

Déclinaisons urbaines, autour de la politique de la ville

Les Cahiers

LES QUESTIONS
TECHNIQUES SONT
DES QUESTIONS SOCIALES

FONCIER, TRANSPORT,
COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

de Profession Banlieue



13,50 €

juin 2004

**PROFESSION
BANLIEUE**

C E N T R E D E R E S S O U R C E S



Les Cahiers de Profession Banlieue – juin 2004

LES QUESTIONS TECHNIQUES SONT DES QUESTIONS SOCIALES

FONCIER, TRANSPORT, COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

Cycle de qualification 4, 11 et 18 juin 2004

*Les cycles de qualification de Profession Banlieue
ont pour objet d'engager les professionnels
dans une réflexion approfondie
sur les principaux champs d'intervention
de la politique de la ville.*

*Chaque cycle est composé de trois séances,
animées par des chercheurs, consultants et opérateurs.*

*Ces séances s'appuient sur l'analyse des concepts
et cadres de référence auxquels renvoient
les différentes mesures et actions abordées.*

*Elles sont également l'occasion d'une confrontation
des dispositifs avec des actions déjà mises en œuvre
dans différents quartiers.*

*Elles permettent enfin l'appropriation technique
des outils par les acteurs de terrain.*

*Cycle organisé et texte établi par Olivia Maire,
chargée de mission à Profession Banlieue,
à partir des interventions orales des auteurs.*

*Fiches d'expérience réalisées et écrites
par Cécile Fleureau.*

ÉDITORIAL

LES politiques de production de grands ensembles et de HLM ont permis de répondre aux besoins de logements de l'après-guerre, au développement de l'industrialisation, ainsi qu'à la résorption de l'habitat insalubre et à l'accueil des rapatriés d'Algérie. Destinés dans un premier temps à des ménages aux revenus stables (ouvriers qualifiés, cadres moyens...), les logements sont progressivement occupés par des ménages plus vulnérables au chômage et à la précarisation de l'emploi. Souvent mal desservies et sous-équipées en services publics, ces cités, confrontées à la paupérisation grandissante des habitants, sont l'objet de l'intervention publique dans le cadre de la politique de la ville : intervention non seulement sur l'architecture et l'urbanisme, mais également sur des problématiques sociales et économiques.

Le foncier, les copropriétés dégradées et le transport constituent trois questions techniques indissociables d'un projet de rénovation urbaine, qui bénéficient d'outils juridiques, financiers et techniques pour leur mise en œuvre. Mais au-delà de leurs aspects techniques, ces questions interrogent la cohérence d'un territoire au service de

l'homme. En effet, les expériences passées montrent aujourd'hui toutes les limites des projets urbains qui n'ont pas mis l'homme au cœur du dispositif... Aussi, ces trois questions techniques qui sont à la croisée des enjeux urbains et sociaux doivent-elles être appréhendées, développées dans le souci de construire un projet de développement social urbain. ■

Éditorial	5
Le foncier	11
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le foncier, un préalable à la recomposition urbaine <li style="padding-left: 20px;"><i>Philippe Hermet</i> 13 Le foncier en héritage 14 <ul style="list-style-type: none"> L'urgence de la production 14 L'unité de conception des grands ensembles 15 L'idéologie de la reconstruction 17 Les dynamiques 18 <ul style="list-style-type: none"> La dynamique interne 18 Les effets du marché foncier et des politiques publiques 20 Lever les obstacles 21 <ul style="list-style-type: none"> Le coût du proto-aménagement 22 La réorganisation de la fiscalité locale 22 L'image des quartiers 22 Une expérimentation 23 Conclusion 24 	
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les enjeux fonciers des quartiers d'habitat social <li style="padding-left: 20px;"><i>François Salzgeber</i> 27 Banalisation et valorisation foncière 27 Les cadres de l'intervention foncière 29 Le fonctionnement des outils et des cadres d'intervention 30 Les outils 33 <ul style="list-style-type: none"> Le droit des sols 33 Le cadastre 34 L'anticipation 34 Répondre à la demande sociale 34 Dissocier la gestion de la propriété 35 	

Les copropriétés 39

intervention	■ Un enjeu de territoire et de mixité sociale	
	<i>Philippe Dartel</i>	41
	État des lieux	41
	Les préconisations	44
	Lutter contre les fausses idées	44
	Une mobilisation bien en amont	45
	Des dispositifs opérationnels	46
	Le plan de sauvegarde	48
	Les OPAH copropriétés	49
	L'appropriation foncière	51
	La convention publique d'aménagement	52
	La démolition	54
	Conclusion	54
intervention	■ Quand une collectivité se saisit de la question des copropriétés	
	<i>Céline Brodovitch</i>	57
	Une priorité nouvelle : éradiquer l'insalubrité	57
	État des lieux	57
	La signature d'une convention cadre État/Ville de Paris	60
	La convention publique d'aménagement	63
	Les objectifs	63
	Mode d'organisation et partenaires de l'action	64
	Une action de grande ampleur	66
	Des diagnostics	66
	Des propositions opérationnelles	68
	Des perspectives	72

Les transports 73

intervention	■ Après vingt-cinq ans de périurbanisation, retour de la question des banlieues	
	<i>Francis Beaucire</i>	75
	Une politique de transport en cohérence globale avec le projet social : maison individuelle et propriété privée	75
	La banlieue : un enjeu de cohésion sociétale, mais aussi un enjeu pour les classes moyennes	79
intervention	■ Innovation, transport et développement urbain	
	<i>Dominique Laousse</i>	83
	Transport public et développement social urbain ?	84
	Un thème récurrent pour la politique de la ville	84
	Les aspirations des habitants : un thème peu spécifique pour le secteur des transports	88
	Renouveler les approches	89

	Des risques d'inadaptation des transports publics	89
	Des défis nouveaux liés aux nouveaux rythmes urbains	90
	Une démarche d'innovation	95
	L'attractivité des transports publics	97
initiatives	103
	■ Montreuil-sous-Bois	
	Le Taco', un mode de transport collectif	
	et... écologique	104
	■ Noisy-le-Grand	
	Un plan pour secourir	
	la copropriété du Prado	108
	■ Angers, La Roseraie	
	Restructuration foncière	
	dans le cadre du projet	
	de renouvellement urbain	114
annexe	Conseil national des villes	
	Propositions en faveur	
	des copropriétés en difficulté	119
quelques repères bibliographiques	131

LE FONCIER

Les grands ensembles ont longtemps été caractérisés par une pensée qui refusait de différencier le bâti du foncier et par une incohérence entre la trame foncière et la propriété des sols. Or le statut des espaces et du droit des sols devrait être un axe de travail préalable à la re-composition urbaine.

Sachant que certaines opérations de restructuration peuvent s'étaler sur plus de dix ans, une politique d'anticipation foncière permettrait de maîtriser l'achat des terrains longtemps à l'avance pour éviter les spéculations, les blocages, les gels ou les sorties du marché qui ralentissent les projets, notamment ceux liés à la construction de logements sociaux.

Cette politique d'anticipation aiderait les collectivités à élaborer des stratégies foncières clairement définies pour leur projet de développement social et économique des quartiers.

PHILIPPE HERMET

chargé de mission au service foncier de l'Agence foncière
et technique de la région parisienne (AFTRP¹)

Le foncier, un préalable à la recomposition urbaine

L'ORGANISATION du parcellaire et de la propriété dans les grands ensembles a longtemps été considérée comme un élément intangible. On ne parlait pas du foncier; généralement, on le laissait en l'état. Aujourd'hui, il est devenu une vraie préoccupation théorique et pratique pour mettre en œuvre les projets de renouvellement urbain et l'on assiste depuis quelque temps à un retour de la problématique foncière dans la politique de la ville.

La question est de savoir comment faire évoluer le foncier des grands ensembles, comment passer d'une situation d'exception à une norme urbaine classique reposant sur les principes du parcellaire, de la propriété multiple. Il n'est que de constater le rôle que jouent actuelle-

1. Créé en 1962 par le général de Gaulle, l'AFTRP est un établissement public de l'État, dans lequel siègent également la région Île-de-France et les départements, ayant pour mission d'acquérir des terrains pour les politiques d'aménagement de l'État en Île-de-France – qui étaient à l'époque essentiellement tournées vers la production des villes nouvelles. Cette agence foncière a toujours eu deux missions: une mission foncière et une mission d'aménagement. Depuis 2002, cette dernière mission est régie par un nouveau décret.

ment les projets pilotés par l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU²), le développement de la Foncière Logement³, l'essor de la problématique de la résidentialisation, sans compter les réflexions régionales en matière de politique foncière, voire l'idée émergente de la création d'un établissement public foncier, pour se rendre compte de l'importance nouvelle de cette question.

Le foncier en héritage

Le foncier remembré des grands ensembles s'oppose au parcellaire historique des villes ou des campagnes sur lequel s'est développée la banlieue parisienne. L'illustration la plus classique est la comparaison entre le foncier des grands ensembles ou des villes nouvelles avec le foncier parisien, le foncier de la ville ancienne, avec ses distinctions claires entre le domaine public (voiries, places) et le parcellaire, privé ou public. En outre, le foncier des grands ensembles est défini par une situation d'exception : la perception du statut des sols et de leur utilisation par les acteurs est confuse, l'espace libre, résiduel dans la ville ancienne, devient dominant dans la ville des années 1960-1970 ; enfin, il est figé : la valeur foncière d'un grand ensemble a été maintenue à hauteur de ce que valait le terrain lors de son acquisition, le sortant ainsi du marché foncier.

Différents facteurs ont favorisé cette situation foncière.

L'urgence de la production

La plupart des grands ensembles sont produits après 1958, avec le retour du général de Gaulle au pouvoir, dans un contexte d'exode rural, de décolonisation et de croissance urbaine accélérée. C'est le cas de l'Île-de-France, qui connaît depuis l'après-guerre et même depuis les années 1930 une crise du logement illustrée en 1954 par le célèbre appel de l'abbé Pierre.

2. L'ANRU a été créée par la loi Borloo du 1^{er} août 2003. Elle a pour mission de mettre en œuvre le programme de rénovation urbaine.

3. La Foncière Logement est une association à but non lucratif régie par la loi de 1901, créée dans le cadre d'une convention État-UJESL (Union d'économie sociale pour le logement, représentant les organismes gestionnaires du 1 % logement) signée le 11 décembre 2001 entre les partenaires sociaux et l'État. Son activité est effective depuis mars 2002. Elle réalise des programmes immobiliers qu'elle fait construire et dont elle délègue la gestion.

Il faut donc produire vite et pas cher. À cette époque, le foncier disponible et peu onéreux est le foncier rural, encore relativement abondant en Île-de-France: Sarcelles (Val-d'Oise) poussant au milieu des champs de betteraves, ou le grand ensemble de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (Seine-Saint-Denis), édifié sur une partie déboisée de la forêt de Bondy. L'achat des terrains et la production des immeubles sont si rapides que les promoteurs ne se donnent pas la peine de procéder à du remembrement parcellaire. Ils forment des unités de propriété. Aujourd'hui, quand on étudie les plans du foncier d'un grand ensemble, on remarque de minuscules parcelles dont l'utilisation a totalement disparu mais qui existent encore dans le tracé parcellaire. Ces petites parcelles, ce parcellaire en lanières correspondent souvent à des tracés anciens: d'anciens jardins, des chemins ruraux...

L'unité de conception de ces grands ensembles

Le terme de «grand ensemble» apparaît en 1932 sous la plume de l'architecte Maurice Rotival. Mais en 1912 déjà, l'architecte Auguste Perret⁴ expliquait: «La construction d'une ville, c'est un grand parc avec des tours.» Pour ces architectes, l'unité de conception repose sur les principes théoriques de la Charte d'Athènes⁵ qui introduit la notion d'immeubles plots, la dissociation des fonctions (habitation, commerces, travail), la valorisation de l'espace libre entre les différentes fonctions et, en conséquence, l'abandon, la déclassification des fonctions multiples de la rue, celle-ci étant considérée comme une simple voirie à vocation circulatoire. Ce sont les célèbres VI, V2 et V3 de Le Corbusier⁶.

4. Fils d'un tailleur de pierre exilé à Bruxelles, Auguste Perret est l'un des premiers architectes français à employer le béton armé dans la construction. Lui et ses frères Gustave et Claude, en associant leurs métiers d'architectes et d'entrepreneurs, ont réalisé une œuvre considérable dans l'architecture française. Après la Seconde Guerre mondiale, Auguste Perret est chargé de la reconstruction de la ville du Havre, projet qui ne sera achevé qu'après sa mort.

5. La Charte d'Athènes date de 1933. Elle est publiée en France en 1942 par Le Corbusier. Sont préconisées la dissociation de la rue et de l'immeuble, la spécialisation des espaces de la ville – ou zonage. La verticalité des constructions est privilégiée.

6. Charles-Édouard Jeanneret (dit Le Corbusier) a classé les voies de la ville en sept catégories appelé «système des 7 V»: V1, voie rapide; V2, artères; V3, voie à vitesse mécanique; V4, rue marchande serpentine; V5, rue de circulation à l'intérieur du secteur; V6, voie conduisant les véhicules et les piétons aux portes des maisons; V7, sentiers et pistes cyclables.

Ces théories ont été utilisées pour la reconstruction des villes de l'après-guerre. C'est l'un des rares moments de l'histoire où la conception et la réalisation de quartiers ou de petites villes ont été confiées à un seul architecte ou à une seule petite équipe d'architectes. Tous les grands architectes de l'époque sont intervenus.

L'exemple le plus évident est celui du Havre : la ville est rasée par les bombardements alliés et la construction est confiée à un seul concepteur, l'architecte Auguste Perret. La collectivité considère en effet que, les bombardements ayant détruit toute la propriété privée, elle n'a pas les moyens matériels de redonner à chacun une propriété correspondant à ce qu'il avait avant la guerre. Elle utilise alors le principe de la Charte d'Athènes que l'on pourrait qualifier de « nationalisation des sols », qui abolit la propriété privée : le terrain appartient à un seul opérateur qui doit y construire une ville nouvelle. Les habitants retrouveront des logements, mais pas nécessairement leur propriété initiale.

Cette unité de conception se double tout naturellement d'une unité de production. Le constructeur est généralement une société HLM ou une société privée qui produit du logement en copropriété, ou une des grandes sociétés du bâtiment : pour construire des ensembles de 5 000 logements, il est plus simple de tout maîtriser et de tout confier à un seul opérateur sans se soucier de la répartition du parcellaire.

Les procédures foncières qui ont été utilisées à l'époque pour construire les grands ensembles sont au nombre de quatre et ont donné des résultats relativement différents.

La plus connue est celle des zones à urbaniser en priorité (ZUP⁷), créées par décret en 1958. Les ZUP permettent l'acquisition de terrains choisis en fonction des critères les plus économiques et dérogent à l'ensemble des règles d'urbanisme du secteur : la personne publique qui achète les terrains (l'État, ou une collectivité publique, ou encore un établissement public) peut vendre l'ensemble à un constructeur ou à un organisme HLM. Les seules règles fixées sont celles du contrat de vente.

7. Le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme Pierre Sudreau fait adopter en 1958 un décret relatif à la création de zones à urbaniser en priorité (ZUP), zones destinées à la réalisation d'opérations importantes d'urbanisme, dans lesquelles devaient être prévus, en dehors de la construction de logements, tous les équipements nécessaires à la vie des populations résidentes.

Le système des ZUP aboutit à la situation foncière qui prévaut par exemple à Aulnay-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis, où la totalité de l'assiette foncière appartient à un seul bailleur social, le Logement français: les voiries, les parkings, les espaces libres entre les bâtiments, l'assiette des bâtiments et les équipements qui permettent de les faire fonctionner.

Le deuxième système est celui des zones d'habitation, ancêtres des zones d'aménagement concerté (ZAC⁸). L'aménagement est confié à des sociétés d'économie mixte ou à des établissements publics d'aménagement. L'AFTRP réalise en son temps quelques grands ensembles sur ce principe. La situation foncière est très différente. À Sevran, toujours en Seine-Saint-Denis, le foncier appartient à la commune. Les bailleurs ne sont propriétaires que du tour d'immeuble ou d'une petite partie des équipements nécessaires à faire fonctionner leur immeuble, le parking par exemple.

Ces deux situations foncières opposées posent l'une et l'autre des problématiques différentes. Elles concernent 80% des grands ensembles.

Il existe enfin deux autres types de montage moins usités en Île-de-France: le lotissement et le permis de construire simple ou groupé accordé à un organisme HLM.

L'idéologie de la reconstruction

Les premières ZUP datent de 1958: ce n'est plus l'immédiat après-guerre, mais la société reste imprégnée des idées de la Libération et les grands ensembles apparaissent souvent dans des communes dans lesquelles le parti communiste joue un rôle important et qui sont favorables au logement social. La notion de «collectivisation» de la propriété foncière sous-tend le grand parcellaire: un seul bloc sur lequel est construit du logement social. Quand l'État achète et remet à un organisme HLM un terrain suffisamment vaste et figé, on lutte, d'une certaine manière, contre la spé-

8. La loi d'orientation foncière de 1967 a instauré la procédure de la zone d'aménagement concerté, qui permet aux collectivités locales de disposer d'un outil d'urbanisme d'intervention en même temps que d'un cadre juridique de maîtrise foncière permettant notamment de contrôler l'acquisition des terrains.

cultation foncière. C'est pourquoi aujourd'hui les logements sociaux des grands ensembles sont caractérisés comme étant « en dehors du marché foncier ». C'est également une volonté affirmée de rupture avec la forme classique, la forme parisienne qui permet à chaque propriétaire de posséder sa parcelle sur laquelle il fait ce qu'il veut.

Aujourd'hui, l'idée d'avoir des terrains exclus du marché, hors de la spéculation foncière, n'a pas complètement disparu. Elle réapparaît à l'occasion du débat sur la résidentialisation⁹ ou de l'évolution d'un certain nombre de terrains que des élus considèrent comme une forme de privatisation du bien collectif. Ils sont alors parfois réticents.

La combinaison de ces trois facteurs explique la situation foncière particulière des grands ensembles : durant une longue période (trente ou quarante ans), de grandes parcelles foncières ont été gelées. On a voulu nier l'existant, les traces anciennes du foncier et un certain nombre de pratiques sociales.

Aujourd'hui, au moment où l'on veut modifier ces grands ensembles, le foncier apparaît plus comme une source de blocage que comme un système de production adapté comme il l'était à l'époque.

Les dynamiques

Deux dynamiques placent le foncier au cœur des problématiques du renouvellement urbain.

La dynamique interne

La dynamique interne est propre au quartier et à son devenir. Deux facteurs conduisent aujourd'hui les organismes HLM à faire évoluer le foncier : la revalorisation du parc HLM et l'apparition du thème de la

9. Le mot « résidentialisation » a été inventé en 1985 par Robinson, une architecte anglaise. La résidentialisation permet de créer un espace de transition entre l'espace privé de l'immeuble et l'espace public de la rue. Elle sous-entend la requalification des espaces extérieurs : parkings, espaces verts..., pour en faciliter l'usage, améliorer l'image, accroître la sécurité...

résidentialisation. L'histoire du patrimoine HLM de ces grands ensembles est en effet à un tournant. Les remboursements de la construction de ces bâtiments arrivent à leur terme. Des bilans effectués sur la qualité du bâti mettent en évidence l'échec des différentes politiques publiques : Palulos¹⁰, réhabilitation, maintien des bâtiments... Les organismes HLM subissent l'influence des modes privés de gestion et sont confrontés à des problématiques d'arbitrage patrimonial : le parc immobilier est-il attractif ? le rapport coût/revenu est-il raisonnable ? comment la gestion peut-elle être améliorée ?

Ces questions poussent les organismes HLM à des solutions qui, inévitablement, se heurtent à la problématique du foncier, avec deux situations : celle du bailleur qui possède tout, pour qui le foncier est trop grand pour qu'il puisse l'entretenir et gêne la politique de résidentialisation et de spécialisation qu'il veut entreprendre pour ses bâtiments ; celle du bailleur qui ne possède rien et qui veut démolir certains de ses bâtiments car leur présence dans le quartier ne correspond plus à rien. Mais le foncier le freine, puisqu'il ne maîtrise pas l'évolution de terrains qui ne lui appartiennent pas.

Les projets de résidentialisation ont ainsi des conséquences sur l'évolution du foncier, essentiellement sur la distinction entre l'espace public et l'espace privé.

Les bailleurs rencontrent localement une deuxième problématique, à travers le développement de l'urbanisme et de la politique locale. L'ensemble des critiques architecturales et urbaines des grands ensembles tendent vers une normalisation des espaces urbains pour leur redonner une forme et une échelle qui soient plus proches de celles de la ville classique. C'est le retour au parcellaire, avec ce triptyque classique de la ville ancienne : une parcelle, un propriétaire, un usage.

10. Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

- Pour les logements HLM de plus de 15 ans, la Palulos permet : de mettre les logements en conformité avec les normes minimales d'habitabilité ; de réaliser des travaux visant des économies d'énergie, la maîtrise des charges, le renforcement de la sécurité des biens et des personnes, d'effectuer des travaux d'adaptation aux besoins des personnes handicapées...
- Pour le patrimoine communal, elle contribue à : une mise sur le marché locatif de logements de qualité ; la valorisation du patrimoine bâti existant ; une meilleure utilisation des logements communaux (anciens presbytères et anciens logements d'instituteurs, etc.).

À Vénissieux (Rhône), la réflexion menée entre des organismes HLM et des propriétaires publics les a conduits à réorganiser le foncier, en réduisant ou en agrandissant les parcelles pour les faire correspondre en termes de propriété aux usages que les différents protagonistes voulaient en faire. Le résultat est une ville plus classique où les parcelles sont indépendantes les unes des autres et peuvent avoir des vocations et des usages évolutifs.

Les effets du marché foncier et des politiques publiques

La seconde dynamique est externe. C'est celle du marché foncier et des effets des politiques publiques nationales. Elle est fondamentale en Île-de-France.

Les grands ensembles construits dans les champs de betteraves, il y a quarante ans, sont aujourd'hui, avec l'extension de l'Île-de-France, intégrés dans le tissu urbain. Certains même sont extrêmement bien placés en termes de qualité de desserte et d'environnement. La première couronne étant passée dans une phase de densification, quelques grands ensembles bordent dorénavant des quartiers qui ont « pris » de la valeur d'attraction, de la valeur foncière. Le marché, en recherche perpétuelle, commence à s'intéresser à ces terrains et se demande s'ils ne seraient pas disponibles pour une autre utilisation que celle qui leur a été réservée depuis quarante ans, à savoir du logement social dont la forme n'est plus adaptée à la demande du marché.

Cette dynamique du marché rejoint celle des politiques publiques. En Île-de-France, par exemple, il est préconisé de « faire la ville sur la ville », d'arrêter l'extension urbaine pour limiter les coûts et les déplacements qu'elle occasionne. Ainsi, plus on se penche sur le devenir de la banlieue, qui au demeurant est dotée de qualités en termes de desserte, d'animation urbaine, d'accessibilité aux services, plus on s'intéresse aux grands ensembles, plus on s'aperçoit qu'ils forment une réserve foncière potentiellement disponible. Ainsi, la restructuration des quartiers et la création de réserves foncières pour des affectations qui n'avaient pas été imaginées jusqu'à présent sont au cœur des projets de l'ANRU. C'est le pari foncier qui est en train de se jouer.

Clichy-sous-Bois/Montfermeil, en Seine-Saint-Denis, par exemple, est un grand ensemble formé à la fois de copropriétés et d'immeubles de logements sociaux, avec une répartition très classique des grands ensembles de la propriété et du bâti. Dans le nouveau projet urbain, des terrains et des espaces sont libérés pour être à terme vendus à d'autres acteurs du logement qui pourront produire du logement intermédiaire, voire de l'accession à la propriété.

Les deux copropriétés, dans un état catastrophique, seront détruites. Les deux organismes HLM (Orly Parc et l'office départemental HLM La Sauval) resteront propriétaires de leurs bâtiments. Un nouveau bailleur HLM prêt à construire, Immobilière 3 F, fait son apparition.

La ville ne désespère pas du devenir du quartier. Il serait déraisonnable de concevoir un projet à une échelle de quinze ans sans laisser la place à des réserves foncières permettant l'intervention autre que celle, classique, des organismes HLM.

Lever les obstacles

Des obstacles demeurent qui nécessitent de développer des stratégies pour arriver à transformer le foncier dans les grands ensembles.

Hors marché depuis trente ou quarante ans, le foncier des grands ensembles est tout d'abord difficile à estimer. Il n'est pas envisageable non plus de le mettre sur le marché sans avoir réglé auparavant un certain nombre de problèmes. À défaut, il restera sans valeur et ne pourra pas attirer d'autres investisseurs.

En théorie, le coût du foncier est déterminé par la constructibilité et par le marché immobilier. On peut faire l'expérience de mettre sur le marché un terrain d'un grand ensemble pour savoir qui viendra l'acheter et à quel prix. Mais la proposition sera-t-elle vraiment intéressante pour le devenir du quartier? Il faut plutôt trouver des moyens de mettre ce terrain sur le marché en le valorisant. C'est pourquoi l'aménagement, la transformation du quartier est un préalable pour donner de la valeur et du sens à l'intervention future des investisseurs quels qu'ils soient, privés ou publics, suivant les différents projets qui seront développés sur le site.

Le coût du proto-aménagement

Chaque grand ensemble est traversé anarchiquement par un ensemble de voiries, de tuyaux, de réseaux. Avant de mettre un terrain en vente sur le marché, il faut que la question de son aménagement soit réglée. C'est un investissement public conséquent dont on ne voit le retour que dans un temps difficilement mesurable.

La réorganisation de la fiscalité locale

À Sevran (Seine-Saint-Denis), par exemple, l'ensemble du terrain appartient à la commune. Les bailleurs ne possèdent que les tours d'immeubles. L'entretien et la gestion de l'ensemble de ces terrains coûtent cher et la ville de Sevran a pris un accord avec les bailleurs: ils peuvent utiliser les terrains, mais versent annuellement une redevance d'utilisation et d'entretien qui constitue environ 10 % du budget de la commune. Si, aujourd'hui, la ville de Sevran décide de vendre ses terrains aux bailleurs, il faudra qu'elle trouve un revenu de compensation.

Inversement, la ville de Grigny (Essonne) n'est pas propriétaire des terrains de la Grande Borne. Si aujourd'hui, après découpage du foncier, on crée de l'espace public, donc du domaine public, de la voirie, des places, un square, etc., la commune sera soumise à des charges qu'elle n'avait pas à supporter auparavant.

L'image des quartiers

Le marquage social est devenu l'un des facteurs principal de la fixation des prix des terrains. Il ne suffit pas que les terrains soient bien situés, à proximité d'une station de métro, de commerces, ou d'équipements... Les classes moyennes, les investisseurs et les gens en accession à la propriété ou même le logement intermédiaire ne seront pas attirés par ces quartiers. Il faudra un certain temps avant que le marquage social de ces secteurs évolue de façon à redonner de la valeur au foncier.

LES COÛTS NÉGATIFS

par François Salzgeber, Entreprises, Territoires et Développement (ETD)

Les coûts et la valeur du foncier d'un grand ensemble sont étroitement liés. Les terrains ont été acquis, il y a plus de quarante ans, pour des valeurs qui étaient à l'époque minimales et qui, surtout, du fait des règles comptables appliquées, n'ont jamais été réactualisées. Des terrains achetés cinquante centimes le mètre carré, il y a cinquante ans, sont aujourd'hui inscrits dans le bilan des organismes pour ce même montant. Et, tant que les terrains restent dans le « portefeuille » ou dans l'actif de l'organisme propriétaire, ils restent inscrits pour cette valeur : en théorie, ils ne valent rien ! Si, par exemple, une société civile immobilière vend pour un franc symbolique un terrain de 150 hectares, l'acquéreur récupère dans son actif 150 hectares pour une valeur qui est à peu près de vingt centimes le mètre carré.

Par contre, toute l'action de revalorisation de ces terrains pour les revendre comme du terrain à construire a un coût important et apparaîtra dans le bilan comme une valeur négative.

En effet, remettre des terrains sur le marché sous-entend, au préalable, de les adapter au marché. Tout d'abord, il faut libérer les sols. Pour ce faire, il faut déménager les personnes pour les reloger ailleurs, ce qui représente un certain coût. Il faut également estimer le coût du temps passé entre le moment où la décision de la démolition est prise et le moment où la réalisation du bien est effective. C'est un temps qui coûte cher, car, durant cette période, les charges des logements continuent à courir, sans qu'il y ait de revenus en contrepartie. Ensuite vient la démolition ; en elle-même, elle n'est pas très onéreuse, sauf en cas de présence d'amiante. Enfin, il faut remettre les sols en état. C'est pour ces raisons que les opérations de démolition prennent tant de temps. Au-delà des discours idéologiques pour savoir s'il faut démolir ou non, ces coûts que personne ne veut prendre en charge et qui déstabiliseraient les finances d'un organisme HLM restent une question prégnante.

La Foncière Logement veut bien acheter les terrains mais sans assumer l'ensemble des coûts négatifs décrits ci-dessus. Elle les laisse à la charge des collectivités. Elle mise sur la revalorisation ultérieure qui elle ne bénéficiera pas à ceux qui ont fait les investissements, c'est-à-dire la collectivité : État et collectivités locales.

