

Chapitre 3

# Le renouvellement urbain dans les centres anciens

## Évolution et pratique des outils juridiques

ANNE RENÉ-BAZIN, sociologue-urbaniste, consultant

Introduction

I. – LES OUTILS : UN POTENTIEL, UN ASSEMBLAGE

A. Les outils de base d'intervention en parc ancien

B. Les combinaisons d'outils

C. Les évolutions en cours

II. – LA DÉMARCHE : VERS DES OPÉRATIONS PUBLIQUES POUR LES QUARTIERS ANCIENS

A. Établir un diagnostic

B. Proposer des objectifs politiques, puis définir des objectifs opérationnels

C. Construire l'outillage adapté et tester l'économie

D. Mobiliser les savoir-faire nécessaires

E. Comment assurer la performance d'une politique locale, d'un dispositif de projet sur un enjeu complexe de cette nature ?

Conclusion

## INTRODUCTION

### ■ *Le renouvellement urbain en quartier ancien : quels enjeux ?*

Le renouvellement urbain, pratique de mutation de la ville sur elle-même, intéresse aussi les quartiers anciens. Comment ce concept de renouvellement urbain se traduit-il en termes de politiques publiques et de dispositifs dans le champ de l'habitat privé ? Y a-t-il une spécificité du renouvellement urbain en quartier ancien ?

Deux enjeux majeurs fondent les actions de renouvellement urbain en quartier ancien : la persistance d'un parc immobilier très dégradé, et son corollaire, la « ghettoïsation » de certains quartiers.

- Premier enjeu : remettre à niveau l'habitat des quartiers anciens. Il reste de nombreux quartiers anciens au parc immobilier dégradé, démontrant que les formes de réinvestissement antérieures n'ont pas abouti. Il faut passer d'urgence à une nouvelle phase de l'approche des quartiers anciens.

- Deuxième enjeu : lutter contre la ghettoïsation dans les centres-villes comme dans la périphérie. Il faut bien, en fin de compte, admettre que le processus permanent de valorisation-dévalorisation à l'œuvre dans les agglomérations touche tout autant les centres-villes anciens que la périphérie : tout parc dégradé en mauvais état, et/ou avec une mauvaise qualité résidentielle et un environnement déqualifié, est un facteur de ghettoïsation, de marginalisation sociale. Ce processus peut conduire à un dysfonctionnement du marché immobilier privé, abandonné par ses acteurs habituels, et où le seul marché actif est celui de l'exploitation de la pauvreté.

Il est maintenant avéré qu'un centre ancien qui ne fait pas l'objet d'un investissement public régulier ne reste pas spontanément en état de marche ; que les seuls mécanismes du réinvestissement privé ne permettent pas de sauvegarder l'équilibre des fonctions d'une part, le maintien d'une fonction habitat diversifiée d'autre part. La fonction habitat est fragile, et si elle n'est pas protégée et organisée, elle est exclue au profit de quartiers de bureaux vides d'habitants, ou alors elle devient une fonction refuge, lieu d'accueil pour ceux qui n'ont pas le choix. Les centres-villes américains, partagés entre ghettos et centres d'affaires, en ont fait l'illustration.

#### ■ *Les dérives de l'habitat aujourd'hui dans les centres-villes*

Ainsi se sont perpétuées des situations de dégradation assez lourdes, que l'on pensait réglées par les politiques de réhabilitation menées depuis trente ans ; on rencontre encore nombre de logements ou d'îlots vétustes, vacants, dégradés, voire insalubres, tant dans le parc locatif que chez les propriétaires occupants <sup>(1)</sup>.

Cette dégradation persiste durablement lorsqu'elle est liée à une ou des causes structurelles, qui résistent à toute action isolée menée par les propriétaires en place :

- structure du logement, de la parcelle, de l'îlot, avec surdensification ou parcellisation,
- structure de propriété (propriétaires absents ou très âgés, propriétaires indécis...),
- environnement résidentiel défaillant (manque de stationnement, d'espaces verts, etc.).

Parfois, il ne subsiste que des dégradations ponctuelles, mais on rencontre bien des quartiers globalement marginalisés. Souvent ils subissent un décrochage du marché qui va de pair avec une tendance au ghetto.

Il faut alors reconstituer une offre de logement – diversifiée, de qualité. Mais cette offre ne peut émerger que si un projet de restructuration urbaine est construit pour remettre le quartier sur un marché.

Dans la problématique du renouvellement urbain, cette approche se veut globale, car elle doit impérativement prendre en compte simultanément, au minimum, réhabilitation de l'habitat, maintien de la mixité sociale, réorganisation urbaine. Il s'agit de « désécialiser » un quartier, d'éviter l'enfoncement dans une spirale de dégradation et d'enfermement, tout en protégeant les occupants en place.

(1) Voir à ce sujet *Atlas de l'habitat privé*, DGUHC-ANAH, janv. 2004.

Le renouvellement urbain dont il est question est une finalité et non un arsenal juridique. La question posée est de savoir si, en quartiers anciens, l'arsenal juridique permet d'atteindre cette finalité, et comment il doit être articulé en fonction de ces nouveaux objectifs poursuivis.

L'analyse qui suit, sur les moyens du renouvellement urbain dans les quartiers anciens, est issue d'un long travail de terrain, fondé sur des montages de différents projets, et la coordination et l'échange d'expériences avec de nombreux opérateurs. Parallèlement, différentes réflexions critiques sur les outils juridiques ont permis de prendre le recul nécessaire et de travailler en aller et retour entre le cadre juridique et la pratique opérationnelle.

## I. – LES OUTILS: UN POTENTIEL, UN ASSEMBLAGE

Les outils juridiques disponibles sont-ils capables de s'adapter à ces nouveaux contextes, en prenant en compte ces problèmes structurels ?

