Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

La démarche de programmation urbaine pour un projet portant sur un quartier ancien dégradé

Synthèse de l'atelier méthodologique organisé lors des FRARU 2015 – 2016, animé par Nicolas Clément (Anru) et Aziza Ezzedgui (Anah)

1. Le renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé : quelles spécificités ?

Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) concourt, par des actions de requalification urbaine, aux objectifs de la politique de la ville à savoir assurer l'égalité entre les territoires, réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Ce nouveau programme vise en priorité les quartiers de la politique de la ville (QPV) ayant les dysfonctionnements urbains les plus importants. Ces dysfonctionnements urbains (dégradation de l'offre immobilière, faible diversité de l'habitat, fragilisation de la diversité fonctionnelle, déficit d'équipements publics de qualité, enclavement, morphologie urbaine dévalorisante…) ont été qualifiés et hiérarchisés quelle que soit la morphologie urbaine des QPV : grand ensemble des années 60, quartier sur dalle des années 70, centre médiéval, faubourg du XIXème siècle, cité minière… Ainsi, parmi les 450 quartiers qui bénéficieront du NPNRU, près d'une cinquantaine ont des enjeux d'habitat ancien dégradé identifiés sur tout ou partie de leur périmètre.

La démarche de définition et de mise en œuvre d'un projet de renouvellement urbain portant sur un quartier ancien connaît de nombreuses spécificités, notamment en matière :

- de nature des enjeux, qu'ils soient techniques (concentration d'habitat indigne, surdensité générant du mal logement, dégradation du patrimoine bâti…), sociaux (spécialisation du marché immobilier, sur-occupation des logements, risque de gentrification…) ou urbains (fragilisation des axes commerçants, absence de capacités de stationnements résidentiels, déficit d'espaces publics « ouverts » permettant l'aération du quartier…),
- de caractéristiques des acteurs : multiplicité et hétérogénéité des propriétaires immobiliers concernés (statut, ressources, logiques d'intervention…), importance des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne (Agence Régionale de la Santé – ARS -, Service communal d'Hygiène et de Santé - SCHS), du patrimoine (Architecte des Bâtiments de France – ABF) et du marché immobilier (investisseur, promoteur, gérant immobilier, syndics…).
- de financements nationaux : articulation indispensable des interventions de l'Anah et de l'Anru pour la définition et la mise en œuvre des projets.

Compte tenu de ces spécificités, un atelier des FRARU a été consacré aux modalités d'élaboration des protocoles de préfiguration ciblant des quartiers ayant des problématiques d'habitat ancien dégradé. Deux objectifs majeurs étaient poursuivis :

- décliner la démarche de programmation urbaine sur ces quartiers d'habitat ancien,
- préciser l'articulation des interventions de l'Anah et de l'Anru dans le cadre de ces protocoles.

1.1. La déclinaison de la démarche de programmation urbaine pour prendre en compte les spécificités des quartiers anciens

Quelles sont les questions clefs pour définir une stratégie de renouvellement urbain des quartiers anciens dégradés ? Quelles ressources peuvent être mobilisées pour construire cette stratégie, quels partenaires, quelles sources statistiques ? Quels sont les analyses essentielles pour assoir la faisabilité opérationnelle du projet ?

Les principes de la démarche de programmation urbaine (processus de travail collaboratif permettant de construire un diagnostic partagé, de définir la vocation d'un quartier puis le projet urbain permettant

de la concrétiser[7]) s'appliquent aux projets relatifs aux quartiers anciens dégradés. Toutefois, cette démarche doit développer certaines spécificités pour pouvoir s'adapter aux enjeux de ces quartiers et notamment :

- développer une stratégie habitat qui permette de croiser état du bâti, capacités des propriétaires, intérêt patrimonial et objectifs de diversification de l'habitat,
- associer des acteurs multiples, aux stratégies diverses, et souvent peu enclins ou aptes à s'investir dans un projet de renouvellement supposant des investissements financiers sur le long terme,
- interroger la capacité d'évolution d'un tissu urbain souvent très contraint et protégé au titre du patrimoine…

1.2. L'articulation de l'Anah et de l'Anru pour accompagner les porteurs de projet dans la définition puis la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain portant sur des quartiers anciens dégradés

Une autre spécificité des projets de renouvellement urbain en quartier ancien dégradé est liée à la nécessaire articulation de l'Anah et de l'Anru. Cette articulation est prévue par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine : « [le NPNRU] *s'articule avec les actions menées par d'autres acteurs visant à prévenir la dégradation des copropriétés. Il participe avec ces acteurs au traitement des copropriétés dégradées et au traitement de l'habitat indigne* »[8]. Cette articulation est organisée par la convention de partenariat Anah – Anru pour la mise en œuvre du NPNRU[9]. Cette convention définit les principes suivants :

- identification commune des QPV relevant du NPNRU ayant des enjeux importants sur le parc privé. Cette démarche a permis d'identifier, parmi les 450 quartiers relevant du NPNRU, une cinquantaine de quartiers anciens dégradés et près de 140 quartiers avec des problématiques de copropriétés fragiles ou en difficulté,
- partage de la stratégie d'intervention sur le parc privé des quartiers relevant NPNRU. Pour ces quartiers, les deux agences seront signataires des documents contractuels (protocole de préfiguration et convention pluriannuelle de renouvellement urbain).
- complémentarité des champs d'interventions de l'Anah et de l'Anru au service des projets portés par les collectivités locales. Il s'agit d'organiser une boîte à outils complète au service des projets locaux tout en décroisant les interventions des deux Agences afin d'assurer une lisibilité optimale des engagements de chacune.
- organisation d'un suivi partagé des projets.

[7] Voir la partie relative à la programmation urbaine

[8] Cf. article 3 de la loi **n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

[9] Convention signée le 4 mai 2015. Une autre convention pour prendre en compte les spécificités des quartiers ultramarins a été signée entre le Ministère des Outre-Mer, l'Anah et l'Anru, le 25 novembre 2015. Ces deux conventions reposent sur les mêmes objectifs de partage de la stratégie d'intervention et de complémentarité des financements nationaux.