Une expérimentation

L'opération Capri, par exemple, est une opération d'accession à la propriété qui a lieu en bordure immédiate du grand ensemble de Mantes-la-Jolie, dans les Yvelines. La ville a estimé qu'elle aurait des difficultés à valoriser le foncier et à trouver des accédants à la propriété solvables qui soient capables de rembourser le prix de leur logement et le prix du foncier.

La solution retenue a été de dissocier, dans le prix de l'immobilier, le prix du bâti, dont le paiement est immédiat, et le prix du foncier, dont le paiement est différé sous la forme d'un bail à construction. La ville a donc accordé à une société civile immobilière d'attribution (SCI) un bail à construction avec option d'achat qui doit permettre la création d'une copropriété. Ce bail doit durer quarante ans. Dans un premier temps, la société civile immobilière paye un loyer très modéré, plutôt symbolique, pour la location du terrain. Elle réalise la construction, vend les logements et les met en copropriété. Pendant les vingt premières années, le loyer est très faible et, pour les gens qui achètent les logements, leur emprunt ne sert qu'à rembourser de l'immobilier qui couvre la construction du bâtiment; ils ne payent pas le foncier.

Au bout de vingt ans, soit on reste dans la logique du bail à construction, et dans quarante ans la ville de Mantes-la-Jolie récupèrera les constructions selon les règles d'usage du bail à construction – le terrain lui appartient et elle est propriétaire à terme des bâtiments construits; soit la copropriété (la SCI) achètera le terrain à la ville et en deviendra propriétaire. Comme les propriétaires auront fini de rembourser leur emprunt immobilier, on peut espérer qu'ils auront retrouvé une solvabilité pour acquérir le foncier.

Conclusion

Pour aborder le foncier des grands ensembles aujourd'hui, le mettre sur le marché dans de bonnes conditions, il est nécessaire de se donner du temps. On ne peut faire l'impasse de l'analyse des situations juridiques complexes liées à la propriété et à ses usages. Il faut en outre expérimenter pour faire évoluer le foncier sans pour autant le brader ou créer des friches qui resteraient trop longtemps inutilisées.

Avant de proposer un découpage foncier et la mise sur le marché des terrains, il est nécessaire d'observer et d'analyser la situation. L'ensemble des interrogations sur la valeur du foncier nécessite une ingénierie foncière. Ce qui est loin d'être fait pour les grands ensembles. Peu de chefs de projet sont pourvus d'études qui leur permettent de connaître le foncier de leurs grands ensembles.

L'évolution des règles d'urbanisme est également à étudier. Il faut prévoir l'étalement dans le temps de la mise sur le marché de ces terrains, envisager un portage foncier et, enfin, développer des outils fonciers adaptés. Les opérations de ZAC, d'extension urbaine ou de renouvellement urbain dans la ville ancienne sont des expériences qu'il ne faut pas négliger. Il en va de même des associations foncières urbaines, des datons en paiement¹¹ pour s'échanger du foncier, des baux emphytéotiques¹², des conventions d'utilisation du domaine public... Ces outils fonciers d'utilisation des terrains ou de redécoupage des terrains doivent être aujourd'hui testés dans les grands ensembles de la même façon qu'on les utilise sur les autres parties du tissu urbain. ■

11. Mode d'exécution d'une obligation dans lequel le débiteur fournit une prestation autre que celle qui avait été prévue.

12. Bail à long terme qui confère un droit réel, susceptible d'hypothèque.

FRANÇOIS SALZGEBER

adjoint au délégué de l'association Entreprises, Territoires et Développement (ETD) ; maître de conférences à l'IEP de Paris en cycle supérieur d'aménagement et d'urbanisme¹

Les enjeux fonciers des quartiers d'habitat social

Banalisation et valorisation foncière

Quand on aborde la question foncière, deux interrogations reviennent de façon prégnante : considéré actuellement comme un foncier « extra » ordinaire, le foncier des quartiers d'habitat social doit-il être banalisé ? comment le doter d'une valeur foncière afin de le rendre ordinaire ?

La banalisation doit permettre de clarifier et de rendre lisibles les statuts de propriété, avec des distinctions claires entre le domaine public

1. Entreprises, Territoires et Développement (ETD) est une association financée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et la Caisse des dépôts. Elle fonctionne comme un centre de ressources pour les projets d'agglomération et de pays autour de la problématique du développement territorial.

(voiries, places) et le parcellaire privé ou public. Il s'agit ensuite de s'intéresser à sa valeur: le foncier des quartiers d'habitat social a pour caractéristique d'être hors marché. Il a peu de valeurs de référence. On peut savoir ce qu'il coûte, mais on ne sait pas, pour autant, ce qu'il vaut. Ce qui ne veut pas dire que certains n'essayent pas de lui donner une valeur mais on ne sait pas ce que des acteurs publics, privés, etc., seraient prêts à payer pour s'en porter acquéreurs et en faire quelque chose.

En termes d'enjeux et de problématiques, ces interrogations sont essentielles: faut-il avoir une approche purement libérale, classique, en affirmant que l'approche « collectiviste » du foncier des quartiers d'habitat social, qui l'extrayait des règles habituelles du marché foncier était une erreur? La logique et la tendance sont-elles d'aller vers une banalisation et vers une normalisation de ce foncier? Faut-il le remettre totalement dans le marché? Ou faut-il avoir une approche encore plus dirigiste ou interventionniste, en considérant que la solution à la conjoncture, à savoir la diminution des phénomènes d'exclusion sociale, suppose et implique d'avoir encore un statut foncier extraordinaire pour ces quartiers?

La question foncière ne peut être résolue seulement par des outils ou par une approche réduite à la démolition ou à la reconstruction. Elle doit être intégrée à la question plus large du développement urbain, car elle n'est pas réductible à la seule question des quartiers d'habitat social. On est en présence d'un certain nombre de blocages dans les évolutions urbaines, dans la construction de logements, dans les phénomènes d'exclusion, qui tirent largement leur source de la question foncière dans son ensemble. Le système est libéral et incontrôlé, avec des marchés fonciers de plus en plus spéculatifs. Et cette spéculation produit des phénomènes d'exclusion, de surcoûts et d'augmentations importantes des dépenses publiques non seulement dans les quartiers d'habitat social mais également dans l'ensemble de la société française.

En France, le problème de la spéculation est latent depuis des années, mais personne ne l'aborde clairement. Il rejoint la question de la poursuite de l'étalement urbain dont il est dit qu'il faut le contenir mais qui se poursuit parce que le sujet du foncier est mal maîtrisé.

Le débat sur le foncier ne se règlera pas exclusivement par les quartiers d'habitat social. La banalisation et la valorisation du foncier des quartiers d'habitat social se feront en l'abordant à des échelles de nature différente : l'agglomération ou la région. Il en va de même pour les outils, l'exercice peut être vain si l'on ne les met en œuvre qu'à l'échelle stricte du quartier et si on n'est pas en situation de reposer la question foncière à une échelle beaucoup plus large.

On ne peut aborder les enjeux des quartiers d'habitat social et l'enjeu foncier sans les resituer dans des approches plus larges de modalités d'exercice du droit de propriété, de régulation du marché foncier en France. Ces enjeux s'inscrivent également dans les politiques d'habitat à l'échelle des agglomérations, et dans les politiques économiques et sociales.

Les cadres de l'intervention foncière

Première difficulté, le foncier est toujours constitutif de la richesse de celui qui est propriétaire. Cette dimension est à prendre en compte pour déterminer le cadre d'intervention. Le foncier est aussi un ensemble de droits réels de natures différentes attachés à un terrain qu'il est important de connaître, car le cadre d'intervention est fondamentalement influencé par la nature de ces droits et la manière dont ils sont susceptibles d'évoluer.

La deuxième difficulté est le rôle des collectivités territoriales en matière foncière. En France, quatre grands niveaux — commune, intercommunalité, département et région — ont chacun la compétence et la légitimité pour intervenir dans le champ du foncier et, parfois même, en se gênant mutuellement. On peut en rajouter un cinquième, l'État, qui a également une légitimité pour intervenir. Par chance, l'Europe n'intervient pas encore. Les communes ont du mal à abandonner ou à ne pas s'impliquer dans l'action foncière, prérogative très souvent briguée par les maires. En même temps, les autres niveaux revendiquent chacun des capacités d'intervention. Par exemple, le fait d'inclure des volets fonciers dans des contrats d'agglomération, dans ces procédures contractuelles, procurera cette compétence aux intercommunalités, avec la possibilité de créer des établissements publics

fonciers locaux. Grâce aux nouvelles lois de décentralisation, les départements, quant à eux, pourront intervenir sur le foncier, notamment sur la maîtrise du périurbain et de l'étalement urbain.

Les régions, par le biais d'établissements privés fonciers régionaux, sont également légitimes. Parmi les vingt-six programmes des exécutifs régionaux élus au mois de mars 2004, seulement deux n'ont pas inscrit la création d'établissements publics fonciers régionaux dans leur programme². En Île-de-France, alors qu'il existe un établissement public foncier d'État, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), qui fonctionne déjà comme un outil d'intervention foncière au service d'une stratégie régionale, la région souhaite créer un établissement public foncier.

Le fonctionnement des outils et des cadres d'intervention

On observe actuellement que les modalités de l'intervention foncière, les outils et les cadres juridiques se mettent en place de façon désordonnée: l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU³) constitue un cadre juridique d'intervention qui a des impacts sur le foncier et la Foncière Logement est à la fois un cadre et un outil d'intervention. Mais ces cadres privilégient les outils par rapport à la définition de stratégies foncières.

Prenons un exemple, celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Elle a mobilisé ses quinze agglomérations pour les accompagner dans la définition d'une stratégie foncière locale. Elle finance une ingénierie spécifique pour construire, dans chaque agglomération, une stratégie foncière qui prendra autant de formes qu'il y a d'agglomérations: il s'agit de faire un état des lieux de la question foncière dans ces agglomérations, de définir et de travailler sur le jeu des acteurs, de s'interroger sur les enjeux de développement et

2. L'Auvergne, parce qu'elle a des statuts spécifiques, et la Basse-Normandie, parce qu'un établissement public foncier d'État y existe déjà.

3. L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a été créée par la loi Borloo du 1^{er} août 2003. Elle a pour mission de mettre en œuvre le programme de rénovation urbaine.

d'identifier comment le foncier peut contribuer ou pas aux enjeux de développement du territoire, que ce soit sur le plan des rééquilibres sociaux, des logiques de lutte contre les exclusions, du développement économique, etc. Parallèlement, la région dispose d'un établissement public foncier régional qui est tenu à l'écart de cet état des lieux. Il intervient à la demande des communes mais pas à la demande des intercommunalités. Ainsi, les intercommunalités, soutenues par le conseil régional, réfléchissent à des stratégies foncières pendant que l'établissement public foncier du conseil régional intervient à la demande des communes pour créer de la réserve foncière, sans qu'il y ait nécessairement de liens entre les deux !

Autre expérience intéressante : la ville et l'agglomération de Saint-Étienne sont confrontées à deux difficultés. La première est liée au déclin économique et démographique et la seconde à une explosion des phénomènes de ségrégation sociale et spatiale sur le territoire, avec des quartiers en difficulté. La ville et l'agglomération ont élaboré une stratégie d'intervention foncière astucieuse qui repose essentiellement sur la mise en place d'une ingénierie foncière dédiée. Le problème du foncier, c'est de donner un cadre général de renouvellement urbain aux quartiers en difficulté, afin d'envisager comment on peut reconstruire, refabriquer du parcellaire, de l'humanité sur ces terrains, et d'étudier en même temps l'ensemble des contraintes juridiques, techniques et financières qui pèsent sur la faisabilité de l'opération. Il ne s'agit pas de dessiner le terrain, ni l'opération, mais de donner un cadre de référence pour une intervention future. C'est à partir de ce travail qu'un tour de table entre les différents partenaires peut être organisé, soit pour faire du portage foncier, soit pour faire de l'intervention immédiate, soit éventuellement pour que le propriétaire actuel fasse une opération de réinvestissement : on démolit et l'on reconstruit avec le même investisseur.

Les élus se sont appuyés sur deux structures : un établissement public foncier local et l'agence d'urbanisme. Ils ont mobilisé cette double compétence et ont ainsi intégré ce que voulait dire « faire de l'intervention foncière » ou avoir une stratégie de développement urbain, qui constitue une démarche plus ambitieuse que d'acheter des terrains au coup par coup, en fonction de l'opportunité.

L'une des difficultés de l'intervention sur les quartiers d'habitat social en matière foncière est la prétention à vouloir régler les problèmes les uns après les autres sans les resituer dans une stratégie globale. Or il faut en permanence faire l'aller-retour entre la résolution d'une question sur un terrain, un morceau de parcelle ou de résidence, etc., et la stratégie d'ensemble. C'est cet aller-retour permanent que les élus ont souvent du mal à concevoir, parce que leur échelle de temps est réduite à la prochaine échéance électorale, et qu'ils sont toujours pressés de faire.

Pour les quartiers d'habitat social, replacer les stratégies foncières et les interventions foncières dans un cadre plus global est essentiel. Il faut aussi se demander comment on définit une stratégie foncière d'ensemble sur un territoire donné et quels sont les ingrédients qui permettent de construire cette stratégie foncière.

Dernier point, les usages : la meilleure action foncière est de faire en sorte que les usages soient cohérents avec le droit et réciproquement, qu'il n'y ait pas un hiatus trop important entre l'usage des espaces et leur statut foncier, l'usage étant plus important que les droits de propriété. Or c'est souvent l'inverse qui est pensé et qui peut conduire à des situations saugrenues. Je citerai pour exemple la démolition d'une barre de douze mètres de large et de 300 mètres de long dans le quartier des Biscottes, à Lille. Il s'agissait d'une opération menée avec rétrocession des sols. Lors de la démolition, Pierre Mauroy, alors Premier ministre, a posé la question de ce qui allait suivre la démolition, ce qui allait être construit ensuite. Mais à l'époque, on était loin de cette question stratégique. On s'était pourtant rendu compte avant la démolition que l'on récupérait une bande de terrain de 300 mètres de long sur douze mètres de large dont on ne pourrait strictement rien faire, sauf à envisager une opération plus lourde et plus longue. Quinze ans après, l'opération de réaménagement en est à ses balbutiements. On a oublié de prendre en compte le temps nécessaire au projet, mais aussi d'autres aspects comme les trois étages de parkings qui prenaient l'eau et que l'on ne sait pas démolir. Démolir ce qui est à l'air libre n'est pas très onéreux ; ce n'est pas le cas de ce qui est en sous-sol...

Les outils

Le droit des sols

En termes d'intervention foncière, l'argent n'est pas le seul outil. Une collectivité dispose d'autres moyens. Elle est notamment maître du droit des sols⁴. Elle dispose donc d'une capacité de blocage ou de déblocage des situations. Cependant, différentes questions doivent être abordées pour commencer à appréhender les blocages dans les évolutions et la manière dont on peut les surmonter : comment mettre en œuvre un projet de renouvellement urbain sans favoriser un phénomène d'exclusion ? Comment empêcher que les transformations, les évolutions foncières ne se traduisent par un changement de population plus ou moins accepté ou voulu et par un encouragement des phénomènes de spéculation foncière, à savoir des promoteurs rachetant des terrains pour construire ? En jouant sur le droit des sols, on peut parfaitement contribuer à donner des impulsions différentes sur les évolutions liées aux questions évoquées précédemment. Il faut également se demander ce que les élus et la population souhaitent pour leur territoire.

En s'appuyant sur le droit des sols, on peut trouver des solutions accessibles à toutes les collectivités, qu'elles soient riches ou pauvres. Par exemple, en augmentant la capacité de densifier, un autre type de clientèle sera intéressé. Mais on ne peut accroître la capacité de construction sur un parcellaire en lanière, tout petit et peu accessible, sans qu'il y ait de la recomposition foncière. Pour construire plus haut, il faut des surfaces d'emprise plus grandes. Il faut avoir une véritable ingénierie, qui permette d'aller très loin dans la définition non pas de règlements sophistiqués mais de mesures. Les collectivités riches ou pauvres, en mesurant l'impact technique et financier des règles de droit des sols qu'elles imposent quand elles élaborent leur plan local d'urbanisme (PLU⁵) ou leur plan d'occupation des sols (POS), peuvent infléchir la différence de leurs inégalités face à leurs capacités financières.

4. Le droit des sols concerne l'ensemble des autorisations d'occupation des sols : permis de construire, permis de démolir, déclaration de travaux, autorisation de lotir...

5. À partir de 2006, le plan local d'urbanisme (PLU) remplacera le plan d'occupation des sols (POS) et fixera les règles d'urbanisme pour les vingt prochaines années.

Le cadastre

Parmi les outils disponibles pour mener une évaluation de la situation foncière, le cadastre est souvent oublié. Bien qu'il constitue un outil de base, il n'est pas assez consulté et trop peu mis à jour. Pourtant, la connaissance des données existantes est essentielle pour aborder la question foncière.

L'anticipation

Les mesures des capacités de mise en œuvre et des conséquences de la réglementation du droit des sols sont fondamentales pour anticiper les comportements. Par exemple, quand un territoire est occupé par une majorité de propriétaires qui ont plus de 65 ans, il est fort probable que, dans quinze ans, un certain nombre soient décédés, qu'il y ait une succession et que s'opère une mutation dans l'usage des logements. L'anticipation permet d'envisager cette mutation en s'intéressant à ces propriétaires, à leur parcelle, à leur succession. De même, on constate que l'ensemble des quartiers d'habitat social sont marqués par un défaut d'anticipation en termes de foncier. Le fait que les premières générations d'immigrés arrivées sur le territoire français puissent avoir des enfants qui grandissent n'a jamais été anticipé. Or ces jeunes n'ont pas tous grandi dans la délinquance, dans la difficulté ou dans le chômage. La possibilité d'offrir à ces enfants, qui sont dans une perspective de progression sociale et financière, un itinéraire résidentiel positif n'a pas été pensée. La seule solution proposée a été celle du logement social, et elle ne répond souvent pas à la demande.

Répondre à la demande sociale

L'enjeu n'est pas de libéraliser le marché en soi : intervenir sur le foncier doit permettre de créer les conditions de répondre à la demande sociale.

À une époque, le foncier a su y répondre; le droit de propriété⁶, en 1789, en est la preuve. Aujourd'hui, la demande sociale des quartiers en

6. « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

difficulté est loin d'être satisfaite. L'État est propriétaire d'un patrimoine de quatre millions de logements dont la valeur n'évolue plus. Il est stocké... Les terrains ont été acquis à l'époque pour des valeurs dérisoires qui n'ont jamais été réactualisées et qui sont inscrites dans le bilan des organismes pour ce même montant. Or c'est un non-sens économique que l'ensemble des bailleurs sociaux, au sens de «l'entreprise logement social», possèdent un patrimoine qui ne se constitue que par adjonction supplémentaire et quasiment sans mutation interne et sans valorisation. Il n'existe aucun promoteur privé, propriétaire ou industriel, qui imaginerait garder ses machines pendant cent cinquante ans sans les moderniser, les revendre ou en racheter! Si certains parcs HLM ont des difficultés pour trouver des locataires, c'est peut-être que les parcs n'ont pas été renouvelés, ni réinvestis. La possibilité de «mise en copropriétés» fait frémir, et pourtant le logement social dysfonctionne autant que les copropriétés déjà existantes!

La France est le seul pays d'Europe à avoir un parc locatif social qui fonctionne de cette façon, «quasi étatisé» et immobile. Ces politiques de propriété exclusive des bailleurs sociaux n'ont pas *a priori* produit, dans le temps, de l'équité sociale et du développement social. C'est pourquoi il faut remettre en question le foncier immuable des quartiers d'habitat social, avec son statut spécifique de logement social qui empêche les personnes d'avoir un parcours résidentiel. Pour construire des parcours résidentiels, le critère premier est la stratégie de l'individu qui à un moment donné se heurte aux statuts fonciers.

Le mécanisme de l'accession à la propriété est un mécanisme qui répond à trois facteurs: la satisfaction d'un besoin en logement, la construction d'anticipation d'une épargne en vue de la retraite et éventuellement la constitution d'un capital. L'enjeu d'une véritable mixité n'est pas de mélanger les individus, mais de laisser la liberté de choix à la plus grande majorité. Dans ce cas, le foncier, ou en tout cas l'approche foncière, peut être un facteur de blocage ou de déblocage.

Dissocier la gestion de la propriété

La solution foncière ne règlera pas tous les problèmes. C'est pourquoi il faut agir sur différents volets. Une solution peut être de dissocier ceux qui sont propriétaires de ceux qui sont les gestionnaires de pa-

trimoines locatifs. Quelques organismes HLM vont dans ce sens, en prenant des logements en convention. Des associations comme les Pact Arim interviennent fréquemment comme gestionnaires dans le cadre d'un mandat de gestion. Les organismes HLM tendent de plus en plus à distinguer leur activité de promotion de leur activité de gestion et cherchent à rentabiliser cette dernière en particulier en augmentant la masse de logements gérés.

Banaliser le foncier, c'est peut-être aussi accepter que le patrimoine tourne. La solution des transferts de propriété n'est pas antinomique avec le maintien d'une vocation de service public et d'utilité publique. Elle est simplement l'occasion de créer du mouvement, de créer des capacités nouvelles d'intervention, des réflexes nouveaux d'entretien, des relations nouvelles entre propriétaires et locataires. Un changement de propriétaire peut modifier la relation entre les locataires et les propriétaires et déclencher des évolutions. Quel est le plus grand risque ? Celui du maintien d'une situation foncière dans son état actuel ou d'une évolution qui pourrait être favorable même à 30 % de la population ? Quel risque est-on prêt à courir ?

Si par exemple un bailleur privé achète un logement d'une trentaine d'années, occupé, à un propriétaire public, pour un prix équivalent à valeur nette comptable, par exemple 6 100 euros, il peut sans difficulté réinvestir 23 000 euros pour le rénover et aboutir ainsi à un investissement total de 29 000 euros. Sur cette base, il pourra pratiquer un loyer compatible avec les niveaux de loyer du parc à vocation sociale. Il existe des dispositifs technico-juridiques et financiers pour faire fonctionner ce type de système. Pour l'investisseur, la prise de risque est faible compte tenu du montant des loyers et des garanties qu'il est possible d'obtenir de la puissance publique. Le propriétaire a changé, le logement est rénové et peut répondre aux besoins d'autres locataires.

Cependant, l'hypothèse de dissocier la propriété et l'usage ne fonctionnera qu'à plusieurs conditions. Premièrement, avoir un contrat entre les deux parties particulièrement bien étudié. Deuxièmement, fixer des étapes de relecture, de révision des clauses qui lient les deux parties, pour éviter que chacune ne se désengage de ses obligations. Enfin, le choix du gestionnaire est déterminant. L'étiquette « bailleur social » ou « organisme HLM » ne paraît pas aujourd'hui une garan-

tie suffisante pour que ces organismes respectent des règles relatives au service public et à l'intérêt général.

En conclusion, l'intervention foncière ne doit pas être limitée à la seule question technique, elle doit être intégrée à un cadre plus large, celui du renouvellement urbain. La rigueur dans les comptes et dans l'analyse économique du foncier est un paramètre incontournable. Une intervention foncière à laquelle on n'allouerait pas les moyens d'une analyse de tous les coûts, y compris ceux qui sont cachés (le temps passé entre la décision de la démolition et la démolition elle-même, le proto-aménagement...), serait une erreur et pourrait se révéler dangereuse pour l'opérateur. ■

LES COPROPRIÉTÉS

Le problème des copropriétés en difficulté est d'autant plus complexe qu'il a été pris en compte tardivement par les pouvoirs publics. Le caractère privé de leur statut explique la non-intervention publique malgré les problèmes sociaux et urbains qu'elles posent depuis longtemps.

Qu'il soit de construction récente ou ancienne, ce parc fait office de « parc social de fait » pour les familles en grande difficulté qui y entrent soit en accession à la propriété, soit en locatif. Des ménages qui ne sont pas admis en HLM ou dans du locatif privé deviennent ainsi propriétaires par défaut, sans avoir les ressources suffisantes à terme ni pour payer leurs charges, ni pour s'engager dans des travaux de rénovation.

Parallèlement, certains copropriétaires bailleurs, les marchands de sommeil ou les bailleurs spéculatifs louent leur bien à des populations en situation d'exclusion sans envisager

les travaux nécessaires ni même en assurer l'entretien. Les uns comme les autres provoquent progressivement la paupérisation du patrimoine et l'accroissement des coûts de réhabilitation.

Aujourd'hui, des outils législatifs permettent l'intervention de l'action publique.

PHILIPPE DARTEIL

directeur du Pact Arim 93

Un enjeu de territoire et de mixité sociale

État des lieux

L'enquête nationale logement (ENL) réalisée par l'Insee en 1996¹ évalue le parc de copropriétés de la Seine-Saint-Denis à 15 000 immeubles (157 000 logements), soit 9 % de l'effectif départemental. Afin d'avoir un état précis de ce parc – nombre de logements et état de dégradation –, l'État et le conseil général ont sollicité l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île de France (IAURIF) et le Pact Arim 93 pour mener deux études².

La première étude, réalisée en 1995 sur les copropriétés de plus de 50 logements, a permis d'identifier 495 copropriétés regroupant presque 62 500 logements.

1. L'Insee réalise tous les cinq ans l'enquête nationale logement (ENL) auprès d'un échantillon de 35 000 ménages. L'enquête permet d'appréhender les dépenses des ménages en entretien-amélioration de leur résidence principale.

2. Pour ces deux études, le Pact Arim 93 a été chargé d'une enquête de terrain afin de classer les copropriétés en trois catégories en fonction de leur état : mauvais (note 1), moyen (note 2), bon (note 3).

La seconde étude, menée en 1996, concerne les copropriétés de moins de 50 logements. Elle a permis de recenser tout d'abord 9759 immeubles (93491 logements) régis par la loi de 1948. Si les trois quarts ont un bon fonctionnement, 1 500 immeubles (15 715 logements) sont en difficulté, dont 650 immeubles (8 000 logements) considérés en insalubrité remédiable et en grande difficulté de copropriété (dans les études, on croise les problèmes d'insalubrité, de patrimoine et les problèmes économiques).

L'étude a recensé également un parc récent composé de 500 immeubles (63 000 logements), dont 125 immeubles (16 000 logements) risquent de « basculer » dans ce qui est appelé les « copropriétés dégradées » ; 35 immeubles (4 500 logements) l'ont déjà fait.

L'étude sur les copropriétés dégradées de la Seine-Saint-Denis a conjugué plusieurs démarches :

- Une analyse statistique à partir de l'ENL 1996 et du recensement général de la population (RGP) 2002 de l'Insee ainsi que d'un fichier d'immeubles issu de la Direction générale des impôts.
 - La réalisation d'un sondage original dit « 1 000 copropriétés » auprès des syndicats de copropriété du département.
 - La réalisation d'une enquête « partenaire » visant à recueillir dans chaque ville une dizaine d'indicateurs de « santé » de chaque copropriété au niveau local ou par exploitation locale d'une documentation départementale.
 - La conduite de groupes de travail à travers six réunions-débats thématiques associant les collectivités locales et divers responsables ou spécialistes.
 - La réflexion synthétique sur les actions opérationnelles à engager.
-

Les enjeux de copropriété en Seine-Saint-Denis concernent donc 685 immeubles (12 500 logements) « basculés » en copropriétés dégradées et 1 625 immeubles (31 000 logements) en risque. Au total, ce sont environ 45 000 logements qui n'offrent pas de conditions résidentielles convenables et qui nécessitent un traitement opérationnel.

Dès 1996, le Pacte Arim 93 a tenté, en vain, de sensibiliser les pouvoirs publics sur la nécessité d'intervenir et de mener une politique de prévention.

La principale difficulté des copropriétés résulte de leur statut de droit privé qui longtemps les a exclues du champ d'intervention des poli-

tiques publiques. Même si la loi SRU³ a permis quelques avancées législatives sur le fond, ce statut de droit privé gêne les interventions des opérateurs et des politiques. En effet, la décision finale revient aux seuls élus, pour lesquels il est plus facile d'engager une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP⁴) pour racheter un immeuble en vue d'une démolition-reconstruction que de mettre en place un dispositif d'assistance ou d'intervention publique soutenue. Ce dernier engendre le plus souvent des réticences du fait que les politiques publiques n'existent pas pour le parc privé : les maires ont plus de mal à se mobiliser pour un ensemble en copropriété que pour le parc public HLM dans lequel ils sont bien souvent administrateurs. Par ailleurs, quand bien même une copropriété est située dans un périmètre d'intervention de l'État (contrat de ville, ZAC, zones urbaines sensibles...), les politiques publiques ne sont pas du tout organisées pour intervenir convenablement sur ce type de problématiques. Cette difficulté explique en partie le retard pris pour les interventions sur le parc privé.

L'autre difficulté de ce parc privé tient au peuplement de ces copropriétés. En effet, la qualité patrimoniale est liée aux catégories socioprofessionnelles. La grande pauvreté, caractérisée par le surpeuplement, l'hébergement de tiers et la sous-location, affecte 6 % des immeubles de ce parc. 60 % des ménages sequano-dionysiens occupant un appartement en copropriété en sont propriétaires et 40 % locataires. Le revenu moyen mensuel d'une famille occupante en 1996 est de 1 951,34 euros contre 2 500 euros à l'échelon régional, à peine plus élevé que celui d'un habitant de HLM (1 799 euros). Les ouvriers sont sur-représentés. Ainsi, la Seine-Saint-Denis offre plus d'opportunités à des ménages très modestes (à forte composante étrangère : 20 %, alors que la moyenne régionale est de 12 %) d'occuper un appartement en propriété plutôt qu'en location. Ils ont alors peu de ressources pour entretenir la copropriété.

3. Loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 : articles 178 à 184 pour les procédures de péril, articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique et L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitat pour la résorption de l'habitat insalubre.

4. La déclaration d'utilité publique (DUP) est une procédure exorbitante du droit commun qui ne peut être engagée que pour la réalisation de travaux ou d'opérations présentant une utilité publique certaine.

Les préconisations

Lutter contre de fausses idées

Il faut lutter contre l'idée largement admise que la copropriété crée la difficulté. En réalité, les statistiques montrent que plus de la moitié des copropriétés sont saines. Mais c'est un outil de droit privé complexe qui intéresse peu les pouvoirs publics, et, quand une copropriété s'enlise, il est plus difficile de l'assainir.

Le Pacte Arim 93 a donc proposé au conseil général de la Seine-Saint-Denis d'élaborer une politique de prévention qui commencerait dès le permis de construire. En effet, il serait plus opportun que le règlement de copropriété soit pensé au moment du dépôt du permis de construire et non au moment de la livraison. Lors de la mise en copropriété, si le promoteur qui assure la rédaction du règlement favorise l'opération immobilière sans tenir compte de l'organisation et du dispositif de gestion ultérieur, il crée des sources de conflits qui, à terme, généreront des problèmes économiques ou juridiques dans la future gestion de la copropriété. Et ce sont les opérateurs qui devront s'occuper des mauvais fonctionnements qu'occasionne un règlement de copropriété mal conçu.

Quand les problèmes apparaissent, les propriétaires qui en ont la capacité déménagent alors que ce sont souvent eux qui structurent la copropriété. C'est pourquoi, avant d'acheter, il faut savoir comment le mode d'habitat collectif a été organisé ou comment on peut le rendre plus efficace pour que les charges, par exemple, ne prennent pas des proportions démesurées... Il arrive ainsi que, dans un immeuble neuf déjà doté d'un règlement de copropriété pour les parkings, le promoteur crée une seconde copropriété pour l'utilisation du sous-sol par trois propriétaires. Ensuite, il fait du démembrement sur les commerces pour les revendre à une filiale spécialisée, ce qui introduit un troisième régime dans la copropriété. Enfin, il vend les appartements situés au-dessus des commerces. Assez vite, les propriétaires s'aperçoivent que chaque strate (syndic ou protocole d'accord) apporte des charges supplémentaires et pose des problèmes insolubles même si le bâtiment est récent, et ils déménagent.

Mettre un immeuble HLM en copropriété n'est pas non plus un problème en soi à condition de respecter certaines règles, c'est-à-dire d'évaluer précisément les charges, de prévoir le fonctionnement du règlement de copropriété, d'anticiper les travaux à venir... Il est inconcevable de mettre 120 logements en copropriété avec un démembrement en volume qui introduit un règlement différent selon les niveaux et un tour d'échelle d'immeuble (la copropriété s'arrête à un mètre de l'immeuble).

Dans les années 1980, avec la découverte du démembrement en volume et l'architecture sur dalles, sont apparus bon nombre de règlements de copropriété extravagants et non fonctionnels. À Cergy (Val-d'Oise), une étude effectuée par le Pact Arim 93 a mis en évidence la difficulté de savoir qui était propriétaire de quoi, tellement les niveaux étaient imbriqués. Un immeuble doit avoir un fonctionnement simplifié, c'est essentiel pour éviter les difficultés dans une copropriété.

Une mobilisation bien en amont

Le patrimoine privé est grevé par vingt ans de carence de politique publique, et, de fait, le nombre de bâtiments en droit privé dégradés est plus important que dans le parc public. Plus les situations sont repérées en amont grâce à un diagnostic ou une approche juridictionnelle qui peut aider la copropriété à régler une partie de ses problèmes et faire que ce patrimoine soit entretenu, moins on aura de copropriétés en difficulté. Il n'existe que quelques rares expériences de villes qui diagnostiquent les copropriétés alors que ces dernières n'ont rien demandé. Et il n'est pas dans les habitudes des pouvoirs publics français d'intervenir sans être sollicités. Le Pact Arim 93 souhaiterait que les villes se mobilisent et mettent à la disposition des propriétaires un ou deux responsables habitat qui pourraient prendre en charge les diagnostics.

Le département de la Seine-Saint-Denis, quant à lui, devrait se positionner dans les mois à venir pour une nouvelle organisation. Celle-ci proposerait des services aux copropriétés pour diagnostiquer et entretenir leur patrimoine, en amont, en s'appuyant sur le conseil syndical. Les propriétaires qui composent cette instance sont souvent

bien plus réceptifs aux nouveaux dispositifs que le syndic pourtant censé faire un travail de conseil. Le conseil syndical est souvent la seule instance qui peut mobiliser le syndic très souvent réfractaire au partenariat.

Quant aux aides, principalement celles de l'ANAH⁵ et anciennement la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), elles ne représentent même pas 5 % des volumes financiers des politiques publiques utilisées dans les quartiers sensibles, principalement HLM, alors que, en nombre de logements en difficulté les volumes sont équivalents.

Des dispositifs opérationnels

Il existe une série de dispositifs qui ne sont pas toujours utilisés à bon escient. À titre d'exemple, il n'est pas rare que la municipalité ou les partenaires publics demandent de réhabiliter un immeuble pour qu'il demeure en droit privé alors que le diagnostic établi par l'opérateur montre qu'il faudrait le raser. La copropriété n'a pas les moyens de le réhabiliter et il faudrait alors mettre en œuvre une action publique très onéreuse. C'est le cas d'un immeuble qui a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité. Quelques années après, il est toujours insalubre, la copropriété est exsangue, les logements sont trop petits par rapport à la norme, il n'est pas occupé par les propriétaires qui préfèrent louer... Malgré le constat de l'opérateur, la demande de la municipalité est une réhabilitation de l'immeuble qui le conserve dans le droit privé. Or il est quasiment impossible pour un opérateur de traiter ce type d'immeubles déjà considérés « en coma dépassé ».

Il n'est pas rare non plus que la municipalité demande un plan de sauvegarde quand l'immeuble ne peut plus être sauvegardé. Autre exemple: une première analyse avait montré l'inutilité d'un plan de sauvegarde pour un immeuble qui logeait 88 familles majoritairement africaines et avait avancé l'idée d'une démolition. Probablement pour ne pas avoir à gérer le relogement des familles, la municipalité

5. L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat attribue des subventions pour améliorer le confort dans l'habitat privé.

a répondu qu'elle souhaitait la mise en place d'un plan de sauvegarde. Ce qui a été fait. Cinq ans après, les conditions de vie pour les habitants sont toujours extrêmement difficiles. Le plan de sauvegarde et les financements publics n'ont servi à rien et ont abouti à un projet de démolition – reconstruction.

Dans ce cas, le rôle d'un maire n'est pas simple. Il doit tout d'abord s'approprier le foncier, c'est le stade le plus important. Même pour un immeuble vétuste avec des logements de 14 ou 15 m², le foncier revient cher. Ensuite, il doit décider soit la réhabilitation, soit la démolition de l'immeuble. Dans les deux cas, il lui faut gérer de front les enjeux fonciers de 100 à 150 logements et leurs relogements..., pour lesquels les sorties d'opération ne sont pas subventionnées sauf peut-être depuis peu dans les périmètres définis par l'ANRU⁶ (zones urbaines sensibles [ZUS⁷] et renouvellement urbain). Probablement, le plan d'occupation des sols (POS) ne lui permettra pas de reconstruire plus du tiers des logements démolis, pour des raisons légitimes, comme la mise aux normes de la superficie des logements... Une fois estimé le coût et le montant des subventions qu'elle peut obtenir, la ville doit assurer le complément pour un nombre de logements souvent réduit ! Elle tente alors de trouver un partenaire qui pourrait porter l'enjeu à sa place ou, ne voulant pas prendre la décision, soit pour des raisons économiques, soit pour des problèmes de relogement, elle choisit une méthode opérationnelle moins contraignante financièrement. Pourtant, plus la ville recule la décision, plus les coûts financiers et sociaux seront élevés pour finalement aboutir à une démolition.

Néanmoins, une collectivité dispose de différents outils.

6. L'ANRU a été créée par la loi Borloo du 1^{er} août 2003. Elle a pour mission de mettre en œuvre le programme de rénovation urbaine.

7. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du Pacte de relance de la politique de la ville distingue trois niveaux d'intervention : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU). Les trois niveaux d'intervention ZUS, ZRU et ZFU, caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante, visent à répondre à des degrés différents de difficultés rencontrées dans ces quartiers.

Le plan de sauvegarde

Le plan de sauvegarde est l'outil traditionnel des copropriétés en parc récent [voir document page 55]. Il est un outil d'amélioration et non de restructuration. Il peut améliorer les conditions socio-économiques des habitants qui ont des difficultés : leur situation est examinée et les problèmes de gestion sont analysés en vue de repérer les dysfonctionnements. Le plan de sauvegarde permet d'assurer la solvabilité des travaux de réhabilitation. Néanmoins, il reste un dispositif incitatif, car, même si le préfet donne son accord, avec une feuille de route à respecter pendant cinq ans, il n'a pas de caractère obligatoire. Le plan de sauvegarde obtient de bons résultats si l'immeuble n'est pas trop endommagé. En dépit des problèmes de mauvaise gestion, si les habitants sont prêts à se mobiliser et si les investissements suivent, c'est un bon outil. Mais il faut être certain que l'immeuble n'aura pas d'autres problèmes dans les années à venir, qu'il a été bien construit et qu'une fois réhabilité il pourra quitter son statut de copropriété dégradée. Un des premiers signes d'une copropriété en difficulté est la mise en vente des logements à bas prix. Et l'un des premiers signes du bon fonctionnement d'un plan de sauvegarde est l'arrêt de la baisse continue du prix du foncier et une reprise des ventes au prix du marché.

Pour les copropriétés de 400 ou 500 logements, le plan de sauvegarde va permettre de réhabiliter les logements et de remettre à niveau les charges de la copropriété. Par contre, l'espace public ne sera pas traité faute de moyens financiers, faute d'outils. Une des solutions pour traiter la copropriété dans son ensemble est alors de l'inclure dans un projet urbain.

En effet, dans de nombreuses copropriétés, les voiries ont une fonction publique depuis des années alors qu'elles sont de droit privé. Les remettre dans le droit public nécessite un découpage foncier. Le traitement de l'espace urbain doit alors être envisagé avec la municipalité. Quand il s'agit des copropriétés de 500 logements, l'ampleur de l'opération d'aménagement est tout autre. C'est pourquoi il est préconisé de partir du projet urbain et de l'organiser dans une convention publique d'aménagement pour ensuite proposer un plan de sauvegarde sur la partie copropriété dégradée. En cas de problèmes (des enjeux de copropriétaires différents de l'intérêt public, par

exemple), il sera plus facile d'utiliser le dispositif d'utilité publique et la force publique puisqu'elle est prévue dans la convention.

Les OPAH copropriétés

Une OPAH copropriété dont l'enjeu est le redressement de celle-ci ne nécessite pas la validation du préfet, c'est pourquoi elle reste un outil de conviction qu'il faut bâtir avec les partenaires en insistant sur l'utilité d'établir une feuille de route qui fixe les modalités de mise en œuvre.

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) constitue la procédure d'intervention des collectivités locales pour les quartiers. Elle a pour objet la requalification générale du quartier par la remise sur le marché de logements réhabilités ainsi que le maintien des services de voisinage et du cadre urbain : espaces publics, services... Elle n'est pas une procédure contraignante, mais incitative. Elle n'impose pas les travaux, mais crée les conditions favorables à leur réalisation par tous les acteurs, publics et privés. L'OPAH résulte d'une convention signée entre la ville, l'État et l'ANAH. Son domaine d'intervention peut être un périmètre géographique déterminé ou un thème d'action prioritaire : par exemple diversité sociale, insalubrité, logements vacants, copropriété dégradée... Pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux, la collectivité met en œuvre des actions d'accompagnement : équipements, commerces, aménagement d'espaces publics... L'OPAH dure trois ans, mais peut être prolongée dans certains cas.

- *Conditions de mise en œuvre*

Une OPAH peut être envisagée lorsqu'il existe au sein d'une commune : une dégradation du bâti à laquelle aucun mouvement de réhabilitation spontané ne vient remédier ; une demande de logements ; un besoin de traiter des îlots de grande qualité architecturale ou des logements insalubres.

- *Mise en place*

Une étude pré-opérationnelle est nécessaire préalablement au lancement de toute OPAH. La ville décide de lancer une étude de réalisation qui a pour but d'en définir les objectifs, de vérifier sa faisabilité, de préciser les conditions de sa réalisation. Elle doit favoriser le succès de l'opération. Les études d'OPAH sont subventionnées par l'État à hauteur de 40 % du montant HT (plafonné à 13 720,41 euros pour une OPAH simple et 25 916,33 euros pour une OPAH complexe). Suite aux conclusions de l'étude, une convention est passée entre la ville, l'État et l'ANAH qui précise : le périmètre de l'opération, les engagements financiers de l'État en ce qui concerne les crédits PAH (prime à l'amélioration de l'habitat) pour les propriétaires occupants

et les crédits ANAH pour les propriétaires bailleurs, les montants prévisionnels des aides sur les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévus par l'État et la ville, les actions d'accompagnement et de suivi des habitants, le financement et les missions de l'équipe de suivi-animation.

La collectivité met en place une équipe opérationnelle pour le suivi-animation de l'OPAH. Elle doit assurer la promotion de l'opération et informer le public lors de permanences tenues dans la commune où se déroule l'OPAH, conseiller et assister gratuitement les propriétaires et les locataires dans les domaines administratifs, sociaux, financiers et techniques. Les missions de suivi-animation d'OPAH sont subventionnées par l'État à hauteur de 40 % du montant HT (plafonné à 15 244,90 euros pour une OPAH simple et 33 538,78 euros pour une OPAH complexe).

Dans les OPAH considérées comme « complexes » en raison des quartiers difficiles qu'elles englobent, une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) peut compléter le dispositif de suivi-animation. Elle est financée par l'État à hauteur de 50 % du montant HT (plafonné à 247 440,82 euros).

Le principe de base est qu'une copropriété ne peut se redresser sans l'élaboration d'un dispositif socio-économique de la copropriété elle-même. En effet, les propriétaires devront accepter de s'engager financièrement. L'analyse de la copropriété est donc un moment clef du dispositif: un opérateur qui décide de restructurer et de travailler sur une copropriété sans procéder à une enquête sociale de tous les propriétaires, mais seulement d'un échantillon, prend des risques. Les efforts économiques étant supportés par tous les propriétaires, il faut en effet avoir une parfaite connaissance de tous les occupants, y compris des bailleurs, pour savoir quel effort financier ils sont prêts à fournir. Pour faire un diagnostic technique ou un diagnostic économique, pour savoir si la copropriété est bien gérée, il n'est pas essentiel de les rencontrer. Par contre, la phase de réinvestissement ne peut se faire sans eux !

Des dispositifs d'aides publiques peuvent permettre que l'investissement des propriétaires soit allégé, mais l'enjeu économique doit se calculer avec eux. Si, par exemple, l'enjeu économique est de 100 et que la copropriété, malgré les aides publiques, ne peut financer que 50, il faut se demander s'il est intéressant de maintenir un droit privé sur un ensemble immobilier pour lequel les habitants ne pourront pas financer la réhabilitation. La sagesse devrait inciter l'opérateur à renoncer ; reste alors la décision du maire...

L'appropriation foncière

Autre solution, la copropriété ne peut plus rester en droit privé. D'autres dispositifs prennent alors le relais comme ceux de l'aménagement urbain pour lequel il faut procéder à de l'appropriation foncière, opération qui ne se réalise pas sans difficultés. La première résulte du fait que l'acquisition des logements est étalée dans le temps. L'immeuble fait l'objet d'une procédure de déclaration d'utilité publique qui dure environ cinq ans. Toutefois, des acquisitions amiables sont possibles. Deuxième difficulté, il faut payer les charges des logements acquis, qui sont souvent plus importantes qu'elles ne devraient l'être parce que la copropriété dysfonctionne. Ensuite, il faut établir un loyer basé sur celui d'un loyer équivalent HLM d'un immeuble vétuste, soit environ 5,35 euros du mètre carré en Île-de-France. Compte tenu de la situation sociologique des familles, il faut également calculer des plafonds de charges, car les locataires ne pourront pas supporter toutes les charges de dysfonctionnement. Dans une analyse foncière, ces coûts de portage et d'exploitation pèsent énormément. Le déficit foncier de l'opération représente près de trois fois le prix de vente SHON⁸ admissible en logement social.

Cette solution est bien souvent délaissée par le maire qui hésite face aux coûts, aux risques de relogement... auxquels s'ajoutent les frais financiers.

Il est relativement aisé pour une commune de soutenir une petite copropriété de 25 logements, mais quand elle se trouve face à 40, 50, voire 60 immeubles dégradés, les enjeux financiers sont autres. Le nombre de logements à traiter est l'une des difficultés du département de la

8. La surface hors œuvre brute (SHOB) d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de construction calculée à partir du nu extérieur des murs de façade et au niveau supérieur du plancher,

- y compris les combles et sous-sols, aménageables ou non, les balcons, les loggias et toitures-terrasses ;
- non compris les éléments ne constituant pas de surface de plancher, comme les terrasses non couvertes de plain-pied avec le rez-de-chaussée, les saillies à caractère décoratif, les vides (trémies d'ascenseur ou d'escalier, rampes d'accès).

De cette SHOB ainsi calculée, il convient alors de faire les déductions suivantes pour connaître la surface hors œuvre nette (SHON) :

- surfaces des combles et des sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial (notamment hauteur sous plafond ou sous toiture inférieure à 1,80 m),

Seine-Saint-Denis. Les immeubles sont identifiés depuis plus de dix ans. Leur état d'alerte est plus ou moins important. En tout état de cause, s'ils avaient bénéficié d'une réelle politique depuis dix ans, certains auraient pu être sauvés. Aujourd'hui, les maires, face à la taille et au nombre de logements, sont en incapacité budgétaire de traiter la masse, même s'ils avaient l'envie et la volonté de s'engager dans un processus de traitement de l'ensemble des copropriétés en difficulté voire en insalubrité.

La convention publique d'aménagement

Le Pacte Arim 93 a signé une convention publique d'aménagement (CPA) pour 16 copropriétés en difficulté, soit 384 logements, donc 384 familles à reloger. Il aurait fallu intervenir sur près de 46 immeubles. Les 30 autres n'ont pas été totalement écartés. Ils vont bénéficier d'un outil de suivi, voire basculer en CPA si la première phase tient ses objectifs. Ces logements bénéficieront du protocole d'accord Lienemann⁹.

La maîtrise foncière par appropriation publique constitue donc le moyen le plus sûr pour assurer une réhabilitation des logements. Cette dernière peut se faire sans que les habitants soient obligés de déménager. L'opérateur achète l'immeuble, conçoit la réhabilitation avec les copropriétaires; une fois réhabilité, il revend les logements aux mêmes propriétaires. Une préconisation du Pacte Arim 93 est que ce dispositif soit complété par un prêt social. Ce fut le cas lors d'une intervention dans une copropriété de Pierrefitte-sur-Seine (Seine-Saint-Denis). On s'était aperçu qu'en achetant l'immeuble en accord avec les propriétaires (le foncier passe de main en main), en le réha-

-
- surfaces des toitures-terrasses, des balcons et des parties non closes situées au rez-de-chaussée,
 - surfaces des bâtiments ou parties des bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules (garages),
 - surfaces des bâtiments affectés au logement des récoltes, des animaux ou du matériel agricole,
 - surface égale à 5 % de la SHON affectée à l'habitation (déduction forfaitaire relative à l'isolation des locaux),
 - déduction spécifique aux opérations de réfection des immeubles d'habitation dans la limite de 5 m² par logement pour des travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène.

9. De Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au logement. Décret numéro 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a profondément modifié le régime des actions ou opérations d'aménagement. Les collectivités locales peuvent désormais confier à une Sem une opération d'aménagement dont l'objet est prévu par les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Une telle opération peut donc avoir pour objet : de mettre en œuvre un projet urbain ou une politique locale de l'habitat ; d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ; de favoriser le développement des loisirs et du tourisme ; de réaliser des équipements collectifs ; de lutter contre l'insalubrité ; de permettre le renouvellement urbain ; de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Par ailleurs, le moyen de poursuivre un tel objet a également été remanié.

Mettant fin à la distinction antérieure entre concession et convention d'aménagement, la loi SRU a introduit la notion de convention publique d'aménagement (assimilable à l'ancienne concession d'aménagement) opposée à la convention d'aménagement que, par commodité, on qualifie de « convention privée ». Désormais, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme fait une distinction entre les conventions « privées », passées par une collectivité locale et toute personne publique ou privée y ayant vocation, et la convention publique, réservée à des opérateurs publics et semi-publics, au nombre desquels figurent les Sem.

- *Missions confiées à l'aménageur*

Afin de poursuivre le ou les objets visés par la loi, l'aménageur se voit confier un certain nombre de missions. Il s'agit en général d'une intervention foncière, par laquelle l'aménageur acquiert les terrains ou immeubles bâtis compris dans le périmètre de la zone concernée. Une telle intervention n'est pas nécessairement obligatoire. En effet, certaines actions ou opérations d'aménagement prévues à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain) ne semblent pas nécessiter forcément une maîtrise patrimoniale des biens immobiliers, même si cette dernière est susceptible de faciliter la tâche. S'agissant néanmoins de cette maîtrise foncière, elle sera confiée à l'aménageur par le biais de la convention. Dans l'hypothèse où l'aménagement est conduit par le biais d'une convention publique d'aménagement, la Sem peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption. En pareil cas cependant, rien n'interdit qu'elle procède par voie amiable. Dans le cadre d'une « convention privée », la Sem ne bénéficiera pas des procédures d'expropriation ou de préemption.

L'aménageur a également pour mission en tant que de besoin, de mettre en état les sols et, le cas échéant, de les libérer de leurs occupants. Il lui faudra ensuite réaliser les équipements d'infrastructure nécessaires à la viabilisation de la zone. Cet aspect de la mission est souvent fort lourd financièrement. Dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, la collectivité qui a décidé l'opération d'aménagement peut participer financièrement au coût de l'opération dans les conditions fixées à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Au contraire, dans le cadre d'une convention « privée », la Sem agira à ses risques et périls, sans participation financière de la collectivité.

Il reviendra enfin à l'aménageur d'assurer la promotion et la commercialisation des terrains ou des droits à construire auprès des différents opérateurs ou promoteurs intéressés par le programme d'aménagement.

bilitant et en leur vendant leur logement réhabilité avec un dossier PAP¹⁰, les propriétaires, bénéficiant en plus de l'aide personnalisée au logement (APL) versée par la caisse d'allocations familiales, passaient de 45 % ou 48 % d'endettement à 20 % ou 25 %. Hélas, il n'y a plus de prêts d'accession sociale.

La démolition

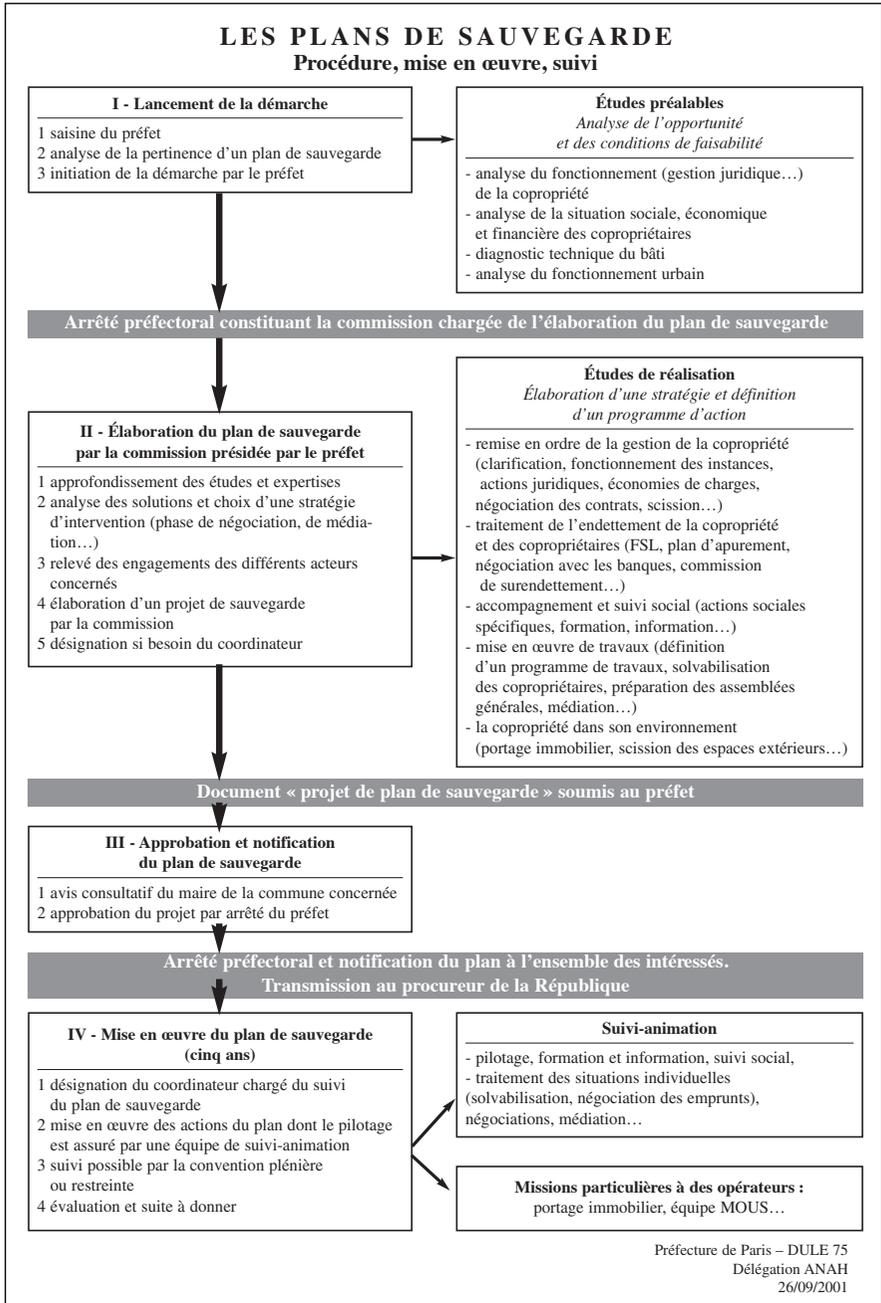
La dernière solution, c'est la démolition et l'accompagnement de ces opérations par des conventions publiques d'aménagement. La démolition apparaît comme une solution de gestion face aux fortes difficultés sociales rencontrées sur les sites. La circulaire n° 2004-56 UHC/IUH2 du 25 octobre 2004 relative aux aides au logement dans les territoires d'intervention de l'agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) cadre précisément les dépenses et recettes de ces opérations, outil qui n'existait même pas à Montfermeil, en Seine-Saint-Denis, par exemple.

L'État progresse, même si ce dispositif n'existe qu'en projet ANRU. Ultérieurement, il pourra vraisemblablement être utilisé sur les sites, même en dehors des périmètres ZUS et ANRU. Petit à petit, la copropriété entre dans l'intervention obligatoire des politiques publiques malgré son statut privé.

Conclusion

Que ce soit en habitat public ou en habitat privé, le projet et la stratégie à long terme doivent guider l'action. Les outils peu à peu se développent. La copropriété précarisée sera l'enjeu urbain et social de demain. Aujourd'hui, il est encore trop tôt. Les outils se sont améliorés, mais les interventions sont souvent en deçà des besoins. Un peu comme un cachet d'aspirine à un grand blessé. Les copropriétés doivent malheureusement attendre leur heure, en espérant que leur attente ne se transforme pas seulement en éradication. ■

10. Le prêt d'accession à la propriété a été remplacé le 1^{er} octobre 1995 par le prêt à taux 0 %.



CÉLINE BRODOVITCH

sous-directrice des copropriétés à la Société immobilière
d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP)

Quand une collectivité se saisit de la question des copropriétés

Une priorité nouvelle : éradiquer l'insalubrité

État des lieux

Les copropriétés dégradées, qu'elles soient récentes ou anciennes, abritent les populations les plus fragilisées et les plus captives, avec des propriétaires bailleurs souvent exploitants de misères. Pourtant, la prise de conscience de l'importance de l'insalubrité des logements date des années 1830, avec une première législation dès 1850. Mais les interventions successives sur l'habitat ancien parisien, en majorité constitué de copropriétés, n'aura pas l'effet escompté. La puissance publique, considérant qu'elle était face à de la propriété privée, a en effet longtemps limité ses interventions à des aides financières sur les aspects techniques. On considérait que les défauts d'entretien

étaient dus essentiellement à un manque de moyens des propriétaires auxquels on attribuait par définition une volonté de préservation de leur patrimoine.