### ■ *Le point clé : intégrer la restructuration foncière dans les stratégies*

Depuis trente ans, les OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat) ont été l'outil majeur de la politique de réhabilitation incitative développée par la puissance publique ; elles s'adressent principalement à un acteur central, le propriétaire en place, auquel sont proposées des incitations financières supposées déclencher sa décision de réaliser des travaux de remise en état de son bien, au bénéfice de l'occupant.

Aujourd'hui, le « cœur de cible », c'est l'immeuble, et non le propriétaire. L'objectif n'est plus, comme dans les OPAH, la recherche du propriétaire volontaire pour faire des travaux, mais c'est la remise à niveau de l'immeuble vacant, dégradé, éventuellement propriété d'un marchand de sommeil.

Ayant repéré ces immeubles, il faut analyser les mécanismes ayant entraîné cette dégradation : simple défaillance des propriétaires, inadaptation de l'offre habitat, défauts structurels, image du quartier... Et si ces immeubles gravement atteints sont enfin traités, ils pourront « faire levier » pour les immeubles moins dégradés, et crédibiliser une revalorisation ; si l'on parvient à des solutions pour cette cible d'immeubles les plus difficiles, on pourra stopper la dégradation d'un quartier, et l'entraîner dans une nouvelle dynamique.

Jusque-là, on comptait sur la décision des propriétaires en place pour réhabiliter. Mais, dans ces immeubles et îlots dégradés, on ne peut plus raisonner en terme de composition stable de la propriété et des immeubles ; il faut envisager des mutations de propriétés, et aborder une restructuration foncière comme un élément d'une stratégie de recomposition du parc : quelle marge de mutation de propriété se trouvera indispensable, selon le contexte, pour garantir la réhabilitation, et ainsi assurer une relance de ce parc ?

Il s'agit alors d'apprécier les modes de traitement nécessaires :

- ce qui peut être réalisé par les propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs en place : ce sera une combinaison de moyens de solvabilisation (aides financières) et de coercition (obligations de travaux), suffisante pour déclencher une décision de travaux significatifs ;

- ce qui ne pourra pas être traité en dehors d'une maîtrise foncière, se substituant au propriétaire en vue d'organiser la réhabilitation de l'immeuble, puisque celui-ci est dans l'incapacité de s'en charger.

En outre, cette mutation de la propriété permet la recomposition de l'offre de logement. Naturellement, elle est à manier avec subtilité, en s'inscrivant dans les mouvements spécifiques de mutation du quartier : rythme des mutations immobilières, mobilité et vacance des logements. Tout ceci pour faire évoluer le profil du parc sans déstabiliser les propriétaires, et particulièrement les propriétaires occupants, tout en assurant le relogement dans des conditions d'habitat satisfaisantes des occupants dont les immeubles sont restructurés.

### A. Les outils de base d'intervention en parc ancien

Les outils de base d'une intervention en parc ancien sont nombreux et diversifiés. Ils se composent de diverses procédures et outils fonciers bien connus, mais dont il faut faire une mise à plat, et parfois repenser l'usage traditionnel <sup>(2)</sup>.

On part d'un outillage ancien de procédures bâti par étapes successives, dont les éléments principaux étaient tous en place dès 1977.

- En 1962, sont apparues les opérations de rénovation urbaine (démolition-reconstruction d'un patrimoine non historique), ainsi que la mise en place des politiques de patrimoine : secteurs sauvegardés (avec les plans de sauvegarde et de mise en valeur – PSMV), programmes de restauration immobilière, loi Malraux.
- En 1970, ce fut d'une part la ZAC (zone d'aménagement concerté), outil d'urbanisation par la recomposition du parcellaire en vue de construction, et d'autre part la RHI – résorption de l'habitat insalubre (insalubrité par démolition reconstruction).
- En 1977, après ces outils lourds plutôt orientés sur la démolition, est créé l'outil de la réhabilitation avec les OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

On dispose ainsi de deux filières de procédures :

- une filière démolition avec la ZAC et la RHI ;
- et une filière réhabilitation avec l'OPAH, qui constitue la filière de référence, et le programme de restauration immobilière (PRI), adossé ou non à une politique de patrimoine.

---

(2) Se référer au guide édité par Le Moniteur : *Intervenir en quartiers anciens. Enjeux, démarches, outils*, janv. 2000.

	RÉHABILITATION		DÉMOLITION	
	OPAH	PRI	RHI	ZAC
<i>Objectif</i>	Amélioration de logements par leurs propriétaires	Prescription de travaux sur bâti existant sous peine d'expropriation Démolition, curetage et réalisation d'équipements possibles Politique patrimoniale possible	Traitement insalubrité irrémédiable : relogement puis libération des sols et revente pour construction nouvelle (habitat social)	Démolition-reconstruction PAZ, changement de parcellaire
<i>Mise en œuvre</i>	Prestation	Possibilité de convention	Possibilité de convention	Possibilité de convention
<i>Durée</i>	Étude pré-opérationnelle 6 mois Animation 5 ans	Études 1 an Réalisation 5 ans	Études 2 ans Réalisation variable	Études 2 ans Réalisation 5-10 ans
<i>Urbanisme</i>	Néant	Périmètre	Plan	PLU Règles d'urbanisme
<i>Coût collectivité</i>	Coût prestation Participation travaux	Participation au bilan selon objectifs	Participation État sur déficit bilan	Participation au bilan
<i>Contexte urbain</i>	Accompagnement de la requalification d'un quartier Actions d'aménagement possibles	Remise à niveau secteur dégradé avec restructuration foncière, immobilière et de propriété et traitement urbain	Outil souvent ponctuel sur secteurs très dégradés et à démolir Opération lourde et coûteuse	Tissu dégradé à recomposer, friches, foncier sous-utilisé, changement d'affectation Image négative

## 1) Les outils existants et leurs caractéristiques

### ■ L'OPAH

L'OPAH est très bien connue et pratiquée par les élus comme par les administrations locales, et a généré des réseaux de compétences professionnelles. Elle est fondée sur une incitation financière à la réhabilitation par les propriétaires eux-mêmes ; c'est un outil souple, qui se trouve bien adapté à l'amélioration d'un parc sans inadéquation structurelle, avec des propriétaires capables de jouer leur rôle. Mais elle rencontre des limites : limite d'une politique incitative, qui n'a aucun pouvoir décisionnel, travaux souvent insuffisants et ponctuels, réalisés pour une durée de vie de dix ans, voire de cinq ans...