La complémentarité des champs d'intervention de l'Anah et de l'Anru

Pour les projets de renouvellement urbain en quartier ancien dégradé, la complémentarité des financements des deux agences sera la suivante :

- les actions visant à améliorer l'habitat privé existant notamment en luttant contre l'habitat indigne et la précarité énergétique relèvent de l'Anah : aides aux travaux des propriétaires occupants, des propriétaires bailleurs ou des syndicats de copropriétaires, aides aux opérations de travaux d'office pour résorber des situations d'habitat indigne, ingénierie d'opérations programmées et notamment des OPAH RU.
- les actions visant à requalifier les espaces publics, à améliorer les équipements de proximité, à restructurer des locaux d'activités, notamment des locaux commerciaux, relèveront de l'Anru. L'Anru soutiendra également les dispositifs de gouvernance du projet de renouvellement urbain.
- concernant le recyclage de l'habitat ancien dégradé par démolition ou restructuration lourde via l'intervention publique, il sera financé par l'Anru lorsque ces opérations seront prioritaires pour le projet de renouvellement urbain et qu'elles s'inscriront dans un projet validé par le comité d'engagement NPNRU[10]. Dans les autres cas, ce recyclage sera financé par l'Anah via des opérations de RHI[11] ou de THIRORI[12]. La reconstitution de l'offre recyclée via le développement de logements locatifs sociaux pourra bénéficier de financements de l'Anru.

[10] projet portant sur un quartier d'intérêt national ou projet portant sur un quartier d'intérêt régional mais bénéficiant de plus de 7 millions d'Euros de concours financiers de l'Anru

[11] Opération de Résorption de l'Habitat Insalubre irrémédiable ou dangereux avec interdiction définitive d'habiter

[12] opération de Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable et des Opérations de Restauration Immobilière

2. Le renouvellement urbain de quartier ancien dégradé : quelles ambitions pour le NPNRU ?

2.1. Des projets visant l'inscription du quartier dans les dynamiques de son territoire

Les projets de renouvellement urbain de quartiers anciens dégradés doivent porter la même ambition que les autres projets soutenus au titre du NPNRU : il s'agit de poursuivre une ambition de transformation urbaine inscrite dans des projets territoriaux intégrés. Toutefois, la transformation urbaine d'un quartier ancien reposera moins sur une modification de la morphologie urbaine, du fait de son caractère historique et patrimonial, que sur une évolution des différentes fonctions du quartier (Logement, Commerce, Déplacement, Equipement…) et sur une évolution ciblée de certains îlots.

Cette ambition suppose d'être vigilant sur trois échelles :

- l'échelle territoriale : le projet doit permettre d'inscrire le quartier durablement dans les dynamiques de son agglomération que ces dynamiques soient sociales, immobilières, économiques…
- l'échelle thématique : il s'agit d'organiser la mise en synergie entre le projet de renouvellement urbain et les autres piliers du projet territorial intégré porté par le contrat de ville (pilier cohésion sociale, pilier développement économique).
- l'échelle temporelle : le projet doit s'inscrire dans le temps long de la transformation urbaine, il doit reposer sur la définition d'une vocation du quartier à horizon d'une quinzaine d'années. Cette vocation doit se décliner en objectifs d'évolution du parc de logements, du tissu économique et commercial, des espaces publics, des équipements de proximité ou d'agglomération…

Quelle fonction résidentielle ?
Quels types de logements pour quels ménages ?
Quelles complémentarités organiser avec la vocation d'autres quartiers ?

Quelle fonction économique et notamment commerciale ?
Quel rôle du quartier dans les dynamiques économiques du territoire ? Quelles complémentarités avec les autres quartiers ?

Quelle fonction urbaine ?
Quelles évolutions de la morphologie urbaine ? Quelle inscription dans les mobilités ? Quelle présence des équipements publics, culturels ou récréatifs ? Quelle valorisation patrimoniale?

➤ A ce titre, le fait que la majorité quartiers anciens dégradés soit des centres villes ne doit pas conduire à une réflexion minimisée sur la vocation du quartier à long terme dans le développement territorial de l'agglomération. En effet, ce caractère « central » peut aujourd'hui être essentiellement historique et symbolique et ne plus correspondre au fonctionnement du quartier en matière résidentielle, économique, commerciale.

Plusieurs types de quartiers anciens dégradés peuvent être distingués dans le cadre du NPNRU, types qui génèreront des questionnements différenciés en matière de vocation à long terme :

- les quartiers anciens dégradés ayant conservé une vocation de centralité (centre ancien de Toulon, de Carpentras, Saint Denis…). Il s'agit, pour la plupart, de consolider cette vocation de centralité à travers le projet de renouvellement urbain. Cela pourra se traduire par des orientations en matière de restructuration et diversification de l'habitat, afin d'éviter la spécialisation sociale du quartier et de renforcer sa fonction résidentielle, la consolidation du tissu commercial, la requalification des espaces publics afin de faciliter les déplacements et de valoriser les espaces de rencontre, le maintien ou la réimplantation d'équipements culturels assurant le rayonnement du quartier…
- les quartiers anciens dégradés subissant une forte fragilisation de leur vocation de centralité voire une disparition (Saint Jacques à Perpignan, centre ancien d'Agde, centre ancien d'Annonay…). Ces quartiers subissent souvent une spécialisation sociale et une fragilisation de la fonction résidentielle par le développement de la vacance, une quasi-disparition du tissu commercial, un transfert des équipements structurants… Il peut s'agir de quartiers médiévaux ayant subi la concurrence de quartiers développés aux 18 et 19ème siècles ou de quartiers situés dans des territoires en déprise démographique et économique. Le projet de renouvellement urbain peut s'inscrire dans une volonté de récréer une polarité à l'échelle du territoire intercommunal ou de conforter la vocation résidentielle du quartier.
- Les faubourgs dégradés (Tarentaize à Saint Etienne, Pile à Roubaix, Quatre Chemins à Aubervilliers…). Le projet de renouvellement urbain peut s'inscrire dans une volonté de créer une polarité à l'échelle du territoire intercommunal ou de conforter la vocation résidentielle du quartier.

