

« Comment relever le défi de la sobriété économique en aménagement opérationnel ? »

5 juillet 2018
Compte-rendu

1. Ouverture par les co-présidents Aude Debreil (EPA Sénart) et Nicolas Gravit (Eiffage aménagement)

Les deux co-présidents accueillent les participants pour cette seconde réunion du réseau national des aménageurs autour de son fil conducteur, la sobriété, qui doit être un enjeu fédérateur pour les acteurs de la filière de l'aménagement et pour ses territoires. La journée rencontre un franc succès avec près de 300 inscrits.

Les débats d'aujourd'hui porteront sur le défi vaste qui s'impose à chacun autour de l'objectif de maîtrise globale des coûts.

Aude Debreil indique que Julien Denormandie, Secrétaire d'État auprès du Ministre de la Cohésion des Territoires rejoindra le réseau vers 11h et participera à une table ronde. Le rapport d'activités du RNA lui sera remis en présence de Pierre Bousquet, ancien co-président du RNA.

2. Table ronde 1 : « Mise en perspective historique et internationale »

Animateurs : Aude Debreil et Nicolas Gravit

Les intervenants :

- **Excusé : Laurent Théry, urbaniste, préfet honoraire excusé**
- **Dominique Lorrain, directeur de recherche émérite au CNRS, LATTs, Ecole des Ponts Paris Tech**
- **Perrine Laon, directrice de l'aménagement et de l'urbanisme, ville de Grenoble**

Pour cette première table ronde Aude Debreil représente Laurent Théry retenu pour contraintes personnelles et dont elle rapporte les propos qu'il a bien voulu transmettre.

Cette première table ronde introduit le sujet de la sobriété à travers le regard rétrospectif de Laurent Théry qui a occupé une multitude de fonctions¹. Dominique Lorrain vient de produire l'ouvrage collectif « Ville sobre » qui aborde la question de l'épuisement des ressources de la planète d'un point de vue international. La ville de Grenoble apporte quant à elle son témoignage de collectivité engagée dans des démarches ambitieuses du point de vue de la sobriété.

La vision de Laurent Théry sur la sobriété

La sobriété « une attitude générale, voire une valeur qui va définir un rapport au bien public »

A la question de la vision qu'a Laurent Théry de la sobriété à travers son expérience opérationnelle à Saint Nazaire puis

¹ Directeur des services à Saint-Nazaire et directeur de l'agence de développement (1985 – 1995), directeurs des services de la communauté urbaine de Nantes (1996 – 2003), puis créateur de la SEM de l'île de Nantes devenue la SPL SAMOA depuis (2004-2010), directeur d'Euraille (2010-2012), préfet délégué au projet de création de la métropole Aix Marseille Provence (2012-2016)

à Nantes celui-ci répond que la **sobriété est plus une attitude générale, voire une valeur qui va définir un rapport au bien public. L'opération d'aménagement ne prend son sens que par rapport à un projet urbain.** C'est un processus ouvert, modulable, évolutif dans lequel la sobriété est un pilier du processus du projet urbain. Un projet urbain est un cheminement dans lequel l'espace public tient le projet, fait la ville et sera le fait générateur de la transformation urbaine. Les programmes immobiliers sont au second plan.

La sobriété se traduit par l'inscription du projet urbain dans son territoire, son histoire, sa géographie. Respecter les lieux donc est un facteur de sobriété ; cela signifie le refus de la table rase qui est une facilité encore trop répandue.

La sobriété, une choix décisif du maître d'oeuvre

Cette recherche de sobriété économique s'est traduite par des choix décisifs de maîtres d'oeuvre comme en témoignent

- la qualité du travail d'Alexandre Chemetoff sur l'île de Nantes qui s'est déroulé sur 10 ans pour un coût de 10 millions d'euros. Le plan guide élaboré tient le fil des opérations successives et permet l'adaptabilité du projet dans le temps ;
- le cas de la base sous marine de Saint Nazaire « verrue hideuse » pour laquelle Manuel Sola Morales a conçu une transformation la plus simple possible en proposant une rue qui montait sur la base sous marine permettant d'offrir un spectacle de la ville sur l'océan. Ce geste très simple apportait pourtant une transformation profonde du quartier ;
- le travail de l'atelier Ruelle par Gérard Penot sur la transformation dans le centre ville de Saint Nazaire de l'avenue de la République. La transformation opérée s'est concentrée sur la chaussée, la plantation dense d'arbres et une intervention sur l'éclairage.