### ■ L'insalubrité

Outil à vocation de santé publique, il est appliqué sous deux filières :

- *La filière démolition* (opération de RHI – résorption de l'habitat insalubre) est longue, complexe et coûteuse, et entraîne l'expropriation du propriétaire considéré comme ayant failli à ses responsabilités. Réservée à des cas très difficiles, elle est souvent un élément d'une opération d'ensemble ; la reconstruction après démolition est dédiée à la production d'habitat social.
- *La filière réhabilitation* (insalubrité « remédiable »), aujourd'hui largement développée, consiste en une obligation pour le propriétaire de réaliser les travaux de suppression des causes de l'insalubrité. C'est un bon outil financier pour aider un propriétaire à réaliser ces travaux

prescrits, mais il est rarement déclencheur de réinvestissement lourd et global. À terme, il peut avoir un effet de mutation foncière, mais dans des délais extrêmement longs.

#### ■ *Périmètre de restauration immobilière : la déclaration d'utilité publique de travaux*

Il est intéressant d'approfondir un peu l'outil PRI, qui permet de nombreuses possibilités, mais est souvent mal connu. En effet, la DUP travaux, mode d'application du PRI, est un outil sans équivalent et d'une grande potentialité opérationnelle. Elle consiste à déclarer d'utilité publique, sous peine d'expropriation, des travaux complets de remise en état d'habitabilité d'un immeuble. Cet outil très volontariste, répondant bien aux risques sociaux, immobiliers, urbains présentés par de nombreux immeubles dégradés, peut être utilisé dans trois logiques différentes, souvent associées, mais qui peuvent être dissociées :

- effet direct d'amélioration de l'habitat et/ou de protection du patrimoine par obligation de travaux complets de remise en état d'habitabilité d'immeubles, obligation applicable à tout bâti d'habitation. La prescription garantit la réhabilitation globale des immeubles retenus, elle permet de contrôler la nature et le volume des travaux, et elle oblige les propriétaires à prendre une décision (de faire ou de ne pas faire). La DUP travaux n'est en aucun cas réservée à un bâti à qualité patrimoniale, même si elle peut très utilement constituer l'outil opérationnel d'un PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé) ;
- effet indirect de déclenchement de mutation foncière, par la menace d'expropriation, qui s'applique au propriétaire refusant de réaliser ces travaux ; la puissance publique peut ainsi acquérir, à l'amiable ou exceptionnellement sur expropriation, les immeubles que les propriétaires ne souhaitent pas réhabiliter, et les remettre sur le marché. À l'inverse, il est intéressant de noter que cette DUP permet l'association « de droit » du propriétaire volontaire à l'opération de PRI (il ne peut pas être exclu de l'opération) ;
- effet économique lorsque la DUP travaux est associée à une ZPPAUP ou à un PSMV, les travaux étant alors défiscalisables pour un propriétaire bailleur, ce qui permet de faire financer des travaux très lourds, difficilement amortissables autrement, et d'attirer de nouveaux propriétaires motivés par la défiscalisation.

Dans la conduite des mutations foncières d'une opération de requalification globale, la DUP travaux peut être utilisée :

- soit en amont, comme déclencheur d'une décision de vendre d'un propriétaire ne voulant pas se lancer dans le programme de travaux prescrits ;
- soit en aval, en accompagnement d'une décision de vente d'un propriétaire, pour pouvoir encadrer les travaux futurs et en garantir la qualité.

La DUP travaux présente pour ces raisons un aspect opérationnel qui dépasse le strict cadre réglementaire (ni une OPAH, ni un PSMV n'obligent à faire des travaux) et qui est fondamental pour repositionner les acteurs locaux dans un contexte d'objectifs publics de requalification de l'habitat. Après l'acquisition, la collectivité organise la revente, sur la base d'un programme qu'elle définit en fonction de sa politique de l'habitat et de ses arbitrages financiers. Depuis la loi

SRU, cette fonction de recyclage immobilier a été confirmée et se trouve encadrée par le moyen d'un « cahier des charges de cession », définissant les modalités de la revente des biens.

Après plusieurs OPAH, la restauration immobilière peut traiter les immeubles restés dégradés dans des secteurs urbains prioritaires. L'expérience a également permis de mettre en avant l'efficacité de la DUP travaux vis-à-vis de ce qu'il est convenu d'appeler les « marchands de sommeil » par exemple, la simple interdiction d'habiter étant dans les faits plus difficile à mettre en œuvre et ne menaçant pas directement la propriété.

### ■ *Outils de l'acquisition foncière*

L'appropriation publique rendue possible par le PRI n'a d'intérêt que comme préalable à la redistribution du parc pour reconstituer une offre résidentielle adaptée. D'autres modes d'acquisition foncière peuvent s'avérer nécessaires à la requalification. Ainsi, au-delà des acquisitions amiables, le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption urbain renforcé (DPUR) sont des outils mobilisables, dans la mesure où la collectivité aura pris soin d'affirmer, dans les documents d'urbanisme et de programmation, et notamment le PLH, les choix politiques et les projets et périmètres permettant de fonder la motivation de l'exercice de ce droit.

Rappelons le jugement du Conseil d'État sur la ville de Montreuil <sup>(3)</sup> cité par Jean-Philippe Brouant: le juge considère en effet que si les dispositions du code de l'urbanisme permettent « à une commune d'exercer son droit de préemption sur un immeuble aux fins de reloger des personnes évincées de leur logement par des opérations d'aménagement y compris lorsque le bien préempté est situé hors de la zone où sont effectués les aménagements, c'est *à la condition que l'acquisition de l'immeuble soit justifiée par une politique locale de l'habitat* qui implique le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population ».