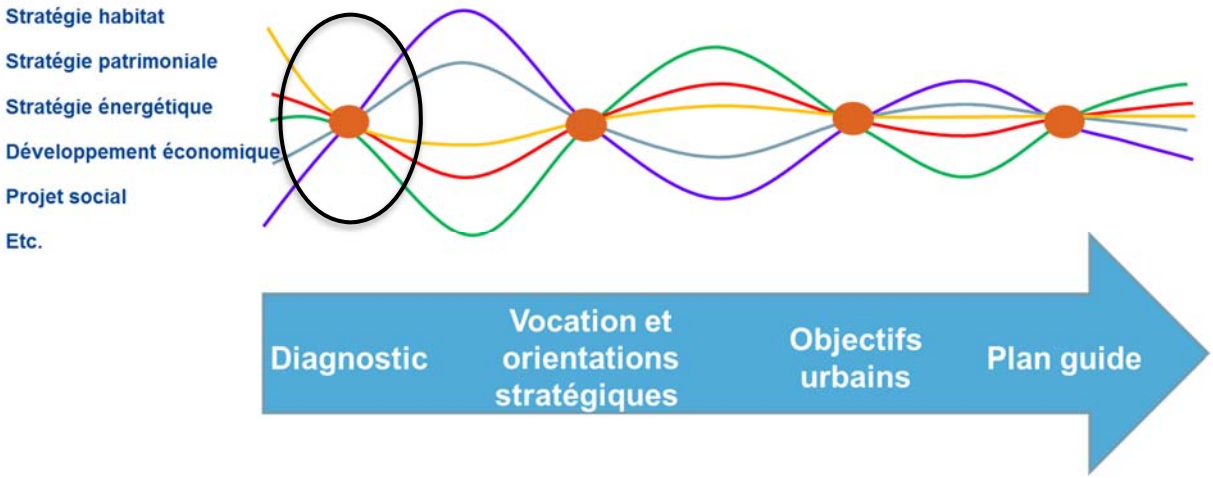
2.2. Des projets devant interroger les objectifs incontournables du NPNRU

Les projets de renouvellement urbain de quartier ancien dégradé doivent questionner les mêmes objectifs que l'ensemble des projets, en les contextualisant au regard de leur situation et de leur vocation. Ces objectifs sont :

- augmenter la diversité de l'habitat. Cette diversité peut s'entendre en termes de statut (développement du logement locatif social, du parc en accession), de qualité (résorber l'habitat indigne), de typologie (développement des typologies moyennes voire grandes)…
- favoriser la mixité fonctionnelle et consolider le potentiel de développement économique. Cet objectif peut se traduire notamment par des actions relatives au tissu commercial (consolidation du tissu sur les axes principaux) et aux équipements de proximité ou structurants.
- adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines visées. Le projet peut viser une augmentation de la densité de certains faubourgs bien équipés et desservis et situés dans une agglomération dynamique. Il peut au contraire viser une dédensification par curetage des cœurs d'îlots pour rendre attractive l'offre immobilière.
- renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants. Le plus souvent, les quartiers anciens sont bien desservis. Toutefois, des objectifs de facilitation et sécurisation des circulations douces ou d'amélioration du stationnement résidentiel peuvent être poursuivis par le projet de renouvellement urbain.
- viser l'efficacité énergétique et contribuer à la transition écologique des quartiers,
- réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité prenant en compte les usages, les enjeux de gestion et de sureté et anticipant les évolutions et mutations futures.

➤ Un des enjeux principaux pour le protocole de préfiguration des projets de renouvellement urbain portant sur un quartier ancien dégradé est d'organiser le croisement de différentes approches thématiques - immobilières, sociales, économiques, urbaines, patrimoniales… - afin de parvenir à un véritable projet de transformation urbaine. En particulier, **le protocole devra aboutir à la mise en synergie des interventions de requalification et diversification immobilière, d'adaptation de la morphologie urbaine, de restructuration des espaces publics, d'amélioration des équipements de proximité, de dynamisation économique, de développement des mobilités...** Le projet ne devra pas se limiter à des interventions de mise en valeur patrimoniale des espaces et du bâti, sans développer des actions de diversification de l'habitat et des fonctions du quartier.

3. Les repères méthodologiques / recommandations : le diagnostic



3.1. La segmentation du parc de logements

Le diagnostic doit permettre d'identifier les caractéristiques du parc de logements et de son occupation (typologie des logements, statut d'occupation, revenus et taille des ménages, durée d'occupation…). Il s'agit à la fois de décrire la situation actuelle mais également d'identifier les évolutions récentes et de les resituer dans les dynamiques d'agglomération. Quelques questions essentielles doivent notamment être étudiées :

- caractéristiques du parc de logements vacants (volume, durée, concentration, évolution),
- caractéristiques du parc de logements dégradés ou inconfortables (type, localisation, évolution…),
- identification du parc social de fait logeant les ménages les plus modestes,
- appréciation des capacités économiques et techniques des propriétaires. Il s'agira notamment de questionner la solvabilité des propriétaires occupants et la présence de petites copropriétés anciennes dégradées (copropriétés de moins de 10 logements ayant souvent des difficultés pour accéder à une gestion professionnelle).
- identification des dynamiques récentes de réhabilitation qu'elles soient spontanées ou initiées dans le cadre de dispositifs publics de type OPAH, OPAH RU ou PIG.

