversifiée, complexe, d'autant plus que la notion de renouvellement urbain conduit, en pratique, à diverses interprétations. Par-delà son originalité transversale, elle englobe toute une série d'opérations urbaines déjà bien connues, allant de la rénovation, à la réhabilitation, à la restructuration et à la requalification. Mais, par ailleurs, ce terme générique peut avoir deux significations :

L'une minimale lorsqu'il s'agit d'opérations réduites à quelques objectifs destinés à améliorer l'existant sur des espaces restreints. Il s'agit notamment, en l'espèce, d'éliminer les logements insalubres, d'intervenir sur les copropriétés dégradées, de créer des équipements de proximité et de favoriser la mixité sociale.

L'autre maximale, plurielle, lorsqu'à partir de la combinaison de nombreux objectifs, à la fois économiques et sociaux, elle conduit à reconstituer totalement de vastes territoires urbains passés souvent à l'état de friches urbaines.

A. La diversité des propriétaires, acteurs du renouvellement

En matière de propriété du sol et du bâti, les statistiques restent approximatives, mais toutes les données disponibles attestent de la diversité des détenteurs, qu'il s'agisse de leur statut juridique, de l'importance et de la qualité de leur bien, donc de leur valeur vénale. En première analyse, il convient de distinguer deux grandes catégories. Il y a, d'un côté, toutes les propriétés relevant de la domanialité des personnes publiques (État, organismes publics et parapublics et collectivités territoriales) et, de l'autre, toute la gamme des propriétés privées, largement détenues par des particuliers. Cette prééminence de la propriété privée est observée en particulier à Paris *intra muros* ⁽³⁾ ainsi que dans les très grandes métropoles ⁽⁴⁾. Si les propriétés relevant du domaine public semblent pouvoir s'inscrire, sans trop d'obstacles, dans les exigences du renouvellement urbain au nom de l'intérêt général, il en va très différemment dès lors qu'il s'agit de propriétaires privés sans doute plus attentifs à des perspectives de plus-value, voire de spéculation. Mais il est clair que les comportements, les motivations de ces divers détenteurs, tant publics que privés, obéissent à de multiples déterminants sur des temps plus ou moins longs et que les aménageurs-promoteurs doivent prendre en compte.

B. La territorialisation du renouvellement urbain et du rôle des propriétaires

Le renouvellement se caractérise par une réorientation fondamentale des objectifs de l'aménagement urbain. Naturellement, cette recomposition de la forme urbaine, en réponse à la demande sociale et aussi à celle d'une adaptation à la nouvelle économie, se différencie selon les différents

(3) *Paris-Projet* n° 34/35 APUR 2003.

(4) *La Tribune*, série « Les mutations des grandes villes : Lyon, Marseille, Nantes, Toulouse, Lille », 8, 9, 10, 11 et 12 déc. 2003.

territoires constitutifs d'une agglomération. Il est clair que les situations constatées et les problèmes à résoudre diffèrent selon qu'il s'agit : de centres-villes dévitalisés, de quartiers anciens dégradés, de banlieues désindustrialisées, de grands ensembles périurbains cumulant les difficultés ou encore de territoires devenus inutiles à leurs utilisateurs et passant à l'état de friches urbaines. Le renouvellement urbain implique donc une démarche largement territorialisée.

Chacun des territoires déjà urbanisés, de plus ou moins longue date, possède sa propre histoire qui se traduit dans la nature du parcellaire, les structures du foncier et ses statuts juridiques. Tantôt il y a continuité des formes de détention du sol, depuis le premier constructeur jusqu'à ses successeurs directs, au titre d'un patrimoine familial. Ce peut être aussi bien une entreprise, qu'un immeuble de rapport en propriété privée, mais cette continuité peut concerner aussi un équipement public. Tantôt les caractéristiques du foncier actuel sont l'aboutissement de transferts de propriété souvent accompagnés de changements de statut juridique. C'est le cas notamment du passage en propriété des collectivités locales d'immeubles collectifs, tenus jusqu'alors en copropriété, dans des grands ensembles en voie de paupérisation. C'est aussi l'intervention d'organismes publics qui acquièrent des friches laissées par des entreprises privées. Autant l'information est abondante sur ces types de transferts qui impliquent l'intervention des pouvoirs publics, autant elle est lacunaire à propos du foncier qui demeure en régime privé.

Il s'ensuit que le parcellaire du foncier urbain juxtapose des biens relevant de la propriété privée des particuliers, des personnes morales et de biens propriété d'organismes publics. À cette diversité statutaire s'ajoute la diversité dimensionnelle du foncier urbain, qui parfois perpétue un parcellaire rural et associe des microparcelles de quelques centaines de mètres carrés à des macroparcelles pouvant couvrir plusieurs hectares.

À la différence des facilités de l'extension urbaine en zones rurales, trois principaux types de situations pèsent sur les modalités de renouvellement urbain :

- parcellaire à dominante privée, partagé voire pulvérisé en un grand nombre de parcelles, ce qui est fréquent en quartiers anciens péricentraux ;
- parcellaire concentré, en une ou quelques grandes propriétés aux mains de détenteurs publics ou parapublics, c'est notamment le cas des friches urbaines et de la plupart des grands ensembles périphériques ;
- parcellaire mixte qui juxtapose des propriétés de tailles variées et relevant de divers statuts juridiques, ce qui est fréquent en centre-ville.

Cet état initial de la propriété du foncier semble devoir largement conditionner les modalités du renouvellement urbain. Là où dominant les propriétaires privés, il va concerner en effet surtout le volet recomposition spatiale du tissu urbain, éventuellement l'environnement. Par contre, là où la puissance publique parvient à maîtriser le foncier, elle peut avoir toute latitude pour prendre en compte, hiérarchiser les différentes dimensions du renouvellement urbain. L'interface renouvellement urbain/propriété du sol conduit à être attentif à un certain nombre de situations spécifiques :

Le passage au recyclage de territoires déjà urbanisés peut conduire à une réappréciation des données concernant le sous-sol et le sur-sol dès lors que d'importants travaux de restructuration sont engagés⁽⁵⁾.

Il convient de prendre en compte l'existence éventuelle de régimes juridiques distinguant la possession du sol de celle des constructions qu'il supporte en application, notamment, d'un bail à construction. Celui-ci permet de dissocier l'*usus*, l'*abusus*, le *fructus* entre les mains de titulaires de droits réels. Le propriétaire s'assure une rente sur le long terme puisqu'il perçoit un loyer sur son terrain et récupère la propriété de la construction au terme du bail. Mais ce dispositif, qui peut permettre au détenteur public ou privé d'un quartier de veiller à sa cohérence dans une vision d'intérêt général, semble en France n'être appliqué que dans des zones d'activités et des grands ensembles de logement social.

