



Observatoire Régional de
l'Habitat et du Logement
Rhône-Alpes

Réunion du 26 octobre 2001 - Intervention de Joseph COMBY

*Le rôle de l'intervention publique en
renouvellement urbain*

Réunion du 26 octobre 2001 - Intervention de Joseph COMBY

La réunion du 26 octobre avait pour thème ; « Le rôle de l'intervention publique en renouvellement urbain : enjeux et logique d'articulation des acteurs publics et privés pour agir en régulation du marché ».

Les questions soulevées étaient les suivantes :

Intervention publique, intervention privée : quelle est la place de chacun ? Comment encadrer l'intervention et encourager l'intervention des bailleurs sociaux en renouvellement urbain ? Comment orienter l'intervention privée vers des secteurs en recyclage urbain ? Comment organiser une articulation entre l'intervention privée et l'intervention publique dans des secteurs en marché ?

Voici les principaux enseignements concernant l'intervention de Joseph COMBY :

Agir sur le prix du foncier dans le contexte du renouvellement urbain

Pour Joseph COMBY la question de la mutabilité du foncier repose sur l'équation suivante :

$$(1) \quad VV = [PS - CC - CA] \times \text{cos}$$

- VV = Valeur Vénale d'un terrain
- PS = Prix de Sortie de ce que l'on va construire sur le terrain
- CC = Coût de Construction
- CA = Coût d'Aménagement (Du quartier, du terrain etc...)
- Cos = coefficient d'occupation du sol

L'objectif est de rechercher comment la Collectivité Publique peut intervenir sur chacun des termes de l'équation.

VV : C'est la valeur maximum au m² de terrain que le promoteur peut accepter pour que son opération soit équilibrée (Cette valeur est donc fonction du coût de sortie qu'il va demander) Cette valeur VV est à rapprocher de la valeur d'utilisation VU du terrain c'est-à-dire de sa valeur d'usage pour le propriétaire actuel (Exemple : valeur d'usage d'un entrepôt de meubles en périphérie, valeur d'usage d'un immeuble vétuste...). Soit VU cette valeur d'usage pour le propriétaire.

Deux cas sont envisageables :

Soit $VV > VU$: alors, pas de problème, la vente du terrain s'effectue de façon spontanée (il suffit que VV soit même seulement très légèrement supérieure à VU)

Soit $VV < VU$: C'est le cas général. Il n'y a également pas de problème si c'est vrai dans 99 % des cas dans le quartier. Le problème se pose, en effet, si, pour un quartier donné, $VV < VU$ dans 100 % des cas. Dès lors, il n'y a pas de renouvellement urbain, le quartier est hors marché. On rentre alors dans le processus de dévalorisation cumulative, du fait que rien ne se vend ni ne se construit dans le quartier.

Dans cette deuxième situation, seules des opérations publiques sont possibles.

Dans quelle mesure, peut-on intervenir sur les variables de l'équation (1) ?

1) - Agir sur VV : Le montant de la valeur vénale est un résultat (puisqu'il résulte du prix de sortie), donc il est difficile d'agir dessus. Cependant, on peut agir sur le « moment » de l'acquisition du terrain, donc du versement de VV. On intègre ici deux problèmes liés à VV, celui du risque (Dévaluation, retournement de conjoncture, la marge de risque a un coût) et celui du temps. On parle alors de « portage » de l'opération (La valeur au moment de l'achat est différente de celle à l'issue de l'opération). L'opération peut voir le jour au bout de deux ou trois années. Si c'est le promoteur (privé ou public) qui assume le coût du portage durant cette période, ceci va nécessairement induire une diminution de VV.

Il faudrait donc, pour avoir plus de chance d'atteindre VU, faire supporter le coût du portage par quelqu'un d'autre que le promoteur, la collectivité locale ou le propriétaire du terrain ?

On peut remarquer que le prix du temps est inférieur pour le promoteur public que pour le promoteur privé qui lui paie des frais bancaires (portage).