Comment la ville de Grenoble aborde la question de la sobriété économique ?

La sobriété est une question nécessaire, indispensable et inévitable: **toute collectivité se doit d'être exemplaire dans sa gestion de la dépense publique. La sobriété est efficacité, recherche d'efficience de l'aménagement.** Mais avant tout il s'agit d'un choix politique que les techniciens mettent en œuvre.

Au sein de la ZAC de la Presqu'île entre Drac et Isère où se situe le CEA est menée une vraie réflexion pour que les bâtiments y soient le plus sobres possible en matière de consommation énergétique (68 % d'économie d'énergie, 80 % d'économie d'eau) ; le bâtiment ABC constitue pour Bouygues un démonstrateur dans ce domaine. A titre d'exemple, en matière d'aménagement, des économies sont réalisées par la suppression de la place de la voiture sur l'espace public, ce qui répond à une volonté politique forte.

Pour Dominique Lorrain, une approche sur l'analyse du cycle de vie et des comportements des usagers.

Parmi les 9 territoires étudiés 3 sont situés dans des pays émergents et 3 sont de gros projets.

En termes de méthode le choix a été de regarder la ville matérielle comme un méta objet public dont les effets sont à mesurer. **Il faut donc disposer des outils de mesures qui devraient permettre d'orienter les choix des pouvoirs publics. Il faut également observer la ville dans son ensemble, son coeur et sa périphérie.**

Parmi les grands éléments de constats, on peut retenir :

- la présence d'innovations quelles qu'elles soient (Vancouver et Genève sur le chauffage en cogénération par exemple) ne permet pas une économie suffisante des ressources. **Il faut donc accélérer le changement ;**
- une **meilleure coordination entre l'aménagement et les réseaux urbains est nécessaire** ;
- **l'importance prise par la phase amont**, la réalisation d'études ;
- **les économies sont également induites par la proximité**, qu'il faut donc rendre possible en la prenant en compte dès la conception.

Le projet de la « Ville parc » de Suzhou située à 100 km de Shanghai est présenté. La ville s'étend sur 288 km² et compte plus de 800 000 habitants ; c'est le fruit d'un partenariat politique entre Singapour et le gouvernement chinois.

Il en ressort une puissance de la planification déclinant les principes fonctionnels de la charte d'Athènes : réalisation première des infrastructures et réseaux viaires, des activités puis des logements. Cet aménagement illustre les limites du fonctionnalisme qui empêche les échanges courts.

L'exemple de symbiose autour de l'eau est également évoqué. Une centrale de charbon qui génère de l'électricité est présente sur le site et des boues humides sont produites par une station d'épuration. Suez a conçu une offre utilisant les excédents de chaleur pour chauffer les boues, l'eau recyclée est utilisée comme liquide de refroidissement. Du point de vue de l'opération on économise de l'eau, on protège des terres agricoles. Néanmoins l'énergie économisée représente seulement 2,65 % de la ville parc de Suzhou. C'est important mais ce n'est pas suffisant.

Perrine Laon indique que pour Grenoble les usagers sont au cœur de la ville et ses projets. En termes de méthode on fait **la sobriété au moment de la conception en co-construisant avec les habitants**. On s'aperçoit alors que les habitants sont assez sobres dans leurs demandes et cela implique de revoir les cahiers des charges à la baisse comme ce fût le cas dans la ZAC Flaubert.

Aude Debreil souligne que ce témoignage est intéressant pour les aménageurs : **la concertation permet de faire des économies !**

Comment se passe le travail entre la Ville, la métropole et les aménageurs ?

On est dans une métropole qui se construit. Le dialogue est parfois difficile bien qu'intéressant : il y a besoin de construire une complémentarité des actions de la ville et de la métropole dans l'aménagement.

Quels sont les principaux facteurs de réussite, limites et difficultés dans la recherche de sobriété ?

Pour Laurent Théry, **il est nécessaire d'agir sur la durée**. Les appels à projet pour lui ne s'inscrivent pas dans cette temporalité. Le second critère est **d'intégrer le projet dans une vision globale de la ville, de manière transversale, sous le portage politique des élus qui permettra de faire des choix sur les priorités à opérer**. Il met en garde sur la pensée du « ce qui est cher est beau » (philharmonie à Hambourg, Guggenheim à Bilbao). A Nantes le choix des Machines, qui a fait beaucoup débat à l'époque, est aujourd'hui une marque reconnue et un facteur d'attractivité majeur.