La DUP pour expropriation également pourra compléter ces outils, pour par exemple dédensifier un cœur d'îlot et ainsi améliorer l'habitabilité des immeubles. D'autres procédures peuvent être mobilisées, comme l'insalubrité irrémédiable, les biens vacants et sans maître, les biens en état d'abandon manifeste, mais avec des effets très lents.

## 2) *Les outils patrimoniaux : secteurs sauvegardés-PSMV, ZPPAUP, PLU*

### ■ *Secteurs sauvegardés*

Les secteurs sauvegardés assurent la protection d'un ensemble urbain d'intérêt patrimonial fort délimité par un périmètre défini par arrêté ministériel et par l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PMSV) (loi Malraux de 1962). Procédure d'État lourde et centralisée, longue à élaborer, elle permet la défiscalisation des travaux réalisés par les propriétaires bailleurs.

(3) CE 6 avr. 2001, C<sup>ne</sup> de Montreuil c. M<sup>mes</sup> Ducloud, req. n° 202791.

### ■ ZPPAUP

La zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) est une démarche partenariale entre une commune soucieuse de protéger et de mettre en valeur son patrimoine, et l'État, représenté par le préfet assisté de l'architecte des bâtiments de France. La création des ZPPAUP a voulu répondre au souci de simplifier et de rationaliser le système des protections existantes relatives au patrimoine naturel et bâti d'un même territoire. La ZPPAUP peut avoir plusieurs effets :

- effet de protection, qui est son premier objectif naturel ;
- effet urbain, car elle constitue un excellent cadre d'analyse global d'un quartier ancien ;
- effet économique lorsqu'elle est associée à un PRI, auquel cas elle permet une défiscalisation des travaux réalisés par les propriétaires bailleurs.

### ■ PLU « patrimoniaux »

Les PLU peuvent aujourd'hui définir des règles de protection patrimoniales, produites dans le cadre même de cette réglementation urbaine.

Ces différents outils patrimoniaux n'ont aucun effet opérationnel en eux-mêmes, et ne comportent aucune obligation de faire. Mais ils peuvent très utilement être intégrés dans une démarche de valorisation d'un quartier.

## B. Les combinaisons d'outils

Dès qu'un projet atteint une certaine complexité, il est nécessaire de mettre en œuvre plusieurs outils simultanément. Ainsi, depuis plusieurs années, s'est créée une pratique de construction de dispositifs complexes, à partir d'une combinaison d'outils.

Cette construction se fait à partir d'une analyse fine de ces outils, d'une comparaison de leurs effets, pour choisir, dans chaque projet – selon les tissus, les objectifs, l'opérationnalité –, le ou les outils adaptés. Les éléments déterminants au regard des projets opérationnels seront notamment :

- le volume des travaux à réaliser, le profil des propriétaires ;
- le besoin de restructuration des immeubles, de curetage, de dégagement des cœurs d'îlots ;
- les mutations foncières nécessaires, soit pour restructurer les immeubles, soit pour lutter contre les marchands de sommeil ;
- mais aussi les effets financiers et fiscaux, les délais, la sécurité juridique des outils envisagés...

Les comparaisons ci-après font apparaître les complémentarités, d'une part entre OPAH et PRI, d'autre part entre insalubrité remédiable et PRI.



**1) OPAH / PRI**

	<b>OPAH</b>	<b>PRI</b>
<i>Périmètre</i>	Large (souvent 3 000 logements) Durée 5 ans OPAH-RU 5 ans	Variable mais avec des secteurs ciblés Réalizable par tranche Durée souhaitable 5 ans
<i>Mode d'intervention</i>	Incitatif : seuls les propriétaires volontaires réhabilitent	Prescription de travaux sur DUP : négociation avec les propriétaires : soit ils entrent dans la réhabilitation, soit ils préfèrent vendre
<i>Conduite de projet</i>	Prestation Financement de l'animation par collectivité et État	Opération d'aménagement : régie directe, convention publique d'aménagement, prestation Financement de l'équipe opérationnelle dans le cadre du bilan
<i>Programme de réhabilitation</i>	100 à 300 logements soit 10 à 15 % du périmètre de façon diffuse	Objectif : les logements dégradés du périmètre, si possible par tranches visibles, crédibilisant l'opération pour les propriétaires. Possibilité d'intervention à l'îlot
<i>Financement immobilier</i>	ANAH (bailleurs et occupants) Compléments éventuels ville / département / région Sortie d'insalubrité (État)	<i>Id.</i> + pour propriétaire bailleur : si ZPPAUP (ou SS), défiscalisation Malraux et calcul de rentabilité locative (d'où attractivité du réinvestissement)
<i>Aménagement</i>	Opérations d'aménagement complémentaires éventuelles	Curetages, démolitions-reconstructions, réalisation d'équipements dans le cadre de l'opération

**2) Insalubrité remédiable et PRI**

On compare très fréquemment un périmètre de restauration immobilière à une procédure d'insalubrité remédiable. En fait il faut bien identifier les différences :

- sur la nature des travaux et leur volume, l'obligation de travaux ouverte par l'insalubrité remédiable n'impose que les travaux de résorption de l'insalubrité, et non la remise en état d'un logement : on ne peut pas imposer l'installation d'une salle de bain... ;
- sur le problème des délais, de la durée, des voies de recours, l'insalubrité est beaucoup plus lente, elle ne menace la propriété qu'à très long terme ; si le propriétaire ne fait pas les travaux de résorption, la ville pourra les faire sous forme de « travaux d'office » ;
- mais la déclaration d'insalubrité remédiable apporte une aide financière non négligeable aux travaux, alors que le PRI, en contrepartie d'une obligation de travaux lourds, n'apporte aucun financement spécifique qu'une défiscalisation des travaux liée à une politique patrimoniale de ZPPAUP ou de secteur sauvegardé, et réservée aux bailleurs.