Il existe trois manières pour exonérer le promoteur (privé ou public) de ce coût du portage (risque + temps) :

- **Le paiement en dation :** le coût est supporté par le propriétaire du terrain, en contrepartie, à l'issue de l'opération il recevra en paiement une partie de l'opération terminée (Par exemple 3 logements du lot construit, des lotissements communaux se font en dation). Cette formule est avantageuse pour le promoteur dont le risque est réduit, il ne paie pas tout de suite et il a déjà vendu une partie de son programme. Cette formule est intéressante si le propriétaire est public et le promoteur privé.
- **Le système du bail :** la collectivité locale propriétaire propose un terrain à bail à l'opérateur ce qui a pour effet de solvabiliser la demande finale en permettant l'étalement du paiement dans le temps (Absurde en périurbain mais intéressant en milieu urbain où le prix du terrain est élevé (Ex. Opération d'aménagement sur emplacement d'une caserne, cas des hospices civils à Lyon)).
- **Le prix conditionnel** (Prix indexé sur le succès) : le prix de vente est un versement étalé dans le temps, il est, par exemple, indexé sur le chiffre d'affaires d'un commerce (Cette formule peut s'appliquer entre un grand opérateur public et de petits opérateurs privés, elle n'existe pas pour le résidentiel).

2) - Agir sur PS : Le prix de sortie dépend du programme (bureaux, logements...). C'est le marché qui décide quel est le programme à réaliser, donc on peut difficilement influencer sur cette deuxième variable. Cependant plusieurs paramètres influencent cette dernière : ce sont l'accessibilité en transport en commun (1), l'accessibilité en voiture particulière (2), l'image du quartier (3) (marquage social) et, enfin, les aménités du quartier (4) (propreté, espaces verts,...).

La collectivité locale peut jouer sur chacun de ces paramètres : on peut remarquer que les paramètres (1), (2) et (4) dépendent de la dépense publique et de ce fait peuvent augmenter le coût d'aménagement (CA) ainsi que la valeur d'usage (VU).

En ce qui concerne le paramètre (3), dans les quartiers hors marché (où il n'y a pas de renouvellement urbain, subissant le processus de vétusté cumulative) toutes les actions en faveur de la mixité sociale réduisent l'écart d'image entre population riche et population pauvre. En réduisant le marquage social dans les quartiers les plus riches, le marquage social des quartiers les plus pauvres s'en trouve réduit lui aussi. Néanmoins la ségrégation spatiale

s'effectue par le haut : ce sont d'abord les populations aisées qui opèrent leur choix de localisation, les moins riches s'installent là où les précédents n'ont pas voulu aller...

3) - Agir sur CC : Le coût de construction est exclusivement fonction du programme envisagé, il ne dépend pas de la localisation, on ne peut donc pas agir dessus.

4) - Agir sur CA : le coût d'aménagement doit être observé selon deux aspects, en premier lieu son montant, ensuite qui le supporte financièrement ?

Pour ce qui concerne le montant, il faut évaluer quel est le minimum de coût qui va occasionner un maximum de valorisation du quartier ? Combien le citoyen lambda sera-t-il prêt à payer pour habiter ce quartier ?

Ce n'est d'ailleurs pas forcément ce qui coûte le plus cher qui contribue à la meilleure valorisation.

Pour le payeur potentiel, plusieurs possibilités : le promoteur (on lui retire une partie de VV), le constructeur (destinataire final locataire ou accédant), le contribuable (local ou national) ou en fin l'utilisateur. En renouvellement urbain, on n'a pas intérêt à faire payer le propriétaire promoteur car ça a pour effet de diminuer VV. Pour rendre le quartier attractif, il n'est pas opportun non plus de faire contribuer le destinataire final ou l'utilisateur. C'est donc le contribuable, par le biais des budgets publics qui doit être sollicité.