Le renouvellement urbain peut aussi conduire à des changements de destination et d'affectation des immeubles. Mais, comme le rappelle Sylvain Pérignon⁽⁶⁾, il y a souvent confusion sémantique entre les notions d'affectation et de destination qui, de fait, relèvent de deux polices différentes : le code de l'urbanisme pour le changement de destination des immeubles, le code de la construction et de l'habitation pour le changement d'affectation. La dualité de ces régimes peut se révéler comme un frein à des transferts d'utilisation de locaux (usines reconverties, bureaux transformés en logements, etc.), mais la jurisprudence semble ouvrir la voie à une police globale de l'usage des sols et du bâti.

À ces observations relatives aux caractéristiques des propriétés urbaines, le renouvellement urbain doit aussi intégrer des contraintes financières qui résultent de la valeur d'échange des biens. Or, dans le contexte d'une évolution économique plus libérale, d'un côté le coût du foncier ne cesse de croître même dans les quartiers dégradés, tandis que l'ensemble des propriétaires, tant publics que privés, ne renoncent à leurs biens qu'aux prix du marché. Il s'ensuit des risques de blocage pour toute opération de renouvellement urbain, compte tenu des contraintes budgétaires que connaissent nombre de collectivités territoriales redoutant les risques du portage foncier, mais aussi de la frilosité des investisseurs privés, surtout lorsqu'il faut ajouter au montant de l'acquisition du foncier celui des frais de dépollution. Au total, les responsables du renouvellement urbain doivent rechercher de nouvelles formules aptes à associer les divers détenteurs de la propriété tout en restant dans le cadre de l'application des procédures en vigueur.

(5) C. Bersani, *L'appropriation du sous-sol. Un droit inviolable et sacré: la propriété*, Paris, ADEF 1989, p. 188-200.

(6) Changement de destination et changement d'affectation, *DAUH* 2003, n° 7, p. 33-47.

II. – LES PROPRIÉTAIRES PUBLICS ET PARAPUBLICS, ACTEURS STRATÉGIQUES DU RENOUVELLEMENT URBAIN

L'ampleur du patrimoine foncier, notamment bâti, détenu par la puissance publique en fait un gisement foncier par excellence pour le renouvellement urbain. Il relève souvent du régime de la domanialité dont les lourdeurs administratives jointes à des contraintes juridiques ont longtemps fait obstacle à toute forme de réadaptation des tissus urbains, mais ces contraintes inhérentes à la domanialité publique entrent de plus en plus en contradiction avec les nouvelles exigences d'ouverture à l'économique⁽⁷⁾. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que les pouvoirs publics ont introduit plus de fluidité dans la gestion du domaine public et, depuis 2003, l'État entend systématiser toutes ces formes de réaffectation. Mais ce patrimoine qui concerne tant les services de l'État, que les collectivités territoriales, confrontées à la diversité des objectifs du renouvellement urbain, semble y répondre très inégalement, sélectivement, en fonction de ses spécificités, de ses localisations et des logiques de ses gestionnaires ou affectataires.

A. La consistance du domaine public

Les héritages cumulés des régimes successifs, monarchistes, impériaux, républicains et le renforcement de l'appareil de l'État à partir de la fin du XIX^e siècle sont responsables de l'importance considérable du foncier urbain relevant du patrimoine public. Aux fonctions régaliennes (défense, justice, sécurité), se sont ajoutées au XX^e siècle de nouvelles missions assumées par les pouvoirs publics (éducation, santé, culture, transport...), grandes utilisatrices d'espaces, faisant de l'État, de ses services et des collectivités locales, les plus grands détenteurs du foncier national. Rapporté au seul territoire urbain, ce patrimoine public ne peut être évalué avec une parfaite précision et il convient, dans chaque cas, de distinguer les données relatives au foncier non bâti et au foncier bâti, notamment résidentiel. Ainsi, par exemple, dans la commune de Marseille qui couvre 22,6 kilomètres carrés, on estime qu'environ 60 % du foncier global (bâti, non bâti) sont détenus par des propriétaires publics (la commune, le département, l'ONE, l'armée, le Conservatoire du littoral, le port autonome, la SNCF). Il en va de même à Paris où 60 % du foncier est public incluant, outre les services officiels, parcs, espaces verts, plans d'eau et voirie. À Lyon également, la propriété publique domine avec environ 52 % du foncier total. Mais si on se limite au foncier bâti, la part de la propriété publique se réduit très sensiblement dans la majorité des villes. Les données disponibles attribuent au secteur public, à Paris *intra muros*, 15 % du foncier bâti, incluant 130 000 logements sociaux, et environ 20 % dans des villes comme Marseille, Lyon, Nantes⁽⁸⁾. Ces pourcentages sont néanmoins considérables et recèlent un potentiel foncier qui révèle, aujourd'hui, des disponibilités appréciables pour le renouvellement urbain.

(7) J. Caillousse, Faut-il en finir avec la domanialité publique?, *Études foncières* 2002, n° 100, p. 7.

(8) *La Tribune*, *op. cit.* Les données fournies par les agences d'urbanisme, les services municipaux restent toutefois incomplètes.

En ce qui concerne l'État, son patrimoine, important, reste imparfaitement connu. C'est pour répondre à cette lacune qu'une rénovation du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) est en cours depuis 1999 et devrait être achevée en 2005⁽⁹⁾. À ce jour on estime le patrimoine bâti de l'État à 30 millions de mètres carrés. Pour le ministère de l'intérieur, il s'agit de 5 millions de mètres carrés répartis en 4 000 sites, toutefois, la nature spécifique de ces biens, incluant surtout des postes et écoles de police, limite toute réaffectation dans le cadre du renouvellement urbain. Le patrimoine des collectivités territoriales est lui aussi très conséquent. Depuis 1997, les communes ont été amenées à recenser leur patrimoine, compte tenu de nouvelles normes comptables. La même exigence vaut pour les départements à partir de janvier 2004 et concernera prochainement les régions⁽¹⁰⁾.

B. Une nouvelle donne relative à la domanialité

Face aux politiques de renouvellement urbain qui impliquent souvent une réaffectation de l'usage des sols, la domanialité publique, que ce soit celle de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics, a pu, jusqu'à une époque très récente, sembler un facteur d'inertie compte tenu de ses attributs classiques d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Toutefois, on observe une évolution amorcée par une circulaire de 1992⁽¹¹⁾ d'Édith Cresson, alors Premier ministre, concernant la valorisation du parc immobilier de l'État. Si ce texte restera sans effets concrets immédiats, il attestait d'une prise de conscience de « l'inadaptation de la domanialité publique face à des besoins actuels visant une meilleure exploitation de ces biens »⁽¹²⁾. Il s'ensuit que le domaine public, considéré souvent comme improductif, mérite que l'on prenne en compte sa grande valeur économique⁽¹³⁾.

