

## **Pour un Grand Paris de la rénovation urbaine**

**Nicolas Ledoux**

*Un Francilien sur huit vit dans une zone urbaine sensible. Ces espaces sont trop souvent oubliés lorsque les grands enjeux métropolitains sont discutés : alors que s'engage la définition d'un « acte II » de la rénovation urbaine et que le projet de Grand Paris se structure, la convergence des politiques doit être organisée.*

L'accélération des réformes et des projets dans le Grand Paris invite à s'interroger sur le processus de construction de la métropole et sur la faible place accordée aux quartiers de grands ensembles dans la stratégie globale.

Le désenclavement des quartiers défavorisés a été un enjeu important du débat sur le tracé du réseau de transports du Grand Paris : la boucle desservant Clichy et Montfermeil a même servi de caution « sociale » au projet de Christian Blanc. La politique du logement esquissée par la loi du Grand Paris de juin 2010 évite, en revanche, soigneusement de traiter la place des quartiers dans les objectifs régionaux : en ligne avec les objectifs du Schéma directeur de la région Île-de-France, la loi de 2010 fixe ainsi un objectif incantatoire de construction de 70 000 logements par an, sans aborder la question de leur typologie, ni de leur localisation, ni de la contribution spécifique des grands ensembles à cet effort métropolitain. La loi actuellement en discussion se penche plus précisément sur la question d'une politique du logement métropolitaine, mais les quartiers ciblés par la politique de la ville ne font l'objet d'aucun traitement spécifique. Grande absente du débat, la question du développement économique et de l'emploi dans ces quartiers est restée confinée aux contrats urbains de cohésion sociale, alors que se dessinait en parallèle la carte des « clusters » franciliens censés « repositionner » la métropole francilienne dans la compétition mondiale.

Alors que l'acte I du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) s'achève, tout se passe comme si ces quartiers vivaient à leur rythme, indépendamment de celui de la métropole. C'est un problème car, une fois terminée la remise en état du bâti, il reste à s'attaquer aux enjeux clefs : accès à l'emploi, réussite scolaire, présence des commerces, services publics... Cette « normalisation » des quartiers ne pourra passer que par leur arrimage aux logiques de développement métropolitaines<sup>1</sup>.

## **Pour un Programme métropolitain de rénovation urbaine**

À l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013, l'avant-projet de loi Lebranchu relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles offre une opportunité pour traiter de manière spécifique la place des grands ensembles dans le projet métropolitain.

---

<sup>1</sup> Les propositions qui suivent sont issues d'un rapport commandé par le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), et ont vocation à voir comment le Grand Paris peut être une opportunité pour ces quartiers. Voir Nicolas Ledoux, Laure Cardinal et Julia Watson (Algoé Consultants), *La rénovation urbaine au cœur du Grand Paris*, rapport du CES-ANRU, La Documentation française, juin 2013.

La proposition de créer un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) qui intégrerait la rénovation urbaine donne l'occasion de dépasser les objectifs quantitatifs en matière de construction neuve pour intégrer les questions de transformation et rénovation de l'habitat ancien, de diversification de l'offre et de renforcement de la mixité sociale dans une stratégie régionale globale. Garante du PNRU, l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) devrait contribuer à l'élaboration du SRHH et en particulier lui adjoindre un Programme métropolitain de la rénovation urbaine (PMRU).

Ce volet proprement francilien de l'acte II du PNRU aurait pour objectif d'édicter les principes directeurs et enjeux spécifiques aux Projets de rénovation urbaine (PRU) de la zone dense d'Île-de-France. En particulier, il pourrait revoir la logique de démolition/reconstruction et le principe du un-pour-un, en prônant la reconstitution de l'offre à l'échelle métropolitaine afin de rééquilibrer la répartition du logement social entre l'est et l'ouest du territoire francilien, sur le modèle de l'agglomération lyonnaise. D'un point de vue pratique, le transfert de la compétence logement à la métropole est une garantie pour la mise en œuvre de cette ambition.

### **Des projets de rénovation urbaine à l'échelle intercommunale, mieux articulés avec les projets du Grand Paris**

Le relogement des habitants dans le cadre de démolitions, la reconstitution de l'offre de logements, la gestion urbaine de proximité, la mise en cohérence des équipements et des services publics : tous ces actes clefs dans la conception et la mise en œuvre d'un PRU gagnent en pertinence et en force lorsqu'ils sont mis en œuvre à l'échelle de bassins de vie. C'est particulièrement le cas en Île-de-France où les communes sont à une échelle inadaptée pour mener des opérations urbaines de grande envergure.

Si les intercommunalités franciliennes venaient à se renforcer (même sous la forme de « territoires » comme le prévoit l'avant-projet de loi), l'obligation de conventionnement ANRU au niveau intercommunal devrait permettre de renforcer les liens des PRU aux pôles métropolitains. L'enjeu est particulièrement important : il s'agit de connecter les quartiers populaires aux zones d'emplois et aux équipements structurants du territoire (notamment les gares du Grand Paris Express). Le portage intercommunal systématique des PRU devra ainsi permettre de mettre en cohérence la politique de la ville avec les compétences traditionnelles des agglomérations en matière d'aménagement, de transports et de développement économique. Il est important que le législateur prenne ce dernier point en considération quand il définira plus précisément les compétences des conseils de territoire de la métropole.