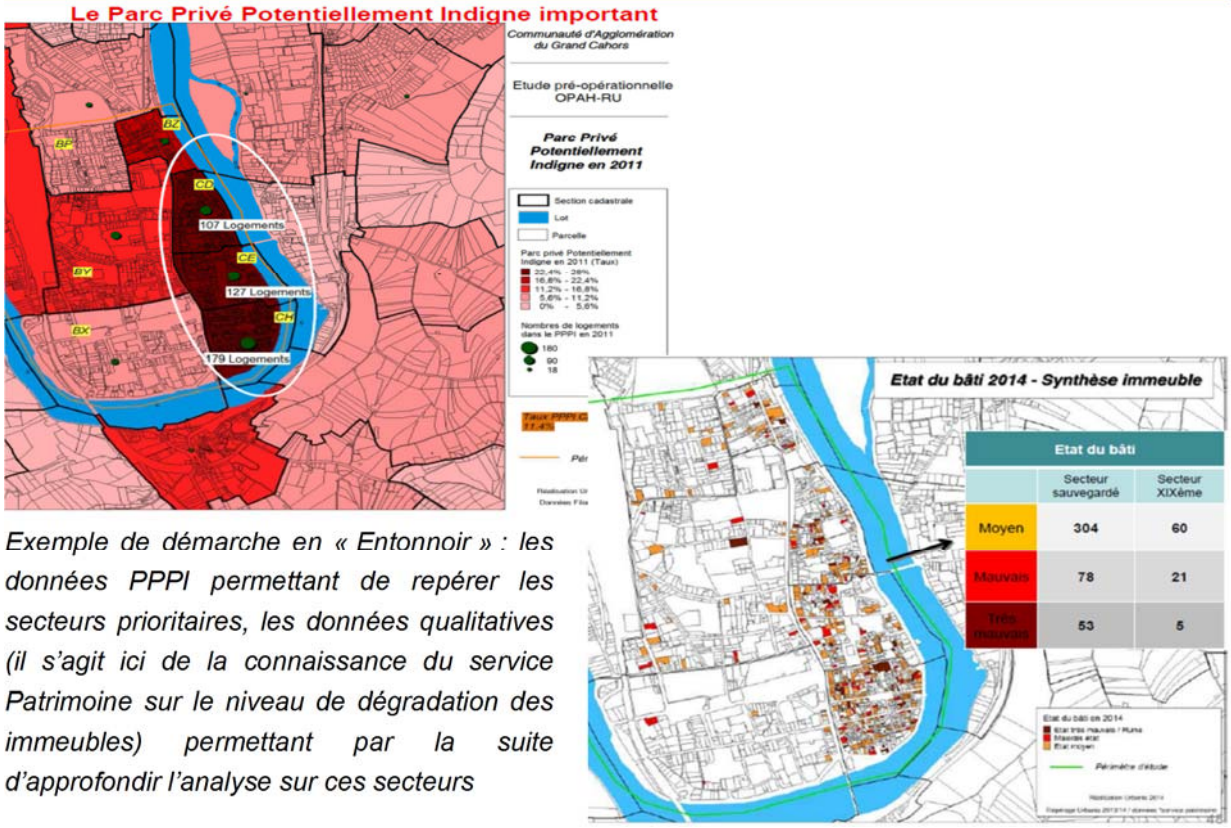
Outils :

➤ *Afin de mener ces analyses, il est nécessaire de croiser des sources statistiques et des sources qualitatives. Les ressources suivantes peuvent être mobilisées : les sources FILOCOM[13] (échelle de la section cadastrale) et INSEE – RP[14] (échelle IRIS), les données de l'Anah (Parc privé potentiellement indigne, Copropriétés potentiellement fragiles, à l'échelle de la section cadastrale), les fichiers fonciers fiscaux (à la parcelle cadastrale) et des données à l'adresse (données des services en charge de l'hygiène et de la sécurité de l'habitat, données du service en charge de l'urbanisme, bilans des dispositifs récents d'amélioration de l'habitat, données issues d'enquêtes de terrain…)*

[13] Fichier des Logements à la Commune, DGFip - MEDDTL

[14] Recensement de la population

➤ Il est souvent préférable d'organiser une démarche en « entonnoir » : dans un premier temps, exploitation des analyses statistiques aux échelles des sections cadastrales et des IRIS afin d'identifier les secteurs prioritaires qui pourront faire l'objet, dans un second temps, d'analyses qualitatives plus approfondies.



Exemple de démarche en « Entonnoir » : les données PPPI permettant de repérer les secteurs prioritaires, les données qualitatives (il s'agit ici de la connaissance du service Patrimoine sur le niveau de dégradation des immeubles) permettant par la suite d'approfondir l'analyse sur ces secteurs

3.2. Le positionnement du quartier dans le marché local de l'habitat

En préalable de la définition de la vocation du quartier à long terme, il est nécessaire de préciser sa fonction résidentielle actuelle en appréciant le positionnement du quartier dans son marché local de l'habitat. Il s'agit ainsi de répondre aux questions suivantes :

- à quels types de besoins, les différents types d'offre actuellement disponibles sur le quartier répondent-ils ?
- des dynamiques récentes impactent-elles les équilibres sociaux à l'échelle du quartier (phénomène de paupérisation ou au contraire de gentrification) ?

Cette analyse doit être dynamique (évolution récente du marché immobilier) et permettre de resituer le quartier dans son contexte territorial :

- Le marché local de l'habitat à l'échelle de l'agglomération est-il porté par une croissance économique ou démographique ou subit-il à l'inverse des tendances de déprise ?
- Quels sont les besoins appelés à se développer sur le territoire ?
- Quelles sont les dynamiques actuelles du parc de logement générées par le marché immobilier (évolution de la construction neuve, des valeurs vénales, des valeurs locatives, de la demande en logement locatif social) ?

Ces analyses devront permettre d'évaluer d'éventuels phénomènes de concurrence entre segments sur le marché immobilier (par exemple concurrence de l'accession d'une maison de ville dans l'ancien et de l'accession dans le neuf en périphérie) et d'identifier des niches de développement (marché étudiant, rapprochement des personnes âgées des centres urbains, primo-accession de jeunes salariés…).

➤ Bien souvent, la définition d'un projet de renouvellement urbain sur un quartier ancien dégradé s'inscrit dans une démarche plus ancienne d'intervention publique (par exemple mise en œuvre antérieurement d'OPAH voire d'OPAH RU, d'opérations de restauration immobilière, d'actions en faveur de l'acquisition-amélioration HLM). Dès lors, il est indispensable de pouvoir apprécier le positionnement de l'offre de logements qui aurait été développée ou améliorée à travers ces dispositifs, de connaître l'occupation de ces logements. Une enquête qualitative peut notamment préciser ce positionnement.

Outils :

➤ *Cette analyse du marché local de l'habitat croise là encore des sources statistiques et des sources qualitatives. Il s'agit notamment de mobiliser :*

- les données statistiques sur les emménagés récents (FILOCOM, INSEE-RP) qui permettent de qualifier les types de ménage ayant trouvé réponse dans le parc de logements,
- les données sur les valeurs vénales (données des chambres notariales, DVF15),
- les dynamiques de construction (Fichiers fiscaux, SITADEL),
- le point de vue des acteurs du marché immobilier (promoteurs, investisseurs locatifs, agents immobiliers…).