Dans le droit fil de cette approche concernant la valorisation du domaine public, des textes récents permettent d'assouplir le régime de la domanialité en autorisant la constitution de droits réels sur le domaine public de l'État. La loi du 5 janvier 1988⁽¹⁴⁾ a, par ailleurs, autorisé les collectivités locales à consentir des baux emphytéotiques sur leur domaine public. Ce type de bail a été adapté pour se distinguer de l'emphytéose d'origine rurale, qui permet la réalisation d'ouvrage par le preneur et, dans la pratique, il est devenu le bail à construction.

Une deuxième loi du 25 juillet 1994⁽¹⁵⁾ a concerné plus spécialement le domaine public artifi-

(9) G. Arzil, L'impossible recensement du patrimoine de l'État, *Études foncières* 2000, n° 88, p. 20. Cet inventaire du TGPE est désormais accessible par Intranet afin que tous les services puissent l'actualiser.

(10) *Le Monde* 6 janv. 2004, L'État va céder au privé une partie de son patrimoine.

(11) Circulaire du 21 février 1992, réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. En cas de transfert entre ministères, l'opération s'effectue sur la base de la valeur vénale du bien. Mais la théorie des mutations domaniales est peut-être un frein à cette valorisation. Cf. B. Tardivel, L'indépassable théorie des mutations domaniales, *AJDA* n° 23/2003, p. 1209-1212.

(12) J. Caillosse, *op. cit.*

(13) É. Fatôme, À propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public, *AJDA* n° 23/2003, p. 1192-1200.

(14) Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation, art. 13. Cf. CGCT, art. L. 1311-1 à L. 1311-6.

(15) Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public. M. Molinier, Consistance et nature des droits réels sur le domaine de l'État, *Études foncières* mars-avr. 2003, n° 102, p. 24-27 ; R. Rézenthel, La réforme de la domanialité publique approuvée sous réserve de l'aval du Conseil constitutionnel, *Navigation, ports et industries* 15 juill. 1994, n° 13, p. 398-399.

ciel de l'État. Afin d'inciter les industriels à investir, elle leur donne la possibilité d'obtenir des autorisations constitutives de droits réels, notamment dans les ports autonomes, dont la durée maximum ne peut excéder soixante-dix ans. Un décret de 2003⁽¹⁶⁾ précise ces règles particulières applicables sur le domaine public de l'État, dans les limites administratives des ports qui relèvent de la compétence des communes.

Il s'agit là d'une avancée qui concerne des espaces voués à des activités économiques mais dont la trop grande précarité des autorisations d'occupation du domaine public restreignait les motivations des investisseurs privés. Le rôle de ces derniers va pouvoir se trouver conforté par un autre décret, du 6 janvier 2004, qui dispose que, lorsqu'ils sont titulaires d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, ils pourront passer des conventions de bail avec certaines autorités administratives⁽¹⁷⁾. À ce titre, le candidat retenu se voit délivrer une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, constitutive de droits réels, et le loyer dû à l'État est fixé en fonction du montant de l'investissement et du mode de financement de l'opération. Toutefois, ce texte ne concerne que les bâtiments et installations à construire par le bailleur pour les besoins de la justice, la police nationale, la gendarmerie, les armées, et les bâtiments et installations retourneront dans le patrimoine de l'État à la résiliation de la convention de bail. L'application de ce dispositif, qui assouplit les règles afférentes à la propriété et à la commande publiques, donne une forte incitation à l'investisseur privé à s'investir dans des opérations lourdes dont les retombées peuvent avoir des effets positifs sur le renouvellement urbain.

Si le bail à construction se révèle fructueux pour une revitalisation économique, son usage reste plus timoré en matière de renouvellement urbain, notamment résidentiel. Toutefois cette formule, dans une perspective de développement durable, présente un double avantage. Dans le court et moyen terme, il satisfait une demande sociale et économique et, sur le long terme, la puissance publique conserve le contrôle du foncier, donc de l'évolution des formes à venir d'occupation et d'aménagement de l'espace, en conformité avec, selon l'expression convenue, les « besoins des générations futures ».

Par-delà ces assouplissements juridiques, dont les effets ne peuvent être que ponctuels, l'État, depuis 2003, s'engage dans une vaste opération de vente d'une partie de son parc immobilier. Il est programmé de mettre sur le marché un million de mètres carrés de bureaux, durant l'année 2004. Afin de gérer cette politique, une agence interministérielle doit être également mise en place. Mais, depuis un certain nombre d'années, certains affectataires du domaine public de l'État confrontés à des exigences particulières s'étaient engagés sur les voies de la mise sur le marché de leurs biens, annonçant le passage vers la « reconstruction de la ville sur la ville ».

(16) Décret n° 2003-1054 du 30 octobre 2003, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, *JO* 6 nov. 2003.

(17) Décret n° 2004-18 du 6 janvier 2004, application de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *JO* 8 janv. 2004; M. Zulberty, Quel cadre juridique, technique et économique pour les futurs partenariats public-privé? *Mon. TP* 14 nov. 2003, p. 108-113.

C. Les grands propriétaires publics, acteurs du renouvellement urbain

Le dessaisissement du patrimoine de l'État est mis en œuvre par ses grands propriétaires ou affectataires, mais on observe des différences notables dans leur comportement.

Certains, comme le ministère de la défense, se refusent à intervenir au stade du réaménagement de leurs biens dont ils n'ont plus l'utilité. D'autres, comme l'établissement public Réseau ferré de France, prennent le risque de s'associer aux premières étapes de la reconversion et sont donc prêts à assumer le portage foncier, en vendant leurs terrains au fur et à mesure de l'avancement des opérations ⁽¹⁸⁾.

1) Le ministère de la défense, initiateur du dessaisissement du domaine public

Le ministère de la défense, principal affectataire du domaine public de l'État, s'est engagé dès 1958 dans le processus d'abandon de territoires urbains en délocalisant des installations localisées souvent en centre-ville, ouvrant ainsi la voie à des opérations de rééquipements urbains. Il s'agissait à l'époque non de ventes mais d'échanges dits « compensés », la ville bénéficiaire procurant, à titre de compensation, des terrains en périphérie. Dans le cadre de cette procédure, qui s'est prolongée jusqu'en 1975, quelque 155 opérations urbaines furent conduites, aboutissant à la réaffectation d'environ 1 500 hectares en agglomération ⁽¹⁹⁾.

Les contraintes budgétaires jointes à la réorganisation de l'appareil militaire à partir des années 1980 ont amené le ministère de la défense à adopter une politique de cessions et, pour ce faire, il s'est doté en 1987 d'un service spécifique, la MRAI (Mission pour la réalisation des actifs immobiliers), qui se charge d'assurer les ventes dans les meilleures conditions financières ⁽²⁰⁾.