### **Intensifier et diversifier les quartiers en rénovation urbaine**

Face à l'urgence des besoins en logements dans la région capitale se pose également la question du rôle des quartiers de grands ensembles dans la métropole, en particulier de leur contribution éventuelle à la mise en œuvre de la territorialisation de l'offre de logements (TOL)<sup>2</sup>. La mobilisation de foncier public est stratégique pour espérer atteindre l'objectif de construction annuelle de 70 000 logements, qui représente le double de la production actuelle en Île-de-France. Face à la raréfaction du foncier et la limitation de l'étalement urbain, les quartiers d'habitat social, en général peu denses, offrent des opportunités foncières non négligeables.

Dans la lignée des propositions des architectes de la consultation internationale du Grand Paris de 2008, « l'intensification » et la diversification de ces quartiers doit enfin être concrétisée :

- Aux abords des gares du Grand Paris Express, la densification ponctuelle du parc de logements viendrait contribuer à l'effort métropolitain de construction. Ces territoires pourraient même

<sup>2</sup> La TOL consiste en une répartition territoriale, établie par les services de l'État par bassin de vie, de l'objectif quantitatif de construction de 70 000 logements par an fixé par la loi du Grand Paris.

recevoir de manière prioritaire une partie de l'effort de reconstruction post-PRU : cela augmenterait l'offre de logements sociaux dans les territoires accessibles et connectés.

- En parallèle, l'intensification des quartiers en rénovation pourrait jouer un rôle stratégique à l'échelle locale si elle permettait d'accompagner le redéploiement d'un tissu commercial et économique souvent fragile et de créer de nouveaux équipements publics (scolaires, sportifs, de santé, etc.).

Pour les territoires d'habitat social figurant parmi les plus pauvres de la région, ce scénario « d'intensification » semble difficilement envisageable sans la mise en place d'une aide financière aux « maires bâtisseurs ». Cette contrepartie financière est évoquée dans plusieurs contrats de développement territorial (CDT), mais elle n'a pas encore fait l'objet d'un arbitrage ministériel.

### **Doter les futurs contrats de ville d'un volet emploi/développement économique**

L'enjeu de développement économique et d'accès à l'emploi des quartiers de grands ensembles est décisif. Loin d'être seulement lié au réseau de transport, le désenclavement dépend aussi de la formation et des capacités de mobilité professionnelle des habitants, ainsi que du rapprochement de l'offre et de la demande locales d'emplois.

Des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sur les territoires (GPECT) sont à engager sur les territoires de projet du Grand Paris, en lien avec les filières économiques portées par les CDT, à l'instar du CDT Roissy-Terres de France dans les secteurs du tourisme d'affaires et de la logistique aéroportuaire. De ce point de vue, la réforme de la politique de la ville va dans le bon sens puisqu'elle devrait conduire à systématiser la démarche de GPECT à l'échelle intercommunale ou du CDT, en articulation avec les projets de rénovation urbaine.

### **Intégrer les acteurs économiques et du logement à la gouvernance des CDT**

En matière d'habitat, la logique contractuelle des CDT ne fixe pas d'objectifs de requalification et de diversification du parc, à la différence des conventions ANRU. Dans l'élaboration des CDT, les acteurs ont donc d'abord eu tendance à laisser de côté les PRU, souvent considérés comme des « coups partis », avant de les raccrocher, souvent par opportunisme, dans une logique de sécurisation des projets et de leurs financements, en vue d'un acte II de la rénovation urbaine.

La loi du Grand Paris limite les signataires des CDT à l'État et aux collectivités territoriales : ainsi les acteurs économiques et de la filière logement (publics comme privés) ont rarement été associés à la définition du projet de territoire. Pourtant, ils sont les premiers garants de la faisabilité des objectifs TOL et de création d'emplois formalisés dans les CDT, et ils portent aussi directement certaines opérations contractualisées.

Même si la loi et le décret spécifique aux CDT n'imposent aucune forme de pilotage des contrats, compte tenu de l'effort d'investissement sans précédent consenti, l'État devrait davantage inciter les collectivités à associer de manière opérationnelle l'ensemble des acteurs économiques et du logement dans la mise en œuvre des CDT. Ainsi, le dispositif serait crédible et permettrait l'accélération des projets contractualisés. Cela constitue également une condition *sine qua non* à la définition d'actions pertinentes et réalistes pour inclure les quartiers de grands ensembles dans la dynamique du Grand Paris.

Il est aujourd'hui nécessaire de trouver de nouveaux modes d'action dans la construction métropolitaine à l'œuvre en Île-de-France. À l'heure où la question « pour qui ? » revient régulièrement au cœur du débat sur le Grand Paris, il est urgent d'intégrer les quartiers de grands ensembles à la réflexion métropolitaine, car de leur devenir dépendra aussi la réussite du nouveau Grand Paris citoyen et solidaire.

**Nicolas Ledoux** est urbaniste et économiste. Il intervient depuis 10 ans au sein du cabinet Algoé Consultants, où il est en charge du développement des activités en Île-de-France et sur le Grand Paris. Spécialiste du développement et de l'aménagement des métropoles, ses premières interventions sur le Grand Paris remontent à 2004, avec l'animation des travaux préalables à la Conférence métropolitaine. Il a ensuite successivement accompagné la mission Région capitale de Christian Blanc, le préfet de la région Île-de-France, puis la DRIEA sur le suivi de l'ensemble des projets de territoire liés au Grand Paris. Il accompagne actuellement l'élaboration de six contrats de développement territorial (CDT), qui sont tous directement concernés par des projets de rénovation urbaine et impactés par la création de la Métropole du Grand Paris.

**Pour citer cet article :**

Nicolas Ledoux, « Pour un Grand Paris de la rénovation urbaine », *Métropolitiques*, 6 novembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Pour-un-Grand-Paris-de-la.html>.