3.3. Le diagnostic du quartier : caractérisation des dysfonctionnements urbains

Le projet de renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé vise à transformer ce quartier afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et de le réinscrire dans les dynamiques sociales, économiques et urbaines de ce territoire. Il ne doit pas se limiter à une intervention sur le bâti résidentiel mais bien questionner l'ensemble des fonctions urbaines du quartier et notamment :

- l'évolution du tissu économique et commercial à l'échelle du quartier et son positionnement au regard des dynamiques d'agglomération : évolution de la localisation des commerces au sein du quartier et à l'échelle de l'agglomération, évolution de la diversité commerciale, localisation et caractéristiques des cellules commerciales vacantes,
- l'évolution des équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux présents dans le quartier et leur rayonnement à l'échelle du territoire : qualité et attractivité des équipements, évolution récente des équipements du quartier, besoins d'équipements à l'échelle de l'agglomération,
- les mobilités internes au quartier et les relations avec l'environnement de proximité : qualité de la desserte en transports en commun, qualité et sécurité des mobilités douces (identification des secteurs structurellement insécures pour les piétons), fonctionnement des dessertes automobiles, déficit de stationnement résidentiel ou besoin de régulation (stationnement sauvage gênant les circulations douces)…
- la qualité des espaces publics et de leur gestion. Il s'agit de repérer notamment les secteurs participant à la dévalorisation du quartier : espaces non entretenus (entassement de déchets), espaces publics de mauvaise qualité ou souffrant d'un déficit de gestion,

[15] Demande de Valeurs Foncières, DGFip

- l'identification des éléments patrimoniaux pouvant être mis en valeur qu'il s'agisse de monuments, d'ensembles immobiliers, d'éléments paysagers et les conditions nécessaires à cette valorisation…

3.4. En synthèse

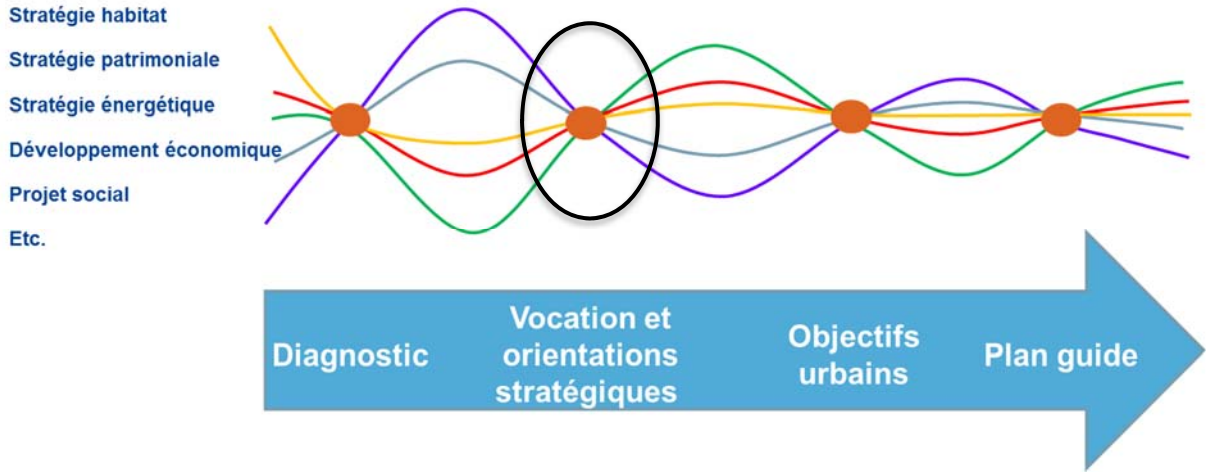
Au terme de cette phase de diagnostic, on disposera d'un document cadre permettant :

- de resituer de manière dynamique les évolutions récentes du quartier ancien et notamment thématiquement :
  - Qualité de vie urbaine : habitat, commerces, équipements, usages des espaces publics…
  - Fonctionnement : déplacements, stationnements, bruits, collectes, gestion, sureté…

- De les mettre en perspective « au fil de l'eau » en prolongeant les tendances pour donner à voir les risques à termes d'une évolution non corrigée.

- d'identifier les potentiels leviers d'attractivité qui pourraient être approfondis pour apprécier leur capacité à développer de manière pérennes les vocations urbaines du centre : équipement central, redéploiement commercial, habitat diversifié de qualité, paysage…

4. Les repères méthodologiques / recommandations – Les potentiels d'évolutions et les fonctions urbaines envisageables



4.1. Le préalable de la définition des vocations du quartier ancien

La définition des vocations associées est indissociable de l'analyse sur le marché de l'habitat. Ces vocations du quartier devront croiser ses potentiels propres et les dynamiques d'agglomération pour faire jouer les complémentarités et éviter de s'épuiser à porter des projets dans un contexte concurrentiel. Tout particulièrement pour les centres anciens, la question de l'animation urbaine (services de proximité, lien social, qualification des rez-de-chaussées, animation et qualité des espaces publics, lieu de destination…) est au cœur de la compensation des difficultés de l'habitat (performances, promiscuité, stationnements…) et aura un impact mécanique sur le marché de l'habitat.

Ainsi, « l'acceptation » de la densité est très dépendante des aménités urbaines et de la tension sur le marché immobilier. Par exemple, pour des quartiers situés en territoire détendu et n'étant qu'une polarité secondaire, il peut s'avérer nécessaire de dédensifier l'habitat pour le rendre attractif et ainsi, consolider la fonction résidentielle du quartier. En revanche, pour des centres situés dans des territoires bénéficiant d'une plus forte tension immobilière, associée à la présence d'aménités urbaines, une plus forte densité ne sera pas forcément rédhibitoire pour la fonction résidentielle.

4.2. Le potentiel de diversification de l'habitat :

Une des principales interrogations quant à la vocation du quartier à long terme est de questionner sa fonction résidentielle : une diversification de l'habitat est-elle possible ? En ciblant quels types d'offres et de ménages ? Comment ces objectifs s'articulent-ils à l'échelle de l'agglomération avec les actions menées sur d'autres territoires ?

La diversification peut s'entendre en termes :

- de statut : faut-il développer du logement locatif social pour proposer une offre sociale de qualité, pour participer à une meilleure répartition à l'échelle de l'agglomération, pour amorcer un réinvestissement sur le quartier ? faut-il développer les logements à destination des primo-accédants ou des seniors souhaitant se rapprocher des services et des commerces ?
- de qualité : augmentation de la qualité générale du parc afin de le rendre plus attractif au regard de l'offre développée en périphérie.
- de typologie : développement des typologies moyennes voire grandes.

Cette réflexion doit prendre en compte le fonctionnement du marché immobilier à l'échelle de l'agglomération, les stratégies d'investissement des acteurs immobiliers ainsi que les outils permettant d'influer sur ces stratégies (fiscalité tel le Malraux pour la restauration immobilière ou la TVA à 5,5% pour l'accession dans le neuf, aides à l'acquisition-amélioration HLM, aide à la réhabilitation des logements)[16].