La plupart des cessions s'effectuent le plus souvent vers une collectivité territoriale au prix du marché et la MRAI, depuis 1990, afin d'améliorer son pouvoir de négociation dans une perspective de renouvellement urbain, engage des études préalables de faisabilité qu'elle soumet aux municipalités susceptibles d'être intéressées.

Si environ 4 000 hectares urbains ont fait l'objet de cessions, après procédure de déclassement, le plus souvent les bâtiments réhabilités sont passés à des équipements publics (université, centre culturel), contribuant à revitaliser des centres-villes ⁽²¹⁾. En terme de strict renouvellement urbain, quelques municipalités, après l'acquisition d'une friche militaire, ont confié à une société d'économie mixte le soin de réaliser une ZAC impliquant mixité sociale et équipements de proximité ⁽²²⁾.

(18) *Diagonal* mars-avr. 2000, n° 142.

(19) J. Dubois-Maury, *La contraction du domaine militaire urbain*, rapport au ministère de la recherche, réf. n° 94-1489, 1994, 66 p. ; Terrains militaires à vendre, *Études foncières* juin 1995, n° 67 ; Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France, Paris, *Annales de géographie* janv.-févr. 1998, p. 89-97.

(20) S. Guelton, *Le devenir des emprises cédées par le ministère de la défense*, rapport à la MRAI, OEIL-CRETEIL, 2001, 40 p. ; A. Villaret, La reconversion des terrains militaires, *Reconstruire la ville sur la ville*, ADEF, Paris, 1998, p. 29-34. En 1997, la MRAI avait à traiter 150 sites urbains (108 casernes, 9 hôpitaux, 2 bases sous-marines, 17 bases aériennes).

(21) C'est notamment les cas de grandes opérations de revitalisation urbaine (Lyon-la-Part-Dieu, Euralille) qui se sont effectuées, pour une part, sur d'ex-terrains militaires, par la procédure de ZAC.

(22) ZAC Duplex, Paris XV^e, sur une friche militaire de 4,9 hectares, réalisée par la SEMEA XV entre 1996 et 2001.

2) *Les autres grands détenteurs s'impliquent plus directement dans le renouvellement urbain*

Plusieurs grandes entreprises publiques disposent, à la suite de réorganisations ou de mutations technologiques, de terrains urbains relativement importants dont, à partir des années 1990, elles programment la valorisation dans le cadre, soit d'opérations de reconversion auxquelles elles participent, soit par mise en vente en s'inspirant des méthodes du ministère de la défense. Cependant, chacune d'entre elles rencontre des impératifs spécifiques qui conditionnent les modalités de recyclage ; ce peut être par exemple l'exigence de dépollution des sites, la préservation obligée d'un patrimoine.

- *La SNCF*, second grand propriétaire urbain ⁽²³⁾, est devenue, en 1983, établissement public industriel et commercial à la suite de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), et tous les biens qui lui étaient concédés lui ont été remis en dotation, l'État restant propriétaire de ces biens ⁽²⁴⁾. Mais, en dérogation à ce régime, l'article 20 de la LOTI a accordé à la SNCF, sur son domaine immobilier, des droits équivalents à ceux d'un propriétaire, donc de vendre et d'en tirer profit. Toutefois, les terrains de la SNCF faisaient l'objet d'un zonage particulier restrictif qui les rendait juridiquement dépourvus de droits à construire autres que pour des installations liées au fonctionnement du service public. Il s'ensuit que les cessions de terrains ne s'effectuaient qu'au prix d'une friche, alors qu'ils étaient soumis à des demandes qui les valorisaient. Il faudra attendre une circulaire de mars 1990 ⁽²⁵⁾ pour que les préfets veillent à ce que les espaces ferroviaires ne fassent pas l'objet d'un zonage particulier dans les POS, permettant ainsi à la SNCF des actions de valorisation de son patrimoine. Il va s'ensuivre des créations de groupements d'intérêt économique (GIE) associant commune et SNCF, pouvant mener à la création de ZAC ⁽²⁶⁾.
- Depuis 1997, l'établissement public *Réseau ferré de France (RFF)* a reçu l'essentiel du patrimoine de la SNCF incluant 5 millions de mètres carrés d'immeubles et, pour la seule région d'Île-de-France, un million de mètres carrés de terrain. Cet établissement a, parmi ses missions, d'éteindre la dette de la SNCF, qui lui a été transférée ; sa logique est donc de valoriser systématiquement toutes ces cessions. Il s'ensuit que cette obligation ne permet pas à RFF de baisser les prix des terrains destinés à la construction de logements sociaux ⁽²⁷⁾. Néanmoins, nombre de sites sont aménagés sur d'ex-terrains ferroviaires, impliquant mixité fonctionnelle et mixité sociale, comme la ZAC Seine-Rive-Gauche à Paris.
- En association, la SNCF et la *RATP* se sont lancées dans des opérations d'aménagement sur 18 hectares d'emprises publiques à Paris. Par ailleurs, la SNCF fait appel à sa filiale la Société

(23) Dont à Paris *intra muros* 566 hectares.

(24) J. Fournier, La valorisation du domaine de la SNCF, *Administration* avr. 1992, p. 9-15.

(25) Circulaire du 5 mars 1990, prise en compte du domaine de la SNCF dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

(26) Dans certaines grandes opérations comme la ZAC Seine-Rive-Gauche à Paris, la SNCF a pris part aux études préalables mais, aussi, elle participe à la société d'économie mixte en charge de l'aménagement.

(27) J. Duport, RFF va être plus dynamique dans la gestion de son patrimoine, *Mon. TP* 21 nov. 2003, p. 25 ; *Diagonal* mars-avr. 2000, n° 142 : Oui, au portage, non à l'aménagement, p. 53-54.

nationale d'espace ferroviaire qui pilote la réalisation de trois ZAC, en accord avec le conseil de Paris. Ces ZAC font une large part au logement social ⁽²⁸⁾.

- *Gaz de France (GDF)* a hérité de son passé industriel un très grand nombre de sites, proches des centres-villes, devenus friches entre 1950 et 1970. L'entreprise nationale détient encore en pleine propriété quelque 450 de ces sites, qu'elle souhaite mettre en valeur. Mais une condition préalable passe par la dépollution, pour que les nouvelles affectations soient sans risque pour la salubrité publique. En tant que propriétaire, avant toute transaction, il lui revient d'assurer cette sécurité.