Jusque dans les années 1980, l'intervention publique sur les immeubles anciens dégradés s'est limitée à une politique de rénovation urbaine dans les quartiers périphériques, avec la démolition d'îlots entiers et la reconstruction de quartiers neufs grâce à la loi Vivien¹, en 1970, qui favorise les opérations de résorption de l'habitat insalubre par le biais de procédures de zone d'aménagement concerté (ZAC²) et des expropriations. Les habitants relogés le sont le plus souvent en dehors de Paris.

Début 1990, grâce à une forte pression citoyenne constituée au sein d'associations de riverains encore très actives aujourd'hui, émerge la conscience de la nécessité de préserver l'habitat ancien; la question des copropriétés dégradées prend un nouvel essor. C'est l'exemple du quartier du Bas-Belleville: classé en ZAC, le projet de démolition a été combattu par les habitants qui ont réussi à le faire stopper au profit d'une réhabilitation. La Ville de Paris choisit alors de privilégier les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH³), qui permettent la réhabilitation de nombreux immeubles, notamment dans les quartiers de Barbès dans le XVIII^e arrondissement et de Belleville dans le XX^e.

Après plusieurs années d'OPAH, force est de constater que leur caractère incitatif reste inopérant sur les copropriétés les plus en difficulté et

1. Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre. Le titre II de la loi traite des conditions d'expropriation des locaux insalubres et son article 14 précise les conditions et les formes de la déclaration d'utilité publique (DUP).

2. Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont des zones à l'intérieur desquelles la collectivité publique décide d'intervenir pour procéder à la réalisation d'équipements publics (eau potable, égouts, routes, écoles, maison pour tous...) en vue d'aménager des terrains, qu'elle a acquis ou qu'elle acquerra, pour les céder ensuite à des utilisateurs publics ou privés. Le projet d'urbanisme de la ZAC, établi autour d'un programme de construction et d'équipements publics précis (logements, activités, équipements), est inclus dans le plan local d'urbanisme afin de mieux intégrer celle-ci dans l'urbanisation environnante.

3. La circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 a impulsé un renouveau des politiques d'intervention publique en quartiers d'habitat privé, en redéfinissant le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et du programme d'intérêt général (PIG au sens du code de la construction et de l'habitation). Pour mémoire, l'aboutissement de cette réforme de fond a permis de mettre à disposition des collectivités territoriales et de

que le phénomène de dégradation se poursuit dans une importante partie du patrimoine privé parisien.

Dès son élection en 2001, la lutte contre l'habitat insalubre et les conditions de logements indécents devient un axe de travail par la nouvelle municipalité. Cette dernière choisit une intervention globale avec un apport important de fonds publics qui devraient permettre d'éviter des RHI⁴ bien plus coûteuses pour la collectivité et traumatisantes pour les habitants. Le maintien dans les lieux des occupants est privilégié par les actions sociales mises en œuvre.

leurs principaux partenaires, que sont l'État et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) quatre nouveaux outils contractuels bien identifiés, adaptés au plus près des réalités locales et aux besoins actuels de nos concitoyens.

Trois outils permettent la mise en œuvre de véritables projets d'ensemble d'évolution de territoires urbains ou ruraux, sur la base d'un diagnostic préalable approfondi et partagé :

- l'OPAH de droit commun, dont la vocation est de revaloriser globalement des quartiers et d'en améliorer l'habitat dans le monde urbain comme le monde rural ;
- l'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU), qui a pour objectif impérieux de traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles. L'OPAH-RU bénéficie d'aides majorées de l'État en contrepartie d'engagements volontaristes de la collectivité territoriale, notamment dans le domaine foncier et immobilier ;
- l'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR), dont l'objectif est d'accompagner dans le champ de l'amélioration de l'habitat un projet de développement local concernant des territoires ruraux en difficulté dans le cadre d'une intercommunalité formalisée (pays, établissement public de coopération intercommunale, parc naturel régional...).

Un nouvel outil partenarial alternatif à l'OPAH existe également pour mener des politiques publiques thématiques d'amélioration de l'habitat, en dehors d'un projet d'ensemble de territoire, et pouvant porter sur un vaste territoire :

- Le PIG, dont l'initiative est désormais ouverte aux collectivités territoriales dans le cadre d'une contractualisation avec l'État, a pour objectif de résoudre des problématiques particulières, dans le champ tant social que technique de l'habitat. Si la problématique à traiter le nécessite, le protocole d'accord préalable entre les partenaires du PIG prévoit les conditions de mise en place d'une ingénierie adaptée.

4. La circulaire du 5 mai 2003 concerne le traitement de l'insalubrité irrémédiable dont les mécanismes s'appuient sur le dispositif de la loi Vivien du 10 juillet 1970 : les opérations de résorption de l'habitat insalubre, dites opérations « RHI ». Lorsque le rapport conclut à une insalubrité irrémédiable, le préfet prononce par arrêté, dans un délai d'un mois, l'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux. L'interdiction peut être appliquée immédiatement ou à l'expiration d'un délai fixé par le préfet, délai qui ne peut être supérieur à six mois. Le préfet prescrit toutes mesures appropriées pour rendre les lieux inutilisables au fur et à mesure de leur évacuation et du relogement ou de l'hébergement des occupants. Il peut également faire procéder d'office aux mesures nécessaires pour empêcher toute utilisation des lieux. Il peut, le cas échéant, ordonner la démolition de l'immeuble.

Un repérage complexe de l'ensemble du parc concerné est organisé, notamment par le biais du service technique de l'habitat de la Ville de Paris, du service des périls de la préfecture de police, et des opérateurs OPAH, des mairies d'arrondissement et des associations. Mille immeubles, en grande majorité des copropriétés, comprenant entre 20 000 et 25 000 logements, sont recensés avec des niveaux de dégradation plus ou moins avancée. L'enjeu social est tel qu'une politique volontariste et de grande ampleur est décidée.

La signature d'une convention cadre État/Ville de Paris

En février 2002, l'État et la ville signent une convention cadre sur le logement dont les objectifs d'intervention sont de favoriser la mixité sociale et la qualité de vie des habitants et de lutter contre l'insalubrité (saturnisme, intoxication au plomb...). L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) se voit confier la création d'un observatoire de l'habitat dont l'enjeu est d'améliorer les connaissances et la centralisation des informations concernant les immeubles insalubres parisiens et leur traitement. Sur un budget estimé à 216 millions d'euros sur six ans, l'engagement financier de la Ville de Paris est de 140,2 millions d'euros, celui de l'État de 47,7 millions d'euros et celui de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de 28 millions d'euros.

La mise en œuvre de cette convention s'appuie sur une combinaison d'outils opérationnels et innovants :

Le recensement permet de repérer 460 immeubles, dont l'état de dégradation et d'insalubrité n'a pu être amélioré par des interventions publiques classiques : OPAH ou arrêtés d'insalubrité et de péril. Le traitement de 47 de ces immeubles, situés dans le quartier Château-Rouge dans le XVIII^e, est confié à la SEMAVIP⁵, et 407 immeubles et adresses, situés sur l'ensemble du territoire parisien, à la SIEMP⁶ dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (CPA).

5. Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris, la Semavip, créée en 1985, a pour objet social l'étude et la réalisation d'opérations d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage qui portent sur plus de 300 hectares.

6. La SIEMP, société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris, a été créée en 1956 par décision du conseil de Paris pour gérer et entretenir des immeubles de la Ville de Paris et réaliser, pour son compte, des opérations de constructions neuves.

386 autres adresses, dans un état de dégradation moins avancé, font l'objet d'une opération d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD), dans le cadre d'un programme d'intérêt général (PIG), procédure similaire à une OPAH renouvellement urbain. L'OAHD est animée par deux opérateurs : le PACTE de Paris⁷ et URBANIS⁸. L'OAHD est menée à titre préventif car il n'y a pas d'arrêtés d'insalubrité ou de péril sur ces immeubles. Quand l'intervention s'avère trop complexe pour certains des locaux, ces derniers relèvent alors de la convention publique d'aménagement de la SIEMP, par voie d'avenant.

L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) a été créé le 3 juillet 1967 par le conseil de Paris. Il a pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des orientations de la politique urbaine et des documents d'urbanisme, ainsi qu'à la préparation des projets à l'échelle de Paris, de son aire urbaine ou de tout ou partie de la région Île-de-France.

À cette fin, il observe et analyse les évolutions de Paris, notamment à partir des données démographiques, économiques et sociales ou immobilières concernant la capitale française et d'autres grandes villes, et peut engager des réflexions prospectives, élaborer des propositions d'actions et des projets d'aménagement localisés, réaliser toute étude d'urbanisme ou d'aménagement, effectuer des expertises ou encore contribuer à celles-ci.

Il peut également effectuer toute mission ou étude se rattachant directement ou indirectement à son objet social ou pouvant en favoriser la réalisation pour ses membres ou des collectivités ou établissements publics non adhérents.

L'APUR est une association sans but lucratif dont la ville et le département de Paris, l'État, la région Île-de-France, la chambre de commerce et d'industrie de Paris, la chambre de métiers de Paris, la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la Caisse d'allocations familiales de Paris (CAF) sont membres.

7. Association pour la protection, l'amélioration, la conservation, la transformation et l'entretien des locaux d'habitation. Régi par la loi de 1901, créé en 1952 pour l'amélioration du confort et de la salubrité des logements et des immeubles privés vétustes, au profit notamment des catégories les moins favorisées de la population, le PACTE fait partie du mouvement Pact Arim.

8. Agence conseil en amélioration de l'habitat, URBANIS est le partenaire des collectivités locales et organismes publics pour la définition et la mise en œuvre de politiques de l'habitat, de revitalisation des centres anciens, de planification territoriale et d'urbanisme, et de tourisme durable.

Pour aider à la résorption de l'habitat privé dégradé et à la prévention de la dégradation des immeubles qui ne se trouvent pas dans un secteur d'OPAH, une action spécifique a débuté à Paris en 2003, dite « opération d'amélioration de l'habitat dégradé » (OAHD). Cette opération vise dans sa configuration initiale 278 immeubles, situés essentiellement dans le Nord-Est parisien, et a été étendue à 108 immeubles supplémentaires en 2004. Le montant global de l'opération est estimé à 41,1 millions d'euros.

Le dispositif repose sur :

- un marché public passé par la ville pour choisir les organismes chargés d'animer l'opération. Les 386 immeubles concernés bénéficient d'un travail d'étude et de suivi rapproché important, ainsi que d'une aide technique et d'une assistance administrative gratuites. Le montant global du marché notifié aux opérateurs s'élève à 11,2 millions d'euros ;
- une mission de coordination des trois opérateurs de l'OAHD, confiée à la SIEMP, opérateur spécialisé de la lutte contre l'insalubrité ;
- un programme d'intérêt général (PIG) signé par le préfet, qui établit la liste des immeubles éligibles aux aides majorées de l'ANAH. Des aides de la ville sont également mises en place pour ces immeubles. Le PIG concerne non seulement les immeubles de l'OAHD, mais également les immeubles privés pris en charge par la SIEMP dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, soit plus de 500 adresses au total ;
- un protocole d'application du PIG, conclu entre la ville, l'État et l'ANAH, qui définit les aides financières attribuées par chacun des partenaires et précise la participation financière de l'État aux missions des opérateurs de l'OAHD. Les aides accordées dépendent des caractéristiques de l'immeuble et de ses occupants ainsi que des difficultés rencontrées à chacune des adresses. Elles prévoient notamment la possibilité pour l'ANAH et pour la ville, dans le cas des copropriétés identifiées comme en difficulté, de verser directement au syndic de copropriété une subvention portant sur l'ensemble du programme de travaux sur les parties communes entrepris sur un immeuble. L'engagement financier de l'ANAH pour les aides aux travaux s'élève à 15 millions d'euros sur la durée du protocole, la ville s'engageant à réserver une enveloppe de 3,5 millions d'euros.

L'intervention des pouvoirs publics sera modulée suivant la nature et la gravité des difficultés (dégradation du bâti, insalubrité, désorganisation de la copropriété) et les résultats de l'enquête sociale. Le cas échéant, des actions coercitives fondées sur le code de la santé seront menées par les pouvoirs publics en parallèle aux aides mises en place.

La convention publique d'aménagement

Les objectifs

Signée en mai 2002 entre la Ville de Paris et la SIEMP, la convention publique d'aménagement permet à la ville de confier à la SIEMP une mission d'éradication de l'insalubrité sur le territoire de la commune de Paris. Par des interventions foncières, le relogement de ménages et la conduite d'opérations de réhabilitation ou de quelques démolitions-reconstructions, la SIEMP bénéficie de six ans pour assurer le traitement de ces immeubles.

Parmi les 407 parcelles transférées à la SIEMP, 262 sont des propriétés privées ou des copropriétés :

- 133 immeubles sont des copropriétés au sein desquelles la Ville de Paris a acquis des lots, soit parce qu'elles se situent en secteur d'aménagement, soit parce qu'elles font l'objet d'un emplacement réservé ou d'une injonction de travaux.
- 129 immeubles sont des copropriétés – dont quelques mono-propriétés totalement privées – présentant un risque d'insalubrité ou de péril, c'est-à-dire étant réellement insalubres ou dans un état tel qu'elles risquent à court terme de basculer dans l'insalubrité. Plus de 70 arrêtés d'insalubrité sont en cours.
- Les 145 immeubles restants sont des immeubles communaux, qui feront l'objet d'une intervention urbaine dans le cadre de périmètres d'aménagement et d'un relogement des familles.

Aujourd'hui, ce parc abrite les populations les plus fragilisées, en majorité locataires, dans l'incapacité financière ou sociale de trouver un logement dans le parc social classique et souvent captives de propriétaires « indécents ». L'aspect social et de concertation de la mission est donc privilégié.

Six objectifs ont été confiés à la SIEMP dans le cadre de la convention publique d'aménagement :

- Lutter contre l'habitat insalubre et le logement indécents dans les immeubles privés par l'intervention conjointe et transversale de différentes compétences regroupées au sein d'un organisme unique.

- Protéger la santé des occupants, et plus particulièrement des jeunes enfants confrontés aux risques d'intoxication au plomb.
- Organiser l'approche globale des problèmes dans ses dimensions techniques, sociales, financières et économiques par une intervention mixte publique et privée.
- Mettre en place une stratégie d'intervention individualisée pour chaque immeuble étudié.
- Impulser une démarche partenariale permettant la mobilisation et la coordination de tous les intervenants autour d'un même projet au sein d'un immeuble.

Mode d'organisation et partenaires de l'action

La mission confiée à la SIEMP a nécessité la création d'outils spécifiques et l'organisation d'un partenariat adaptés à l'ampleur de la problématique. L'action repose en effet sur l'intervention conjointe et coordonnée de différents acteurs à l'interne comme à l'externe. Compte tenu de l'activité traditionnelle de la SIEMP (bailleur et constructeur de logements) plutôt éloignée de cette nouvelle mission, une équipe de quarante personnes spécialement dédiée au traitement de cette problématique est constituée, réunie au sein d'une direction de l'éradication de l'habitat insalubre. La sous-direction des copropriétés, composée de neuf personnes, assure le traitement des immeubles privés et s'appuie sur les compétences des différents services existants :

- La sous-direction de l'aménagement, qui traite les opérations d'aménagement et de réhabilitation lourde des immeubles communaux. L'intervention sur les immeubles en copropriété situés dans ces secteurs est réalisée en cohérence avec les projets urbains définis en amont. Elle organise également les relogements proposés par la sous-direction des copropriétés.
- Le service de lutte contre le saturnisme, qui intervient systématiquement sur les immeubles signalés par la mission saturnisme de la préfecture, mais également, sur les immeubles ou logements en copropriété présentant des risques d'accessibilité au plomb. Disposant de travailleurs sociaux et d'infirmières, ce service est sollicité pour le suivi social des familles et les hébergements provisoires. Les infir-

mières ont accès aux informations détenues par les PMI, les médecins, etc.; les travailleurs sociaux à celles de leurs collègues.

Ce service dispose de 150 logements passerelles pour loger les familles de locataires et de propriétaires pendant les travaux palliatifs. Durant leur passage dans ces logements, ces familles payent un loyer à hauteur du PLAI, soit 4,27 euros le mètre carré. À l'issue des travaux, les familles retournent dans leur logement d'origine. Néanmoins, lorsque certains logements appartenant à la SIEMP demeurent trop dégradés après les travaux, les familles sont relogées prioritairement dans le parc social de la Ville de Paris. Il en est de même pour les familles de squatters en situation régulière. Reste le problème des familles sans papiers qui demeurent dans les logements passerelles le temps qu'une solution soit trouvée.

- Le service des acquisitions, qui réalise les acquisitions de lots dans les copropriétés, à l'amiable ou avec préemption (la SIEMP a un droit de préemption renforcé sur l'ensemble de ces immeubles) ou avec expropriation, certains immeubles faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP⁹). Ce service effectue également la revente des lots vides, au prix du marché, à des propriétaires privés occupants contigus, afin qu'ils s'impliquent dans la vie de la copropriété et que soit ainsi modifiée la typologie de l'occupation des logements. Pour favoriser l'installation pérenne des familles occupantes, l'objectif est de permettre aux propriétaires de s'agrandir et d'éviter ainsi qu'ils ne partent à la naissance d'un enfant.
- La direction de la gérance effectue la gérance «intercalaire» des logements que la SIEMP a acquis, ainsi que celle des logements passerelles.
- La sous-direction des copropriétés bénéficie également, en interne, de l'appui d'un expert juridique.

À l'externe, la mission nécessite une articulation avec un partenariat élargi :

- Les services de la Ville de Paris : la direction du logement et de l'habitat, le service technique de l'habitat (service de l'hygiène), la direction de l'urbanisme, les services sociaux...

9. La déclaration d'utilité publique (DUP, article L. 11-1 du code de l'expropriation) est une procédure exorbitante du droit commun qui ne peut être engagée que pour la réalisation de travaux ou d'opérations présentant une utilité publique certaine.

- Les services de la préfecture de Paris: la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (DULE) et sa mission saturnisme, la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS), la préfecture de police...
- L'ANAH et l'ensemble des financeurs: le conseil régional d'Île-de-France, la CAF, le 1 % logement, la Caisse des dépôts et consignations...
- Les opérateurs d'OPAH et de l'OAHD, que la SIEMP est chargée de coordonner: le PACTE de Paris, URBANIS.
- Les associations: l'ADIL 75, la Fondation Abbé-Pierre, les femmes-relais, les associations de quartier...
- Les syndicats de copropriétés, les syndics, le syndic social AGCOP 75.

Une action de grande ampleur

Des diagnostics

Tous les immeubles ont fait l'objet de différents diagnostics afin d'élaborer un état précis de la situation:

Un diagnostic technique: les parties communes de chaque immeuble ont été étudiées en vue de connaître leur état et de faire les préconisations de travaux, avec un coût estimatif pour chaque type d'ouvrage et un échancier des priorités. L'état des lieux sur les parties privatives est effectué lors des enquêtes à partir d'un échantillon représentatif de logements.

Un diagnostic social: des enquêtes à domicile sont en cours de réalisation dans chaque immeuble (soit 4900 logements) pour connaître le statut et l'état d'occupation, les stratégies locatives, les difficultés rencontrées par les occupants, leurs capacités contributives, les situations de logements indécents, de sur-occupation.

Un diagnostic de gestion: les syndics et les membres du conseil syndical sont systématiquement rencontrés. Différents documents sont analysés: les documents comptables et administratifs (dont les règlements de copropriété) du syndicat de copropriété sur les deux ou trois dernières années, les dettes et créances, les procédures de recouvrement...

Un exemple d'action concertée

Ce bailleur privé, propriétaire de deux immeubles, est un « marchand de sommeil » dont les immeubles ont fait l'objet de différents arrêtés d'insalubrité et de péril et d'une injonction de saturnisme. Il loue des logements insalubres à 25 ou 30 euros le mètre carré à des populations très fragilisées. Il fait travailler des ouvriers sans les déclarer pour réaliser les travaux auxquels il est parfois néanmoins contraint. La SIEMP a réussi à mobiliser un locataire qui a accepté de porter plainte et, en accord avec elle, la Fondation Abbé-Pierre lui a proposé l'aide d'un avocat. La SIEMP lui a expliqué qu'il n'avait pas à payer son loyer en raison des arrêtés d'insalubrité et de péril, ce qu'il a fait. Le propriétaire lui a alors fait signer une convention d'aide au logement au tiers payant pour enclencher le paiement des loyers par la CAF directement sur son compte. Dans un premier temps, ignorant le litige, la CAF a payé, mais, par la suite informée, elle a cessé les virements. Constatant que les services intervenaient contre ce propriétaire de façon non concertée (le péril, l'insalubrité, le saturnisme, l'inspection du travail qui avait arrêté le chantier pour des conditions de travail contraires à la législation), la SIEMP a organisé une réunion entre les services concernés à l'issue de laquelle l'inspection du travail a proposé au plaignant de se rallier à la procédure pénale déjà engagée au motif de mise en danger de la santé d'autrui. Les trois autres services ont ensuite organisé une visite des lieux ensemble en exigeant de visiter tous les logements. Avec l'aide des associations du quartier, l'avis de passage des services a été traduit dans toutes les langues des locataires. Et les deux immeubles ont de nouveau été l'objet d'un diagnostic saturnisme positif, de procès verbaux pour insalubrité avec convocation devant le tribunal de police, la préfecture de police a relancé la procédure de péril. Ces mêmes services ont envoyé une lettre à tous les locataires les invitant à ne pas payer leurs loyers...

Depuis dix ans, ce propriétaire joue avec le temps ; aujourd'hui seulement, grâce à l'action concertée des différents services, il a commencé à refaire la toiture.

Les actions coercitives prennent plus de temps, sont plus difficiles à coordonner, mais sont plus fondées face à des propriétaires qui profitent du système et de leur patrimoine. En effet, avec une DUP, plus rapide à mettre en place, les travaux n'auraient pas été à sa charge, il aurait bénéficié d'indemnités, d'importants fonds publics auraient été engagés.

Ces différentes analyses permettent de mettre au jour les dysfonctionnements et les blocages qui seront ensuite l'objet de propositions opérationnelles. Ce parc compte 60 % de bailleurs et 40 % de bailleurs occupants. 30 % de logements répondent aux critères de l'indécence, et 20 % à ceux de sur-occupation avérée. En grande majorité, ce sont des logements de petite taille qui conjuguent un manque d'entretien

et des parties communes et privatives très dégradées. Les travaux dans les parties communes sont estimés à 40 millions d'euros.

Des propositions opérationnelles

Elles portent sur différents aspects de la vie des immeubles, dans l'objectif final de les maintenir en statut privé grâce à un redressement de la copropriété et une réhabilitation pérenne.

• *La gestion*

En fonction des analyses, différentes solutions sont envisagées : la nomination d'un nouveau syndic, voire d'un syndic social (AGCOP par exemple en gère une vingtaine), le suivi rapproché de la gestion, de la situation comptable, des procédures de recouvrement de charges avec le syndic et le conseil syndical en s'appuyant sur un membre volontaire, le traitement des dysfonctionnements juridiques, le préfinancement par la SIEMP de certaines actions en cas de déficit de trésorerie.

Des actions de formation des instances décisionnelles sont également prévues avec l'appui de l'ADIL 75 et le co-financement de la région Île-de-France.

• *Le foncier*

En fonction de l'état de l'immeuble et des situations d'occupation, la SIEMP peut proposer d'acquérir des lots pour soutenir la copropriété (en étant propriétaire, elle peut entrer dans le conseil syndical et être force de proposition ou de contrôle), opérer des restructurations de lots. Si la situation de l'immeuble ne peut être redressée en copropriété, la SIEMP peut également acquérir l'ensemble de l'immeuble par voie amiable, par préemption et, *in fine*, par déclaration d'utilité publique, si nécessaire. Vingt-trois immeubles sont dans ce cas. Il est très difficile à Paris d'obtenir l'insalubrité irrémédiable pour un immeuble avec l'interdiction d'habiter, alors que, dans bien des cas, cela pourrait se justifier.

Les modalités de mise aux normes de confort des lots privés sont évaluées, ainsi que la nécessité ou non de mettre en place des actions coercitives comme la sollicitation du service technique de l'habitat

(STH) pour des visites en vue de prévoir des arrêtés d'insalubrité et de péril. Les situations de danger concernant l'accessibilité au plomb sont systématiquement signalées à la mission saturnisme de la préfecture.

Lorsque la SIEMP est propriétaire de logements privés, la réhabilitation des lots est effectuée en même temps que celle de l'immeuble. Les possibilités de regroupement et le devenir des logements à terme (location définitive, hébergement provisoire, revente...) sont systématiquement proposés.

- *Le social*

La SIEMP a passé un accord avec des associations pour qu'elles assurent le suivi social de ménages particulièrement en difficulté. La défense des droits des locataires est particulièrement importante, notamment en cas de logements insalubres ou indécents, et elle se fait en collaboration avec des associations de défense des locataires. Pour les familles étrangères, des conventions ont été signées avec des associations de médiation, notamment les femmes-relais.

- *Les travaux*

Les travaux à engager dans l'immeuble pour sortir de l'insalubrité, du péril ou de la réhabilitation sont listés par ordre de priorité, avec une prévision des coûts, des quotes-parts par logement, les financements mobilisables et un échéancier. Les dispositifs envisagés peuvent être : une OPAH, quand l'immeuble n'est pas trop dégradé, un plan de sauvegarde, quand les problèmes juridiques sont complexes, ou un programme d'intérêt général. Dans ce dernier cas, l'ANAH a mis en place le label « copropriété dégradée » et finance 50 % des travaux au syndicat de copropriété avec une quote-part des travaux plafonnée à 13 000 euros par logement ; la ville finance 20 % supplémentaires sur les mêmes bases ; la région peut intervenir en complément pour aider les propriétaires selon des critères de ressources, le 1 % également. Il existe par ailleurs un programme d'intérêt général classique avec des financements à la personne et non plus au syndicat. Dans ce programme, la ville finance également 20 % des travaux.

Pour une sortie d'insalubrité, l'ANAH finance 50 % des travaux, mais dé-plafonnés. Il faut donc toujours étudier quel est le dispositif le plus

avantageux : sortie d'insalubrité ou copropriété dégradée. La sortie d'insalubrité d'un immeuble n'est donc pas un problème de solvabilité des propriétaires, car même les familles modestes peuvent obtenir des financements. Le problème vient des bailleurs-loueurs qui ne veulent pas engager de travaux et qui bloquent les dispositifs.

En cas de blocages importants, la procédure de réalisation de travaux d'office est appliquée ainsi que la mise en place ou l'amplification des dispositifs coercitifs.

• *Les moyens*

Tous les dossiers sont étudiés par une commission de validation constituée des différents services de la direction de l'habitat et du logement de la Ville de Paris, de la direction de l'urbanisme ainsi que d'un représentant de l'adjoint au maire chargé du logement qui valide les propositions opérationnelles en vue de leur mise en œuvre par la SIEMP.

La Ville de Paris a délégué à la SIEMP un certain nombre d'outils indispensables à un traitement cohérent des copropriétés dégradées :

- Le financement direct des acquisitions foncières, de la gestion intercaulaire, des travaux de réhabilitation en parties communes et privatives pour les lots où la SIEMP est copropriétaire : la convention publique d'aménagement représente un engagement financier très important de la Ville de Paris (107 millions d'euros sur six ans). La SIEMP n'ayant pas vocation à garder les lots achetés, leur revente en fin d'exercice devrait assurer l'équilibre du bilan.
- La possibilité de préfinancement de certaines copropriétés en grande difficulté.
- Une délégation du droit de préemption urbain renforcé.
- L'appui et l'assistance au relogement définitif ou provisoire. La SIEMP dispose d'un parc de 150 logements destinés au relogement provisoire soit pour le traitement de situations d'urgence, soit pour le relogement en cours de travaux.
- L'organisation du suivi social.
- Une mission de traitement du saturnisme infantile et des risques liés à l'accessibilité au plomb.

Par ailleurs, le dispositif de programme d'intérêt général, qui concerne également les 386 logements de l'OAHD, permet la mise en commun de moyens financiers, sous forme de subventions pour les propriétaires, notamment dans le cadre du label «copropriété en difficulté» de l'ANAH (cf. paragraphe sur les travaux page 69) – 15 millions d'euros pour l'ANAH et 3 millions d'euros pour la Ville de Paris sur cinq ans. La région Île-de-France devrait à terme pouvoir aussi dégager des moyens financiers.

La Caisse des dépôts a également mis en place avec la Ville de Paris un dispositif de préfinancement gratuit des subventions octroyées au syndicat de copropriété et un prêt complémentaire pour les travaux de réhabilitation au taux de 2,8 %.

La SIEMP participe systématiquement aux assemblées générales de copropriété, car c'est un moyen de tenter de les sortir de leurs difficultés: elle se fait nommer au conseil syndical lorsqu'elle est copropriétaire; elle forme et informe les copropriétaires sur leurs droits et devoirs; elle est un appui au syndic pour la gestion de la copropriété et un appui juridique et administratif des copropriétaires; elle est en capacité d'évaluer leurs capacités sociales et financières; elle aide à l'organisation et la mise en œuvre des travaux et au suivi des financements (en tant qu'opérateur, elle peut mobiliser des financements, mais le montage des dossiers est sous-traité au PACTE de Paris).

Les 202 copropriétés disposent chacune d'un référent SIEMP chargé du suivi et de l'accompagnement des ménages et de la coordination des intervenants.