Ainsi on utilisera les deux outils en complémentarité, l'insalubrité remédiable pour une opération isolée, et plutôt le PRI comme déclencheur d'un projet de requalification plus large, avec la subvention de sortie d'insalubrité comme aide financière aux travaux en complément de l'ANAH. Dans toutes les opérations locales, on constate que le PRI joue un rôle d'accélérateur de traitement de l'insalubrité.

On a joué ainsi, autour de l'OPAH – jusqu'à peu cadre unique du projet de réhabilitation –, de plusieurs outils: le PRI outil opérationnel (et fiscal) d'une réhabilitation-restructuration, la subvention de sortie d'insalubrité comme outil financier, la résorption de l'habitat insalubre (RHI) comme outil de l'expropriation en vue de la démolition-reconstruction.

## C. Les évolutions en cours

### 1) OPAH-RU

Les OPAH traditionnelles, dont le noyau dur était l'incitation financière aux propriétaires en place pour réaliser des travaux, ont ancré une pratique de missions de prestations (équipe de suivi-animation), sans moyen d'action autonome, complétées par des « actions d'accompagnement » menées par d'autres services.

De ce fait, pour la mise en œuvre des projets plus complexes, relativement hétérogènes, se sont constitués des modes opératoires, intégrés ou éclatés, avec deux schémas différents de « renforcement » de l'OPAH :

- soit par des aménagements divers (équipements, reprises de voiries et espaces publics...), accompagnant l'OPAH ;
- soit par des opérations publiques ZAC / PRI / RHI selon les cas (avec prérogative de puissance publique), incluant intervention foncière, équipements, parkings / assainissement / espaces, aménagement des cœurs d'îlots.

Compte tenu de l'état de dégradation de nombreux quartiers, il a été nécessaire, dans ces dernières années, de monter des projets opérationnels de plus grande envergure, souvent confiés à un aménageur par convention publique d'aménagement (CPA). Dans cette convention passée à l'aménageur, étaient intégrés tous les éléments du projet: OPAH, autres procédures (PRI/RHI), mission foncière, et surtout conduite globale de l'opération, distinguée du « suivi-animation » de l'OPAH.

Devant cette gestion compliquée de procédures superposées, les réflexions des opérationnels les conduisaient à proposer une évolution vers deux processus d'intervention :

- dans les tissus à structure foncière satisfaisante, à conserver en l'état, l'outil OPAH peut être maintenu, en facilitant son renforcement par des actions sur l'insalubrité, le foncier, l'aménagement, en tant que de besoin ;
- dans les tissus à recomposer, il est nécessaire de créer une opération publique d'aménagement en quartier ancien, organisant la mobilisation de tous les modes d'intervention dans le cadre d'une même opération.

Le parti retenu par l'État a bien été de diversifier les modes d'intervention. Reprenant les enseignements de ces expériences opérationnelles, la circulaire du 8 novembre 2002 sur les OPAH <sup>(4)</sup>

(4) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et programme d'intérêt général, circulaire n° 2002-68 du 8 novembre 2002, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

a créé l'OPAH de renouvellement urbain, en vue d'intégrer différents outils de procédures et réglementaires dans un seul cadre: « Les OPAH de renouvellement urbain sont conçues pour répondre à deux grands types de situations urbaines marquées par la dévalorisation, et qui requièrent une action foncière ou immobilière forte:

- là où l'insalubrité de l'habitat est un phénomène massif qui doit être prioritairement traité;
- là où d'autres phénomènes – friches urbaines, vacance et extrême vétusté des immeubles, morphologie urbaine – posent d'importants problèmes d'habitabilité ».

Ainsi s'opère une simplification à plusieurs niveaux, en terme de gestion de procédures dans un même cadre, de conduite de projet, de participation financière de l'État, diversifiant les différents types d'OPAH.

L'OPAH-RU se veut l'outil – un peu hybride – encadrant la requalification de quartiers anciens en difficulté. Néanmoins, dans la pratique, on voit poindre deux déclinaisons de l'application des OPAH-RU, notamment dans la vision des DDE:

- une première version dérivée de l'OPAH « première manière », conservant à l'OPAH-RU le caractère d'*action d'aménagement*, à laquelle s'additionnent des actions foncières ponctuelles, et des « actions d'accompagnement »: aménagements ou constructions réalisées par d'autres acteurs;
- une deuxième version se formulant comme une *opération publique d'aménagement* en quartier ancien, justifiée par la mutation foncière et immobilière nécessaire, dans laquelle l'OPAH-RU encadre réhabilitation et restructuration d'îlots – avec RHI et PRI –, action foncière, voire DUP aménagement (pour les curetages), prenant en compte la remise à niveau des commerces, stationnements, espaces, équipements dans une approche intégrée de projet.

Cette opération publique d'aménagement en quartier ancien est relativement difficile à concevoir pour beaucoup des acteurs de l'habitat, qui n'ont pas la pratique – ni le savoir-faire nécessaire – de la recomposition en profondeur d'un parc, et qui raisonnent plus aisément à l'immeuble, en terme d'accompagnement des propriétaires, qu'au quartier et à l'îlot, en terme de requalification de quartier. Le milieu professionnel de la réhabilitation, tout comme l'État et les collectivités, restera très marqué par la culture des OPAH.

Il y a là un grand débat, toujours ouvert, où les progrès ne sont pas évidents. L'OPAH-RU a confirmé le principe d'une approche globale de ces problèmes complexes, mais les modes opératoires vont-ils être cohérents avec cette globalité des actions?

## 2) *Habitat indigne, habitat décent*

Ces notions sont venues enrichir la panoplie d'outils publics<sup>(5)</sup>. Cette politique de lutte contre l'habitat indigne est corollaire d'une notion d'habitat décent, issue de la loi SRU, destinée à

---

(5) Lutte contre l'habitat indigne, circulaire n° 2002-30 du 18 avril 2002, ministère de l'intérieur, ministère délégué à la santé, secrétariat d'État au logement.

définir les caractéristiques d'un local propre à la location pour l'habitation ; elle remplit un vide laissé sur les relations entre propriétaires et locataires sur les normes à respecter, les règlements sanitaires départementaux étant les seuls remparts contre la location de locaux impropres à l'habitat.