Si GDF ne souhaite pas directement être aménageur, il entend toutefois que, par la vente de son foncier, il couvre les études de faisabilité immobilière, préliminaires et les coûts de dépollution. Au plan opérationnel, GDF, en accord avec une collectivité locale, peut confier la maîtrise d'ouvrage à un aménageur. Celui-ci peut être une société d'économie mixte ou un aménageur privé. Dans certains cas, le site est réaménagé dans le cadre d'une ZAC, cependant la procédure de lotissement en macro-lots peut être préférée, pour permettre une réduction des délais de procédure par rapport à la ZAC et une meilleure adaptation au marché ⁽²⁹⁾.

- *L'Assistance publique* est, dans certaines agglomérations, détentrice de vastes territoires. Ainsi, à Paris, l'*AP-HP* (Assistance publique des hôpitaux de Paris) possède 133 hectares, pour 400 hectares dans l'ensemble de l'Île-de-France. Sa réorganisation libère des ensembles de bâtiments souvent dotés d'un intérêt patrimonial. Leur reconversion sous forme de ZAC n'est pas retenue et l'on préfère, dans le cadre du document d'urbanisme local, s'engager dans des procédures de réhabilitation permettant d'apporter au quartier environnant des équipements publics lui faisant défaut ⁽³⁰⁾.

- Par contre, à Lyon, les *Hospices civils*, qui détiennent encore 56 hectares très convoités en centre-ville, restent fidèles au bail à construction, et s'inscrivent plutôt dans des perspectives de revitalisation économique en faveur des immeubles de bureaux ou du commerce de luxe ⁽³¹⁾.

- *France-Télécom*, à son tour, entre dans la logique de dessaisissement des grands détenteurs de patrimoine public. Il inverse sa culture immobilière au détriment de ses personnels qui bénéficiaient traditionnellement de facilités de logement. La loi du 24 juillet 1996 a transformé France-Télécom en une « personne morale de droit privé ». Ce nouveau statut joint à un contexte concurrentiel l'a conduit à reconsidérer le devenir d'un patrimoine de quelque 30 000 immeubles ⁽³²⁾.

(28) *Mon. TP* 22 avr. 1994, p. 129. Il en va de même pour la ZAC Alésia-Montsouris à Paris, réalisée par la Société d'étude et de développement patrimonial, filiale de la RATP et de la CDC.

(29) Cf. pour plusieurs exemples concrets, D. Paccoud, La prise de responsabilité du propriétaire dans le recyclage des terrains, colloque ADEF 28 oct. 1997, « Le recyclage des terrains urbains », p. 101-107 ; S. Nicinski, P. Pintat, La libération du secteur gazier, *AJDA* n° 5/2003, p. 223-231.

(30) *Mon. TP* 11 oct. 2002, p. 52-54. C'est le cas de l'hôpital Bouicault à Paris, réintégré dans le tissu urbain du 15^e arrondissement par la SEMEA 15, qui installe crèche, école, espace vert.

(31) *Diagonal* mars-avr. 2000, Les hospices réalisent leur patrimoine, p. 55-57.

(32) *Mon. TP* 16 févr. 1999. Voir avis CE 11 juill. 2001 : les biens de la personne morale de droit public France-Télécom relevant du domaine public sont déclassés... ; J. Dufau, Les ouvrages immobiliers de France-Télécom n'ont plus la qualité d'ouvrages publics, *AJDA* n° 3/2002, p. 266-270.

Si les bâtiments techniques peuvent être reconvertis, l'essentiel du stock immobilier résidentiel est mis en vente. Souvent localisés dans des quartiers prisés, ces logements s'adressent à une clientèle aisée. Ce patrimoine mis en vente ne s'inscrit qu'à la marge dans le renouvellement urbain.

Il en va autrement des stratégies à dominante sociale de certaines collectivités territoriales disposant de terrains en centre-ville et qui choisissent la formule du bail à construction pour y édifier des appartements loués à des tarifs modérés ⁽³³⁾.

La dation est une disposition du code civil en son article 1702, qui prévoit que l'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre. Ce dispositif peut être utilisé par un opérateur afin de s'acquitter de l'achat d'un terrain par la cession à son propriétaire d'une partie de l'opération urbaine prévue. L'opérateur évite ainsi le portage du foncier dans une période d'incertitude économique ⁽³⁴⁾.

Au total, les effets en terme de renouvellement urbain du recyclage des propriétés publiques se partagent en deux grandes catégories, on distingue :

- des opérations ponctuelles, impliquant changement de destination et d'affectation de bâtiments existants ;
- des opérations complexes, sur des terrains pouvant couvrir plusieurs hectares, éventuellement en friches et se prêtant à divers montages juridiques et financiers de renouvellement fondamental des tissus urbains existants, visant à créer de nouveaux quartiers, impliquant la révision du document d'urbanisme, et passant parfois par le choix du lotissement et le plus souvent celui de la ZAC.

III. – LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS, ACTEURS COURTISÉS DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Dans la plupart des villes, la propriété privée est le régime prépondérant en ce qui concerne le foncier bâti. Mais ces détenteurs privés constituent un ensemble socio-économique très diversifié. Pour les uns, il s'agit d'un patrimoine familial et d'une valeur refuge, pour d'autres, c'est le gage de leur activité productive ou de service, pour d'autres encore, c'est un placement dont on escompte des retombées lucratives dans le contexte d'un marché immobilier cyclique. Il s'ensuit que l'implication des propriétaires privés a été marginale jusqu'à une époque récente, dans les logiques du renouvellement urbain, le propriétaire privé étant souvent considéré comme un

(33) C'est le cas du foyer, appartenant au conseil général du Gers, la « Résidence de Gascogne », Paris 15^e, qui a passé convention avec la Société nationale immobilière, filiale du ministère de la défense, pour construire un ensemble de logements locatifs dans le cadre d'un bail à construction de 42 ans, au terme duquel il reviendra en toute propriété au conseil général gersois.

(34) *Diagonal* mars-avr. 2000, Le paiement en dation, une dernière chance, p. 50-51.

gêneur auquel la puissance publique entendait se substituer avant toute opération de réaménagement.

La sévérité du contexte économique actuel conduit à la recherche d'une plus grande participation des propriétaires privés et à en faire des acteurs significatifs du renouvellement urbain. Mais, en l'état actuel de la réflexion juridique, il ne semble pas nécessaire de créer de nouveaux instruments et, en pratique, on observe plutôt la réactivation ou l'intensification de différentes procédures juridiques existantes.

A. La nébuleuse de la propriété urbaine privée

Alors que le foncier urbain à l'état brut est largement propriété publique, la propriété privée s'impose dès que l'on se réfère au seul foncier bâti, notamment résidentiel⁽³⁵⁾, et on est en présence d'un véritable émiettement de ce foncier. Toutefois, en dépit de la publication de données statistiques de plus en plus élaborées⁽³⁶⁾, elles demeurent incomplètes au plan local. C'est ainsi qu'un même détenteur privé, par exemple une personne morale de droit privé, peut détenir de nombreuses parcelles⁽³⁷⁾.

