

RÉPARER

ET

Pour un renouvellement
de l'offre en logement

CONSTRUIRE LA VILLE

NICOLAS
BINET
GWENAËLLE
D'ABOVILLE

PRÉFACE DE FRANÇOIS LECLERCQ



EDITIONS

LE MONITEUR

 Club
Ville Aménagement

- 7 **PRÉFACE** *par François Leclercq*
- 10 **PREAMBULE** *par Eric Bazard*
- 12 **PRÉSENTATION DES AUTEURS, DES CONTRIBUTEURS
ET DU CLUB VILLE AMÉNAGEMENT**
- 15 **INTRODUCTION**

20 **PARTIE 1**
HABITER DEMAIN : LA SOCIÉTÉ DES URBAINS

Scénarios pour la France urbaine *par Gilbert Emont*

Derrière les volets fermés : les logements vacants,
un levier inexploré ? *par Philippe Schmit*

Reportage photographique : Marseille

56 **PARTIE 2**
RÉANIMER LE CŒUR DE NOS VILLES

De battre le cœur de nos villes s'est arrêté...

À Marseille : relever le centre

Toulon : la discrète embellie

Saint Denis : capitale des rois de France
et de la lutte contre l'insalubrité

Reportage photographique : Saint-Denis

114	PARTIE 3 RÉPARER LA MODERNITÉ Du MRU à l'ANRU... Piloter la métamorphose clichoise Comment bien choisir sa copropriété dégradée ? <i>par Nicolas Binet</i> Reportage photographique : Clichy-sous-Bois
-----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

148	PARTIE 4 SE RISQUER À CONSTRUIRE AUJOURD'HUI Trois regards d'acteurs pour renouveler l'offre Le logement à l'épreuve du confinement <i>par Pascal Chombart de Lauwe</i> Pour le bailleur, construire, innover et rénover : mêmes combats ! <i>par Luc Stéphane</i> Nouvelles contraintes et opportunités pour la promotion immobilière <i>par Julien Leriche</i> Reportage photographique : Toulon
-----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

186	CONCLUSION IL FAUT BEAUCOUP AIMER LES VILLES
190	LES PERSONNES ET LES LIEUX : PRINCIPALES SOURCES D'INSPIRATION POUR CET OUVRAGE

DE BATTRE LE CŒUR DE NOS VILLES S'EST ARRÊTÉ

De longue date, les villes ont infléchi leurs politiques urbaines, qui, jusqu'au milieu des années 1970, n'étaient focalisées que sur une extension périphérique et ne voyaient la revalorisation de leurs quartiers anciens qu'avec de puissantes opérations de rénovation lourde, assorties parfois d'un tri social violent. D'un geste, il s'agissait alors de moderniser le cadre physique, en pensant s'adapter ainsi aux aspirations des acteurs des Trente Glorieuses. Confort résidentiel, efficacité tertiaire et voies rapides perforant les centres pour le triomphe de la voiture individuelle. Si ces grands gestes ne sont plus de mise depuis le début des années 1980, demeurera longtemps le développement forcené d'une offre commerciale en périphérie, lent poison pour l'activité et les services en centre-ville.

Un ensemble de mutations économiques et sociétales vont mettre un terme à ce mode de production centrifuge de la ville, et susciter peu à peu une attention accrue aux centres anciens et au patrimoine historique, en redécouvrant l'attrait, tant résidentiel que touristique, des quartiers centraux et de leurs extensions faubouriennes d'avant les années 1950. Tout semble alors converger, depuis quatre décennies maintenant, pour faire des centres-villes la pièce motrice des dynamiques urbaines. Une inflexion des aspirations sociales pour ceux qui sont revenus de la modernité normée, en immeubles ou pavillons, replace le centre-ville dans les itinéraires résidentiels possibles. Simultanément, la boîte à outils de l'acteur public s'enrichit pour qu'il puisse agir dans la complexité des quartiers anciens, et l'entrelacs de son foncier. Cela ne suffirait-il pas ?