Le mode d'action retenu passe par des « conventions pour la résorption de l'habitat indigne » passées entre l'État et les villes ; ce sont des outils de programmation, qui prévoient un financement pour le suivi des actions par la voie de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales, notamment pour l'insalubrité remédiable. Ces missions de prestation d'accompagnement sont de même nature que les missions de suivi-animation des OPAH, quoique plus diffuses.

## II. – LA DÉMARCHE : VERS DES OPÉRATIONS PUBLIQUES POUR LES QUARTIERS ANCIENS

Ainsi, la situation de dégradation de nombreux quartiers anciens conduit à construire de nouveaux dispositifs beaucoup plus volontaristes, en rupture avec les OPAH traditionnelles, autour d'une notion d'opération d'aménagement. À l'inverse des objectifs des OPAH, où l'on recherche quels propriétaires seraient volontaires pour réhabiliter leur immeuble, la question posée est celle-ci : quels sont les immeubles dégradés, vacants qu'il faut absolument remettre en état pour entraîner un quartier dans une dynamique de réhabilitation, quelles actions de revalorisation doivent être menées pour apporter une véritable qualité résidentielle ? L'objectif final étant la réintroduction du quartier sur un marché immobilier privé.

Un projet de requalification se définira par différents éléments dont des objectifs, un programme, un périmètre. Le construire implique de suivre des étapes successives :

### A. Établir un diagnostic

Dans cette optique, ce diagnostic aura plusieurs volets :

- apprécier le besoin de réhabilitation par une évaluation de l'état des immeubles, et plus particulièrement des immeubles vacants ou dégradés... , en confrontant cet état du bâti à différentes approches, sociale, urbaine, équipement ;
- produire un diagnostic foncier, ce qui suppose savoir-faire et expertise : évaluer les possibilités et rythmes de mutation (mode de propriété et occupation), en lien avec les problèmes de relogement, déterminants pour la faisabilité d'une opération ;
- avoir une bonne analyse de l'état du marché local de l'habitat, pour une compréhension fine du positionnement du quartier dans le marché, déterminante pour mesurer les contraintes et marges de manœuvre possibles, les correctifs à apporter (deux schémas extrêmes, deux stratégies : un quartier très dégradé dans un marché tendu, un bâti dégradé dans un marché atone – quel potentiel d'attractivité, et à l'inverse, comment prévenir la montée du marché foncier ?) ;
- déterminer les améliorations de services et équipements nécessaires pour obtenir une bonne qualité résidentielle.

## B. Proposer des objectifs politiques, puis définir des objectifs opérationnels

Les objectifs stratégiques pour la remise à niveau d'un quartier doivent faire l'objet de choix politiques. Ces choix de stratégie s'expriment en terme d'habitat, en terme de nouvelles populations (tous les élus expriment le souhait d'amener des familles en centre-ville), en terme de volontarisme et de modes d'action – jusqu'où peut et doit aller l'action publique?

Les stratégies se définissent aussi par un aller-retour entre les objectifs et les moyens.

En fonction de ces choix politiques, il conviendra d'étudier les modes opératoires et d'organiser la combinaison d'actions de recyclage foncier, d'actions de coercition, d'actions d'incitation

- Que faut-il acheter? Que peut-on acheter? Comment l'acheter? Quels immeubles doivent passer par un achat et une revente pour être réhabilités? Quels immeubles seront réhabilités par accompagnement des propriétaires?
- Quelle articulation entre démolition (et reconstruction éventuelle), réhabilitation lourde, réhabilitation moyenne?
- Quelles capacités de relogement sont mobilisables, et à quelle condition, en fonction de la pression du marché, de la vacance ou sur-occupation du parc, qui vont déterminer au final la capacité d'intervention publique lourde?
- Proposer un programme d'action quantitatif et qualitatif: quel volume d'immeubles traiter en priorité dans chaque type d'intervention (démolition, achat-revente, réhabilitation par les propriétaires), quels profils de logements proposer, pour quelle clientèle?

## C. Construire l'outillage adapté et tester l'économie

En amont, il est indispensable de se situer dans le cadre des outils de programmation globaux: SCOT, PLU, PLH, etc. Notamment, le PLH dans la loi SRU incite à introduire des objectifs d'habitat permettant de fonder les règles du PLU de façon concrète, voire territorialisée, ce qui suppose d'y intégrer des enjeux d'habitat privé.

Il conviendra ensuite de:

- Choisir les outils et procédures, le plus souvent articulés à l'intérieur d'une OPAH-RU: PRI – réhabilitation privée –, RHI d'une part, politique patrimoniale d'autre part (ZPPAUP / PSMV).
- Construction d'un programme:
  - Programme d'acquisition / démolition / réhabilitation.
  - Organisation de l'offre d'habitat à programmer, correspondant aux choix politiques et financiers effectués, qui passe par:
    - les propriétaires occupants en place / les propriétaires bailleurs en place,
    - les nouveaux investisseurs (avec défiscalisation si possible sur les réhabilitations les plus lourdes; grille financière de l'achat, des travaux, des loyers),
    - les programmes HLM,
    - le cas échéant l'accession à la propriété...