Globalement, les propriétaires urbains privés se répartissent qualitativement et quantitativement en quelques grandes catégories qui ont chacune leurs logiques et leurs comportements spécifiques par rapport au renouvellement urbain. On peut distinguer d'une part la masse des *petits propriétaires occupants ou bailleurs*. Dans la plupart des villes, ils sont en majorité en immeubles collectifs, relevant du régime de la copropriété, qu'il s'agisse de quartiers anciens de type haussmanien, mais aussi de certains grands ensembles périphériques, édifiés entre 1950 et 1970 et dont l'évolution régressive pose des problèmes aux collectivités locales (*cf. infra*). Il y a, d'autre part, d'*importants détenteurs privés* qui peuvent être quelques « grandes familles » de la bourgeoisie locale, des sociétés immobilières et foncières.

Ces propriétaires jouent un rôle actif sur la scène urbaine, mais qui est surtout tourné, sur une ou quelques parcelles qu'ils détiennent, vers des opérations volontaires de rénovation en faveur de l'immobilier d'entreprise, ou de l'habitat de standing. Cette démarche peut s'interpréter comme un effet de la suppression par l'article 13 de la loi SRU, de l'ancien article L. 111-5 du code de l'urbanisme qui disposait « qu'il ne peut être construit sur toute partie détachée d'un terrain dont la totalité des droits de construire, compte tenu notamment du COS en vigueur, a été précédemment utilisée... ». Cette suppression offre, de fait, la faculté de densifier l'urbanisation des fonds, précédemment assujettis à la contrainte précitée⁽³⁸⁾.

(35) *Paris-Projet, op. cit.* : à Paris, où on distingue quelque 70 000 parcelles, 83 % du foncier bâti est privé. *La Tribune, op. cit.* : des pourcentages équivalents caractérisent les autres métropoles.

(36) Segaud, Brun, Driant, *Dictionnaire du logement et de l'habitat*, A. Colin 2002.

(37) On observe, par exemple, qu'une même congrégation religieuse, sous des appellations différentes, peut détenir de nombreux biens urbains.

(38) S. Pérignon, La nouvelle gestion de la densité, *DAUH* 2001, p. 253 et s., et La suppression du contrôle des divisions de terrains bâtis, *Constr.-Urb.* 2000, p. 5.

Dans le cadre de la mondialisation, des banques d'investissement, des fonds de pension étrangers interviennent également dans des ZAC en difficulté et qui étaient destinées à recycler une friche urbaine ⁽³⁹⁾.

- *Les sociétés d'assurances*, de tradition, détiennent en réserve un portefeuille foncier et immobilier substantiel. On pouvait évaluer en 1981 que les grandes compagnies françaises possédaient 38 826 logements, dont 87 % en région Île-de-France ⁽⁴⁰⁾.

Plus récemment, leurs stratégies se sont modifiées et elles ont remis sur le marché une grande partie de leur parc résidentiel pour le remplacer par des investissements jugés plus lucratifs sous forme d'immeubles de bureaux. Elles contribuent, dans une certaine mesure, au recyclage de friches industrielles, tandis qu'une partie des logements vendus est rachetée par des organismes HLM qui en font du logement social ⁽⁴¹⁾.

- *Les grandes entreprises industrielles*, souvent en banlieue, libèrent des terrains à la suite de leurs restructurations ou délocalisations. Il s'ensuit la formation de friches de plusieurs hectares qui sont autant d'opportunités pour des opérations de renouvellement à l'échelle d'un quartier. En règle générale, ces entreprises ne se sentent pas aptes pour s'engager dans des programmes d'aménagement et elles préfèrent céder leurs biens, au meilleur prix, aux collectivités locales concernées. Mais la lenteur de la reconversion du site Renault à Boulogne-Billancourt et dans les communes voisines montre toute la difficulté de parvenir à des montages faisant consensus entre les nouveaux propriétaires et les futurs aménageurs.

B. Les propriétaires privés, acteurs associés au renouvellement urbain

À l'extrême diversité des détenteurs privés du foncier urbain, correspond celle de leur attitude envers le renouvellement urbain, qui peut aller de l'indifférence à l'attentisme, de la méfiance à la prise d'initiative, d'autant plus qu'en dépit d'un droit de propriété réputé « inviolable et sacré » et d'une évolution libérale, l'exercice de ce droit est toujours limité par la puissance publique ⁽⁴²⁾. Indépendamment des propriétaires institutionnels précités, les politiques de renouvellement urbain concernent une masse de petits propriétaires occupants ou bailleurs, souvent en copropriété. Les outils de la politique de la ville initialement dirigés vers les quartiers périphériques d'habitat social s'étendent désormais aux quartiers anciens dévalorisés.

Les outils opérationnels s'inscrivent dans le cadre de dispositifs applicables à de larges territoires urbains : contrat de ville, grand projet de ville (GPV), opération de renouvellement urbain (ORU), par le canal desquels proviennent les moyens financiers que viennent abonder les diverses subventions accordées par l'ANAH et par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

(39) C'est le cas par exemple de la banque américaine Morgan Stanley, déjà investisseur dans la ZAC Paris-Rive-Gauche, qui a racheté en 1999, dans la ZAC parisienne de Bercy, l'immeuble surdimensionné (146 000 mètres carrés) de la société ZEUS en grande difficulté commerciale. *Les Échos* mardi 20 avr. 1999, p. 22.

(40) J. Robert, Real estate holdings of insurance companies in the Paris region, in *Les grands propriétaires fonciers urbains*, ADEF 1987, p. 43-53.

(41) *Les Échos* 11 déc. 2003 ; c'est le cas d'AXA à Nanterre, Générali à La Plaine-Saint-Denis.

(42) ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, 1991.

issue de la loi du 1^{er} août 2003, destinée à devenir un guichet unique, pour la délivrance des subventions notamment dans les grands ensembles d'habitat social ⁽⁴³⁾. Ces opérations, pour la période 2004-2008, seront cofinancées par l'ANRU et la CDC, à la suite d'une convention de partenariat souhaitée par le ministre de l'emploi et de la cohésion sociale.

Il existe un large éventail de procédures ⁽⁴⁴⁾ mais qui répondent inégalement aux situations constatées, quand on sait que les objectifs prioritaires du renouvellement urbain sont la lutte contre l'habitat insalubre ou indigne, l'offre de logements sociaux, la mixité sociale.

