

n°2012-04

Décembre 2012

Collection des études

Renouvellement urbain

*Analyse bibliographique
et premiers éléments d'enjeux
en Poitou-Charentes*

L'essentiel



Direction régionale
de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement
POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Poitou-Charentes

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Édito

« Le renouvellement urbain, soit l'évolution de la ville sur elle-même, (...) est un phénomène permanent et nécessaire à la ville pour se moderniser ». Ce concept renvoie à la fois à un processus inhérent à la ville, un processus spontané, mais également à un renouvellement planifié fruit de l'engagement politique des autorités publiques contre les ségrégations sociales et spatiales dans des espaces dévalorisés. Sous le terme de renouvellement urbain, on englobe ainsi des situations diverses : la reconquête urbaine de territoires en friches, la réhabilitation urbaine de tissus anciens en voie de dégradation, et l'intégration urbaine de territoires en voie d'exclusion et de relégation .

Le renouvellement urbain est un changement profond de la morphologie urbaine d'un quartier qui doit répondre aujourd'hui à deux objectifs, revitaliser les secteurs dégradés tout en répondant aux exigences de gestion économe de l'espace. Dans cette optique, l'optimisation des opportunités de développement est prônée (recyclage de foncier, dents creuses...) au sein du tissu existant dans les grandes agglomérations mais également dans les centres bourgs.

Le thème de la reconstruction de la ville sur la ville est d'autant plus prégnant dans un contexte régional où le mode d'urbanisation est toujours dominé par celui de l'étalement urbain. Une des réponses à cet enjeu est de favoriser le renouvellement de la ville sur elle-même, de travailler sur le tissu urbain existant. Dans ce contexte, la DREAL s'est engagée dans un premier travail exploratoire pour réviser la définition de ce concept, pour en analyser les enjeux dans notre région. Cette première approche est ainsi la première étape d'un programme d'études sur le renouvellement urbain. Le partage des connaissances sur cette question est essentiel pour promouvoir cette reconstruction de la ville sur la ville dans les documents de planification et d'urbanisme.



Le renouvellement urbain : une notion polysémique

Le renouvellement urbain traduit le passage « d'un urbanisme de créations et d'extensions » à un « urbanisme de la transformation »¹. Il se présente comme un ensemble de démarches et de projets qui redessinent la ville de demain.

Deux modes d'urbanisation ont toujours cohabité : la croissance périphérique et consommatrice d'espace et le renouvellement de la ville sur elle-même, mais « les investissements les plus importants sont allés au profit de l'extension périphérique »². Le renouvellement urbain, mode d'évolution constant de la ville, touche aux différentes dimensions de ce qui fait la ville³ :

- La **dimension morphologique** s'intéresse plus particulièrement au recyclage immobilier des tissus bâtis et « consiste à s'intéresser aux montages d'opération immobilière, c'est à dire aux actions qui visent à la production et à la réhabilitation de produits immobiliers (habitat, bureau) ». Cette dimension intègre le processus de réhabilitation, de rénovation du bâti, on parle de renouvellement morphologique.

- La **dimension sociale** concerne des territoires en manque de dynamisme, affectés par diverses formes de dysfonctionnements socio-économiques.

- La **dimension environnementale** est abordée à travers le constat d'une ville diffuse, et consiste à retravailler sur le tissu urbain existant pour limiter le mitage de l'espace, et réduire les déplacements domicile-travail.

Les enjeux du renouvellement urbain pour les territoires de Poitou-Charentes

Le renouvellement urbain a été qualifié comme « le développement durable et multidimensionnel (immobilier, social, environnemental, ...) des espaces urbains » . Il s'envisage comme une composante du projet de territoire permettant de répondre à des enjeux territoriaux et de redynamiser certains espaces.

Les moteurs d'action des collectivités en termes de renouvellement urbain sont principalement de deux sortes : un potentiel important sur le territoire de disponibilités foncières au sein du tissu urbain existant et/ou la volonté de repenser le développement du territoire⁴. Le renouvellement urbain en tant que mode d'urbanisation se décline sous différentes formes en fonction des enjeux du territoire.