➤ **Cette réflexion ne doit pas se limiter à une approche « quartier », elle doit prendre en compte les phénomènes de concurrence ou de complémentarité à l'échelle de l'agglomération. Interroger la fonction résidentielle d'un quartier revient également à questionner celles d'autres secteurs de l'agglomération. En particulier, dans le contexte de marchés détendus subissant une déprise économique et démographique, le renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé doit le plus souvent s'inscrire dans le cadre d'une politique de resserrement urbain nécessitant des dispositifs de gel foncier sur d'autres secteurs.**

Outils :

➤ *Dans le cadre de cette réflexion sur la diversification, il est indispensable de travailleur avec des investisseurs potentiels locaux (organismes HLM, investisseurs locatifs de type Malraux, promoteurs locaux) afin d'établir des conditions de faisabilité économique des produits immobiliers envisagés en neuf ou en amélioration.*

➤ *Enfin, les échanges avec les investisseurs potentiels permettent de questionner l'évolution nécessaire de l'environnement urbain pour réussir la diversification de l'habitat. Cela peut se concrétiser par une réflexion sur le stationnement résidentiel, sur la requalification des espaces publics, sur le développement d'équipements, sur l'articulation temporelle des différentes interventions…*

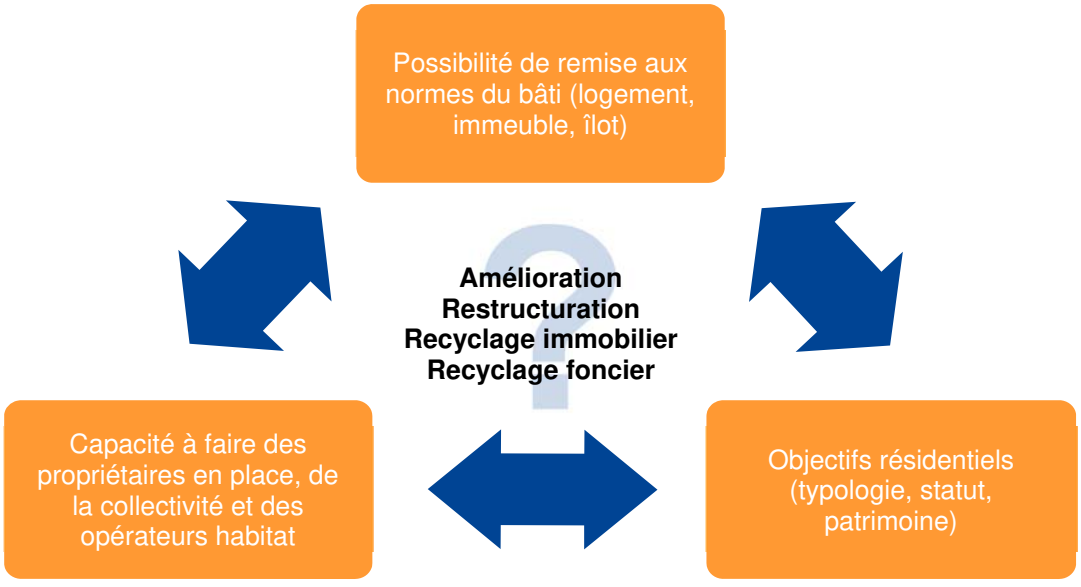
[16] Voir la partie relative à la stratégie habitat

4.3. L'amélioration et le recyclage de l'habitat

Un des fondements du projet de renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé sera l'articulation des politiques d'amélioration de l'habitat (réhabilitation sans modification de la structure des biens et de leur propriété), de restructuration (réhabilitation avec modification de la structure des biens mais sans changement de propriété) et des actions de recyclage immobilier (restructuration avec un changement de propriété) ou foncier (démolition pour créer du foncier valorisable ou de l'espace public).

La phase de protocole doit permettre de définir les orientations concernant ces différentes actions. Pour cela, doivent être croisées différentes approches :

- une analyse de la qualité du bâti et des possibilités de remise aux normes : quelle échelle d'intervention est nécessaire pour développer une offre de logements de qualité ? Une intervention à l'échelle du logement ou de l'immeuble est-elle pertinente ou faut-il nécessairement intervenir à l'échelle de plusieurs parcelles voire de l'îlot notamment pour recomposer les circulations et pour recréer des cours d'immeubles aérant le tissu ?
- une évaluation de la capacité à faire des propriétaires en place. Il s'agit de prendre en compte à la fois leur capacité financière (solvabilité), technique (occupation du bien), décisionnelle (volonté de faire) et juridique (possibilité d'être maîtres d'ouvrage des travaux souhaités).
- une définition des orientations résidentielles sur les différents secteurs ciblés : objectifs de diversifier les statuts d'occupation, les typologies, volonté de conserver des éléments de patrimoine ?



Cette réflexion sur les potentiels d'évolution du bâti et de la morphologie urbaine est très particulière pour les quartiers anciens dégradés car, d'une part, elle doit croiser des approches sociales, immobilières, patrimoniales, économiques et urbaines et, d'autre part, elle suppose d'apprécier les

capacités de faire d'une multiplicité de propriétaires. Du fait de leur complexité, ces réflexions sont ciblées sur les secteurs devenus prioritaires pour l'intervention publique de par de la forte dégradation du bâti et de leur intérêt urbain.