- *La ZAC*, procédure très largement utilisée, peut se prêter à des opérations de renouvellement. Il est opportun de rappeler que tout propriétaire dont les terrains sont compris dans cette zone peut mettre en demeure la collectivité publique, qui en a l'initiative, de les acquérir. C'est le droit de délaissement (c. urb., art. L. 311-2). Toutefois, l'acquisition du foncier par la commune n'est pas un préalable nécessaire à la création d'une ZAC, il en résulte la *ZAC dite à expropriation limitée* ⁽⁴⁵⁾. La loi SRU, de son côté, vise la situation des propriétaires n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur (c. urb., art. L. 311-4, dernier al.). Ils devront conclure avec la personne publique une convention qui précise les conditions de leur participation aux équipements de la zone ⁽⁴⁶⁾. La mise en œuvre de la ZAC à expropriation limitée se heurte toutefois à certaines difficultés, c'est notamment la clef de répartition de la constructibilité exprimée en SHON ⁽⁴⁷⁾. Par ailleurs, la maîtrise foncière partielle peut conduire un propriétaire qui n'a pas acheté à l'aménageur, à ne pas respecter le cahier des charges, lorsqu'il construit, et il ne pourra alors lui être imposé que les règles du PLU ⁽⁴⁸⁾.
- *L'association foncière urbaine* est un outil ancien dont la loi d'orientation foncière de 1967 a fixé le régime juridique. Sa faible mise en œuvre a incité le législateur, par la loi du 18 juillet 1985 relative au renouveau de l'aménagement, à lui impulser une nouvelle dynamique en modifiant ses règles juridiques. Ces incitations toutefois n'ont été que modérément suivies puisqu'on ne dénombrait en 1988 que 425 AFU ⁽⁴⁹⁾. Mais cet outil permet, aujourd'hui, une véritable prise en charge du renouvellement urbain par les propriétaires, en particulier dans les quartiers anciens au parcellaire compliqué. On sait qu'un de ses avantages est d'éviter les turpitudes liées à l'expropriation. Les textes prévoient ⁽⁵⁰⁾ une gamme différenciée d'objectifs, tout à fait appropriés à la reprise de tissus dégradés. Ils peuvent concerner le remembrement de parcelles, le groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers soit par vente, soit par bail à construction, ou apport. L'AFU peut viser également la conservation, la restauration, la mise en valeur de

(43) J.-P. Brouant, à propos de la rénovation urbaine, *AJDA* n° 41/2003, p. 2198-2202.

(44) Sous la direction d'Y. Jégouzo, *Droit de l'aménagement*, tomes 1 et 2, Dalloz-Le Moniteur, Paris, 2003.

(45) C. urb., art. L. 311-1 et son interprétation administrative par la circulaire de septembre 1981.

(46) É. Fatôme, Le nouveau régime des ZAC, *BJDU* 6/2000, p. 394.

(47) S. Pérignon, La constructibilité du terrain non acquis de l'aménageur, *Constr.-Urb.* avr. 2000, p. 5.

(48) M. Raunet, Zone d'aménagement concerté et plan local d'urbanisme, *AJDA* 8 sept. 2003, p. 1552-1557.

(49) Cf. P. Niamiah, in *Les associations foncières. Aménager avec les propriétaires*, ADEF 1988, p. 13.

(50) C. urb., art. L. 322-1 à 11 et R. 322-1 à 40. Voir P. Hocréteire, *L'urbanisme et les collectivités locales*, tome 3 : *L'aménagement*, fasc. 4-7.

secteurs sauvegardés ainsi que la restauration immobilière. La loi relative au pacte de relance pour la ville a élargi le champ d'application des AFU et permet, dans des quartiers d'habitat dégradés, d'allier des objectifs qui, outre le logement, s'attachent à l'insertion professionnelle et sociale.

La nécessité de fédérer un ensemble de propriétaires et de programmer un projet consensuel donne une lourdeur certaine à la mise en œuvre de l'AFU et en limite le nombre. Toutefois, cet outil peut entrer avec une certaine souplesse dans des montages d'opérations en s'inscrivant dans des objectifs d'une ZAC ⁽⁵¹⁾.

- *L'OPAH* se caractérise par la spécificité de ses origines et de ses objectifs en faveur de l'habitat privé, des quartiers anciens déqualifiés. Cette procédure s'élargit vers les quartiers d'habitat privé plus récents, en copropriété. Sa mise en œuvre idéale requiert l'adhésion des propriétaires bailleurs ou occupants, à défaut la collectivité publique initiatrice de l'OPAH peut faire appel aux outils classiques de l'acquisition foncière et immobilière, à savoir le droit de préemption renforcé, la DUP conduisant à l'expropriation, mais aussi la procédure de DUP partielle ciblée sur des copropriétaires qui ne souhaitent pas entrer dans le processus. On remplace alors le propriétaire réticent par un nouveau, qui pourra céder les locaux à un organisme HLM, lequel poursuivra la réhabilitation.

La circulaire n° 92-22 du 27 août 1992 relative aux OPAH, face à la diversité des problèmes à traiter, a établi une typologie qui distingue :

- l'OPAH simple, adaptée à des secteurs aux dysfonctionnements limités. Elle prévoit d'améliorer le confort des logements locatifs et le cadre de vie des habitants que l'on souhaite maintenir dans les lieux ;
- l'OPAH ciblée traite de manière privilégiée un type de problème identifié qui peut être social (par exemple personnes âgées) ou technique (bâtiments) ;
- l'OPAH complexe concerne des quartiers où la concentration des populations défavorisées s'accompagne de graves dysfonctionnements sociaux. Les réponses portent sur des domaines divers (scolaire, emplois, services) et le logement n'est plus qu'un volet secondaire. Un volet économique se voit renforcé dans l'OPAH-RU issue de la circulaire du 8 novembre 2002.

Toutes les conventions d'OPAH impliquent l'État, la commune, l'ANAH sur un périmètre donné et prévoient, pour une période de trois années, un dispositif d'actions et d'aides financières en direction des propriétaires occupants et propriétaires bailleurs, à charge pour eux d'offrir des logements locatifs à des loyers modérés.

L'OPAH peut être combinée avec d'autres procédures existantes. Ce peut être avec un périmètre de restauration immobilière qui permet de prescrire des travaux de remise en état d'habitabilité d'immeubles ou d'ensembles d'immeubles ⁽⁵²⁾, ou avec la procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Ce peut être aussi avec des dispositions destinées à réhabiliter l'immobilier ancien de valeur patrimoniale, comme dans les secteurs sauvegardés et ZPPAUP dans la mesure

(51) *Mon. TP* 23 août 1991, Issy-les-Moulineaux, tous sur le pont, p. 22.

(52) C. urb., art. R. 313-27.

où le patrimoine est considéré comme un atout de valorisation du quartier. Dans ces deux situations, les propriétaires bénéficient d'avantages fiscaux puisqu'ils peuvent déduire de leurs revenus les dépenses des travaux de restauration réalisés.