Des perspectives

La convention publique d'aménagement et les procédures coercitives d'insalubrité et de péril permettent de légitimer l'intervention publique dans les affaires des syndicats de copropriété. Parfois mal vue au départ, cette intervention amène néanmoins à plus ou moins long terme les copropriétaires à comprendre leurs droits et leurs devoirs et à prendre les mesures de redressement. Depuis une année, plus de 10 % des immeubles ont fait le choix de changer de syndic, par exemple.

Par ailleurs, la combinaison des mesures incitatives et coercitives permet d'avancer bien plus rapidement sur les réhabilitations. Sur 40 millions

d'euros estimés de travaux, plus de dix millions d'euros ont pu être votés, avec des objectifs sérieux et chiffrés de mise en œuvre, soit 25 % en une année.

La grande difficulté reste la mise aux normes des parties privatives et la mise en application du décret sur la décence, texte aujourd'hui insuffisant pour une intervention extérieure satisfaisante. En effet, beaucoup de locataires habitent des logements indécents et n'osent pas porter plainte de peur de représailles. La SIEMP et les PACTE souhaiteraient que la loi sur le logement indécents soit révisée afin de permettre à des associations tiers de porter plainte sans avoir nécessairement l'aval du locataire. Quand un immeuble est l'objet d'un arrêté d'insalubrité, la SIEMP et le STH se rendent dans l'immeuble pour mettre des arrêtés ciblés au logement pour pouvoir engager des travaux d'office. Dans la nouvelle loi habitat, il est prévu de donner aux SEM la délégation des travaux d'office qui est aujourd'hui une délégation de l'État aux collectivités qui ne peut pas être déléguée à un outil de la ville.

L'attractivité des immeubles réhabilités et la requalification de quartiers entiers, ne risquent-elles pas de favoriser, à moyen ou à long terme, le départ progressif des ménages les plus modestes ? Pour préserver le logement social dans ces quartiers, une des solutions envisagées est une intervention mixte public-privé, avec acquisition de petites unités foncières. ■

LES TRANSPORTS

Le processus d'étalement urbain et la périurbanisation des villes ont des effets sur l'organisation urbaine, sur l'évolution des modes de transport et sur les infrastructures de circulation: augmentation des distances de déplacements notamment entre le domicile et le travail, hégémonie de l'automobile sur le transport collectif... Les plans de déplacements urbains (PDU) et les dossiers de voirie d'agglomération (DVA), en articulation avec les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, constituent des démarches partenariales qui devraient permettre de mettre en cohérence les différents modes de transport, l'urbanisme et les besoins de la population.

FRANCIS BEAUCIRE

professeur de géographie et d'aménagement à l'université de Paris I (magistère « Aménagement et Urbanisme ») ; ancien directeur du DESS « Transports, territoires et environnement » à l'université de Cergy-Pontoise

Après vingt-cinq ans de périurbanisation, retour de la question des banlieues

Une politique de transport en cohérence globale avec le projet social : maison individuelle et propriété privée

Un large consensus s'établit autour de l'idée que l'absence de mobilité, parfois désignée comme une forme d'« assignation à résidence », constitue un dysfonctionnement social grave¹. La question de l'offre

1. « Dans les quartiers de la politique de la ville, les transports et plus largement la mobilité urbaine constituent un facteur déterminant de lien social et de développement. » Extrait de la note relative au champ des déplacements et transports publics dans la négociation des contrats de ville et grands projets de ville 2000-2006, ministère délégué à la Ville, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 4 février 2000.

de transports est ainsi indissociable du développement territorial. Quand on fait le bilan des politiques de transport menées jusqu'à présent, on observe que celles-ci sont en effet en cohérence « presque » parfaite avec le projet de développement urbain, contrairement aux apparences : pendant quarante ans, les politiques urbaines et les politiques de transport ont eu pour objectif de réduire le « presque ». Pour ce faire, le choix s'est porté essentiellement sur l'investissement en infrastructure (autoroutes, voies rapides et, en Île-de-France, transports collectifs). Ainsi, aujourd'hui, la question des déplacements individuels ne se pose pas vraiment pour les usagers de la ville, quoi qu'on en dise. Néanmoins, ce que la ville en général a gagné en efficacité repose en grande partie sur la performance des déplacements individuels (c'est-à-dire la voiture particulière), parce que la cohérence « presque » parfaite est calée sur un double registre de l'individuel : maison individuelle, voiture individuelle.

Il faut constater que les politiques de transport menées au cours des quarante dernières années ont maillé progressivement l'ensemble du territoire francilien, marges rurales comprises, et ainsi favorisé les migrations de travail entre la couronne périurbaine ou les franges de l'agglomération et la partie centrale de l'aire urbanisée, qui concentre la majeure partie des emplois. Les gains de vitesse octroyés par le réseau routier rapide et, en Île-de-France, par le réseau ferré, ont donc permis la dilatation, la dédensification et la fragmentation de l'aire urbanisée sans porter gravement atteinte au budget-temps des ménages.

PLUS LOIN, PLUS VITE, ET EN VOITURE

À Grenoble comme dans toutes les villes, au cours des années 1970-2000, le temps de déplacement moyen d'un habitant de l'agglomération au sens large est resté à peu près stable ; mais pendant ce temps-là, la distance parcourue a été multipliée par 2 à 2,5. C'est principalement l'augmentation de la vitesse qui explique que la dédensification urbaine ne se soit pas faite au détriment de la vie quotidienne. La part de la voiture dans le temps total de déplacement a doublé dans la même période : entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990, la part du temps de déplacement quotidien effectué en voiture passe de 30 % à 60 %. Le mode le plus rapide a gagné en vitesse (voies rapides, carrefours dénivelés, parcs de stationnement, etc.) et augmenté sa part dans les déplacements. C'est l'une des grandes mutations qu'a connues la vie urbaine au cours des quarante dernières années.

La relative cohérence entre les politiques de transport et le projet de développement urbain n'existerait pas sans les effets conjugués du maintien du prix de l'essence et de l'investissement en infrastructures: des choix éminemment politiques. Car le prix de l'énergie a été globalement maintenu, au point que le temps de travail nécessaire à l'acquisition d'un litre d'essence a même eu tendance à baisser pour toutes les catégories sociales.

COÛT DE L'ÉNERGIE ET ÉTALEMENT URBAIN

Une étude menée par la Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France (DREIF)

Les évolutions comparées du prix du litre de « super » et du prix du ticket de métro montrent une relative constance du prix de l'essence, malgré les fameux « chocs pétroliers » (notamment 1973), tandis que, comparativement, le prix du ticket de métro parisien tend à être réévalué régulièrement, suivant l'inflation. Circuler en voiture est donc plus rapide et n'a pas eu d'incidence majeure sur le budget monétaire des ménages. C'est un système qui fonctionne bien: le fait que certains citadins soient exclus de ce système ne porte atteinte que lorsque leur nombre commence à atteindre des proportions qui en bousculent le fonctionnement, ce qui n'a pas été le cas depuis les années 1980.

Dans le même temps, le prix des transports publics, considéré comme insuffisant, a régulièrement fait l'objet de réajustements destinés à augmenter la part des usagers sans cependant que soit jamais atteinte la couverture du coût total de production du service. Cette politique tarifaire accompagnée par la création de la carte Orange, cofinancée par les entreprises (versement transport) n'a pas empêché la baisse importante de l'utilisation des transports collectifs par les voyageurs occasionnels, personnes seules ou familles. L'apparition du carnet de tickets de chemin de fer de banlieue est en effet très récente. Au total, malgré le discours bien connu relatif à la « priorité aux transports en commun », c'est principalement le relatif maintien du prix de l'énergie qui a rendu possible l'étalement urbain.*

*Extrait de : DREIF, *Les Transports en Île-de-France*, 1992.

La politique de maillage menée depuis quarante ans grâce à la construction des voies rapides a permis d'égaliser les conditions d'accès au réseau rapide. C'est un investissement qui a réussi, puisqu'il a permis à une part appréciable des classes moyennes d'accéder à la propriété privée en dehors de la zone dense, mais il a aussi rendu relativement in-

opérant, en matière de structuration urbaine, l'investissement consenti parallèlement au profit des transports ferroviaires (interconnexion des lignes RER en particulier), à l'exception notable des villes nouvelles. Ainsi, depuis quarante ans, la distance domicile-travail des actifs augmente de façon régulière et peut aller jusqu'à un domicile situé à 70 km du centre de l'agglomération. Les navettes augmentent tout simplement parce que les emplois ne se sont pas resserrés autant que les résidences : les emplois restent plus concentrés que les habitants.

Ce principe de maillage, appliqué à un territoire marqué par la déconcentration des emplois et la nette dispersion des logements, neutralise, en temps de déplacement, une partie du gradient centre-périphérie (plus on est loin du centre-ville et plus la vitesse moyenne de déplacement est élevée). Au cours des décennies 1980 et 1990, on constate donc une augmentation de la longueur moyenne des déplacements domicile-travail (7,4 km en 1975, 9,4 km en 1990 et 10 km en 1999), tandis que leur durée est demeurée à peu de choses près identique en moyenne. De façon plus synthétique encore, on peut dire que lorsque la longueur moyenne de la navette des citadins de la banlieue et de la couronne périurbaine a été multipliée par deux en vingt ans, sa durée n'a été multipliée que par 1,3. Durant cette même période, quand le prix total à payer pour se déplacer en voiture a augmenté en moyenne de 15 %, le prix des loyers et le prix d'accession au m² ont augmenté respectivement de plus de 70 % et de plus de 45 %.

Pendant quarante ans, les classes moyennes ont donc tiré tout le profit possible du maintien du prix de l'énergie et de l'offre de réseau routier rapide proposée par la puissance publique (c'est-à-dire par leurs contributions fiscales) pour sortir du marché foncier et accéder au sol. Leur faible dépense-temps supplémentaire et les besoins de temps-loisir ont été couverts par la baisse régulière du temps moyen de travail, de l'ordre de 5 % à 10 % du temps total travaillé.

La banlieue : un enjeu de cohésion sociétale, mais aussi un enjeu pour les classes moyennes

Toutefois, depuis une quinzaine d'années, la réduction du « presque » évoqué précédemment butte sur un certain nombre de grandes questions qui émergent de façon explicite au tournant des années 2000. L'une de ces grandes questions, éloignée des considérations environnementales portées par le développement durable, est celle de la banlieue – la banlieue, et non le « périurbain », plus lointain, caractérisé par ses faibles densités de population et d'activités. La proche couronne des banlieues limitrophes de la ville-centre est (re) devenue un lieu majeur (majeur, pas unique) de l'extension de la ville et abrite aujourd'hui entre 20 % et 40 % de la population des aires urbaines.

Or aujourd'hui, il apparaît que la banlieue proche a constitué, durant cette période marquée par la primauté de la dispersion urbaine sur le renouvellement urbain, un relatif angle mort en matière d'évolution des conditions de déplacement entre deux rocade à vocation régionale : le boulevard périphérique et la « rocade des banlieues », la A86. Les transports collectifs ont continué d'offrir des relations radiales majeures, mais les services de proximité, assurés par les autobus, sont restés peu performants, notamment en raison des conditions de circulation marquées par de très faibles vitesses commerciales, des fréquences et des conditions de confort (arrêts, véhicules) généralement peu attractives.

Dans le centre des agglomérations, les réseaux sont maillés. La densité de la population et de l'emploi est telle que des politiques de transport public ont pu être développées aisément. Dans les zones périurbaines, c'est le transport public lourd et rapide qui permet de rejoindre le centre-ville, train de banlieue ou RER, ainsi que la voiture particulière sur voie rapide. Dans la frange urbaine et la banlieue, en revanche, la question du transport est loin d'être réglée. Ce qui affecte aujourd'hui cette proche couronne et sa lisière, c'est une certaine densification liée à la reconversion de terrains vacants, de friches industrielles, voire de zones résiduelles d'habitat à très faible densité : nouvelle population, nouveaux emplois, puisque l'exclusivité fonctionnelle du vieux zonage par larges plaques urbaines a

vécu; et les nuisances produites par les grands axes de circulation qui zèbrent ces banlieues au sein desquelles ils s'intègrent plutôt mal que bien!

Mais les emplois sont tertiaires, et peu industriels. Les nouvelles populations sont en train de faire changer le profil social de ces communes en augmentant la part des classes moyennes supérieures au détriment des populations modestes, tout comme un même mouvement de «gentrification» a touché depuis dix ou quinze ans les arrondissements de l'Est parisien.

Un double problème en découle: un problème de mixité sociale à maintenir, si l'on ne veut pas être contraint de constater (ou déplorer hypocritement) dans vingt ans une nouvelle ségrégation, par l'exclusion progressive de populations modestes qui n'auront pu suivre l'augmentation du coût d'accès au logement dans la proche banlieue; un problème de transport, qui concerne toutes les parties prenantes du renouvellement des banlieues: catégories sociales aisées habituées à l'utilisation quasiment exclusive de la voiture particulière, populations modestes plus ou moins fixées sur place par des handicaps culturels et économiques de mobilité et figées par la médiocrité relative de l'offre de transport public, entreprises confrontées à la nécessité de maintenir un niveau élevé d'accessibilité.

C'est donc un double enjeu que soulèvent les territoires de la banlieue proche: d'abord, offrir une alternative à la dispersion périurbaine pour les classes moyennes et maintenir sur place les populations modestes, dans un contexte libéral de conquête foncière par les entreprises tertiaires et des catégories sociales plus aisées poussées plus loin du centre par le coût du sol; ensuite, offrir des conditions de déplacement à la hauteur des enjeux de développement économique et social, dans un contexte marqué par l'atténuation des relations radiales (200 000 emplois de moins à Paris en vingt ans), au profit de schémas de mobilité plus complexes organisés autour d'une multitude de centres attractifs de taille moyenne.

Cet enjeu de mobilité transcende les approches sectorielles: politiques sociales d'un côté, à destination des populations modestes dépourvues de moyens de transport individuels, politiques de performance de l'autre, à destination des entreprises et des ménages motorisés.

Ces approches s'inscrivent dans une perspective politique de grande envergure: celle que porte le développement durable, et qui implique le développement de l'usage de moyens de transport collectifs; celle que porte en outre l'ambition francilienne d'être une métropole mondiale, qui implique la performance.

Les défis de la mixité sociale, du logement, de l'alternative au périurbain, des transports sont aujourd'hui orchestrés par le développement durable. Ils sont une clé qui permet de donner un peu de cohérence aux enjeux environnementaux: moins de déplacements en voiture, moins de consommation énergétique, moins de pollution, plus de déplacements en transports collectifs mais aussi plus de cohésion sociale, de diversité, ce qui suppose d'offrir une place aux classes moyennes dans les banlieues denses.

À SAINT-DENIS, LE DESSIN DES « NAVETTES » S'EST COMPLEXIFIÉ

À Saint-Denis, le flux des « sortants » (les actifs dyonisiens qui travaillent hors commune) est en baisse, mais on constate aussi l'affaiblissement de la relation avec Paris, la mieux desservie, au profit des communes limitrophes et surtout de communes plus lointaines situées en dehors des liaisons radiales.

Le nombre des « entrants » (les actifs qui viennent travailler à Saint-Denis alors qu'ils n'y habitent pas) est en revanche constant depuis vingt ans (même si les emplois sont différents). Le « contreflux » de Parisiens venant travailler à Saint-Denis s'est épaissi. Les provenances aussi se sont diversifiées. Comme d'autres communes de banlieue, et même des franges de l'agglomération, Saint-Denis structure un petit bassin d'actifs dont les limites sont plus lointaines et moins tranchées qu'autrefois. En même temps, les emboîtements de bassins d'actifs sont de toute évidence plus complexes.

Mais les banlieues ne sont pas en elles-mêmes des lieux dont les élus sont dépourvus d'initiative. Dans de nombreuses communes, ces derniers ont une vision stratégique du développement de leur ville. Ainsi, certaines communes exploitent les nouvelles migrations parisiennes pour offrir des bureaux et des logements de standing; d'autres, en dépit d'une politique de maintien de leur population, ne peuvent que difficilement résister à la poussée des prix qui accompagne le renouvellement physique de la ville et l'arrivée de populations plus aisées. Ces politiques municipales diversifiées, entre résistance au changement et saisie des opportunités, ont au moins un point en

commun : elles posent à la gouvernance régionale le redoutable problème de la localisation du logement social (et cela malgré la loi SRU) et de l'accueil des classes moyennes, rendu difficile par la toute nouvelle poussée de la pression foncière. Une fois de plus, aujourd'hui, les classes moyennes risquent bien de ne pas être dans le coup... C'est pourtant, comme on l'a dit, l'un des enjeux majeurs de la ville mixte et durable, un projet pour la ville déjà inscrit dans le discours et, peut-être aussi, dans la pensée politique.

La mise en révision du schéma directeur d'Île-de-France a ouvert le débat du gigantesque chantier d'aménagement que représentent les banlieues. Est reposée la question, en des temps d'économie budgétaire, du choix, c'est-à-dire de la hiérarchisation des interventions publiques : faut-il poursuivre le maillage et l'équipement de la grande couronne et des franges les plus extérieures, et renforcer le polycentrisme à grande distance (villes nouvelles, « villes-portes », etc.) ? ou donner la priorité à la proche banlieue, concurrencée dans la course à l'investissement public à la fois par le périurbain et par la ville-centre, ces banlieues en mutation économique et sociale qui avancent en ordre dispersé ?

C'est dans le contexte de cette dynamique urbaine généralisée que doit être posée la question du renouvellement de l'offre de transport public dans les banlieues denses. ■

DOMINIQUE LAOUSSE

chargé de mission à la mission prospective de la RATP

Innovation, transport et développement urbain

COMMENT une mère seule avec des enfants en bas âge, au RMI, qui se voit proposer par l'ANPE un emploi en CDD va-t-elle pouvoir coordonner des enchaînements complexes de déplacements pour se rendre à son travail, assurer la garde de ses enfants, faire ses courses et assurer les démarches administratives indispensables et récurrentes? Comment une personne en situation de précarité, qui alterne stages, missions d'intérim, CDD et chômage, vit-elle ces périodes où mobilité et immobilité se croisent? Comment peut-elle répondre à une offre d'emploi situé en dehors de sa zone habituelle de déplacements? Comment peut-elle utiliser des systèmes de transport sans être rebutée par leur complexité (se situer, choisir ses horaires, trouver le bon tarif, comprendre la signalétique...)?

Ces situations de vie pourraient être déclinées à l'infini. Elles soulignent à quel point la question des rythmes et des lieux de vie peut devenir angoissante et imposer des contraintes fortes en matière de déplacements, particulièrement pour les personnes les plus fragilisées. Plus globalement, les questions des mobilités et des accessibilités s'inscrivent au cœur des choix de sociétés contemporaines dont les

rythmes de fonctionnement sont en pleine mutation. Elles concernent l'ensemble des acteurs urbains, politiques, économiques, sociaux, qui veulent concilier, dans la perspective d'un développement durable, compétitivité territoriale, organisation spatio-temporelle de la ville, qualité de vie quotidienne, cohésion sociale et territoriale. En d'autres termes, les mutations sociétales à l'œuvre renforcent l'exigence d'une co-évolution de la ville et des transports.

Pour les quartiers de la politique de la ville, les mutations sociétales alimentent une problématique d'attractivité territoriale et de justice sociale liée au constat que l'immobilité subie devient un facteur d'exclusion supplémentaire. Face à cela, les transports sont trop souvent appréhendés dans leur seule dimension fonctionnelle : organiser les déplacements des personnes d'un lieu à une destination, ces points étant pré-déterminés. L'enjeu d'innovation en matière de transport doit porter également sur l'attractivité du système à mettre en œuvre et intégrer la qualité du déplacement comme un paramètre de conception.

Après avoir brossé, très sommairement, un tableau des relations entre transports et politique de la ville et des tentatives d'adaptation des politiques publiques, nous nous concentrerons sur les ressorts de l'attractivité croisée du territoire et des transports.

Transport public et développement social urbain ?

Un thème récurrent pour la politique de la ville

Depuis longtemps déjà, la politique de la ville cherche par tous les moyens à mieux intégrer la dimension transport dans ses problématiques pour, selon ses propres termes, « renforcer l'urbanité », « désenclaver les quartiers », « améliorer l'intégration urbaine », « limiter l'immobilité subie ».

Le thème des transports dans les quartiers est récurrent dans les discours, mais il n'est pas pour autant un point central de la politique de la ville. Pourtant, dans la société contemporaine, l'immobilité su-

Les travaux les plus marquants

- En 1983, avec le projet Banlieues 89 (Castro/Cantal-Dupart), les transports en commun sont considérés comme un des moyens de renforcer l'urbanité dans l'optique de transformer les lieux en introduisant du beau.
 - En 1991, à la demande de Michel Delebarre, ministre de la Ville, des réflexions sont lancées :
 - Le rapport Delarue « Banlieues en difficulté : la relégation » souligne le rôle des transports en commun pour désenclaver les quartiers et participer à leur développement social et, ainsi, éviter les effets de relégation urbaine qui touchent certains territoires.
 - Le rapport au Conseil national des transports : le transport urbain est un vecteur d'insertion sociale, d'où la nécessité réaffirmée d'articuler politiques de développement social urbain et transports en commun.
 - En 1992-1993, les séminaires « Déplacements et liens sociaux » (CERTU¹/DIV²/DTT³) et « Déplacements et inégalités » (Plan urbain) ouvrent de nombreuses pistes de réflexion.
 - En 1993, le symposium « Ouvrir les quartiers » (DIV/DTT) plaide pour une politique ambitieuse de mise en relation des quartiers en difficulté avec l'ensemble de la ville.
 - En 1995, le programme national d'intégration urbaine (rapport élaboré par les deux préfets Francis Idrac et Jean-Pierre Dupont⁴) met l'accent sur la cohésion sociale des villes par la mise en activité des habitants et par des actions sur l'habitat et le cadre de vie.
 - En 1996, le Pacte de relance pour la ville propose de concentrer les actions sur le développement économique, la paix publique et l'amélioration des conditions de vie quotidienne, notamment en renforçant l'accessibilité à la ville et à ses services.
 - En 1998, le rapport Sueur « Demain la ville », avec une proposition sur le « droit à la mobilité » qui fait suite au « droit au transport », inscrit la LOTI⁵ de 1982.
-

1. CERTU, extrait du décret n° 94-134 du 9 février 1994 : « Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause... »

2. Délégation interministérielle à la ville.

3. Direction des transports terrestres : ministère du Transport.

4. Le programme national d'intégration urbaine (PNIU) propose soixante mesures dont bénéficient sept cents quartiers qualifiés de zones urbaines sensibles avec, notamment, la mise en place de zones franches économiques (les zones franches urbaines – ZFU) dans une vingtaine de sites où commerces et activités seront exonérés d'impôts et la création de 100 000 emplois-ville destinés aux 18-25 ans. L'approche économique est consacrée par le Pacte de relance pour la ville, qui fait l'objet d'une loi promulguée en novembre 1996, avec comme point de départ le 1^{er} janvier 1997 (ZFU, notamment).

5. Le texte législatif de base qui définit l'organisation générale des transports en France est la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la LOTI. Elle précise qui organise les transports (l'État, les régions, les départements et les regroupements de communes) et fixe les grands objectifs, mais aussi, par exemple, définit les statuts de la SNCF.

bie et/ou une mobilité très localisée⁶ contribuent à renforcer les effets de ségrégation urbaine, voire de relégation que connaissent certains quartiers.

Constatant l'importance des problèmes de mobilité, la politique de la ville a tenté de s'adapter de différentes manières :

- En introduisant le thème du transport dans les différents programmes déclinés au fil du temps, notamment dans les approches de développement endogène (Hubert Dubedout et le développement social des quartiers élargi en développement social urbain), de transformation des lieux (Castro/Cantal-Dupart), dans la création des missions locales d'insertion (Bertrand Schwartz), dans la promotion de programmes de prévention de la délinquance au niveau local (Gilbert Bonnemaïson). Toutefois, sa prise en compte systématique n'a pas été pleinement réalisée.
- En créant des guides méthodologiques à l'usage des acteurs des dispositifs de la politique de la ville (contrats de ville, grands projets de ville, opérations de renouvellement urbain) élaborés à l'image du Mémento pour la réalisation du volet déplacement des contrats de ville (1993), mais aussi des circulaires (DIV/DTT de 2001).
- En lançant des appels à projets. Un des premiers, en 1996, « Transport public et intégration urbaine » est lancé par différents partenaires institutionnels (DIV, DTT, GART⁷, STIF⁸, UTP⁹, Caisse des dépôts) suite au Pacte de relance pour la ville. Les thèmes à traiter portent sur le développement et l'organisation de l'offre (desserte, fréquence et amplitude), l'amélioration de l'intégration du quartier dans le réseau de transports en commun, la mise en place de solutions

6. Éric Le Breton parle de mobilité « insulaire » pour souligner le surinvestissement des territoires familiaux et la forte proportion de déplacements de proximité sur une aire restreinte.

7. Association d'élus, le Groupement des autorités responsables de transport (GART) regroupe deux cent cinquante-trois autorités organisatrices de transport (agglomérations, départements et régions). Son objectif est l'amélioration des déplacements et le développement des transports publics en France.

8. Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), anciennement Syndicat des transports parisiens (STP), créé en janvier 1959, réunit l'État, la région Île-de-France et les huit départements sous la présidence du préfet de région, préfet de Paris. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France (douze millions de voyages par jour).

9. Union des transports publics.

souples et d'innovations (transports à la demande), l'amélioration de la qualité de service et son adaptation aux besoins (régularité, adaptation aux besoins spécifiques et usages du réseau, information), le renforcement de la présence humaine dans les espaces publics et dans les véhicules (sécurité, assistance), l'aménagement des espaces publics de transport (sécurité et convivialité), la prise en compte de la précarité financière par le système tarifaire et son adaptation aux trajets courts. L'évaluation *a posteriori* par le CERTU et le STIF des quarante-cinq projets retenus (trente-trois en province et douze en Île-de-France) converge pour constater une amélioration de la mobilité, avec une diversification des usages (loisirs) et des itinéraires (sorties du quartier, de la ville). Cependant, des difficultés demeurent, notamment au niveau des diagnostics qui sont peu étayés et les habitants peu consultés, du manque d'innovation, du management et de l'ingénierie de projet qui sont sous-utilisés. Des points noirs subsistent en ce qui concerne la sécurité, les dessertes en soirées et les fins de semaine, les tarifs spéciaux, l'adaptation de l'information aux publics desservis et, surtout, la pérennité des expérimentations (fonctionnement à financer).

En 2002, un nouvel appel à projets « Mobilité urbaine pour tous » est lancé conjointement par la DIV, la DTT, le GART, le STIF et l'UTP. Il vise à soutenir des actions innovantes tout en tirant les conséquences de l'opération précédente (1996) sur la nécessité de financer l'exploitation des systèmes plus que l'investissement. Le Conseil interministériel des villes (2002) décide de soutenir le développement de soixante projets de services de transport, complémentaires ou alternatifs à ceux qui existent, pour des demandes quantitativement faibles. Il s'agit de services innovants (socialement, économiquement et techniquement) et de services adaptés (volume, qualité, coût, information) avec, par exemple, des services réguliers avec des véhicules de taille adaptée pour des dessertes en horaires atypiques (soirée, événements...), des services à la demande, des centrales de co-voiturage, des dispositifs d'auto-partage, des dispositifs d'accès temporaire et individuel à un véhicule deux roues, à une voiture particulière.

Néanmoins, la « culture transport » reste faible dans les réseaux des acteurs de la politique de la ville et les transports en commun sont encore à la marge de celle-ci. Cependant, ces actions permettent de

diffuser les acquis de projets pionniers sur la spécificité de la mobilité dans les quartiers et sur la nécessité d'adopter une approche plus globale des problèmes, qui relie mieux l'urbanisme et le transport.

Les aspirations des habitants: un thème peu spécifique pour le secteur des transports

Traditionnellement, les autorités organisatrices et les transporteurs raisonnent sur un niveau d'offre de transport à différentes échelles: la ville, l'agglomération, voire la région. Les modalités de choix d'infrastructures (analyses socio-économiques) intègrent un peu l'espace (matrice offre/demande, maillage des systèmes de transport...) mais rarement le temps quotidien (au profit des gains de temps globalisés) et les habitants (estimation de besoins théoriques).

Les outils d'analyse existants (recensement INSEE, enquête ménages, enquête générale transport...) ne permettent pas de descendre à des niveaux suffisamment fins pour saisir les aspirations des habitants des quartiers de la politique de la ville. De plus, les périodicités de collecte de données, de l'ordre de sept ans, ne favorisent pas l'actualité des informations.

Renouveler les approches

Des risques d'inadaptation des transports publics¹⁰

Fondée sur des déplacements pendulaires selon des horaires classiques, l'offre actuelle du transport public correspond de moins en moins aux exigences des citoyens. Pour les populations des quartiers de la politique de la ville qui connaissent plus qu'à leur tour la précarité de l'emploi et les horaires atypiques, cela impose des contraintes supplémentaires. En d'autres termes, aux inégalités sociales peuvent s'ajouter des inégalités socio-territoriales liées à la personne (autonomie réduite et « assignation territoriale ») et/ou au territoire (accessibilité relative à la ville et à ses potentialités). De manière lapidaire, le constat s'impose que la dynamique d'évolution est défavorable aux populations les plus modestes, avec des écarts qui s'aggravent. L'évolution des pratiques de mobilité, en favorisant les solutions individualisées, renforce le risque d'une désaffection des transports publics et d'une nouvelle période de croissance pour la voiture particulière, d'autant que les constructeurs automobiles développent des services de grande qualité.