Dès lors qu'ils semblent portés par le marché, et grâce à des politiques publiques réajustées, pourquoi faudrait-il encore se pencher sur le sort des centres-villes et des quartiers anciens ? La mécanique urbaine ne trouve-t-elle pas ainsi sa régulation ?

C'est bien souvent l'observation des mécanismes sociodémographiques à l'échelle de l'agglomération qui révèle les pathologies des centres, avec deux configurations diamétralement opposées, porteuses toutes deux de déséquilibres potentiels.

Pour schématiser, il y a d'une part les situations caractérisées par une hyperattractivité du centre, qui suscite et retient toutes les activités créatives, et attire les populations résidentes supposées les porter.

Cette dépréciation, outre les conditions de vie déplorable qu'elle offre aux résidents, ne permet pas à ces centres-villes de jouer leur rôle moteur dans le développement et le brassage de l'aire urbaine ou de la métropole.

Quelles que soient les faiblesses structurelles de l'offre résidentielle au centre, celle-ci est stimulée par une valorisation progressive, aubaine pour les précurseurs, mais possible barrière pour des entrants moins solvables. Se pose, dès lors, la question de la volonté et de l'aptitude des acteurs publics à maîtriser ces évolutions potentiellement ségrégatives, tant par la localisation concentrée des services et activités dites créatives, que par le tri social opéré. Les questions pour

développer « une ville pour tous et un brassage possible » sont, dans cette configuration, celles des possibilités de réguler des processus de gentrification jugés souvent trop rapides, et difficiles à faire accepter.

D'autre part, il y a les territoires et quartiers où une offre urbaine dépréciée, en habitat notamment, n'attire et ne retient que les populations les plus précaires et les moins solvables de l'agglomération, assortie parfois aussi d'un développement de la vacance. Cette dépréciation, outre les conditions de vie déplorable qu'elle offre aux résidents, ne permet pas à ces centres-villes de jouer leur rôle moteur dans le développement et le brassage de l'aire urbaine ou de la métropole. Par moments caractérisés par une très forte mobilité, liée à leur fonction de transit, certains quartiers se figent parfois : difficile de bouger, difficile d'y

accéder, sauf de manière très précaire... L'atonie du centre n'est pas le monopole des régions et des villes en repli démographique et économique, un certain nombre de territoires dans le Sud-Est de la France, même en expansion, permettent de le constater, comme on le verra plus loin. À ce stade, il n'est évidemment plus question d'une simple mise en valeur de quelques îlots centraux, mais s'impose alors la nécessité de bien évaluer l'impact de cette quasi-nécrose sur le développement urbain en périphérie, et sur l'artificialisation des sols qui l'accompagne nécessairement. Pas de zéro artificialisation nette (ZAN) sans restauration de l'attrait résidentiel des quartiers existants et sans une optimisation de leur occupation ! Pas de dynamique d'agglomération sans un centre-ville qui participe pleinement à l'offre d'itinéraires résidentiels pour tous les habitants de l'agglomération !

Marseille peut illustrer le processus de dévalorisation progressive de quartiers anciens du centre et des faubourgs et le piétinement des politiques publiques pendant plusieurs décennies pour leur redonner vitalité et attractivité résidentielle.

Ville à nulle autre pareille, Marseille peut cependant illustrer le processus de dévalorisation progressive de quartiers anciens du centre et des faubourgs et le piétinement des politiques publiques pendant plusieurs décennies pour leur redonner vitalité et attractivité résidentielle. Avec, bien entendu, les incidences de tout ceci sur le fonctionnement social et urbain d'une métropole de 1,8 million d'habitants, souvent singularisée par la spécialisation sociale de ses territoires.