Historique

La reconstruction de la ville sur la ville a été organisée par les pouvoirs publics dès les années 1970 à travers les actions de réhabilitation des cités HLM avec le lancement du programme « habitat et vie sociale » et le premier plan banlieue. Dans les années 1990, les grands projets urbains (GPU) sont mis en place, auxquels succèdent les grands projets de ville (GPV), et les opérations de renouvellement urbain (ORU). Avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, du 1er août 2003, le terme de renouvellement urbain est délaissé au profit de celui de « rénovation urbaine » marquant l'action de l'État dans les quartiers présentant des difficultés socio-économiques.

Dans le cadre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, le renouvellement urbain est au cœur des politiques de la ville. Il y est abordé comme un élément de réponse au manque de logement, à la dégradation de certains quartiers, et au manque de mixité sociale, mais également comme une solution à l'extension non maîtrisée des espaces urbains. La loi prône « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ». C'est donc une approche plus globale de la notion de renouvellement urbain qui est exposé dans la loi SRU.

A travers les lois Grenelle, le renouvellement urbain est réintroduit comme facteur essentiel du développement d'une ville durable. Le renouvellement urbain, mode d'urbanisation, de transformation du tissu existant, participe ainsi au développement urbain durable des territoires.

1 - CHALINE (Claude), La régénération urbaine, PUF, Que sais je ?, septembre 1999.

2 - ADEF, Reconstruire la ville sur la ville, 1998.

3 - BONETTI (Michel), TUAL (Mélodie), LLORENTE (Marie), BAILLY (Émeline), « Les enjeux du renouvellement urbain durable », Rapport intermédiaire, CSTB, laboratoire de sociologie urbaine générative, juin 2011.

4 - AUDIAR, Six opérations de renouvellement urbain, juin 2007.

Le renouvellement urbain : un enjeu pour tous les territoires

A l'appui d'une typologie caractérisant l'urbanisation et la consommation d'espace en région, trois grands profils de territoires se dessinent au travers desquels les enjeux de renouvellement urbain vont être différents.

Les espaces centraux (classe 6):

Ce sont les pôles urbains majeurs et intermédiaires, mais aussi les espaces côtiers soumis à de fortes pressions foncières, et marqués par de fortes densités résidentielles et d'activité humaine.

Dans ces espaces, il existe un besoin foncier important. Le renouvellement urbain peut permettre de recréer une offre foncière au sein du tissu urbain existant en densifiant et en requalifiant certains quartiers. Ces actions permettent de conforter les centralités. La problématique de reconquête des espaces dégradés y est forte, notamment pour lutter contre la fragmentation socio-spatiale de ces territoires.

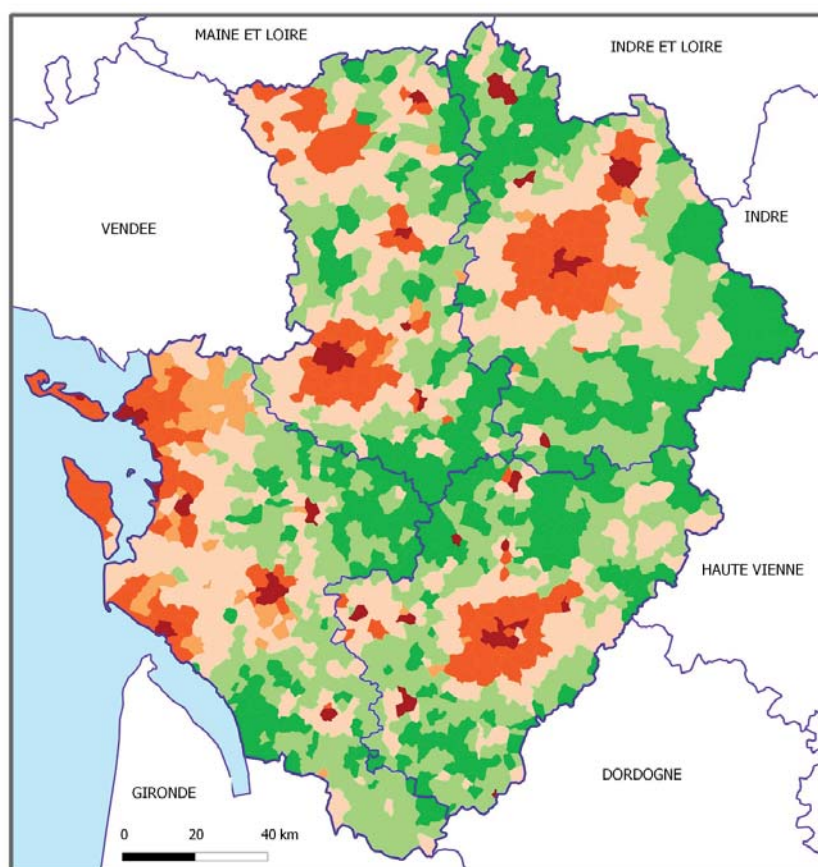
Des espaces périphériques en extension (classe 3, 4 et 5) :