- Relogement des habitants des immeubles restructurés : est une condition préalable de cette restructuration, et doit être prévu très en amont dans le programme : l'opération publique en permet le contrôle.
- Étudier un dispositif opérationnel : convention publique d'aménagement confiée à un aménageur ? équipe opérationnelle prestataire et action foncière ville ? Ceci est à déterminer en fonction des savoir-faire locaux, de la complexité opérationnelle, et du fonctionnement du marché foncier.
- Apprécier les délais, les échéances, les partenaires, définir un périmètre, proposer un bilan

En parallèle, seront construits les dispositifs financiers cohérents avec le programme, par l'enchaînement de deux approches économiques. En effet, l'économie de l'opération, par rapport à une OPAH classique, se construit en deux volets :

- d'une part un *bilan foncier* : il faut monter le dispositif financier couvrant la charge des mutations (convention publique d'aménagement avec bilan et participation publique, intervention d'un établissement public foncier, etc.). L'opération publique de restructuration foncière peut être traduite dans un bilan dépenses-recettes, les dépenses comportant le coût des mutations et de quelques travaux, et la conduite de projets, les recettes incluant les ventes de mètres carrés à réhabiliter, voire à construire, ainsi que des subventions classiques (aux études, aux équipes d'animation), et des participations publiques diverses...
- d'autre part, une approche des volumes financiers des réhabilitations à conduire par les propriétaires : ce « *bilan privé* » est constitué par les dépenses de travaux de remise en état et de reconstruction à effectuer par les propriétaires bailleurs ou occupants en place, les nouveaux propriétaires, les organismes de logement social. C'est un montage classique, mais qui doit connaître des adaptations :
  - À partir des outils et enveloppes financières, selon qu'elles répondent à des conditions d'attribution strictement prédéfinies ou non, où mettre l'argent, quels dispositifs définir pour qu'il permette une réalisation des travaux ?  
Par exemple, les dispositifs de trésorerie et avance sur travaux sont essentiels : plus les travaux sont lourds et les subventions importantes, plus le préfinancement des subventions sera déterminant pour les décisions des propriétaires et pour l'avancée du programme.
  - Selon les produits, et les types de population déterminants pour la réussite de l'opération, quelle solvabilisation faut-il organiser ? Par exemple, les propriétaires occupants dans les copropriétés doivent être aidés suffisamment pour pouvoir s'impliquer dans les travaux, faute de quoi toute la copropriété sera bloquée.

## E. Mobiliser les savoir-faire nécessaires

Les enjeux de la mise en œuvre doivent être soulignés, car ils sont essentiels dans la réalisation des projets complexes. Parmi les conditions à réunir pour réussir une opération, soulignons que des savoir-faire adaptés sont indispensables et ne sont pas très courants ; pour résumer, un éventail de compétences de base est nécessaire :

**1) Une ingénierie de projet**

Toute connaissance nourrit la dynamique et la décision des acteurs.

Les outils d'une ingénierie de projet doivent être suivis avec soin : mobilisation des acteurs, capacité de développement du projet, organisation de partenariat, aide à la décision. La continuité crédibilise le projet et renforce la mobilisation de chaque acteur. Les décisions à prendre deviennent des évidences. Ainsi s'alimente le processus.

**2) Un savoir-faire d'ensemblier**

Comment construire une action cohérente dans un cadre complexe et dispersé, à partir d'un ensemble de registres d'actions (incitatives, coercitives, foncières...) et de champs (habitat, urbain, social, patrimonial) ?

**3) Un savoir-faire opérationnel**

Capable de maîtriser et conduire un processus opérationnel intégrant la logique de projet, avec une maîtrise des temps, des coûts, des outils.

**■ Comment assurer la performance d'une politique locale, d'un dispositif de projet sur un enjeu complexe de cette nature ?**

Quelques conditions peuvent être évoquées :

1. Une politique publique forte, avec une capacité de décision, dans la continuité.
2. La mobilisation d'une multiplicité d'acteurs.
3. Des outils volontaristes, permettant un potentiel opérationnel.
4. L'organisation d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle et d'un dispositif opératoire.
5. Une capacité d'anticipation sur les coûts et les conditions économiques.
6. Une capacité à maîtriser le temps dans le court et le moyen terme.

Les opérations lourdes se font dans un travail quotidien. La gestion du temps est un enjeu d'importance et une mesure de l'opérationnalité. On peut tout à fait – et c'est nécessaire – donner un rythme à une opération, notamment en s'inscrivant dans des processus de décision, en anticipant sur les étapes à franchir, et créant ainsi une dynamique opérationnelle.

## **CONCLUSION. Les améliorations / Les questions**

**■ Utiliser les outils existants ou légiférer ?**

L'observation sur une longue durée fait apparaître un rythme de vie des procédures et des outils. Chacun a été constitué selon un contexte historique précis, pour apporter des réponses à des impasses législatives. Puis son usage va s'adapter à des évolutions, parfois se figer ou se scléroser ; certains des opérateurs vont créer des modèles-types d'utilisation plus ou moins affinés et proposés comme intangibles. Parfois on en verra une recomposition-reconstruction opération-

nelle, à partir d'une exploration très fine des caractéristiques juridiques de l'outil et de ses potentialités; c'est ce qui a été fait pour les périmètres de restauration immobilière en 1992-1994. Cette expertise n'a pas encore été menée pour les AFU (associations foncières urbaines), instituées par circulaire de 1975 sur la base d'un outil très ancien: elles ont pour but de permettre des remembrements fonciers par les propriétaires eux-mêmes, mais la pratique opérationnelle de ces remembrements n'a pas été établie et pourrait faire l'objet d'un investissement.

Une analyse très instructive également a été réalisée en 1996<sup>(6)</sup> sur l'évolution des OPAH, mettant en évidence les phases successives traversées par cet outil, phase d'expertise, puis d'expérimentation et de normalisation, avant d'atteindre une phase de banalisation, fin d'un cycle de vie. La circulaire OPAH-RU est arrivée à point nommé pour renouveler l'impact de l'outil, même si les incontestables changements de pratique qu'elle induit risquent de rester marginaux.

Avant d'envisager des outils nouveaux, il faut examiner et tester ce que le corpus législatif et réglementaire actuel permet de faire. Beaucoup de possibilités sont ouvertes par les outils existants, à exploiter au mieux en les travaillant de près; mais ce travail d'expertise des outils ne peut être mené qu'avec des professionnels très aguerris.