Reprenons le fil, au long cours, de ces évolutions du centre. Comme tous les grands ports, Marseille a vu se développer, aux abords des quais, des quartiers populaires abritant ceux qui y travaillent, ceux qui y sont en transit, et toute une gamme d'activités de stockage, de fabrication, de transformation, pas toujours en harmonie avec une fonction résidentielle. Même dans les quartiers plus aristocratiques, comme le Belsunce du XVIII^e siècle, les populations les plus fortunées tendent à s'en éloigner assez tôt pour rallier des rues et des quartiers à l'écart des nuisances des activités portuaires, et plus homogènes socialement. La propriété immobilière est alors morcelée avec, progressivement, une dominante de propriétaires bailleurs qui, bien souvent, ne résident plus sur place et qui ne sont guère enclins à maintenir et réinvestir.

Cette offre urbaine, initialement d'une qualité certaine, mais progressivement dégradée au fil des décennies, trouve cependant toujours preneur auprès des vagues successives de populations immigrées, en dépit de l'érosion progressive de ses qualités résidentielles. S'amorce la spirale vers l'habitat indigne et insalubre, qu'une forte demande locative ne permet pas d'éliminer du marché immobilier. En outre, l'intervention publique n'en a guère fait plus, dans cette ville où, de longue date, l'habitat est une affaire privée, portée par diverses initiatives, au gré des opportunités et des besoins qui s'expriment sur ce territoire au développement très extensif.

Le fiasco économique de la rue Impériale, devenue rue de la République – ambitieuse opération des frères Pereire pour créer un lien haussmannien entre le Vieux-Port et le port de la Joliette – montre que centralité et pierre de taille ne suffisent pas à contrarier le mouvement centrifuge qui attire bourgeois et classes moyennes plus au sud et plus à l'est. Cette artère remarquable s'échine encore aujourd'hui à trouver clientèle et activités diversifiées qu'elle estime pouvoir attirer.

L'effondrement économique marseillais, à partir des années 1950, accentue les processus de paupérisation et de spécialisation sociale des quartiers centraux et péri-centraux, tout du moins pour ceux qui jouxtent les activités portuaires. Par ailleurs, le réinvestissement des propriétaires sur le bâti, qui n'était probablement pas la carte forte des Marseillais, s'amenuise plus encore. Cette requalification est en fait très peu stimulée puisqu'il semble toujours exister, pour occuper des taudis, une clientèle que le locatif social institutionnel peine à accueillir. Les années 1950-1970 aggravent la nécrose des quartiers anciens, avec les politiques en vogue consistant à reformater les centres-villes pour que la voiture y triomphe, irrigués par des autoroutes qui les transpercent.

Jusqu'au milieu des années 1980, l'action publique reposera essentiellement sur l'engagement de quelques opérations de rénovation urbaine consistant à remplacer des îlots insalubres par des constructions neuves, en locatif social en quasi-totalité, comme sur la butte des Carmes ou dans le quartier Sainte-Barbe. L'implantation de grands équipements – tels l'hôtel de Région, la faculté des sciences

économiques, la médiathèque de l'Alcazar – ou la restauration de la Vieille Charité viennent confirmer l'intérêt des acteurs publics pour le centre-ville et leur espérance d'enclencher une dynamique urbaine et sociale à partir de ces investissements lourds. C'est aussi le moment où s'achève l'opération de rénovation urbaine dite de « derrière la Bourse », amorcée au début du xx^e siècle... Il faut reconnaître que ce projet a traversé deux guerres mondiales, des années de crise profonde et des découvertes archéologiques extraordinaires en 1967, avec les vestiges du port antique et des navires envasés ! Ce cheminement laborieux exprime peut-être aussi les difficultés rencontrées pour faire émerger, à Marseille, un projet partagé pour le centre, si ce n'est, dans les années 1970, celui d'accueillir un « centre directionnel », ou pôle tertiaire, dont devaient se doter, selon à l'époque la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), toutes les métropoles régionales prétendant à la modernité.