La procédure d'OPAH est étroitement tributaire des disponibilités financières de l'ANAH. Face à des restaurations immobilières importantes, l'article 7 du règlement général de l'ANAH du 28 décembre 2001 définit une opération d'assistance spécifique au propriétaire ou copropriétaire, c'est l'opération importante de réhabilitation (OIR)⁽⁵³⁾. Il s'agit d'un projet qui concerne un immeuble ou un groupe d'immeubles appartenant à un même propriétaire ou copropriétaire et qui mobilise d'importants fonds publics. Pour en assurer le bon usage, une convention précise les engagements des bénéficiaires vis-à-vis de l'ANAH. Peu nombreuses, les OIR sont conçues comme des opérations exemplaires illustrant les priorités de l'ANAH.

Pour des opérations de moindre importance, non éligibles aux aides de l'ANAH, le décret du 19 décembre 2003⁽⁵⁴⁾ institue un nouveau mécanisme d'amortissement pour stimuler l'investissement privé dans le logement locatif. Le propriétaire bénéficiaire s'engage, au moins pendant neuf ans, à louer les logements à des prix plafonnés, selon un zonage géographique. À cet inventaire d'incitations en direction des propriétaires bailleurs notamment privés, s'ajoutent naturellement des dispositifs plus contraignants, qui reposent sur la vigilance des pouvoirs publics. C'est ainsi que, dans les quartiers anciens, les textes récents (loi SRU de 2000, puis loi dite Borloo de 2003, *op. cit.*) intensifient les dispositifs de lutte contre l'insalubrité et le péril concernant certains immeubles dégradés. Face à des propriétaires défaillants, les pouvoirs du maire sont renforcés et il peut engager des procédures d'urgence, en décidant l'exécution d'office de travaux. Dans tous les cas, la charge financière définitive incombe au propriétaire.

C. Le cas difficile des grandes copropriétés en difficulté⁽⁵⁵⁾

Mode important d'accession à la propriété bénéficiant d'aides publiques, dans un contexte d'ascension sociale, le régime de copropriété a connu un développement important entre les années 1950 et 1970, surtout dans les grands ensembles périphériques. Le départ des premiers acquéreurs, leur remplacement par des copropriétaires peu solvables et incapables d'assumer les charges collectives ont entraîné la dévalorisation de cette forme d'habitat collectif, de pair avec une spirale de dysfonctionnements socio-économiques.

Les grandes copropriétés en difficulté représentaient au début des années 1990 une part notable du parc résidentiel dans des sites comme Le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, Clichy-Montfermeil, Vénissieux, etc. Le régime de propriété privé explique le retard avec lequel les pouvoirs publics sont intervenus. L'intervention de l'État a débuté avec la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994

(53) Instruction n° 1, 2003-2002 du 7 février 2003, Opérations importantes de réhabilitation (OIR), ANAH, qui fait suite à un arrêté du 28 décembre 2001, *JO* 11 janv. 2002, p. 274.

(54) Décret n° 2003-1219 du 19 décembre 2003, *JO* 21 déc. 2003 (amortissement de Robien).

(55) D. Tomasin, Les copropriétés en difficulté, *DAUH* 2003, p. 77-96; M.-P. Lefevre, *La copropriété en difficulté: faillite d'une structure de confiance*, Éd. de l'Aube, Paris, 1999; Conseil économique et social, *Copropriétés en difficulté*, rapport présenté par M^{me} F. Rastoll, *JO* 2002.

qui a retenu la notion de « copropriété en difficulté », tandis que l'ANAH envisageait d'étendre la procédure d'OPAH pour requalifier les immeubles rencontrant de graves difficultés. Puis, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, en instaurant les plans de sauvegarde, a défini la méthodologie permettant à l'État d'intervenir par des mesures de restructuration juridique qui s'ajoutent à des mesures d'accompagnement comme dans les OPAH ⁽⁵⁶⁾, et beaucoup plus rarement dans les RHI.

La loi SRU a voulu conforter la protection de l'acquéreur d'immeuble en régime de copropriété. Les plans de sauvegarde sont portés de deux à cinq ans et ils ne sont plus adossés à une OPAH ou à une zone urbaine sensible (ZUS). Assimilés à un programme d'intérêt général, ils permettent le conventionnement des logements ⁽⁵⁷⁾. On dénombre 50 plans de sauvegarde et 60 OPAH copropriété.

Les collectivités locales aujourd'hui s'engagent, par ailleurs, dans une démarche plus globale de restructuration urbaine à l'échelle d'un quartier. Le prélude indispensable réside dans une politique d'acquisition immobilière et foncière utilisant les subventions d'un GPV ou d'une ORU. Progressivement, on assiste à un basculement du régime de copropriété privé en faveur du logement social, la propriété passant à un organisme public.

Au total, la participation des propriétaires privés au renouvellement urbain se révèle riche d'ambiguïtés. L'accumulation récente de formules d'assistance à la réhabilitation, dirigée vers la masse des petits propriétaires bailleurs ou occupants, connaît une efficacité certaine et elle s'inscrit dans la revitalisation de quartiers anciens, voire historiques. Dans les banlieues pavillonnaires où l'on souhaiterait redensifier, les résultats sont beaucoup moins appréciables, mais il reste naturellement le cas des grands ensembles où les outils de réhabilitation se révèlent inappropriés et où l'on voit s'imposer le retour des propriétaires publics par l'intermédiaire de l'action des collectivités locales. Dans un nombre croissant de villes, notamment les métropoles, de concert avec un désir de plus grande liberté en matière d'aménagement urbain, accompagnant le processus de la décentralisation, on observe des stratégies d'acquisitions foncières ; elles réactivent la possibilité de mettre en place des établissements publics fonciers locaux. Mais face à un objectif officiel de reconstruction de la ville sur la ville, les municipalités se heurtent à la fois à la rareté et à la flambée du prix du foncier. Pour les municipalités en quête de renouvellement urbain, l'enjeu réside dans la recherche et l'acquisition de tout terrain en mutation, susceptible soit de reconversion, soit de redensification. Tandis que la propriété publique urbaine de l'État se contracte, un relais temporaire est assuré par les collectivités locales qui détiennent en effet la maîtrise de tous les outils de transformation des tissus urbains, allant de la planification à l'utilisation des procédures d'urbanisme opérationnel et de gestion urbaine. Toutefois, dans la plupart des villes, avec la phase finale des opérations de renouvellement, il y a retour à la propriété privée via l'étape des aménageurs-constructeurs.

(56) Circulaire n° 97-37 du 22 avril 1997, choix de sites témoins pour l'élaboration et la mise en place du plan de sauvegarde dans les copropriétés et ensembles d'habitat privé ; loi n° 96-987 du 14 novembre 1996.

(57) CGH, art. R. 353-34 ; circulaire n° 2001-19 du 12 mars 2001, mise en œuvre de la politique du logement et programmation des financements aidés de l'État.