Par ailleurs, ces outils étant expérimentés, il reste à les « acculturer », c'est-à-dire à en banaliser la pratique. L'OPAH dite classique a été très largement appropriée par le milieu professionnel autant que par les collectivités locales; mais elle a maintenant trente ans et reste une opération relativement simple, avec peu de risques, le plus grand risque encouru étant qu'il ne se passe rien. Or les opérations complexes d'aménagement en quartier ancien se rapprochent plus de la conduite d'une ZAC et demandent une compétence et un savoir plus pointus, donc plus difficile à banaliser; pourtant elles sont incontournables.

Les séminaires du GRIDAUH comme lieu de recherche peuvent eux aussi constituer ces lieux d'acculturation.

Progresser dans la diffusion de ces compétences suppose de développer la formation, les outils méthodologiques: ainsi, le guide réalisé par la DGUHC<sup>(7)</sup>, résumé des outils existants, a eu le mérite de présenter une figure globale de cette réglementation. Autre document: le *Guide pour l'action. Quartiers anciens*, produit par la CDC<sup>(8)</sup>: très technique sur les montages d'immeubles et de programme, il a pu rebuter des lecteurs non spécialisés.

Les formations montées par les réseaux professionnels sont une autre piste de travail; c'est avec le savoir-faire des aménageurs, « fertilisé » par les compétences des réseaux de la réhabilitation, qu'un corps professionnel adapté devrait pouvoir se constituer.

---

(6) Un bilan des politiques locales de réhabilitation et leurs perspectives. Ville et habitat, colloque « D'une réhabilitation à l'autre », Brest 4-5 juill. 1996, MELTT, PCA, ANAH, CDC, CUB.

(7) Voir note 2.

(8) *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain: Guide pour l'action. Quartiers anciens*, Caisse des dépôts et consignations, 2003.



### ■ *Quelques points d'application*

La pratique des différents outils pouvait être améliorée sur différents points (le cadre juridique existe généralement) :

1. *Sur l'utilité publique*: on est frappé par l'évolutivité des critères traditionnels sur lesquels est fondée l'utilité publique, portant sur le coût financier, l'impact, les avantages, qui se modifient nécessairement lorsqu'on passe d'espaces non bâti et de projets d'extension urbaine au renouvellement urbain...
2. *Sur l'appropriation foncière*, les limites et les possibilités de combinaison à approfondir entre DUP aménagement (expropriation pour démolition) et DUP travaux.
3. *Sur les liens entre procédures et documents d'urbanisme*, et le fondement juridique des outils, avec le chaînage des outils de planification, opérationnels, financiers et fiscaux :
  - par exemple le PLH et le PADD devraient s'exprimer désormais comme fondement possible des opérations et procédures de transformation de l'habitat,
  - ou bien l'articulation entre PSMV et démolition devrait être clarifiée.
4. *Sur la revente*: certains cahiers des charges de cession seraient à renouveler, pour résoudre des questions délicates comme la remise sur le marché de cœurs d'îlots expropriés ou préemptés...

### ■ *La continuité de l'action publique*

Avec les outils juridiques existants, il est possible de conduire une opération d'aménagement en vue du renouvellement urbain de certains quartiers anciens dégradés. Les freins ne sont pas d'abord d'ordre juridique; les solutions relèvent d'une volonté politique des élus d'une part, de l'État d'autre part; ces volontés sont nécessaires pour soutenir le développement de savoir-faire professionnels au niveau requis; elles ne sont pas évidentes.

Il n'en reste pas moins qu'une question est posée: *la discontinuité de l'action publique, l'incertitude du droit, et plus encore, l'instabilité des dispositifs financiers* rendent très difficile l'élaboration de montages opérationnels: les maîtres d'ouvrage se trouvent en attente de la prochaine réglementation, ou de la définition de la nouvelle enveloppe annoncée, se substituant en général à un autre financement; effet de rupture, de discontinuité, décredibilisation des projets, souvent longs à monter. Il est plus rassurant de monter de petits projets limités dans l'espace et le temps, afin de ne pas encourir des changements de règle du jeu.

Les retours en arrière ne permettent plus de poser un discours cohérent, ainsi de l'exemple récent des SCOT et PADD qui avaient été définis comme fondement pour l'utilité publique, dont le changement de statut pourra avoir des effets sur l'appréciation des coûts en expropriation... Derrière cette dérive, revient la question du professionnalisme: comment accélérer l'acculturation tant côté maîtrise d'ouvrage (élus et services des villes appuyés par les services de l'État), que du côté maîtrise d'œuvre et prestataires, dans un environnement imprévisible?

L'autre enjeu du renouvellement urbain dans les quartiers anciens, c'est la difficulté à dépasser la contradiction entre *l'intervention dans le diffus ou la logique de territoire* et la question de l'articulation habitat urbain.

La politique de lutte contre l'habitat indigne a relancé des programmes de lutte contre l'insalubrité, qui se sont situés – à l'inverse des attendus cités plus haut des textes des OPAH-RU – comme actions ponctuelles de résorption d'immeubles insalubres diffus, en décalage par rapport à une stratégie globale de requalification de quartier. Ce positionnement apparaît insatisfaisant, trop partiel – c'est une démarche d'OPAH renforcée, non une démarche de renouvellement urbain, même si elle est menée, du fait de l'état des immeubles concernés, dans le cadre d'OPAH-RU.

On retrouve donc aujourd'hui, sur le terrain, une rupture entre les politiques de requalification urbaine et les politiques d'habitat, alors qu'il semblait acquis et fermement établi, voire fondateur dans la notion du renouvellement urbain, que la déqualification de l'habitat était indissociable de causes urbaines. Quelques opérations aujourd'hui, même menées dans le cadre d'OPAH-RU, montrent que l'approche urbaine de la réhabilitation – le traitement global de quartiers dégradés –, malgré les résultats et les discours, n'est toujours pas intégrée.