Bien entendu, cette réflexion vise à définir des orientations. L'appréciation des coûts des opérations et de leurs financements potentiels permettra, par la suite, de définir une programmation réaliste : priorisation des opérations les plus intéressantes d'un point de vue urbain, étalement du calendrier d'intervention…

Outils :

➤ *Lors de cette phase essentielle pour la définition des orientations du projet, il est indispensable de partager les réflexions avec les acteurs du patrimoine et notamment l'Architecte des Bâtiments de France. En effet, il est important :*

- *de mettre en résonance les enjeux patrimoniaux avec les enjeux sociaux, immobiliers et urbains, à l'échelle du quartier et non immeuble par immeuble. En effet, il est parfois nécessaire de « sacrifier » un immeuble ancien dégradé si cela permet de consolider la fonction résidentielle du patrimoine résidentiel adjacent. Par exemple, le projet peut supposer la démolition d'un îlot ancien dégradé pour créer un espace public qui permettra de rendre plus attractive l'offre de logements sur les îlots voisins.*
- *d'apprécier la dimension « urbanisante » de la qualité patrimoniale des différents espaces et bâtis : cette qualité est-elle contributive d'une identité urbaine et d'un potentiel de valorisation du quartier ? sa disparition ou son atteinte affecterait-elle l'attractivité du quartier ? Ou bien, du fait de sa localisation, n'aurait-elle que peu d'impact sur la perception qualitative de l'espace urbain ?*

4.4. Les orientations stratégiques du projet de renouvellement urbain

Les orientations stratégiques du projet traduiront les grands axes de la politique de reconquête du quartier ancien. Elles devront articuler :

- orientations en matière d'évolution de la structure urbaine du quartier : identification des aménagements nécessaires pour accroître la qualité urbaine du quartier ou pour faciliter les mobilités, des équipements de proximité devant être développés ou restructurés pour améliorer les conditions de vie des habitants, des équipements d'agglomération permettant d'assurer le rayonnement du quartier, etc.
- orientations en matière d'évolution de l'habitat : identification des secteurs concentrant les situations d'habitat les plus dégradés devant être traités via du recyclage foncier ou immobilier, repérage des immeubles devant être améliorés en priorité du fait de leur niveau de dégradation et de leur positionnement dans le quartier (proximité des îlots ou d'un axe urbain majeur du projet urbain, intérêt patrimonial intrinsèque…), définition des orientations et des potentiels en matière de diversification de l'habitat…
- orientations en matière de diversification économique et notamment identification des axes prioritaires pour la consolidation du tissu commercial existant, des potentiels immobiliers pour développer des centres d'affaires de quartier…

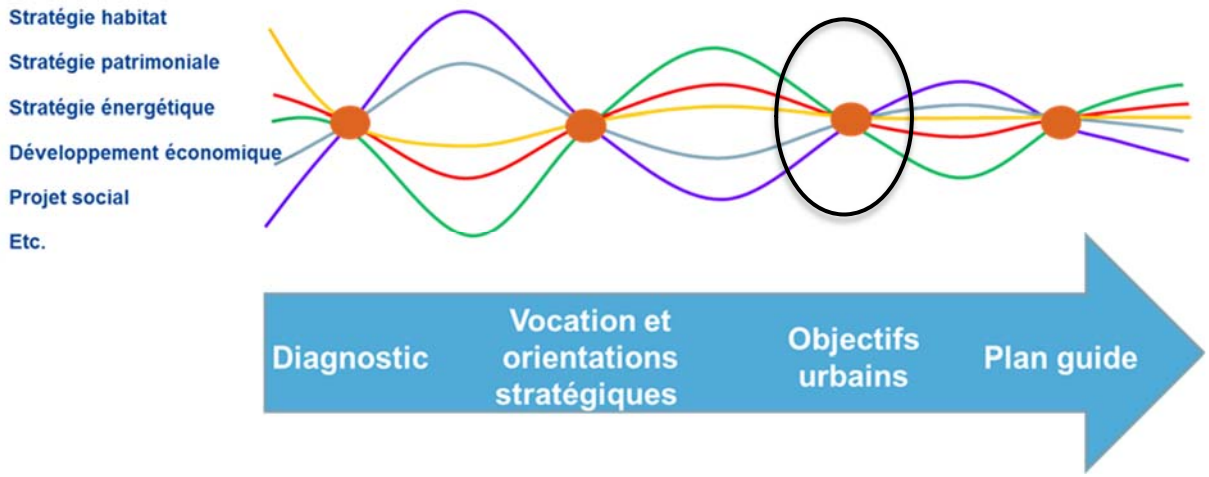
C'est le croisement, la mise en cohérence des études thématiques (approches sociales, immobilières, économiques, urbaines…) qui va permettre d'aboutir à la définition d'orientations stratégiques du projet de renouvellement urbain.

Outils :

➤ *Afin d'amplifier l'impact du projet sur le fonctionnement du marché immobilier et sur le cadre de vie des habitants, il est préférable que les orientations stratégiques puissent identifier des secteurs prioritaires qui concentreront les effets de la transformation urbaine.*

➤ *Ces différentes études, inscrites dans le protocole de préfiguration pourront bénéficier des financements de l'Anru au titre des opérations d'ingénierie.*

5. Les repères méthodologiques / recommandations – Les questions clefs pour asseoir la faisabilité de la stratégie de renouvellement urbain



5.1. Scénarisation de la valorisation conjointe de l'espace urbain et de l'habitat

A partir de la définition de la vocation du quartier et des orientations stratégiques pour l'atteindre, des scénarios devront être proposés. Ils pourront faire varier l'ambition de l'intervention sur l'habitat existant (amélioration, recyclage), sur l'espace public, sur certaines fonctions… Ils pourront également faire varier la temporalité d'intervention et la localisation des interventions prioritaires. Ces scénarios devront apprécier les impacts en termes d'attractivité urbaine et traduire ces impacts en termes de potentiel pour la diversification de l'habitat.

5.2. Le calibrage de l'OPAH RU et l'articulation des outils incitatifs et coercitifs

Tout projet de renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé doit s'inscrire dans un dispositif de soutien à la réhabilitation de l'habitat ancien tel qu'une OPAH RU afin de favoriser une amélioration des conditions de logements de la population actuelle et future. Ce dispositif qui bénéficiera des aides à l'ingénierie et des subventions aux travaux de l'Anah doit être calibré lors de la phase protocole. Il s'agit notamment :

- de définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs pertinents au regard des caractéristiques du bâti et des propriétaires. Les immeubles prioritaires du fait du niveau de dégradation, de leur occupation et de leur intérêt urbain et patrimonial devront être identifiés afin de faire l'objet d'un suivi particulier lors de la mise en œuvre de l'OPAH RU (et éventuellement de bénéficier de la

mise en œuvre d'outils coercitifs tels que les arrêts de police du maire ou du préfet ou la déclaration d'utilité publique de restauration immobilière).

- de calibrer les aides financières locales complémentaires des aides de l'Anah qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés.
- de calibrer un éventuel « volet copropriétés ». Ce volet identifiera les copropriétés en difficulté pouvant faire l'objet de subventions aux travaux allouées aux syndicats de copropriétaires. Ce type d'aides permet de favoriser la prise de décision de réhabilitation en assemblée générale. Il doit généralement s'accompagner d'aides à l'amélioration de la gestion du syndicat.