Les conséquences sont particulièrement importantes dans des quartiers de la politique de la ville où le taux de motorisation est plus faible que dans le reste de la ville (64,5 % dans les zones urbaines sensibles – ZUS –, contre 79 % au niveau national), sachant que l'inégalité face aux transports est une cause d'exclusion majeure.

Pour peu que des démarches adaptées soient utilisées¹¹, les pratiques et des comportements de mobilité propres des habitants de ces quartiers peuvent être mis en évidence.

Il devient important de considérer non seulement l'offre de transport (les infrastructures et leur puissance), mais aussi la demande de mobilité (les aspirations des habitants d'un territoire donné). En effet, le pro-

10. Voir le rapport Bailly-Heurgon au Conseil national des transports (2001) : *Nouveaux Rythmes urbains : quels transports ?*

11. *Les Dessertes de proximité en Île-de-France* (rapport n° 128, Prospective RATP, rapport de recherche au PREDIT, 2002) et *Mobilité des populations en difficulté : connaissance des besoins et réponses nouvelles*, Atelier thématique DIV/DTT, 1998.

cessus d'accumulation de problèmes sociaux (santé, habitat...), économiques (emploi, revenu...), urbanistique (*zoning*), mais aussi cognitifs (accessibilité) à l'œuvre dans les quartiers illustre la double dimension individuelle et territoriale de l'exclusion. La question de l'enclavement induit un travail sur les interactions entre pratiques de déplacement et territoires de mobilité. Cela se traduit par une analyse en continu des limites du quartier, de leur perméabilité (comment et pourquoi y venir, en partir, y passer, l'éviter?), des facteurs d'exclusion/relégation qui fluctuent en fonction des bassins de vie investis.

Des défis nouveaux liés aux nouveaux rythmes urbains¹²

- *Une société en mutation :
mobilité, contrainte et mobilité, liberté*

La qualité de vie quotidienne dépend de plus en plus de l'organisation temporelle de la journée, de la possibilité de maîtriser des enchaînements d'activités individuelles et familiales. La proportion non négligeable de personnes seules, avec ou sans enfants, et leur position dans le cycle de vie¹³ est à prendre en considération au regard des capacités de mobilité. Désormais, après avoir longtemps été synchronisés par le travail, les rythmes urbains se différencient dans le cadre d'un mouvement global de la société. Cette évolution s'inscrit au cœur d'une tension forte entre une volonté d'autonomie des personnes et le risque d'une dilution du lien social.

Ces différenciations se traduisent, au plan individuel, par une rationalisation du temps, à la fois plus dense et plus éclaté, et, au plan relationnel, par une exigence de disponibilité quasi permanente. La participation à la vie citadine suppose souvent de se déplacer pour accé-

12. Voir le rapport Bailly au Conseil économique et social (2002) : *Le Temps des villes. Pour une concordance des temps dans la cité.*

13. Selon que l'on considère les jeunes enfants, les adolescents, les actifs, les inactifs, les jeunes retraités, les personnes âgées dépendantes et en introduisant, au besoin, un paramètre territorial (quartier excentré, enclavé...), l'agenda journalier n'est pas le même et les contraintes sont de nature différente.

der aux activités urbaines, notamment pour participer à la vie événementielle ou à des activités de loisirs. Avec les évolutions du travail dans une économie de services (intensification et diversification des temps travaillés), la croissance du temps libre et la dissémination des nouvelles technologies, les temps sociaux se fragmentent et diversifient les occasions de mobilité. En ce sens, la mobilité devient liberté de choix, elle offre la possibilité de faire d'un intervalle de temps un temps-substance.

Pour d'autres, la mobilité est vécue comme une contrainte liée à une course contre le temps pour maîtriser un agenda quotidien chargé. Or, les horaires de nombreuses fonctions urbaines, services publics et administratifs notamment, jouent un rôle important pour rendre possible ou impossible la gestion de cet agenda. Ces horaires sont toujours calqués sur la logique d'une société industrielle marquée par des cycles horaires connus du type 8 heures-17 heures ou 2 x 8 heures / 3 x 8 heures qui ne sont plus majoritaires. En outre, les habitants des quartiers de la politique de la ville sont plus soumis que d'autres à des horaires flexibles et à des contrats à temps partiel ou à durée déterminée auxquels s'ajoute une montée en puissance du travail les fins de semaine, voire la nuit (gardiennage, sécurité) ou tôt le matin (nettoyage industriel). Ces variabilités horaires ne prédisposent pas à une organisation stable des temps de la vie quotidienne. Ils peuvent même se révéler excluants pour qui ne peut à la fois maîtriser ces changements d'agenda et adapter ses pratiques de mobilité. En d'autres termes, les habitants les plus fragiles sont aussi ceux qui doivent déployer des trésors d'ingéniosité pour faire face aux évolutions.

• *Vers une culture de la mobilité quasi généralisée ?*

Dans un contexte de déplacements moins routiniers, plus complexes, moins prévisibles, la qualité de la vie dépend de plus en plus de la maîtrise des compétences de mobilité sociale et physique, et, plus largement, de l'acquisition d'une culture de mobilité¹⁴. L'injonction à la mobilité généralisée qui en résulte se traduit par une norme dont

14. J. Urry *et al.*, « Le nouveau paradigme de la mobilité », in D. Kaplan et H. Lafont (dirs), *Mobilités. net*, Paris, LGDJ, 2004.

le niveau croît continuellement, sans que les compétences individuelles en mobilité suivent nécessairement¹⁵.

La reconnaissance d'un droit au transport tel qu'inscrit dans la LOTI de 1982 ne suffit plus, la proximité du réseau de transport public ne garantissant pas un déplacement de qualité. Ce droit doit être doublé par un droit à la mobilité, «un droit générique dont procèdent de nombreux autres droits (accès au logement, au travail, à l'éducation, à la culture...)¹⁶». La qualité de vie au quotidien du citoyen dépend pour partie de ses capacités de navigation dans des espaces-temps complexes qui lui permettent de satisfaire ses aspirations à la mobilité, sur le plan physique (se déplacer), social (accéder) et virtuel (naviguer).

La participation à la vie urbaine est ambivalente, à la fois acquisition de compétences de navigation urbaine et potentiellement excluante pour ceux qui ne les possèdent pas. La différenciation croissante des régimes temporels engendre des tensions fortes. Ces dernières se traduisent par des perceptions variées de la part de populations qui disposent d'un fort «capital mobilité» et de celles qui subissent les déplacements comme une contrainte. L'injonction à la mobilité peut devenir anxiogène pour certains, les conduisant à des mobilités de repli sur des territoires connus et souvent limités.

En outre surgissent parfois des conflits dans l'usage des espaces-temps urbains, selon les lieux et les moments, entre mobiles et immobiles, actifs et inactifs, résidents et temporaires... La forte mobilité de certains peut occasionner des confrontations inédites entre «la ville qui travaille, la ville qui dort et la ville qui s'amuse¹⁷». Des questions de mixité sociale et culturelle peuvent se poser qui appellent à un travail de fond sur des règles de civilité adaptées à des espaces-temps de transport devenus autant de morceaux de ville en mouvement.

L'aspiration croissante des personnes à l'autonomie peut par ailleurs menacer la cohésion sociale et territoriale de la ville. Ainsi, l'explosion

15. Jean-Pierre Orfeuill (dir.), *Transports, pauvretés et exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, L'Aube, 2004.

16. François Ascher, *Les Mobilités urbaines : des enjeux sociétaux et politiques en partie nouveaux*, conférence Mobilité et Cohésion sociale, UATI/Metropolis, UNESCO, 2004.

17. Selon la formule consacrée de Luc Gwiazdzinski in *La Ville 24 heures sur 24*, L'Aube, 2004.

des mobilités subies, liées à l'éclatement des temps quotidiens, peut accentuer le risque de dilution du lien social avec, pour conséquence, un renforcement d'inégalités et d'exclusions, voire la constitution de nouvelles ségrégations. La mobilité devient une préoccupation constante :

- des populations, résidentes ou temporaires, pour lesquelles la maîtrise de leurs espaces-temps quotidiens reste un enjeu quotidien¹⁸;
- des opérateurs de transports, pour qui elle conditionne toute intervention sur les espaces, les temps urbains et l'accessibilité à la ville, en vue de renforcer la cohésion sociale et territoriale;
- des acteurs économiques, pour qui elle devient un paramètre décisif d'implantation en fonction des circuits d'échange, de production et de distribution, mais aussi des possibilités d'accès pour les employés. Les « plans de déplacement entreprises » constituent une première étape en ce sens, ainsi que les travaux sur des dessertes locales spécifiques. Colomb'Bus à Colombes, P'Tit Bus à Nanterre et Bus du Port à Gennevilliers sont à ce titre des exemples;
- des collectivités locales, pour qui elle signifie attractivité des territoires, de tous les territoires.

En effet, « les pratiques de mobilité jouent un rôle majeur de révélateur des transformations des rythmes de la vie quotidienne, qui posent des problèmes nouveaux à l'organisation de la ville et des transports¹⁹ ». À travers les mobilités sont mises en jeu les accessibilités de tous aux activités urbaines et les rapports aux territoires vécus :

- les mobilités font référence à des distances-temps, à la maîtrise des vitesses, des lieux et des codes sociaux du déplacement. Elles jouent sur une dualité entre diversité des pratiques et interactivité, liée aux usages potentiels de la ville qui motivent le déplacement;
- les accessibilités s'expriment en termes de réalités sociales et non seulement de kilomètres parcourus. La dualité porte ici sur une relation entre attractivité et disponibilité perçue des lieux et des activités;

18. William Grossin (1996) parle d'« équation temporelle personnelle » dans *Pour une science des temps*, Octarès, 1996.

19. Rapport Bailly au Conseil économique et sociale, *op. cit.*

- les territorialités renvoient à des recompositions des systèmes propres de lieux et d'activités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées. La dualité entre continuité et intelligibilité territoriales vise à mettre en regard territoires et programmes d'activités.

Apparue d'abord dans les villes, cette culture de la mobilité tend à se diffuser sur l'ensemble du territoire. Elle engendre des pratiques de mobilité qui agissent sur les formes urbaines et sur les localisations résidentielles par un effet d'étalement temporel (temps d'accès à la ville et à ses services) qui peut renforcer l'étalement urbain (distance au centre). Il convient de penser les systèmes de mobilité et de transport dans les quartiers de la politique de la ville en intégrant ces points, dans la mesure où la mobilité peut, potentiellement, jouer un effet correcteur par rapport à d'autres inégalités (territoriales, sociales...), en jouant de la complémentarité entre évolution de la ville et des transports.

• *Territoires de la mobilité*

La mobilité ainsi définie n'est pas a-territoriale, mais la notion de territoire évolue pour prendre en considération les lieux de la mobilité. Ces derniers peuvent être des territoires en mouvement, des véhicules, ou des territoires fixes, des lieux d'accès aux réseaux ou des lieux de croisement. Ces territoires de la mobilité sont des lieux d'intensité urbaine dans la mesure où les flux qui y circulent et les échanges qui s'y produisent en font des lieux singuliers. Historiquement, depuis le XIX^e siècle, les gares ont joué ce rôle de condensation de l'intensité urbaine, désormais incarné par les centres commerciaux plus que par les centres-villes traditionnels. Les transports ne sont plus de simples moyens pour aller d'un point à un autre, mais des lieux et des temps de la vie quotidienne.

Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur ces évolutions, mais plutôt de constater que les centres commerciaux entrent en concurrence avec les centres-villes traditionnels, surtout en soirée et les fins de semaine où ils constituent une destination attractive. Non seulement ils drainent des flux, mais ils organisent aussi les mobilités en offrant des centralités alternatives qui sont autant d'espaces de vie. Les systèmes de transport ne peuvent ignorer des demandes de mobilité

liées à l'attirance exercée par ces lieux, sous peine de les abandonner à la voiture particulière. Toutefois, cet avènement d'une société des mobilités soulève de nouvelles interrogations sur des lieux d'intensité urbaine dont l'attractivité temporelle peut se révéler porteuse de risques nouveaux pour la tranquillité publique.

• *Un défi pour l'organisation des transports publics*

En synthèse, la mise en évidence de mutations sociétales majeures, qui se traduisent en nouveaux rythmes urbains, représente une opportunité pour reposer des questions de découplage et d'innovation dans le domaine des systèmes de transport. Trop souvent fondées sur des logiques catégorielles (des catégories abstraites de population), zonées (des quartiers administratifs plus que des territoires de vie) et thématiques (des découpages analytiques qui appauvrissent les raisonnements), les politiques publiques souffrent du syndrome du « mille-feuilles » qui les rend inopérantes. Un changement de perspective reste à effectuer pour mieux prendre en considération la complexité sociale, économique et technique de la vie quotidienne.

Sur la base de ces analyses, les préconisations du Conseil national des transports en 2001²⁰ s'appliquent plus que jamais : mieux connaître les évolutions des rythmes urbains et apprécier leurs effets sur l'organisation des transports afin de sensibiliser les acteurs et d'alimenter la réflexion et l'action collectives ; innover dans les services à la mobilité et à l'accessibilité dans le cadre d'une approche globale et multi-modale des déplacements ; enfin, mettre en place de nouvelles formes de régulation publique combinant initiatives locales et cadrages nationaux pour définir et mettre en œuvre des politiques de gestion des nouveaux espaces-temps urbains capables de concilier qualité de la vie pour chacun et respect des équilibres économiques, écologiques et sociaux.

Une démarche d'innovation

Fait incontestable mais souvent décrié, la ville peut être porteuse d'espérance, de liberté et d'émancipation ou d'exclusion. Elle peut être un vecteur de progrès économique et social associé à des innovations

20. *Nouveaux Rythmes urbains : quels transports ?*, rapport Bailly-Heurgon au Conseil national des transports, 2001.

majeures, notamment dans les systèmes de transport comme au XIX^e, les chemins de fer ou le métro. Actuellement, une nouvelle période d'innovation s'ouvre, avec de nouveaux systèmes de transport qui permettent de revisiter le problème de l'exclusion sociale afin de lui préférer une conception de la cohésion sociale dans une ville multipolaire. Toutefois, la variété des demandes conduit à penser que l'innovation portera autant sur les systèmes de mobilité que sur les systèmes de transport, sur les demandes autant que sur l'offre.

L'innovation sous toutes ses formes, sociale, économique et technique, devient cruciale pour inventer des solutions adaptées à des contextes inédits et à des attentes multiformes. Face aux enjeux contemporains de la mobilité urbaine (forte augmentation et rupture qualitative dans les mobilités quotidiennes, place de la voiture particulière, progrès technique, congestion urbaine et écologie, limites des ressources publiques), la période est propice à l'innovation dans les modes classiques de transport public, particulièrement dans les transports urbains de surface (bus, tramway, trolleybus, microbus, transports intermédiaires).

Ainsi, comme pour d'autres secteurs, l'économie du transport public repose de plus en plus sur sa capacité à concevoir et à réaliser de nouveaux produits efficaces, particulièrement au regard des problèmes de mobilité rencontrés par les habitants des quartiers de la politique de la ville. Les instruments d'évaluation classiques de l'économie des transports ne sont plus suffisants dans l'économie actuelle. Ils renseignent plus sur le passé qu'ils n'aident à construire l'avenir. Ils ne permettent guère de prévoir les ruptures et les innovations en cours, ni même, souvent, d'expliquer les réussites actuelles. Pourquoi cette situation ? À partir du moment où l'économie n'est plus basée sur l'utilisation des ressources physiques, les règles de l'efficacité sont bouleversées. Des facteurs de nature immatérielle sont devenus critiques, particulièrement la connaissance, dont la maîtrise conditionne la capacité d'une organisation à innover. Un modèle économique de la mobilité urbaine reste à inventer pour offrir un meilleur service tout en assurant son équilibre financier.

L'attractivité des transports publics

Traditionnellement, l'économie des transports publics a privilégié des notions comme l'élasticité du trafic (les clients) aux paramètres de l'offre (vitesse, fréquence, capacité) élargie à des paramètres de confort et plus récemment de « charme » (du tramway), sous-entendu des opérations d'urbanisme qui l'accompagnent souvent. Aujourd'hui, son contenu et sa portée se doivent d'évoluer. L'attractivité d'un produit « transport » dépendra à la fois des performances (mesurables) et de l'identité perçue, de « l'idée que l'on se fait » de ce produit. L'attractivité des transports publics est une question de sens à la fois pour les voyageurs, pour les territoires et pour les financeurs. Au niveau des quartiers de la politique de la ville, ces éléments se déclinent tout naturellement avec une attention particulière pour les demandes des habitants et pour les conditions territoriales de mobilité.

On peut considérer qu'un produit transport est attractif s'il répond à trois critères :

- 1) *L'attractivité commerciale*, qui se juge à la capacité d'attirer de nouveaux clients et de fidéliser les anciens en répondant à des demandes de maîtrise de la mobilité individuelle. En filigrane se profile une réflexion sur la place et l'organisation des transports publics face à de nouveaux rythmes urbains qui peuvent renforcer des effets de ségrégation urbaine qui, à leur tour, menacent la cohésion sociale et territoriale. L'innovation doit porter sur la conception de « nouveaux modes de transport » qui se démarquent des modes classiques en « adhérant » plus aux territoires traversés et en s'adaptant aux contextes urbains rencontrés. Pour des populations dépendant plus des transports publics que la moyenne nationale, l'élargissement de l'univers de choix est fondamental pour accéder à la ville et à ses services via un système de transport appropriable.
- 2) *L'attractivité politique* : pour les élus, un produit transport attractif est porteur d'un message urbain de partage harmonieux de l'espace public, de mixité sociale, tout en offrant une bonne couverture territoriale. Dépassant sa stricte fonction de transport, il devient un discours sur la ville, sur la cohésion sociale et territoriale entre les quartiers en difficulté et la cité. Ce système joue un rôle d'accom-

pagement et de valorisation de projets de rénovation et de transformation urbaine, et peut même devenir un vecteur d'animation urbaine. L'ambition des politiques de transport est autant de favoriser une accessibilité durable à la ville et à ses services que d'en réduire les conséquences négatives comme la congestion urbaine, les émissions polluantes, la consommation d'espace public rare, la ségrégation des espaces urbains.

- 3) *L'attractivité économique*: pour assurer sa pérennité, pour une bonne qualité de service, un système doit être économiquement performant. Sa mise en place se traduit par des augmentations de trafic conséquentes pour un niveau d'investissement généralement inférieur à ceux d'un tramway et un coût d'exploitation équivalent à une ligne de bus classique de bon niveau. Son équation économique est simple: dépasser largement les performances du bus classique pour un coût sensiblement inférieur à celui des modes ferroviaires.

Le développement mondial du Bus Rapid Transit (BRT) dans des villes et des contextes urbains hétérogènes (de Bogotà et Pékin à Los Angeles, villes du Nord et du Sud, villes denses et diffuses...) souligne son potentiel d'adaptation à des situations socio-économiques contrastées. Le BRT dépasse la question modale. Peu importe si c'est un bus, un tram ou un métro, ce qui compte c'est le service rendu aux usagers: qualité, vitesse, information, praticité. Ainsi, sa déclinaison dans les quartiers de la politique de la ville constitue un pari sur l'influence territoriale positive d'un système de transport novateur et sur son potentiel en matière d'autonomie individuelle des habitants des quartiers de la politique de la ville.

LE BUS RAPID TRANSIT (BRT)

- Nouveau symbole, nouveau concept

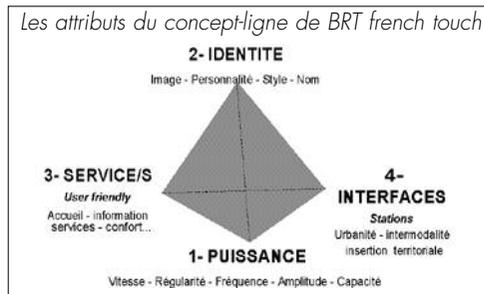
Face à l'explosion des mobilités, aux enjeux de soutien du développement urbain, aux contraintes des finances publiques, des villes ont mis en place des modes de transport nouveaux, hybrides entre bus et métro: des métros de surface²¹. Leur nom

21. *Rail & Transport* (n° 331) a consacré un dossier thématique au BRT: « Le bus joue au métro ». Aux États-Unis, le slogan est le suivant: « Think rail, use bus! ».

de code, BRT, est désormais incontournable. Né à Curitiba au Brésil, labellisé BRT aux États-Unis, ce concept est désormais mondial. Les contextes urbains dans lesquels il s'est exprimé soulignent sa capacité à s'adapter à des situations urbaines difficiles et à jouer un rôle de lien social.

Avant d'être un système de transport, le BRT est un symbole du renouveau des transports urbains de surface. Il illustre la montée en puissance d'un nouveau genre d'innovation dont le fondement n'est pas technique, même si la technologie reste importante. Souvent en site propre intégral, ces transports urbains de surface se différencient principalement par le design des stations et par l'image de lignes de bus à haut niveau de performance qu'elles projettent. Une ligne de BRT *french touch*²² est une ligne puissante, une ligne qui a (et qui donne) de l'identité, une ligne qui soigne ses interfaces, une ligne « *user-friendly* » (fiable, facile, attentionnée). Surtout, elle est tout cela simultanément.

Le concept de BRT *french touch*²³ est issu d'un atelier de prospective de la RATP, le club ASTUS (Avenir des systèmes de transport urbain de surface), qui allie à une prospective ouverte au monde, des échanges d'experts et un exercice de conception innovante, pour déboucher à terme sur des projets. Parmi les territoires de projets identifiés, les quartiers de la politique de la ville figurent en bonne place.



Le concept de BRT désigne un champ d'innovation d'un genre nouveau qui joue sur différents registres : social, économique, technique et politique. Les villes de Curitiba, avec le *Ligeirinho*, et de Bogotá en Colombie, avec le *TransMilenio*, représentent les exemples emblématiques de cette volonté de développer conjointement la ville et ses transports tout en respectant une équation socio-économique acceptable.

La politique de la ville peut se saisir de cette avancée pour concevoir à son tour des produits transports innovants, évolutifs en fonction des moments et des lieux.

22. La *french touch* se signale par une recherche de la perfection technique, une dimension culturelle, une approche systémique, ainsi que par un goût de la démonstration.

23. Le concept a pris le nom d'un « bus à haut niveau de service » (BHNS). Trois sont déjà en circulation : le Trans-Val-de-Marne (TVM), la ligne 4 à Nantes et le Transport est-ouest rouennais (TEOR), à Rouen.

Les exemples des dessertes de proximité de la boucle Nord des Hauts-de-Seine (Colomb'Bus, P'tit Bus, Bus du Port, River Plaza Bus) présentent certaines des caractéristiques des BRT *french touch*. Ces dessertes sont issues d'une volonté de concevoir avec les habitants de quartiers en difficulté (le quartier du Luth à Gennevilliers par exemple) un système de transport qui leur permettent d'améliorer leurs mobilités, tout d'abord localement, puis dans une logique d'élargissement des horizons de mobilité.

- **Faire événement avec le transport**

Le BRT *french touch* est un produit transport caractérisé par un haut niveau de performance quantitative (vitesse, débit), qualitative (qualité de service, accueil, confort), territoriale (ancrage local, insertion urbaine) et symbolique (effet d'image), performances élevées qui semblaient jusque-là réservées aux modes ferrés. En d'autres termes, l'ambition est de créer un système de transport qui valorise l'individu et rende plus agréables et plus efficaces ses mobilités. Dans la logique BRT *french touch*, le facteur identitaire est essentiel, que ce soit au niveau individuel (élargir les univers de choix), territorial (créer un effet d'adhésion qui valorise le territoire) et modal (créer un effet de rupture identifiant le système de transport). Dans les quartiers, le jeu sur ces facteurs peut renforcer l'appropriation du système de transport par les habitants, donnant une image différente du territoire. Il s'agit donc d'offrir un haut niveau de performance pour être attractif, cela sur quatre plans :

- *Quantitatif* : La vitesse, la régularité, la fréquence, l'amplitude, le débit restent des paramètres fondamentaux de la puissance d'une ligne qui exigent des systèmes de régulation, de sécurité et d'adaptation de l'offre à la demande. Pour améliorer la puissance du système, des moyens classiques existent du type de ceux mis en œuvre dans le cadre de Mobilien²⁴ : augmentation de la vitesse commerciale (couloirs, priorité aux feux), accroissement volontariste de l'offre (fréquence, amplitude), amélioration des matériels (éléments de confort), de l'accessibilité et technologies nouvelles et développement de démarches d'accompagnement (qualité, formation, relation de service et lutte contre la fraude).

24. Projet PDUIF d'amélioration du réseau principal de surface. Il s'agit de la concrétisation d'une des mesures phares du PDU de la région Île-De-France, à savoir l'identification d'un réseau de lignes principales de bus qu'il faut renforcer et fiabiliser. Plus de 150 lignes ont été identifiées comme faisant partie du « réseau principal de bus » à l'échelle de la région, dont 133 hors Paris intra-muros, nombre d'entre elles traversant des quartiers de la politique de la ville. L'objectif, à l'horizon 2005, est de faire de ce réseau un véritable « métro » de surface permettant une desserte de qualité de lieux stratégiques des zones urbaines couvertes, offrant aux usagers un moyen de transport collectif alternatif à l'automobile. Cet objectif pourra être atteint par une coopération entre la RATP (responsable de l'exploitation), les villes concernées (responsables de la voirie), le Syndicat des transports d'Île-de-France (autorité organisatrice) et les services de l'État (en particulier la préfecture de police).

– *Qualitatif* : Le BRT adopte une approche « *user-friendly* » (il n'existe pas de mot français aussi synthétique) du service qui intègre la facilité, la commodité, la lisibilité, le service attentionné, la qualité de l'information, le confort, l'agrément, les services complémentaires. Les technologies fixes et mobiles (Wi-Fi, site www.citefutee.com, information en station, PDA) représentent les ingrédients d'un environnement sans fil. La connectivité, l'animation potentiellement variable selon la ligne et l'horaire, éventuellement la personnalisation deviennent la règle au service des habitants dans une perspective de conseil en mobilité en temps réel. Une présence accrue des agents (convivialité), gage d'une hospitalité qui fait aussi respecter les règles d'usage de l'espace public (civilité, sécurité), constitue un saut qualitatif de nature à regagner la confiance des voyageurs potentiels. Les lieux de transport ouvrent à la fois sur le monde physique et sur le monde virtuel, reliant le quartier à la ville, favorisant en cela la participation à la vie urbaine, notamment événementielle.

– *Territorial* : La mise en scène du mouvement de ces BRT est particulièrement soignée, avec un concept de station de surface conçue comme une station de métro. Les échanges entre modes de transport sont améliorés, avec des nœuds de réseau qui deviennent des lieux d'intégration des mobilités physiques et virtuelles. À l'image d'une station de métro, la station de surface améliore l'intermodalité et fait de la ligne de bus un facteur de structuration des territoires. Le point d'arrêt joue un rôle d'interface avec la ville aussi bien qu'avec le transport. Il convient de compléter les acquis de l'intégration urbaine par un travail sur l'insertion territoriale, à l'image du tramway. Des relations partenariales sont à nouer avec la ville et les associations locales pour développer des modes nouveaux d'animation urbaine (sociale, culturelle). Lieux naturels d'intensité urbaine, les lieux du transit peuvent ainsi contribuer à recréer de l'espace public et du lien social.

– *Symbolique* : Une ligne de BRT *french touch* possède une identité et un style forts qui la distinguent du bus classique. La panoplie de moyens envisageables pour améliorer l'image d'une ligne de bus est large : nom, forme, couleurs des équipements fixes et mobiles, services. Les technologies de l'information et de la communication apportent du charme à la mobilité et au transport en les théâtralisant. D'autre part, elles donnent aux transports publics une image de modernité en prise avec la prolifération d'objets nomades (mobiles, baladeurs).

L'intention stratégique s'exprime de deux façons : la convergence et la concentration des moyens (évoqués précédemment) dans l'espace et dans le temps de façon à produire rapidement un réel impact perceptible par les voyageurs et les élus ; la différenciation, c'est-à-dire la décision de considérer une ligne de BRT comme un mode nouveau et de le symboliser comme tel. Une telle décision est à la fois un stimulant de l'innovation et la base d'un effet de rupture dans les perceptions des voyageurs.

En résumé, le BRT *french touch* se positionne comme un transport urbain de surface différent, à la fois très urbain (bonne relation au territoire), très humain (bonne relation des agents avec les voyageurs) et très technologique (bonne offre pour réguler, communiquer, s'informer, se distraire et s'instruire). ■

Initiatives

Montreuil-sous-Bois Le Taco', un mode de transport collectif et... écologique	104
Noisy-le-Grand Un plan pour secourir la copropriété du Prado	108
Angers, La Roseraie Restructuration foncière dans le cadre du projet de renouvellement urbain	114

Montreuil-sous-Bois

LE TACO', UN MODE COLLECTIF ET...