5) - Agir sur le Cos : Historiquement les villes se renouvellent en se densifiant. Le renouvellement urbain s'accompagne toujours d'une augmentation de densité (C'est souhaitable en tous cas). Dès lors, il faudrait pouvoir augmenter le Cos, mais on ne peut pas le faire croître indéfiniment, car il induit également une hausse de CA (Coût d'aménagement).

Il s'avère donc nécessaire de mesurer le plus juste niveau pour le Cos de façon à ne pas engendrer de phénomène de rejet (Et un prix de sortie trop important). Par ailleurs vouloir augmenter la densité sans remanier le parcellaire est absolument inutile (En matière de Cos considérer un Cos légèrement inférieur au Cos existant est une bonne stratégie d'attente).

Vis à vis des dispositions de la Loi SRU, on observe quelques contradictions en la matière: La réalisation des PLU précède la définition des ZAC. Or il est préférable de négocier avec les propriétaires fonciers le périmètre d'une future ZAC avant qu'elle soit rendue publique et créée officiellement, ceci afin d'éviter les éventuelles contestations.

6) - Agir sur VU : Il faut veiller à ne pas agir à contretemps sur la valeur d'usage (ou d'utilisation). La majorité de l'espace du tissu existant considéré se trouve en effet hors marché, il faut donc se montrer prudent.

Dans ces tissus où il ne se passe rien depuis une dizaine d'années on peut conceptualiser 2 situations : Soit on n'est pas très loin du marché et un petit coup de pouce permettrait d'y rentrer, soit on en est très loin.

Dans le premier cas, la réalisation d'aménagements publics peut ramener dans le marché une série d'opérations qui sont limitées. Dans le second cas existe souvent un problème politique difficile et l'apport de quelques pots de fleurs ne résoudra rien.

On n'arrivera pas à agir simultanément sur tous les quartiers, il faut donc faire des choix, le saupoudrage est particulièrement inefficace. On peut noter, par ailleurs que le portage foncier créé de la dévalorisation (Ex. Immeuble muré en vue d'une opération foncière future dévalorise temporairement l'environnement immédiat).

Renouvellement urbain et Extension urbaine :

Une bonne échelle pour raisonner semble être le Bassin d'habitat. C'est à niveau que se forme le marché de l'immobilier. Il faut considérer également la notion de volume de quantité de demande solvable. A noter que cette demande solvable constitue une « donnée » au niveau du bassin d'habitat, alors qu'elle est une « variable » au niveau de la commune.

Pour infléchir la localisation de cette demande soit en renouvellement urbain, soit en extension urbaine, il est nécessaire, au préalable de lister tous les facteurs influants, notamment ceux qui ont trait à l'image et aux déplacements.

Constats et pistes de réflexion complémentaires :

- La différence essentielle entre les habitants urbains et les habitants périphériques réside dans la constitution des ménages. Les premiers sont plutôt des célibataires (riches ou pauvres), les seconds des familles. Quelle est la place des enfants dans le tissu urbain existant ? Si l'on veut changer la donne, quel conception du type d'habitat en milieu urbain peut-on imaginer ? On sait que la différence de densité entre une maison individuelle sur 2000 m² et sur 300 m² est supérieure à celle constatée entre une maison individuelle sur 300 m² et de l'habitat collectif. La réalisation d'habitat individuel dense semble donc à même de concilier les choix des familles et une densité accrue...
 - Ne pas confondre « Programme d'aide sociale au logement » et « Programme de logement social » : Vouloir systématiquement loger les plus pauvres dans du neuf est une aberration (On démolit aujourd'hui des bâtiments construits pour les plus pauvres et qui ne sont pas encore amortis...).
 - Ne pas se cantonner au domaine de l'Habitat : les logements ne constituent que 50 % de ce qui se construit. Les grands centres commerciaux, les sièges sociaux importants ne sont pas soumis au code de l'urbanisme, ils constituent pourtant un moteur puissant de l'Etalement urbain...
-