La phase du protocole devra également permettre d'organiser le suivi-animation du dispositif qu'il soit réalisé en régie ou via un prestataire. Il s'agira de définir les missions de ce suivi-animation, ses modalités de fonctionnement : prise de contact avec les propriétaires et notamment avec les propriétaires des immeubles identifiés comme prioritaires, outils d'accompagnement à la décision des propriétaires, coordination avec les outils de la lutte contre l'habitat indigne et avec les outils de la restauration immobilière, suivi des résultats de l'opération…

Outils :

➤ *L'inscription dans le cadre du protocole de préfiguration de la réalisation d'une étude pré-opérationnelle d'OPAH RU permettra de calibrer ce dispositif et d'organiser son suivi-animation. Cette étude pré-opérationnelle pourra bénéficier de financements de l'Anah.*

5.3. Le calibrage des opérations de recyclage de l'habitat dégradé

Le protocole doit définir les conditions de faisabilité des opérations de recyclage qui sont visées par le projet de renouvellement urbain. Cela suppose de mener diverses analyses :

- identification des procédures de maîtrise foncière adaptées tant à la situation des îlots qu'aux objectifs du recyclage : DUP Aménagement fondée sur les objectifs de renouvellement urbain, de lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux ou de politique locale de l'habitat, DUP Restauration Immobilière, DUP Vivien fondée sur l'insalubrité irrémédiable ou le caractère dangereux avec interdiction définitive d'habiter…
- calibrage économique des opérations de recyclage. Il s'agira de bâtir les hypothèses du bilan d'opération : prix d'acquisition des biens, coût du portage sur le moyen terme, coût du relogement des ménages, coût des travaux de recyclage (démolition, restructuration du gros œuvre), coût de l'ingénierie nécessaire (conduite d'opération, négociations foncières), valeurs de revente des biens recyclés…
- organisation de la mise en œuvre des procédures, des négociations foncières, du portage des biens et de leur gestion intercalaire : identification des compétences techniques et juridiques nécessaires, calibrage économique du bilan de l'opération et de la gestion de sa trésorerie, stratégie d'acquisition foncière dans une logique de régulation des prix (acquisition amiable pour fixer des références, mise en œuvre des procédures de police afin de mettre en évidence les besoins de travaux…). En fonction des ressources locales, les opérations de recyclage pourront être réalisées en régie par la collectivité en s'appuyant éventuellement sur un EPF pour assurer le portage des biens ou dans le cadre d'une concession confiée à un aménageur (SEM, SPL, Organisme HLM). Certaines spécificités du site devront être intégrées pour calibrer économiquement les opérations et définir les calendriers : il s'agira notamment d'évaluer le besoin de fouilles archéologiques préventives.

Outils :

➤ *Une étude de faisabilité des opérations de recyclage pourra être inscrite dans le programme de travail du protocole. Une telle étude pourra être financée par l'Anru pour les projets portant sur des quartiers d'intérêt national. Pour les projets portant sur des quartiers d'intérêt régional, un financement au titre de la faisabilité d'une opération de RHI ou de THIRORI pourra être sollicité auprès de l'Anah (décision de la commission nationale de lutte contre l'habitat indigne).*

5.4. L'organisation du relogement

Une des conditions de réussite d'un projet de renouvellement urbain d'un quartier ancien dégradé est l'organisation du relogement temporaire ou définitif des ménages impactés par des opérations de recyclage, de restructuration ou de réhabilitation lourde. Dans le cadre du protocole de préfiguration, les besoins de relogement devront être estimés : nombre prévisionnel de ménages concernés, caractéristiques en matière de statut d'occupation, d'âge, de ressources, de taille... Suite à la définition des orientations stratégiques qui identifieront les immeubles devant être recyclés ou faire l'objet d'une réhabilitation prioritaire, une enquête sociale pourra permettre de calibrer ces besoins.

Les modalités de mise en œuvre et de suivi du relogement devront être débattues avec l'ensemble des partenaires locaux qu'elles portent sur la qualification des besoins des ménages, leur accompagnement social, les critères et modalités d'identification de l'offre adaptée, la gestion des attributions, l'organisation du déménagement, l'accompagnement technique et social de l'installation du ménage. Il s'agira notamment de définir les conditions de mobilisation des organismes HLM pour faciliter leur investissement dans le projet. Cette réflexion s'inscrira dans celles relatives à la convention d'équilibre territorial.

Enfin, dans certains contextes locaux, il pourra être indispensable d'identifier dès le protocole les moyens de mobilisation d'une offre de relogement temporaire pour gérer les situations d'urgence ou les situations transitoires. Cette offre pourra être indispensable pour proposer une solution temporaire aux ménages en infraction au droit de séjour, ménages qui bénéficient du même droit au relogement mais qui ne peuvent être attributaires d'un logement locatif social.

Outils :

➤ *Dans les contextes de marché très tendu, certains porteurs de projet facilitent la mobilisation des organismes HLM dans le dispositif de relogement en négociant des contreparties foncières à leur implication (accès privilégié à des fonciers bien situés en contrepartie de relogements de ménages).*

➤ *Afin de développer une offre de logements temporaires, une des premières actions peut être d'identifier un immeuble vacant pouvant être gelé le temps du projet et être réhabilité à l'aide de travaux légers. L'investissement nécessaire au développement de cette offre peut être financé par l'Anru s'il est inscrit dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain.*

5.5. La conduite du projet

Le projet de renouvellement d'un quartier ancien dégradé est une opération complexe articulant les compétences (aménagement, habitat, équipements, santé, sécurité…), les échelles d'intervention

(logements, ménages, immeubles, îlots…) et les dispositifs (OPAH RU, pouvoirs de police, opérations de recyclage…). Dès lors, les conditions de réussite sont :

- l'organisation d'un pilotage politique fort et structuré permettant la mise en cohérence du projet avec les politiques intercommunales et la mise en tension des partenaires,
- une conduite de projet apte à articuler les outils d'intervention et à coordonner les maîtres d'ouvrage des opérations,
- une animation régulière du partenariat à travers des comités techniques et des groupes de suivi.

Les modalités de gouvernance du projet doivent être définies dans le cadre du protocole afin de pouvoir être inscrites dans la convention pluriannuelle.