Au milieu des années 1990, l'attention des pouvoirs publics sur le cœur de Marseille se déplace un peu plus vers l'ouest et donnera naissance au projet Euroméditerranée, qui sera porté par un établissement public d'État, dans le cadre d'une opération d'intérêt national. L'ambition consiste à replacer Marseille au rang des grandes métropoles en recyclant les friches industrialo-portuaires contiguës au centre ancien pour y accueillir de l'activité tertiaire, avec une offre de bureaux conforme aux standards internationaux. L'objectif premier, qui consistait à enrayer l'effondrement économique marseillais, a rencontré un succès certain à ce jour, mais la volonté de régénérer les quartiers anciens riverains par contagion et grâce à l'apport de populations nouvelles employées là et drainées par le TGV a mis bien du temps à s'enclencher...

En parallèle, la Ville de Marseille a poursuivi des interventions ciblées sur les îlots très dégradés des quartiers historiques, le Panier ou Belsunce, notamment au moyen d'opérations incitatives (OPAH) ou plus coercitives – avec des opérations de résorption de l'habitat insalubre et/ou avec des périmètres de restauration immobilière, surfant sur la magie de la défiscalisation permettant de faire porter par des investisseurs des dépenses exorbitantes. Au terme de l'impact fiscal

(neuf ans), le réveil fut douloureux pour tous, avec des biens souvent médiocrement réhabilités et une valeur vénale et locative décevante pour leurs propriétaires.

Il y aura sans doute encore du chemin à parcourir pour que ces quartiers, avec l'impulsion d'acteurs publics et privés, deviennent le sanctuaire des bobos et des classes créatives, comme certains le redoutent. Créer de l'activité et des logements ne suffira pas. La réalisation d'espaces publics attractifs, l'amélioration des équipements et services de proximité, en particulier de la gestion urbaine au quotidien, sont attendus. Et les questions de sécurité dans l'espace public restent particulièrement prégnantes.

Ainsi, depuis vingt-cinq ans, beaucoup de thérapies ont été conviées au chevet des quartiers du centre ancien de Marseille, avec des résultats très inégaux et assez décevants à ce jour. Ils valent mieux, cependant, que les caricatures qui en ont été données juste après le terrible

Ces effondrements d'immeuble ont révélé des dérives, des carences et des dysfonctionnements notoires de la part des acteurs publics et des acteurs privés, mais ils ont aussi mis au jour des pathologies techniques parfois plus graves que ce que l'on supposait.

drame de la rue d'Aubagne. Ces effondrements ont révélé des dérives, des carences et des dysfonctionnements notoires de la part des acteurs publics et des acteurs privés, mais ils ont aussi mis au jour des pathologies techniques parfois plus graves que ce que l'on supposait et qui peuvent demander de reprendre tout un îlot pour renforcer des

fondations et renouveler des réseaux vétustes et des branchements approximatifs. Mais il faut inventer les moyens d'agir pour contourner le morcellement de la propriété qui pourrait imposer aux acteurs publics une fastidieuse acquisition préalable, logement par logement, immeuble par immeuble, et les confronter à un foisonnement de procédures, guérilla juridique dont ils ne sont pas toujours sortis vainqueurs par le passé. Les prescriptions de protection renforcée du patrimoine, contrainte supplémentaire *a priori*, peuvent aussi se révéler stimulantes pour innover !

Surtout, le parcours sur le temps long montre l'impérieuse nécessité de construire un projet compris et partagé par les habitants, souvent échaudés par les cheminements laborieux des dernières décennies.

La revitalisation des quartiers centraux de Marseille est désormais de la compétence de la Métropole, signe de la bonne appréhension de son ampleur – 1 000 hectares –, et de la compréhension de ses enjeux pour le développement de l'ensemble d'une aire urbaine composée de quatre-vingt-douze communes. Les moyens nouveaux mis en œuvre et les équipes à la tâche seront présentés plus loin, ils permettent de constater un nouveau souffle et une réelle inflexion dans la dynamique de requalification du grand centre-ville.

Cette entrée en matière largement illustrée par Marseille n'est pas un détour pittoresque, mais une façon d'exprimer le temps long de la ville, la complexité de l'évolution sociale et urbaine de ses quartiers centraux, et l'assemblage tenace et laborieux d'actions publiques pour enrayer le déclin, et amorcer un redressement...