L'Association des amis des Taco', à Montreuil-sous-Bois, propose aux habitants un service de transport collectif, à la demande, 7 jours sur 7 de 9 heures à 19 heures. Des véhicules électriques, les «Taco'», accueillant jusqu'à six personnes, circulent dans toute la ville, offrant aux usagers une alternative aux autres modes de transport et en particulier aux véhicules individuels.

Commune de 90 000 habitants située en limite immédiate de l'est de Paris, Montreuil-sous-Bois est desservie par une ligne de métro et par onze lignes de bus. Cependant, pour se rendre de certains quartiers du Haut-Montreuil, où se trouvent la plupart des quartiers d'habitat social, au Bas-Montreuil, qui bénéficie d'un important développement économique et où sont implantés la plupart des services publics, il est parfois nécessaire de prendre deux bus. Certains quartiers sont très peu desservis et cet enclavement a des répercussions sur la mobilité des populations et, plus largement, sur leur accès à l'emploi, à la santé... Améliorer les transports collectifs entre les différents quartiers de Montreuil-sous-Bois est donc un enjeu essentiel pour la commune. Certes, des taxis sont présents, notamment près de la ligne de métro, mais le coût de la prise en charge et les tarifs kilométriques, plus chers en outre en banlieue qu'à Paris, rendent leur utilisation inaccessible financièrement, voire impossible lorsqu'il s'agit de trajets courts. C'est pour toutes ces raisons que la ville de Montreuil-sous-Bois a souhaité soutenir la mise en place d'un système de transport

DE TRANSPORT ÉCOLOGIQUE

L'Association des amis des Taco'
35-37, avenue de la Résistance
Boîte 101
93100 Montreuil-sous-Bois
Tél. : 06 86 66 11 71

collectif alternatif, souple et complémentaire à l'offre existante. C'est l'Association des amis des Taco', dirigée par des bénévoles et soutenue par la ville, qui propose ce service depuis septembre 2000.

« Allo, Taco' ? »

« Avec un simple appel téléphonique, un Taco' vous transportera où vous voulez dans Montreuil, dans les limites du territoire communal », vante le dépliant promotionnel. Pour utiliser ce service, il faut payer à l'association une adhésion annuelle d'un montant de 8 euros et acheter un ticket de 1,50 euro pour chaque trajet. Un adhérent qui croise un Taco' peut aussi le hélér dans la rue (« Hep! Taco! ») sans avoir réservé.

À l'origine, des taxis anglais, spacieux et facilement repérables, ont été utilisés; l'association gérait l'ensemble du service: le parc automobile et le personnel. Mais les difficultés de gestion de personnel et la pollution occasionnée par les véhicules anglais ont amené l'association à faire appel en 2002 à une filiale de la RATP, Mobicité, pour gérer le service.

Mobicité met à disposition huit nouveaux véhicules électriques. Équipés d'un plancher bas, ces voitures sont accessibles aux fauteuils roulants et aux poussettes. Ces nouveaux Taco' ont une forme « originale » et des couleurs vives – jaune et blanc –, ce qui les rend particulièrement visibles dans la ville. Une seule contrainte, l'autonomie de 60 km pour une vitesse de 30 à 50 km/h, ce qui implique que quatre Taco' roulent en ville pendant que les autres se rechargent.

Ces voitures ont déjà été expérimentées à Toulouse, Carcassonne, Nantes, mais sur des lignes régulières et non à la demande comme ici.

«Convivial, confortable, identifiable, écologique», les adjectifs ne manquent pas pour décrire les nouveaux Taco'.

Les dix conducteurs et conductrices sont tous Montreuillois. Recrutés au départ dans le cadre du dispositif «Nouveaux services, emplois-jeunes», ce sont tous des jeunes inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle auprès des services d'insertion municipaux. À cette équipe de chauffeurs s'ajoutent un chef de site et une standardiste qui planifie les courses des Taco' et avertit les chauffeurs, tous reliés entre eux par téléphones mobiles, en cas de modifications de rendez-vous.

Le budget de fonctionnement de ce service est de 450 000 euros. 30 000 euros sont issus de la vente des tickets et des cartes d'adhésion, le reste provient de subventions de la ville, des crédits de la politique de la ville, de l'État et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Pour acheter leurs tickets de Taco', les adhérents disposent de dix-neuf points de vente disséminés à travers toute la ville : des magasins, des associations, un foyer-logement, un centre de loisirs, l'office du tourisme, des restaurants, le comité des œuvres sociales... Le Monoprix, situé à la station de métro Croix-de-Chavaux, réalise 60 % des ventes de billets. À côté des adhésions individuelles, l'Association des amis des Taco' passe des accords d'adhésion aux personnes morales avec des structures comme la mairie, des commerces, les services de la protection maternelle infantile (PMI) ou le centre administratif de la BNP. Ces établissements achètent un stock de tickets qu'ils offrent ensuite à leurs clients ou aux employés...

Résultats

Avec 1 200 adhérents en 2004, les Taco' roulent toute la journée dans la ville. En 2003, 22 500 courses ont été réalisées. Ce service correspond aux besoins d'un large éventail de la population, dont des colégiens. Mais ce sont les personnes âgées qui utilisent le plus les Taco' : elles représentent 60 % des usagers. Le service répond également à son objectif d'assurer un transport pour les populations des quartiers les plus mal desservis, puisque plus de 30 % des adhérents habitent les zones urbaines sensibles (ZUS) du Haut-Montreuil.



Pour autant, le service n'est pas encore suffisamment « collectif », car le taux de remplissage est en moyenne de 1,4 personne sur les six places disponibles, alors même qu'une partie de la demande n'est pas satisfaite. Pour diversifier les usagers et rendre le Taco' plus collectif, l'association envisage de proposer des adhésions aux personnes morales à des restaurants d'affaires qui proposeraient des tickets de Taco' à leurs clients.

Cette capacité à mieux remplir les Taco' est un des défis de l'association. Le principe qui consiste à pouvoir héler le Taco' dans la rue ne fonctionne pas. C'est pourquoi l'association souhaite se doter d'un logiciel informatique qui lui permettra d'optimiser les courses des chauffeurs. Pour mieux satisfaire la demande, elle souhaite également élargir les plages horaires de 8 heures à 20 heures en semaine et de 9 heures à 24 heures les vendredis, samedis et dimanches.

Chaque année, des évolutions, des expérimentations tentent de toujours mieux adapter ce service urbain de transport de proximité aux besoins de la mobilité locale.

Noisy-le-Grand

UN PLAN
LA COPROPRIÉTÉ

Le Prado, l'une des seize copropriétés du quartier du Pavé neuf, à Noisy-le-Grand, a été construit en 1985. Dix ans plus tard, cette copropriété de 58 logements est particulièrement dégradée et rencontre de graves problèmes financiers. En mars 1999, le premier plan de sauvegarde de France est arrêté en Seine-Saint-Denis sur Le Prado pour tenter de remédier à l'enlèvement de la copropriété.

La démarche débute au cours de l'été 1995, lorsque la ville constate que les habitants n'ont plus l'eau courante et s'approvisionnent dans une citerne mise à disposition dans la rue. Elle demande alors au Pact Arim¹ de la Seine-Saint-Denis de réaliser une étude sociale, financière et technique sur trois copropriétés du Pavé neuf. L'ampleur des difficultés révélées par cet audit confirme les inquiétudes des pouvoirs publics. La copropriété du Prado est en effet gravement touchée, les dysfonctionnements de gestion et les dégradations du bâti s'accumulent, les ménages sont excessivement endettés. Les impayés de charges atteignent 193 000 euros et la succession des syndics ne

1. Le mouvement Pact Arim est né en 1951. Il a pour mission la lutte contre les taudis et l'aide aux sans-logis et aux mal-logés. À l'origine de ce mouvement : les centres PACT (Propagande et action contre le taudis), créés en 1942 (qui deviennent Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat en 1975) et l'Association de restauration immobilière (ARIM) créée en 1967. Le mouvement compte aujourd'hui 142 associations réparties sur tout le territoire métropolitain et les départements d'outre-mer. (Voir www.pact-arim.org).

POUR SECOURIR DU PRADO

*Direction de l'habitat et du logement
Hôtel de ville
BP 49
93161 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : 01 45 92 75 58
Fax : 01 45 92 78 66
E-mail : direction.habitat@
ville-noisylegrand.fr*

permet plus l'entretien des parties communes, d'autant que le syndicat en place est totalement défaillant. Les rares mutations foncières observées permettent de constater une chute des valeurs immobilières, générant l'arrivée de nouveaux propriétaires indécis comme les «marchands de sommeil» et de ménages encore plus précarisés. Le cycle de dégradation est à l'œuvre.

Cette situation est liée au fait que 70 % des propriétaires ont bénéficié d'un prêt d'accèsion à la propriété (PAP) à taux progressif. Les propriétaires, souvent issus de populations rencontrant des difficultés pour accéder au parc social (populations étrangères, familles nombreuses...), avaient été démarchés par des promoteurs peu soucieux de leur capacités financières réelles, leur présentant des plans de financements séduisants (aide personnalisée au logement (APL) incluse, charges minimisées...). Or, peu étaient sensibilisés au fonctionnement d'une copropriété et aux charges collectives qu'il fallait supporter. Avec le ralentissement de l'inflation, la progression des mensualités de remboursement de crédit et la crise économique des années 1990, le taux d'effort des ménages s'est considérablement accru, aboutissant à ces situations de surendettement et de non-paiement des charges.

La ville décide donc d'intervenir et sollicite le préfet de la Seine-Saint-Denis pour la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde. Celui-ci désigne, en décembre 1997, une commission d'élaboration composée du maire, du préfet, du président du conseil général, du président du conseil régional, du président de la CAF, du président du conseil syndical, du représentant de la Compagnie générale des eaux, du directeur de l'établissement de crédit immobilier Le Comptoir des entrepreneurs. Cette

commission, coordonnée par le Pact Arim 93 est chargée de rédiger le plan de sauvegarde de deux ans approuvé par le préfet le 16 mars 1999. À l'époque, il s'agit d'un nouvel outil, né de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Le préfet écrit alors aux copropriétaires: «*ce plan a pour objectif de permettre à l'immeuble de retrouver les conditions d'un fonctionnement normal grâce, notamment, à la réduction des charges de copropriété, la renégociation des dettes, la solvabilisation des impayés de charges et la mise en place d'un programme de travaux*». Six objectifs sont prévus dans le plan de sauvegarde: réduire le taux d'effort sur les emprunts immobiliers, réduire les impayés de charges par l'accès au Fonds de solidarité logement (FSL) et la création d'un fonds d'impayés de charges (FIC), programmer et solvabiliser des travaux d'entretien, améliorer la gestion et la maîtrise des charges, clarifier les structures juridiques des parkings souterrains, mieux informer les copropriétaires. La coordination et la mise en œuvre opérationnelle de ce plan est confiée à une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous) du Pact Arim 93 composée de travailleurs sociaux, de juristes, de chargés de mission copropriété. Une commission de suivi est désignée, composée des mêmes personnalités que la commission d'élaboration, auxquelles s'ajoute le directeur départemental de l'équipement. La Mous est financée à part égale par la direction départementale de l'équipement (DDE 93) et par la ville.

Pour répondre à sa mission, le Pact Arim 93 a rencontré 41 familles, dont 38 propriétaires occupants, à domicile ou lors de ses permanences. Un nouveau syndic, le cabinet Sabimmo, plus expérimenté face aux problématiques des copropriétés en difficulté, a entre-temps accepté de reprendre la gestion de la copropriété.

Réduire le taux d'effort

Malgré les modifications de 1998² fixant le taux des PAP à 7 %, le taux d'effort des ménages restait trop important. Pour le réduire, le Pact Arim 93 élabore un projet de rachat de la créance au Comptoir des

2. Depuis le décret n° 98-192 du 19 mars 1998, les charges de remboursement des acquisitions immobilières financées avec un prêt d'accession à la propriété sont allégées, sans frais. Les mensualités sont constantes et non plus progressives jusqu'à l'amortissement complet du prêt et le taux d'intérêt est plafonné à 7 %. La durée du remboursement n'est pas allongée.

entrepreneurs par un prêt d'un collecteur du 1 % patronal. Des négociations sont menées pour une dizaine de familles, mais seulement deux ménages peuvent en bénéficier. Au total, les PAP de 18 copropriétaires sont renégociés. Par contre, sept ménages ne peuvent réduire leur taux d'endettement. Par ailleurs, pour éviter l'arrivée de nouveaux « marchands de sommeil » la ville rachète un appartement et le Pact Arim 93 en acquiert trois en portage immobilier. Ces nouveaux copropriétaires intègrent ainsi le conseil syndical, le dynamisent et y apportent leurs compétences.

Maîtriser les charges

Le FSL est mobilisé pour 14 familles, à hauteur de 41 200 euros, sous forme de prêts et de subventions. L'octroi d'aides du FSL pour régler les dettes de copropriété est alors totalement nouveau et soumis à plafond de ressources. Le Pact Arim 93 propose donc de compléter cette aide par un FIC constitué par un prêt de la Caisse des dépôts, bonifié par une subvention de la ville. Force est de constater que, en 2002, seule une des familles n'a plus d'impayés. Le FIC n'a finalement pas été utilisé, car les trois propriétaires concernés ont vu leur situation changer : deux ont remboursé leurs dettes et le logement du troisième a fait l'objet d'une saisie immobilière.

Afin d'améliorer la maîtrise des charges, plusieurs types d'actions ont été engagées. Des compteurs d'eau individuels à pré-paiement par carte ont été posés, réduisant de 40 % les factures d'eau. Des réunions avec EDF sur les consommations individuelles électriques ont été organisées avec les familles.

Mais malheureusement, l'abandon du système des compteurs à carte par la Compagnie des eaux a obligé les copropriétaires à revenir, courant 2004, au dispositif initial.

Enfin, le chauffage électrique, en partie collectif à l'origine, avait été coupé peu après la construction de l'immeuble, faute de trésorerie. Suite à de nombreuses études, il est décidé de passer au chauffage individuel au gaz, entraînant de gros travaux financés par les aides majorées du plan de sauvegarde complétées par un prêt Petrofigaz bonifié à 100 % par une subvention de GDF.

Des procédures judiciaires contre des copropriétaires de mauvaise foi sont par ailleurs menées à terme et les copropriétaires de bonne foi acceptent des protocoles d'accord de paiement avec le syndic.

Ainsi, la situation financière de la copropriété s'améliore. Si les impayés demeurent élevés ils ont cependant diminué, passant de 193 000 euros en 1998 à 117 000 euros en 2002 malgré la reprise des charges d'entretien. Trente-et-un copropriétaires occupants sont toujours endettés, dont 15 ont moins de 500 euros d'impayés de charges, et 13 sont à jour. Des travaux importants, à hauteur de 825 000 euros ont été votés par l'assemblée générale du Prado, l'ensemble des subventions des collectivités territoriales, de l'État et de l'ANAH s'élevant à 500 000 euros, le reste étant financé par divers emprunts comme le prêt Pass-Travaux qui permet aux salariés de financer des travaux pour leur résidence principale dans la limite de 8 000 euros.

Programmer des travaux d'entretien

Le ravalement et les travaux d'étanchéité des terrasses sont en cours de réalisation. Arrêté initialement pour deux ans, le plan de sauvegarde a été reconduit à deux reprises, jusqu'en mars 2003, afin de permettre la perception des fonds nécessaires à la réalisation des travaux. Enfin, les copropriétaires ont désormais accès à leur parking. Sans entretien, ces parkings, qui constituent une copropriété distincte, avec la SA HLM SCIC Habitat, étaient devenus inutilisables pour les ménages du Prado. Les négociations du Pacte Arim 93 et du syndic avec SCIC Habitat ont abouti à la pose d'une porte d'accès commune sécurisée.

Par ailleurs, l'association syndicale libre (ASL), composée des copropriétaires du Prado, de la société HLM SCIC Habitat et de la ville, chargée de gérer les espaces extérieurs et les réseaux communs, ne fonctionnait plus. La séparation des réseaux a en partie eu lieu, mais les espaces extérieurs restent toujours à l'abandon, faute de moyens. Une démarche de gestion urbaine de proximité lancée par la ville en 2003 sur l'ensemble du quartier a permis de rouvrir ce dossier, resté inachevé à l'issue du plan de sauvegarde. La reprise en main de la gestion et de l'entretien, la résidentialisation des immeubles et la rétrocession partielle de stationnements à usage public à la commune

sont prévus en 2005. La dissolution à terme de l'ASL, bien que complexe, reste toujours envisagée.

Le bilan

Le cabinet de conseil Ville et Habitat a été mandaté par la ville de Noisy-le-Grand pour effectuer un bilan du plan de sauvegarde. En 2004, ce cabinet mentionne que *«le bilan du plan est jugé positivement par l'ensemble des partenaires»*, rappelant l'importance des difficultés de cette copropriété et le caractère expérimental de la démarche menée. Pour la Sabimmo, *«le plan de sauvegarde a permis à cette copropriété de reprendre un fonctionnement d'entretien normal»*. Cependant, l'ensemble des difficultés n'est pas résolu et le bilan de Ville et Habitat est nuancé : *«Sur le plan social, les objectifs ont été partiellement remplis en raison de la précarité structurelle des propriétaires, [...] les objectifs en termes de réhabilitation sont globalement atteints.»*

Parmi les préconisations de ce cabinet conseil, celle d'une stratégie sur l'ensemble des copropriétés afin d'élargir les problématiques à traiter a été reprise, puisque les seize copropriétés du Pavé neuf sont retenues pour une opération programmée de l'habitat (OPAH³) qui prévoit trois plans de sauvegarde pour sept copropriétés. Depuis ce premier plan de sauvegarde, de nouveaux outils sont à disposition comme les formations des copropriétaires du conseil syndical proposées par le conseil régional dans le cadre d'OPAH «copropriétés dégradées».

Avec 900 copropriétés en difficulté en Île-de-France, 40 000 à 45 000 logements en difficulté en Seine-Saint-Denis selon le Pacte Arim 93, les problématiques des copropriétés dégradées sont de plus en plus présentes. Cette première expérience à Noisy-le-Grand incite à un traitement plus profond et global, rappelant qu'une volonté politique locale forte constitue un élément crucial dans la réussite de tels dispositifs, nécessairement longs et complexes.

3. Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) : créées par une circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1977, l'OPAH est une procédure contractuelle résultant d'une convention passée pour trois ans entre l'État, le ministère de l'Équipement, une commune ou une intercommunalité et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui vise à revaloriser un quartier en intervenant sur le bâti et l'environnement, en coordonnant l'action publique et l'initiative privée.

Angers, La Roseraie

RESTRUCTURATION DANS LE CADRE DU PROJET DE RENOUVELLEMENT

« Le renouvellement urbain, et plus particulièrement les opérations de construction-démolition, reposent la question des sols, dans leur capacité d'urbanisation, dans leur structure de propriété et dans leur mode de gestion. Le découpage foncier reprend ainsi sa véritable place fondatrice du tissu urbain. » Ce constat de la SCET (Services, conseil, expertises, territoires) place la question foncière comme un des enjeux du renouvellement urbain. Filiale du groupe Caisse des dépôts, cette société intervient dans le conseil aux collectivités locales et aux sociétés d'économie mixte dans divers domaines dont celui du foncier.

La question foncière est une des préoccupations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Pour bénéficier de son soutien financier, les projets de renouvellement urbain (PRU) doivent contenir un plan d'évolution du foncier et des responsabilités de gestion qui en découlent, ainsi qu'un plan de parcellaire avant et après l'opération. Les PRU sont donc

FONCIÈRE

URBAIN

Jean-Damien Guillo
SCET

54, avenue de la Victoire
BP 70143

59444 Wasquehal Cedex

Tél. : 03 20 43 86 04

Fax : 03 20 47 38 36

www.scet.fr

l'occasion pour les élus de clarifier la question foncière, longtemps délaissée dans les grands ensembles. Au-delà, le renouvellement foncier permet l'évolution d'un quartier, une meilleure gestion des espaces et des modes d'intervention publique et privée plus efficaces. La SCET accompagne les collectivités dans ce processus de restructuration foncière nécessaire à la réussite du projet urbain, comme à Angers où elle intervient dans le cadre du PRU de La Roseraie.

Le quartier de La Roseraie est le dernier grand ensemble réalisé à Angers, à partir de la fin des années soixante. Il se compose de pavillons et de 4 500 logements sociaux où vivent 24 000 habitants. Le quartier accueille une zone d'activité, un lycée professionnel, un centre de tri postal, des espaces verts, des infrastructures sportives et un centre commercial situé en son cœur.

Le projet urbain était déjà lancé par l'opération de renouvellement urbain (ORU) du contrat de ville 2000-2006 d'Angers, car le quartier souffre d'une image négative liée à plusieurs dysfonctionnements : un parc social dégradé par le temps et le manque de réinvestissement d'entretien, un partage et un aménagement des espaces publics mal définis, une circulation interne mal adaptée aux besoins des habitants. Le programme fixe trois objectifs : réduire les inégalités et les risques d'exclusion par une diversification de l'offre de logement, faire du quartier un pôle de vie intégré à l'agglomération, changer l'image du quartier.

La ville confie la conduite du projet urbain à une société d'économie mixte, la Société d'aménagement et de rénovation d'Angers (SARA). En 2002, à la suite de marchés de définition, le projet de l'atelier Ruelle est choisi parmi les propositions des trois équipes pluridisciplinaires d'architectes-urbanistes sélectionnées. Il prévoit, entre autres, des réhabilitations, la démolition d'environ 160 logements sociaux (2 immeubles), l'arrivée du tramway, le désenclavement du centre commercial, des résidentialisations, la structuration de trois grands espaces publics, une redéfinition des circulations et du maillage des rues, une nouvelle organisation du stockage et de la collecte des ordures ménagères.

Le PRU de La Roseraie va profondément bouleverser le quartier pour des décennies. Aussi les élus ont-ils pensé que cette revalorisation devait s'accompagner d'une clarification foncière des espaces afin d'améliorer leur gestion et leur évolution dans le long terme. Après un appel d'offres, la ville et la SARA choisissent le groupement constitué par la SCET et le cabinet de géomètre Carré pour accompagner le PRU par un projet de renouvellement foncier afin de le rendre opérationnel. En effet, *« le renouvellement foncier soutiendra les objectifs du PRU, il permet de penser l'urbain en adéquation avec son évolution, ses usages par les habitants et avec sa gestion quotidienne par les bailleurs et la ville »*, explique Jean-Damien Guillois, directeur de projets à la SCET.

Les étapes du renouvellement foncier

Avant les propositions de découpage foncier, l'équipe de la SCET réalise trois types de diagnostic qui nécessitent la participation et la mobilisation de l'ensemble des partenaires. Un premier diagnostic, sorte de bilan technique, délimite les parcelles, identifie leurs propriétaires et met en avant les différentes contraintes. Il est appuyé par un plan topographique, avec relevé des réseaux, réalisé par le géomètre expert : le cabinet Carré. La Roseraie compte seize propriétaires différents, dont la ville qui assure une maîtrise foncière de l'ordre de 70 % et six bailleurs (environ 17 %).

Le deuxième diagnostic porte sur les usages. Il est réalisé par l'équipe de la SCET après plusieurs visites du quartier avec les gardiens d'immeubles, les services techniques de la ville, les professionnels du

contrat de ville. Il permet de comprendre le fonctionnement du quartier, de déterminer la partition de l'usage privé ou public des différents espaces, de repérer les cheminements piétonniers qui traversent les îlots résidentiels.

Enfin, le dernier diagnostic recense l'ensemble des acteurs de la gestion du quartier, leurs tâches, leurs modalités d'intervention, leurs secteurs d'intervention et leurs coûts ou moyens mis en œuvre. Forte de ces trois diagnostics, la SCET met en évidence, par des données objectives, les inadéquations entre la propriété, la gestion et l'usage des espaces.

L'étude montre des distorsions importantes. Les bailleurs, par exemple, entretiennent beaucoup d'espaces qui ne leur appartiennent pas. Pour une bonne appréhension du sujet, la SCET établit alors une hypothèse de répartition foncière sur la base des usages actuels, avec ses conséquences sur les modalités de gestion. Les acteurs réagissent, adhèrent ou désapprouvent cette nouvelle répartition, mais mesurent bien l'enchaînement usage, propriété, gestion. Cet éclairage sur les dysfonctionnements affine l'orientation des éléments de programme du PRU.

Cette expertise qui, dans un premier temps, appelle aux débats, permet d'adapter le projet urbain, de lui donner une valeur de programme, en provoquant des arbitrages sur la redéfinition des propriétés et les missions de gestion de chacun. Car elle est aussi conséquente d'un réaménagement des charges pour la ville et les bailleurs. Pour Jean-Damien Guillo, *« l'objectif est de rendre, avec la lisibilité du territoire, la responsabilité de chacun, et que les habitants sachent s'ils sont dans un espace public géré par la collectivité ou privé géré par leur bailleur »*. La concertation de tous les partenaires permet de trouver des solutions adaptées aux sites et aux usages. Par exemple, un des cheminements empruntés par les collégiens chaque jour passe à travers un terrain à vocation privée résidentielle. Vu la configuration des lieux, il a été proposé de laisser ouvert le passage de jour sans perturber des habitudes, mais de pouvoir le fermer la nuit. Pour les résidentialisations, et en particulier pour la réponse aux questions de la gestion et du parking, des ajustements progressifs amèneront à préférer, pour certaines résidences, des marquages symboliques de l'espace privé plutôt qu'une clôture hermétique.

Le foncier, outil de valorisation d'un territoire

Le renouvellement foncier s'inscrit comme un élément à part entière du projet urbain. Pour la SCET, il apporte des éléments fondamentaux au PRU : une refonte des pratiques et des usages, une nouvelle définition des espaces publics et des espaces privés, un remodelage de la structure viaire, une capacité de construction (équipements, logements et services), une stratégie d'évolution du quartier. Pour valoriser un territoire à long terme, il faut une vision évolutive du foncier ; c'est pourquoi la SCET raccroche le découpage foncier à la création d'îlots urbains. Le nouveau parcellaire privé ne doit pas être autant de « bulles privatives » autour des bâtiments existants, laissant l'espace public comme un espace résiduel. La constitution d'un espace public pérenne, laissant la place à un parcellaire organisé en îlots urbains, est l'enjeu du plan foncier. Mais la SCET veille à reconstituer des parcelles correspondant à des entités autonomes et viables qui donnent une capacité future d'évolution immobilière. Ainsi, si un bailleur souhaite construire un local à vélos, il lui faut un terrain suffisant. Pour ce faire, les parcelles doivent être larges et bien distinctes, pour une gestion plus simple, donc plus efficace.

Le PRU de La Roseraie est encore en cours d'élaboration. La SCET préconisera la marche à suivre mais c'est la SARA qui conduira la mise en œuvre du renouvellement foncier. Celle-ci se traduira par un rattachement à l'amiable précédé de négociations conduites dans le cadre d'une commission de renouvellement foncier à laquelle participent les partenaires concernés. La contractualisation entre le bailleur et la ville sur le foncier ne sera effective qu'après la concrétisation des travaux d'aménagement.

ANNEXE

CONSEIL NATIONAL DES VILLES

PROPOSITIONS EN FAVEUR DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

15 décembre 2004

Plus de 300 personnes – copropriétaires, administrateurs judiciaires, syndics, magistrats, avocats, bailleurs, opérateurs, aménageurs, urbanistes, bureaux d'études, ainsi que des élus, des représentants des pouvoirs publics, d'associations..., ont participé au colloque du 7 décembre 2004, à Clichy-sous-Bois.

Ils ont échangé sur l'efficacité et les limites des dispositifs existants, sur les actions et pratiques novatrices, et élaboré ensemble des propositions qui répondent à l'interrogation : « *Quelle action publique pour les copropriétés en difficulté ?* »

Ce colloque était organisé par la ville de Clichy-sous-Bois, en partenariat avec le Conseil national des villes (CNV), le conseil régional d'Île-de-France, le conseil général de la Seine-Saint-Denis, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en lien avec la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC-ministère de l'Équipement), la Délégation interministérielle à la ville (DIV), la mission régionale d'appui Droit et Ville et l'Association des responsables de copropriétés (ARC).

La plate-forme finale « Propositions en faveur des copropriétés en difficulté », élaborée lors du colloque de Clichy-sous-Bois, a été discutée et adoptée par le Conseil national des villes le 15 décembre 2004, ainsi que par la ville de Clichy-sous-Bois, la région Île-de-France, l'Association des responsables des copropriétés (ARC), la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et l'inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU).

I – Le contexte

Cette plate-forme a pour but de «sonner le tocsin», face au grand nombre de copropriétés en difficulté qui ne sont plus entretenues et se trouvent pour une large part d'entre elles en état de «faillite».

• *Que se passe-t-il?*

Le parc social loge 75 % des personnes pouvant y avoir accès, mais ne loge pas les 25 % restant qui doivent trouver une solution ailleurs :

- parce que certains candidats ont des revenus fluctuant dans le temps, à cause de périodes de chômage ;
- parce que certaines familles ont des ressources insuffisantes (c'est souvent le cas des familles pauvres avec enfants), ne vivent que grâce aux transferts sociaux et n'ont pas de revenus déclarés ;
- parce que certaines familles, très nombreuses ou polygames, ne trouvent pas de logement adapté dans le parc social ;
- enfin, parce que le parc social public ne peut, en l'état de la législation, loger les personnes et populations en situation irrégulière.