Ces espaces connaissent un fort dynamisme de construction neuve (entre 14 et 34% de logements neufs entre 2003 et 2009) marqué par des densités résidentielles plus faibles que la moyenne régionale. Ce sont les espaces de fort étalement urbain. Dans ces espaces périphériques en extension⁵, d'après les travaux de l'école d'architecture de Lyon, il est possible de parler de renouvellement périurbain. La réflexion sur le tissu urbain existant permet d'y faire évoluer le modèle de forme urbaine (morphologie, implantation du bâti...), de penser différemment l'urbanisation périphérique notamment sur les fonctionnalités de ces espaces (introduction de services, d'activités économiques) et une action sur les déplacements (diversifier les modes, revoir la place attribuée aux stationnements).

Réinvestir le tissu urbain existant dans ces espaces de forte consommation d'espace permet de proposer une alternative aux extensions.

5 - DIAS (Dominique), LANGUMIER (Julien), DEMANGE (David), Mutabilité du périurbain, le modèle pavillonnaire face aux crises énergétique et environnementale, Les annales de la recherche urbaine, n° 104, Juin 2008.

Typologie - Urbanisation et consommation d'espace



Les profils de territoire

- Classe 1 } Espaces en perte de dynamisme
- Classe 2 } Espaces en perte de dynamisme
- Classe 3 } Espaces périphériques en extension
- Classe 4 } Espaces périphériques en extension
- Classe 5 } Espaces périphériques en extension
- Classe 6 } Espaces centraux

Conception : DREALPC/SECLA/DAU - mai 2012

Source : INSEE RP - Fichiers Majic 3
Filocom - Sitadel



Conception : DREAL Poitou-Charentes/SECLA/DAU - Mai 2012

Source : INSEE RGP - Fichiers Majic 3 - Filocom - Sitadel

Des espaces en perte de dynamisme⁶ (classes 1 et 2)

Ces communes se caractérisent par une ancienneté importante du bâti et un taux de vacance plus important que la moyenne régionale. Ce sont des territoires au développement urbain ancien où l'on trouve des formes d'habitat traditionnel. Dans ces espaces, le renouvellement urbain peut permettre :

- de recréer une offre de logement et des services de proximité en retravaillant sur l'habitat par des processus de réhabilitation, de rénovation et en réinvestissant les logements vacants ou anciens dans les centres bourgs.
- redynamiser des espaces délaissés, en renforçant des centralités existantes (revitalisation des centres - bourgs, réhabilitation de friches).

6 - DGuHC, Observation de l'habitat et analyse des territoires, Renouvellement urbain et mutabilité des tissus constitués, 2004.

Comment répondre aux enjeux de ces territoires?

Le renouvellement urbain, phénomène ancien inhérent à la ville, se traduit par différents processus de mutation urbaine.

Densifier et repenser les formes urbaines

Engager des actions de renouvellement urbain est un moyen de promouvoir des formes urbaines moins consommatrices d'espace (exemple de travail sur l'implantation du bâti) tout en préservant la qualité de vie des habitants. Cette densité permet de renforcer la centralité d'un territoire, et d'augmenter l'accès aux modes de transport et aux services de premières nécessités, limitant les déplacements.