On pourrait poursuivre la démonstration avec d'autres sites pour prouver que les investissements publics et privés qui réalisent de grands équipements à proximité des centres anciens ne suffisent pas à susciter une nouvelle attractivité résidentielle. Saint-Denis l'illustre bien, avec l'essor de Plaine Commune dans les années 1990-2000, qui constitue désormais le deuxième pôle tertiaire d'Île-de-France ; avec le Grand Stade livré pour la Coupe du monde de 1998 et l'impulsion qu'il apporte en matière de desserte en transports en commun ; ou encore, avec la couverture de la tranchée de l'autoroute A1... Toutes ces métamorphoses d'un territoire jusqu'alors en déprise, marqué par des friches industrielles considérables et des infrastructures hostiles, n'ont pas radicalement entraîné, par effet de contagion, une revalorisation progressive des quartiers d'habitat pourtant assez proches. Comme nous le verrons plus loin, il faudra une action politique lourde, longue, et minutieuse pour contrarier la dépréciation et amorcer un regain d'attrait pour y habiter.

Toulon pourrait fournir une argumentation assez convergente, avec des projets urbains importants, contigus au centre ancien (ZAC Mayol, en particulier), mais bien insuffisants pour qu'un réinvestissement s'opère sur l'habitat ancien dégradé. Là encore, il faudra du temps et des moyens. Cette analyse des actions volontaires destinées à contrarier la dépréciation de quartiers et de patrimoines dans de grandes métropoles porte un regard sur ce que le livre *Les territoires oubliés, un futur désirable* de Ariella Masboungi et Guillaume Hébert relate au sujet des espaces à l'écart de la dynamique des grandes villes. Les programmes « Action cœur de ville » ou « Petites villes de demain » portés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) illustrent l'enjeu d'un appui de l'État pour amorcer une renaissance.

L'offre en habitat, apparemment le plus simple des ingrédients de la fabrication de la ville, est peut-être le plus difficile à impulser et à réguler pour donner envie de résider dans un quartier ancien de la ville, et pour le rendre possible pour tous.

RÉPARER ET CONSTRUIRE LA VILLE

Pour un renouvellement
de l'offre en logement

Produit de mécanismes économiques et d'un faisceau de décisions locales et individuelles, le logement porte la marque des tensions et contradictions sociales. Quels besoins ? Dans quels territoires ? Comment y répondre ? Que proposent les aménageurs et acteurs de la fabrique urbaine pour produire des logements à l'heure de l'urgence climatique ? Le respect de la biosphère, l'attention portée aux évolutions sociodémographiques en cours et la considération due à la matrice urbaine historique nous conduisent à réparer plutôt qu'à étendre nos villes. Réparer et Construire, parce que le « déjà là » est considérable et constitue un gisement à exploiter pour offrir des logements. Mais il est souvent déprécié et inadapté. Sa transformation doit donc mobiliser toute la chaîne d'actions depuis la requalification du bâti et de son cadre urbain, la transformation et le recyclage de certains bâtiments, la démolition et la reconstruction, jusqu'à la construction neuve dans le respect du ZAN (zéro artificialisation nette).

Les auteurs, praticiens de la ville, de l'immobilier et de l'aménagement, proposent un parcours fondé sur des réalisations inspirantes. Sans prétendre à une valeur d'exemple, celles-ci nous instruisent sur les obstacles à surmonter et les compétences à assembler pour renouveler l'offre en logements et redonner à la ville son attractivité parfois érodée. De Toulon à Saint-Denis, de Marseille à Nantes, en passant par Clichy-sous-bois, ce livre présente des analyses et des contributions d'acteurs, élus locaux, architectes, techniciens et aménageurs. Celles-ci nous invitent à allier ambition et pragmatisme pour que nos villes soient plus que jamais des lieux enviables à habiter.

Avec les contributions de : Gilbert Emont, Philippe Schmit, Pascal Chombart de Lauwe, Luc Stéphan, Julien Leriche.