Nombre de demandeurs se trouvent donc confrontés à l'absence d'offre dans le parc public, mais aussi à la réticence de bailleurs et d'élus, peu désireux de rassembler dans les mêmes quartiers trop de familles en difficulté.

• *Quelles sont les conséquences d'une telle situation?*

Certains sont «hébergés», ou dans la rue, et d'autres se dirigent vers le parc privé dégradé, qui joue un rôle de subsidiarité «inversée». Celui-ci et, plus particulièrement, les copropriétés en difficulté se trouvent ainsi sollicités pour loger les populations les plus pauvres qui n'ont pas d'accès au parc social public dont elles sont, en quelque sorte, les oubliées. Ces familles achètent ou louent parfois fort cher des logements en très mauvais état, dans des immeubles qui ne sont plus ni gérés ni entretenus, faute de moyens ou de volonté.

La présence de marchands de sommeil et/ou de propriétaires bailleurs, plus soucieux de rentabilité locative que de l'entretien des immeubles, amplifie les phénomènes de dégradation.

Ce phénomène, qui s'inscrit dans une crise de logement sans précédent depuis celle des années 50, pose deux questions majeures :

- à qui incombe la mission de loger les populations les plus démunies et les plus fragiles ?
- qui peut intervenir, comment, à quelle (s) échelle (s) ?

• *Pourquoi la puissance publique doit-elle intervenir ?*

L'État, comme les collectivités locales, s'est longtemps interrogé sur sa légitimité à intervenir dans le parc privé en dehors de problèmes relevant de la santé publique. Mais aujourd'hui ce parc privé dégradé, devenu de fait un parc social, doit être investi par la puissance publique.

• *Plusieurs raisons fondent, en particulier, l'intervention de l'État.*

- Ces phénomènes structurels qui nourrissent la crise des copropriétés relèvent largement du politique et des pouvoirs publics (politique du logement, et notamment du logement social pour les plus en difficulté, maîtrise des taux d'efforts des familles pour se loger, politique d'immigration et d'accueil, réduction des inégalités, lutte contre la pauvreté et l'exclusion...).
- Les principes internationaux en matière d'habitat (cf. Habitat II, Istanbul), comme un certain nombre de textes et autres directives récentes au plan national, ont introduit le principe du « droit au logement décent pour tous », ainsi que celui de la mixité sociale. La mise en œuvre de ce droit et la garantie de son effectivité relèvent avant tout de la puissance publique et fondent la légitimité de l'État à intervenir, y compris quand il s'agit de copropriétés privées dégradées et du logement des plus démunis. Or, il est de plus en plus fréquent que cette volonté s'effiloche ou reste lettre morte sous prétexte d'un « Nous ne pouvons pas accueillir la misère du monde » ou du refus de la « solidarité intercommunale ». L'appel à la solidarité entre les villes pour construire des logements sociaux (article 55 de la loi SRU) n'est pas, sur la totalité des communes concernées, à la hauteur des résultats escomptés : certaines ont honoré leur engagement, d'autres pas. L'absence de volonté politique réelle et de luci-

dité, ont favorisé consciemment ou non, les tendances dites « naturelles », du repli sur soi et de la séparation entre riches et pauvres, renforçant les fractures territoriales et sociales.

- Les collectivités territoriales qui ont un taux élevé de logements sociaux et qui s'attachent légitimement avec les bailleurs à limiter les concentrations communautaires créatrices d'isolement, de rejets et de stigmatisation ne veulent plus être les seules à faire des efforts pour de nouveaux arrivants. Elles retrouveront néanmoins ces derniers dans le parc privé existant sur leur territoire.
- *Dans les cas où l'action publique est déclenchée pour les copropriétés en difficulté, plusieurs critiques sont formulées.*
- La puissance publique ne s'attache que trop rarement à rechercher les causes structurelles des difficultés des copropriétés. Elle se focalise sur le traitement des symptômes (dettes de charge des copropriétaires, créances « astronomiques » des fournisseurs d'eau ou de chauffage, dégradation du bâti...) plus facile à identifier et à résoudre. Mais faute d'une réduction des causes, la situation se redresse ici ou là, pendant qu'elle s'installe ailleurs.
- La culture des acteurs publics conduit la puissance publique à n'intervenir le plus souvent, que lorsque les difficultés sont particulièrement graves et menacent l'ordre public. Les pouvoirs publics ne sont pas prêts ou mûrs pour envisager la prise en compte de dynamiques et de processus de fragilisation dans une démarche plus préventive. Ainsi l'ANRU n'intervient-elle que pour les copropriétés en difficulté avérée sans aucune possibilité d'action pour les copropriétés en danger; leurs propriétaires comprennent mal d'être les laissés pour compte de l'effort de rénovation urbaine.
- Les pouvoirs publics manquent de pugnacité et d'outils pour intervenir et réguler ce qui constitue un véritable marché, très lucratif, de la pauvreté au bénéfice d'acteurs privés, dénués de tout scrupule.
- S'il semblait acquis depuis des décennies que « les riches vivaient en copropriétés et les pauvres dans le logement social », aujourd'hui ce n'est plus vrai. Les plus pauvres vivent dans le parc privé, devenu parc social de fait. Les habitants qui vivent dans ces grandes copropriétés

y accèdent en rêvant d'habiter un jour dans de l'habitat social, or ils n'y accéderont probablement pas. Face à la réalité, les collectivités territoriales ont commencé à agir de façon plus précoce ou plus préventive, alors que l'État est encore hésitant.

II – Les propositions du colloque de Clichy-sous-Bois

Les propositions de cette plate-forme tiennent compte d'un état des lieux croisé entre des copropriétaires et leurs représentants, des opérateurs, des institutions, des praticiens de la copropriété en difficulté, des collectivités territoriales.

Les propositions qui suivent sont le fruit d'un travail et d'une mobilisation collective, de débats et enfin d'une intelligence partagée pour imaginer des solutions adaptées et novatrices.

Deux propositions s'imposent :

- > L'État et, avec lui, tous les acteurs publics concernés doivent décider d'intervenir en faveur des « copropriétés en crise » dont la situation n'est pas encore dégradée et d'insérer ces actions dans le cadre du renouvellement urbain.
- > Le concept de « copropriétés en crise » doit être précisé afin de permettre la mobilisation des intervenants et des financements de façon précoce et préventive. Il faut évaluer les besoins et les volumes de ces financements pour les inscrire dans les budgets. Ces interventions et financements de la préservation et de la sauvegarde des copropriétés doivent trouver leur place au sein des actions de rénovation urbaine.

Les autres propositions sont classées en trois catégories : actions précoces, actions préventives et actions curatives.

Les propositions suivantes sont à mettre en œuvre en association les unes avec les autres, en fonction des situations, qui ne sont jamais identiques. Les pouvoirs publics sont souvent tentés, du fait de l'ampleur des chantiers, de la mobilisation requise et des coûts, d'en sélectionner une ou deux, mais ce choix est toujours insuffisant pour résoudre des crises en profondeur. Il est impératif que, suite à une analyse globale, soient ajustées des solutions, variées, cohérentes entre elles et avec les différents niveaux d'actions.

III – Actions précoces

- > Organiser une veille « active » par la constitution d'outils de connaissance sur l'ensemble des copropriétés à l'échelle territoriale adéquate.
- > Mettre en place un système d'alerte et désigner un correspondant copropriétés dans chaque municipalité concernée.
- > Créer des lieux ressources sur les copropriétés dégradées: échange de pratiques, information, formation, assistance technique.
- > Promouvoir des outils légers (expertises, diagnostics simplifiés mais complets) dont il convient de préciser les méthodes, le déclenchement, le mode de financement et les conséquences. Ces diagnostics sont indispensables pour des mesures graduées de soutien.
- > Mieux mobiliser les présidents de tribunaux de grande instance dans le cadre de l'article 29-1¹ et leur donner les moyens de faire établir des diagnostics pour les copropriétés « signalées ».
- > Habilitier des syndicats de redressement et établir des référentiels professionnels.
- > Ne pas judiciariser les problèmes, mais mobiliser en amont les moyens de règlement non contentieux des litiges: médiation, conciliation... et prévoir leur financement par les comités départementaux d'accès au droit (CDAD), présidés par les présidents des tribunaux de grande instance.
- > Faire connaître et développer les actions de médiation, promouvoir la création de postes d'agents d'insertion habitat (médiation pour le paiement des charges, pour l'appropriation des projets de redressement et de sauvegarde, pour les conflits de voisinage ou d'intérêts).
- > Développer et financer les actions de formation des copropriétaires et des conseils syndicaux, pour renforcer leur rôle et leur efficacité.
- > Prendre en compte l'impact de la vente de logements sociaux (HLM), notamment les risques de création de nouvelles copropriétés en difficulté, si ces ventes se portent sur les patrimoines les moins valorisés.

1. Prévoyant la désignation des administrateurs judiciaires provisoires.

- > Prendre la mesure des risques d'une promotion massive de l'accèsion très sociale, tant pour la situation des ménages fragiles que pour les impacts possibles sur la dégradation des copropriétés sensibles.
- > Intégrer de manière explicite dans les politiques régionales² la question du droit au logement des ménages les plus démunis, et la nécessité (en particulier pour la région Île-de-France) de produire une offre de logements adaptée, équitablement répartie sur le territoire régional, notamment par l'application de la loi SRU et son article 55.

IV – Actions préventives

- > Informer les futurs acquéreurs des obligations des copropriétaires et des modalités de fonctionnement des copropriétés.
- > Rendre obligatoire pour les notaires le signalement au Procureur de la République de l'absence de syndic, constatée à l'occasion d'une vente.
- > Rendre obligatoire la création d'un fonds de travaux et mettre en place un produit bancaire défiscalisé, pour ne pas pénaliser les copropriétaires qui constituent cette épargne.
- > Intégrer, dans le calcul du taux d'effort de l'acquéreur lors d'une demande d'emprunt immobilier, les charges de copropriétés et le coût du rachat du fonds de travaux.
- > Réformer la législation et la fiscalité pour dissuader et poursuivre pénalement les copropriétaires indélicats et les marchands de biens qui exploitent la misère humaine.
- > Inciter à l'individualisation des compteurs d'abonnement pour les fournitures (eau, électricité, gaz) pour assainir les comptes des copropriétés et responsabiliser les consommateurs (notamment en cas de production collective d'eau chaude).
- > Ouvrir le Fonds de solidarité logement (FSL) au financement des dettes irrécouvrables dans le cadre d'une procédure civile de surendettement (le FSL relèvera des conseils généraux dès le 1^{er} janvier 2005).

2. En lien avec les conseils d'agglomération et les structures intercommunales.

- > Flécher impérativement les allocations et autres aides pour le logement vers le paiement des dettes de la copropriété pour éviter les détournements : délégation par les propriétaires/allocataires, tutelle aux prestations logement...
- > Mobiliser les comités régionaux du logement sur la question des copropriétés en difficulté pour la mise en place d'une politique commune (État/Région/EPCI³/Départements) en amont des dégradations, et ainsi réellement préventive.

V – Actions curatives

- > Repenser l'action de l'État et les outils d'intervention pour les copropriétés en crise dans le contexte de la décentralisation des politiques de logement et de l'habitat et des futures délégations de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements. Clarifier ainsi les responsabilités et leurs articulations, les arbitrages financiers de répartition des crédits, les solidarités de territoire, les cohérences d'ensemble.
- > Allonger la durée des plans de sauvegarde (actuellement de cinq ans, leur durée pourrait être portée à dix-douze ans).
- > Dégager des financements pour des actions graduées en direction des copropriétés «vulnérables et en danger», hors OPAH⁴ et plans de sauvegarde, y compris pour leur accompagnement social.
- > Assurer un rythme régulier du versement des subventions publiques et garantir un premier versement de 30 % sur simple envoi de l'ordre de service adressé à l'entreprise.
- > Favoriser le guichet unique pour les travaux (ANAH⁵ + collectivités territoriales).
- > Développer les opérations de portage immobilier provisoire, pour éliminer les marchands de sommeil et remettre, après réhabilitation, les logements en vente sur le marché. Compte tenu de l'ampleur du

3. Établissement public de coopération intercommunale.

4. Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

5. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

patrimoine concerné, un portage foncier puissant est nécessaire et les communes seules n'en ont pas les moyens.

Un dispositif coordonné d'interventions foncières qui fait, entre autres, du portage immobilier provisoire, a été mis en place dans le Mantois, l'expérience pourrait être démultipliée, ou alors, les futurs établissements fonciers régionaux pourraient en être les supports.

- > Permettre la scission en volume de certains grands ensembles hétérogènes sur dalle.
- > Faire le bilan de l'impact de l'administration provisoire en France, revisiter et améliorer les procédures et outils judiciaires en matière de copropriétés en difficulté et ouvrir des chantiers sur: l'évolution de l'administration provisoire: habilitation, mission, aide légale, acteurs, financement, contrôle; les conditions d'adjudication des logements; la réforme de la procédure d'ordre; la lenteur des procédures judiciaires qui ne prennent pas en compte la nécessité de rapidité des décisions indispensables au redressement des copropriétés.
- > Ouvrir un chantier de « droit bienveillant » vis-à-vis des copropriétés en difficulté qui prévoit, comme l'organise la loi Borloo d'août 2003 sur le surendettement, un abandon total ou partiel des créances, permettant aux syndicats de copropriétaires de bénéficier d'une mesure de faillite civile. Cette mesure favoriserait le redémarrage sur des bases saines des copropriétés, ainsi que leur scission, mais n'exclurait pas de poursuivre individuellement les copropriétaires de mauvaise foi.
- > Faire le bilan, à terme, des dispositions existantes sur le séquestre immobilier prévues dans la loi de cohésion sociale pour lutter contre les marchands de sommeil.
- > Mettre à l'étude un dispositif (s'inspirant de ceux que prévoyait la loi du 1^{er} septembre 1948) pour obliger les propriétaires aux travaux d'entretien sous menace de plafonnement des loyers et dissuader ainsi ceux qui font commerce de la location de logements non entretenus.
- > Concevoir une politique pénale et fiscale vis-à-vis des marchands de sommeil qui achètent lors des adjudications, louent ou sous-louent sans bail et sans déclaration de revenus. Pour ce faire, mettre en

place, via les groupes d'intervention régionale (GIR), une coopération effective entre justice, police, gendarmerie, services fiscaux et douanes.

- > Élargir le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux copropriétés en difficulté hors plan de sauvegarde.
- > Instaurer un juge des copropriétés qui coordonnerait l'ensemble des interventions judiciaires en lien avec le juge du surendettement.
- > Négocier avec les barreaux afin que les avocats acceptent le regroupement des procédures pour éviter la multiplication coûteuse des contentieux et pour une plus grande efficacité pour les copropriétés.

Conclusion

Le colloque de Clichy-sous-Bois a ouvert le débat sur le logement des familles les plus défavorisées, mais plusieurs questions doivent trouver rapidement une réponse au regard du contexte actuel.

- N'existe-t-il pas une contradiction entre l'existence de copropriétés dégradées et la vente par des bailleurs de logements structurellement inadaptés et dévalorisés qui risquent de générer immédiatement des difficultés ?
- Les copropriétés laissées à la dérive ne constituent-elles pas *de facto* une manière irrégulière de gérer l'immigration et la précarisation des plus pauvres ?
- Comment maîtriser le relogement de toutes les familles pour ne pas favoriser le déport de ces familles vers les copropriétés dégradées et donc l'aggravation du problème à l'occasion des démolitions ANRU ?

Le débat sur le logement des familles les plus défavorisées doit se poursuivre, mais surtout aboutir à des orientations et des décisions claires. Qui va les loger et où ? Qui s'en sent responsable ? Quelle est la vocation du logement social ? Quelle est la vocation du logement privé ?

Si, en France, on ne sait répondre à ces questions qu'en termes de construction d'un parc social public, des expériences étrangères, de type coopératives d'habitat ou autres, montrent qu'un habitat favo-

risant réellement l'accès au logement de qualité, mixant les statuts, les revenus et les personnes, est possible hors parc social public. Ces expériences démontrent la capacité des habitants à prendre en charge, eux-mêmes, l'administration et le fonctionnement de leurs immeubles, la création de services collectifs (crèches, appartements thérapeutiques...).

Ces propositions et orientations nouvelles demandent que des réformes réglementaires, législatives soient engagées. Elles réclament la mise en place d'un chantier interministériel. Elles méritent que ce vaste chantier soit ouvert avec une nouvelle et pleine association des partenaires publics et privés concernés. Elles exigent que chacun prenne conscience de la gravité et de l'ampleur de la situation et décide en commun d'une action publique concertée pour les copropriétés en difficulté. ■

Éléments bibliographiques disponibles à Profession Banlieue

COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

BARON Myriam, MAGNY Florian, *Compréhension et mise en perspective d'un processus de ségrégation résidentielle: l'exemple de la Seine-Saint-Denis*, Université Paris VII, 2003.

HUSSON Marie-Pierre, GORRICHON Yves, LVOVSKY Marie-Christine, *L'intervention des organismes d'HLM dans les copropriétés en difficulté*, Villes et Quartiers, 1999.

LEFEUVRE Marie-Pierre, *Les copropriétés très récentes face à la dégradation: décisions collectives et relations entre acteurs dans trois copropriétés dégradées des années 1980*, Plan construction et architecture, 1995.

LEFEUVRE Marie-Pierre, *Pour une approche critique de la gestion territoriale de l'habitat*, Plan construction et architecture, 1999.

LEFEUVRE Marie-Pierre, *La copropriété en difficulté: faillite d'une structure de confiance*, Éditions de l'aube, Collection: Société et territoire, 1999.

MASSOT André, *La copropriété en Île-de-France. Phase II: méthodes de repérage et d'analyse des copropriétés en difficulté*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, 1998.

Ateliers sur les copropriétés en difficulté, Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France, 2001.

« Copropriétés dégradées, le devoir d'ingérence », *Diagonal*, n° 135, 1999.

« Copropriétés en chantier », *Les Cahiers du CR•DSU*, n° 14, 1997.

Copropriétés en difficulté: le plan de sauvegarde. Vol. 1 La démarche, Comité interministériel des villes, 1998.

Copropriétés en difficulté: le plan de sauvegarde. Vol. 2 Les actions, Comité interministériel des villes, 1999.

Fédération nationale des centres Pact Arim, *Agir dans les copropriétés fragiles*, Collection: Dossiers, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 2003.

Guide de l'intervention publique dans les copropriétés en difficulté, Délégation interministérielle à la ville, 1995.

L'expropriation, Collection : Les dossiers, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 2003.

« Les copropriétés des années 60, un parc très fragile : du diagnostic aux outils d'intervention », *Les cahiers du CR•DSU*, n° 4, 1994.

Traitement de l'habitat dégradé en Seine-Saint-Denis : demi-journée d'information et d'échanges, Direction départementale de l'équipement de la Seine-Saint-Denis, 2001.

• **Textes officiels**

Décret n° 97-122 du 11 février 1997 relatif aux modalités d'application du plan de sauvegarde d'ensembles d'habitat privé institué par l'article 32 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, Direction des journaux officiels, 1997.

Circulaire n° 2001-89 UHC/IUH2/30 du 18 décembre 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2002, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001.

Décret n° 2003-319 du 1^{er} avril 2003 relatif à l'intervention des organismes d'habitations à loyer modéré dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde et modifiant le code de la construction et de l'habitation, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2003.

Circulaire UHC/IUH2/6 n° 2003-21 du 21 mars 2003 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2003, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, 2003.

FONCIER

BESSET Anne-Marie, ANDREIEFF Micha, *Guide pratique : le foncier dans le projet urbain*, Villes et Quartiers, 1996.

DASSAS Alexandra, *La gestion des VRD (voiries et réseaux divers) et des espaces extérieurs dans les grands ensembles : exemples en Seine-Saint-Denis*, Université Paris I, Université Paris VIII, 2001.

La maîtrise du foncier : rapport intermédiaire, Conseil national des villes, 1993.

La maîtrise du foncier (II), Conseil national des villes, 1994.

Le foncier: mode d'emploi, Observatoire régional de l'habitat et du logement (ORHL) Rhône-Alpes, 2003.

« Le renouvellement urbain: comment associer les propriétaires? », *Diagonal*, n° 142, 2000.

Les mécanismes fonciers de la ségrégation, Association des études foncières (ADEF), 2004.

« Revalorisation foncière des quartiers d'habitat social », *Les Cahiers pratiques du renouvellement urbain*, n° 3, 2004.

TRANSPORT

ASCHER François, BRAUN Armand, DEMUTH Gérard, PETRELLA Riccardo, *Quand les transports deviennent l'affaire de la cité: parlons-en avec la RAPT*, Éditions de l'aube, 1999.

BAILLY Jean-Paul, HEURGON Édith, *Nouveaux rythmes urbains: quels transports? Rapport du Conseil national des transports*, Éditions de l'aube, 2001.

BELKHITER Nassera, *La Porte de Montreuil. Étude de l'interface Paris-Montreuil. Liens et échanges entre Paris et sa périphérie*, RATP, 2004.

BULOT Christine, POGGI Dominique, *Droit de cité pour les femmes*, Les Éditions de l'atelier, Les Éditions ouvrières, 2004.

CARPENTIER Cécile, DA COSTA Dalila, GUILLEMAIN Amélie, SANDER Agnès, THÉODORE Hélène, TRAN Xuan, *Se déplacer en ville quand on a entre 11 et 14 ans. Les cas de la cité des Cosmonautes et du centre-ville [Saint-Denis]*, RATP, 2004.

COSTES Laurence, *Immobilités, inégalités et management de la mobilité des étudiants en Île-de-France*, RATP, 2002.

DELATTRE Grégory, MONDON Anne-Laure, SANKHANE Mariam, SAUNIER Audrey, *Les femmes et la conciliation des temps. L'exemple de la ville de Saint-Ouen*, RATP, 2004.

DUHEM Bernard, GOURDON Jean-Loup, LASSAVE Pierre, OSTROWETSKY Sylvia, *Villes et Transports, 1991-1994, actes du séminaire*, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, 1994 et 1995.

FOULTIER Christophe, *Le prolongement de la ligne 13 du métro sur le secteur des Tartres: quelles implications dans le jeu d'acteurs et les projets futurs?*, RATP, 2002.

HARZO Christian, *Mobilité des populations en difficultés: connaissance des besoins et réponses nouvelles: document de synthèse. Appel à projets transports publics en inté-*

gration urbaine, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.

KOSTRÈCHE Julien, *Les transports au quotidien. Le regard des femmes*, Femmes en mouvement, les transports au féminin, 1997.

LOCHE Bernard (coord.), *Transports collectifs et inégalités territoriales: quelle coopération? Quelles solidarités? Quelles compétitions?*, Entretiens de Saint-Denis, 2004.

MICHAUD Véronique, *Le regard des femmes sur les matériels de transport public. Mais qu'est-ce qu'elles veulent... encore?*, Femmes en mouvement, les transports au féminin, Éditions Amarcande, 2001.

OFFNER Jean-Marc, «Le tramway Saint-Denis-Bobigny entre enjeux et usages: la décision à l'épreuve du territoire», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998.

ORFEUIL Jean-Pierre, *Stratégies de localisation: ménages et services dans l'espace urbain*, Collection: Le Point sur, La Documentation française, 2000.

ORFEUIL Jean-Pierre, *Transports, pauvretés, exclusions*, Éditions de l'aube, 2004.

Place aux femmes. Pour une approche sexuée des politiques publiques, collection: Les Cahiers, Profession Banlieue, 2004.

POYAUD Caroline, *Attractivité spatio-temporelle de la ligne de bus 153 entre La Plaine et le centre-ville de Saint-Denis*, RATP, 2003.

RODEL Benjamin, *Service urbain de proximité: «le 4^e réseau» de la RATP*, RATP, 2002.

YAPO Atiapo, GONON Cédric, NEVEU Florian, *Identification de la demande en transport en commun dans les quartiers nord du Blanc-Mesnil et de Dugny aux horaires décalés (22 heures — 6 heures du matin). Rapport final*, RATP, 2004.

La concertation dans les PDU. Pourquoi? Avec qui? Comment?, Collection: Dossiers, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 2003.

Conseil en mobilité: une nouvelle mission, un nouveau métier. Comment encourager les plans de déplacements pour les lieux d'activités, Collection: Références, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), 2003.

«Espaces, temps, modes de vie: nouvelles cohérences urbaines», *Urbanisme*, n° 323, 2002.

Île-de-France, *plan de déplacements urbains: avant-projet*, Plan de déplacements urbains (PDU), 1999.

Île-de-France, *plan de déplacements urbains: dossier d'enquête publique*, Plan de déplacements urbains (PDU), 2000.

« Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations », *2001 Plus*, n° 58, 2002.

Les politiques temporelles. Retour sur trois sites expérimentaux : Belfort, Poitiers et Saint-Denis, RATP, 2002.

Mémento pour la réalisation du volet déplacement dans un contrat de ville ou ce dont il faut se souvenir pour élaborer ce volet, Délégation interministérielle à la ville, 1994.

« Mixité, mobilité, pour quelle cité ? », *Fondations*, n° 13, 2001.

Mobilités urbaines : les enjeux, les problématiques de recherche en France et à l'étranger : séminaire international, juin 2001, Institut pour la ville en mouvement, 2002.

« Orléans : tramway et urbanisme », *Transports urbains*, n° 95, 1997.

« Planifier la mobilité pour libérer l'urbanité », *Diagonal*, n° 124, 1997.

Projet de développement territorial le long de la RN3. Présentation des projets recensés auprès de l'État, du département et des communes, Ressources 93, 2003.

Transports et déplacements dans les villes du XXI^e siècle : conférence nationale du 24 mai 1996 dans le cadre d'Habitat II, le sommet mondial des villes, Urbapress, 1996.

« Transports », *Urbanisme*, n° 289, 1996.

« Ville en mouvement : stratégies urbaines et transports, actes de la 19^e rencontre nationale des agences d'urbanisme, Bordeaux, décembre 1998 », *Urbanisme*, hors série n° 12, 1999.

• Textes officiels

Instructions relatives au volet déplacements dans les contrats de ville 2000-2006 et grands projets de ville, Délégation interministérielle à la ville, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement 2000.

Mise en œuvre du programme « Mobilité urbaine pour tous », ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, ministère délégué à la Ville, 2002.

DOCUMENT PUBLIÉ EN MAI 2005 - ISBN : 2-913125-55-7

Création-Réalisation : Claire Péraro (01 48 59 28 71) – IMPRESSION STIPA.

LE FONCIER, LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES ET LE TRANSPORT SONT TROIS QUESTIONS À LA CROISÉE DES ENJEUX URBAINS ET SOCIAUX. AU-DELÀ DE LEURS ASPECTS TECHNIQUES, ELLES INTERROGENT LA COHÉRENCE D'UN TERRITOIRE AU SERVICE DE L'HOMME. AUSSI DOIVENT-ELLES ÊTRE APPRÉHENDÉES ET DÉVELOPPÉES DANS LE SOUCI DE CONSTRUIRE UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN POUR LES HABITANTS.

LES POLITIQUES PUBLIQUES S'INTÉRESSENT DORÉNAVANT AU FONCIER DE L'HABITAT SOCIAL – LONGTEMPS CONSIDÉRÉ COMME «EXTRA» ORDINAIRE – POUR LE REMETTRE SUR LE MARCHÉ. QUELS EN SONT LES ENJEUX AU REGARD DES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ, DE LA RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER EN FRANCE ET DES POLITIQUES D'HABITAT À L'ÉCHELLE DES AGGLOMÉRATIONS, VOIRE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ?

LA COPROPRIÉTÉ, PATRIMOINE PRIVÉ, A ÉTÉ GREVÉE PAR VINGT ANS DE CARENCES DE POLITIQUES PUBLIQUES ET LE NOMBRE DE BÂTIMENTS DÉGRADÉS EN DROIT PRIVÉ EST DEVENU CONSÉQUENT. AUJOURD'HUI, GRÂCE À DES AVANCÉES LÉGISLATIVES, LES COLLECTIVITÉS DISPOSENT D'OUTILS POUR INTERVENIR. COMMENT FAIRE POUR RÉHABILITER SANS QUE LES POPULATIONS LES PLUS VULNÉRABLES QUI HABITENT CES LOGEMENTS NE SOIENT, À TERME, CONTRAINTES À PARTIR ?

PENDANT QUARANTE ANS, LES POLITIQUES DE TRANSPORT ONT FAVORISÉ LE TRANSPORT INDIVIDUEL AU DÉTRIMENT DU TRANSPORT COLLECTIF. LA BANLIEUE PROCHE A CONSTITUÉ DURANT CETTE PÉRIODE L'ANGLE MORT EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE DÉPLACEMENT. ET L'OFFRE ACTUELLE DE TRANSPORT PUBLIC CORRESPOND DE MOINS EN MOINS AUX

**PROFESSION
BANLIEUE**

C E N T R E D E R E S S O U R C E S

15, rue Catulienne - 93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

E-mail : profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org



EXIGENCES DES CITOYENS. LES NOUVEAUX RYTHMES URBAINS REPRÉSENTENT-ILS UNE OPPORTUNITÉ POUR REPOSER DES QUESTIONS DE DÉCLOISONNEMENT ET D'INNOVATION DANS LE DOMAINE DES SYSTÈMES DE TRANSPORT ?

Avec les interventions de Francis Beaucire, Céline Brodovitch, Philippe Darteil, Philippe Hermet, Dominique Laousse, François Salzgeber.