La densification au sein des quartiers pavillonnaires, du fait des propriétaires privés, est un mode d'urbanisation spontanée. Les propriétaires décident de mettre à disposition une partie de leur parcelle pour la construction.

Ce phénomène fait l'objet d'une étude financée par l'Agence de la Recherche Nationale. Le « BIMBY » (build in my backyard) pourrait à terme contribuer au renouvellement des quartiers pavillonnaires et limiter l'étalement urbain en recentrant l'offre et la demande en logement sur les quartiers plus « proches » de la ville (première couronne d'agglomération, faubourgs ...)⁷.

D'autres analyses, réalisées par l'école d'architecture de Lyon, s'intéressent à l'évolutivité du modèle pavillonnaire, et au renouvellement de ces espaces

périurbains. La solution envisagée est de « densifier et diversifier à partir de scénarios évolutifs ». Des propositions sont faites à deux échelles pour le renouvellement de ces espaces périphériques⁸ :

- **A l'échelle du quartier** : combler les dents creuses, relier le bâti discontinu, surélever le bâti, introduire des services pour diversifier ces espaces mono-fonctionnels et diversifier les modes de déplacement ;

- **A l'échelle du bâtiment** : permettre l'évolution de la maison en fonction des structures familiales (répondant à la problématique de la diminution de la taille des ménages).

Densifier dans les quartiers pavillonnaires



Source : Sabatier B. Fordini I., *Densifier le pavillonnaire, études foncières*, n° 155, janvier - février 2012

7 - SABATIER (Bruno), FORDIN (Isabelle), *Densifier le pavillonnaire, Études foncières*, n° 155, Janvier Février 2012

8 - DIAS, op.cit.

Planifier le développement urbain

Les documents d'urbanisme comme le Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT), le Programme Local d'Habitat (PLH) et les Plan Local d'Urbanisme (PLU) sont des outils indispensables pour favoriser le renouvellement urbain en recensant les potentiels du tissu urbain existant et en fixant des objectifs de construction dans « le périmètre déjà urbanisé ». La question du recyclage urbain est posée englobant toutes les actions de réinvestissement du foncier à envisager.

Le renouvellement urbain permet ainsi de créer une offre foncière dans les espaces de forte progression démographique tout en limitant la consommation foncière pour satisfaire la demande en logements et en locaux d'activités.

Redynamiser un centre ville ou un centre bourg

Le renouvellement urbain peut s'accompagner d'une réflexion plus large sur « les enjeux de mixité et de proximité nécessaires à la vie d'un centre »⁹. Le renouvellement urbain se traduit alors par des travaux de réhabilitation du bâti ancien, de friches, de logements vacants. C'est l'occasion de redynamiser économiquement un centre en développant l'offre de services, et de favoriser la mixité sociale en diversifiant l'offre en logement (différents types d'habitat, locatif, logement aidé) pour répondre aux différentes étapes du parcours résidentiel.

Donner de la valeur aux espaces déqualifiés

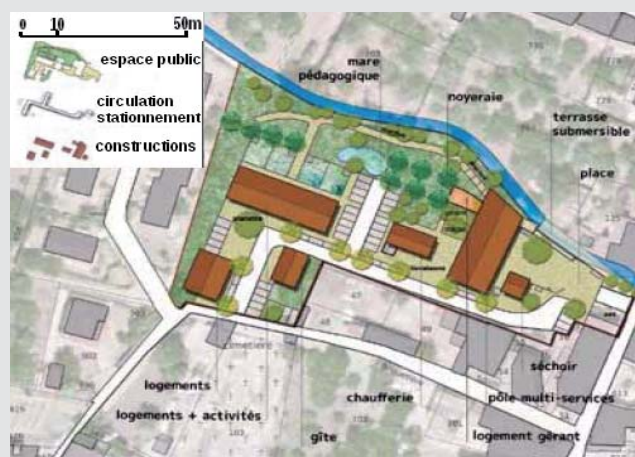
Le renouvellement urbain est envisagé par les politiques de la ville comme un moyen d'action sociale sur les secteurs dégradés cumulant des handicaps sociaux et économiques. C'est l'objectif poursuivi par l'ANRU. Pour lutter contre l'exclusion de ces quartiers et améliorer la qualité de vie des habitants, ce sont des mécanismes de démolition, de réhabilitation qui sont pratiqués. Il s'agit de la dimension sociale du renouvellement urbain. Ce type d'opération s'envisage sur le long terme. Le renouvellement urbain apporte dans ces quartiers un dynamisme et une valeur à la fois sur le plan esthétique, économique et environnemental.

Opération de revitalisation d'un centre bourg - Commune de la Rivière (38)



Source : DGALN, CERTU, Écoquartiers en milieu rural ?, Aménager durablement les petites communes, 2011.

Opération de revitalisation d'un centre bourg - Commune de la Rivière (38)



Source : DGALN, CERTU, Écoquartiers en milieu rural ?, Aménager durablement les petites communes, 2011.

9 - AUDIAR, Six opérations de renouvellement urbain, juin 2007.

Quels leviers d'action pour la mise en œuvre du renouvellement urbain ?

Les opérations de renouvellement urbain sont souvent des opérations lourdes et longues, ce qui s'oppose à la nécessité de répondre rapidement à la demande en construction neuve dans certains espaces. La revalorisation d'un quartier peut entraîner un processus de gentrification (hausse des prix du foncier suite à une opération de renouvellement urbain contribuant à l'embourgeoisement du quartier et à une relégation des populations en périphérie). Autant d'écueils à éviter pour développer le renouvellement urbain.

Mais, quels en sont les leviers d'action ? Ces différents leviers doivent être actionnés selon les caractéristiques propres du territoire, dans des temps concomitants ou séparés, ce qui conforte le constat de complexité de ces montages pour mener à bien un projet de renouvellement urbain. Ils feront l'objet de travaux spécifiques dans le cadre du programme d'études de la DREAL sur le renouvellement urbain.

La mobilisation des acteurs comme clé de voûte aux projets de renouvellement urbain

L'action des pouvoirs publics est essentielle pour la réalisation du renouvellement urbain sur un territoire. Au cœur du projet se situe un projet de territoire, un projet politique. En fonction des caractéristiques propres du territoire à renouveler et de l'action que l'on souhaite développer, le jeu d'acteur sera différent. Il sera plus complexe lorsqu'il s'agit de réhabiliter une friche urbaine ou de travailler sur du tissu urbain ancien à l'échelle d'un quartier. L'établissement public foncier (EPF) et l'ADEME ont ainsi des rôles spécifiques à jouer notamment dans le cas de reconversions de sites.

Mobiliser le foncier

Le foncier en tant que « socle physique des opérations d'urbanisme » (S. Guelton, 2010), constitue un levier important pour la mise en œuvre du renouvellement urbain, par son coût, sa disponibilité, sa maîtrise. La maîtrise des sols par les acteurs privés et publics assure la réussite de la réalisation de projet de renouvellement urbain. Les outils de l'action foncière tels que la ZAC, le DPU en sont les instruments clés.

Levier financier

Les projets de renouvellement urbain peuvent nécessiter des investissements financiers plus importants et la durée de réalisation est parfois très longue, car il s'agit de travailler sur du tissu urbain existant. La complexité des opérations entraîne souvent une durée aléatoire des opérations. Il devient alors difficile d'obtenir un bilan prévisionnel des coûts de l'opération¹ d'où la complexité des montages financiers. Pour répondre à ces problématiques, la caisse des dépôts et consignations a ainsi par exemple développé un éventail de services (préfinancement, portage financier...) sur certains territoires².

1 - PIRON (Olivier), Le renouvellement urbain : Analyse systémique, Puca, 2003.

2 - LAURIF, Op. Cit.

**Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Poitou-Charentes**

15 rue Arthur Ranc -CS 60539
86020 POITIERS cedex

Tél. 33 (0)5 49 55 63 63 - Fax. 33 (0)5 49 55 63 01