En termes d'enseignements Dominique Lorrain retient que **pour innover il faut une légitimité. Tout projet est une combinaison entre public et privé : c'est le socle de la conception**. La planification urbaine a un rôle majeur. Il faut développer des outils de mesure mais se pose la question de savoir si l'on est capable de mesurer et d'évaluer.

Pour conclure avec les propos de Laurent Théry, **l'aménageur n'est pas qu'un outil, c'est le porteur d'une vision urbaine**.

3. Table ronde 2 : Retours d'expériences sur les projets de Saint-Etienne

Animateur Témoin : Bruno Gouyette, directeur du projet petite ceinture ferroviaire, au sein du SG de la ville de Paris et ancien directeur des espaces publics à Montreuil

Intervenants :

- **Stéphane Quadrio, directeur de l'aménagement EPASE**
- **Julien Leclercq, architecte associé de l'agence Vurpas**
- **Loïc Parmentier, collectif Virage**
- **Yvan Okotnikoff, Atelier Georges**

Stéphane Quadrio témoigne des projets Manufacture et Plaine Achille : il s'agissait avant tout pour l'EPASE de « faire projet » ; la sobriété économique n'était pas l'objectif initial. La maîtrise d'oeuvre urbaine était assurée de 2009 à 2018 par Alexandre Chemetoff. Le choix de cette équipe s'était fait pour le caractère pragmatique de la démarche identifiant de petits leviers de projets sans passer par une phase de libération foncière préalable.

La question du passé industriel stéphanois comme une matière de projet a été également un critère de choix du projet en plus de la **philosophie de l'économie et de la mesure**.

L'EPA a engagé une première phase de **réalisation des espaces publics avec des matériaux sobres** (70€ du m²). En remettant les ouvrages à la collectivité les choses se sont compliquées car la Ville ne s'était pas appropriée le rythme de la démarche et sa philosophie. Ces espaces publics sobres sont apparus pour les services gestionnaires comme « pas finis » ou trop rustiques. Des tensions assez conséquentes se sont révélées autour de ces

aménagements. L'EPA a entretenu ces espaces pendant 2 ans et un travail a été engagé pour associer bien plus en amont les services de la ville et les accompagner en aval. Le modèle horticole prévalant à cette époque dans les services a été remis ainsi en question.

L'explicitation des choix opérés et aménagements réalisés est une condition nécessaire à la réussite de la vie d'un projet. Le travail itératif avec les services gestionnaires permet de rendre les aménagements plus efficaces.

Le maître d'oeuvre urbain a été choisi de manière collective en appréciant notamment sa capacité à dialoguer.

Comment a été reçu l'objectif de travail ?

Julien Leclercq de l'Agence Vurpas intervient dans un marché cadre d'une durée de 7 ans pour la reconversion de l'ancienne manufacture d'armes (batiment 30 000 m².) L'EPASE a bien interpellé l'équipe sur la notion des coûts.

En termes de méthode, **le diagnostic a constitué une phase très importante** souvent sous investie par le maître d'ouvrage pour construire la suite. Un pôle économie de 3 agents intégrés à l'agence a accompagné le projet de sa phase étude à sa phase de chantier. Il est spécifié par ailleurs que l'équipe ne travaille jamais en ratio, toujours en métré. Dans ce dispositif, **les architectes se considèrent comme des « intermédiaires discrets »**

Pour la maîtrise d'oeuvre urbaine, l'appel d'offre portait également sur la manière de prolonger une passerelle existante au dessus des voies ferrées pour relier le quartier de Manufacture avec Plaine Achille. La réponse à cette commande a consisté à concentrer l'effort sur la requalification du boulevard.

Yvan Okotnikoff de l'Atelier Georges a, quant à lui, proposé **des outils méthodologiques permettant un alignement des acteurs autant publics que privés**. L'outil de médiation expérimenté dans l'accord cadre de maîtrise d'oeuvre à Savenay a été à ce titre éclairant. Pour proposer une figure périurbaine de l'EcoCité Nantes Saint Nazaire un travail a été engagé avec les aménageurs présents sur le territoire, bailleurs, promoteurs, notaires et élus pour élaborer le plan masse.

L'enjeu consistait à proposer à la fois une offre d'habitat collectif crédible et acceptable dans un secteur pavillonnaire et de rendre l'habitat individuel plus performant et vertueux.

Pierre Bousquet demande si les coûts d'objectifs qu'il a connu dans la construction existent en aménagement. Stéphane Quadrio indique que les coûts d'objectif et le bilan du projet sont très présents.

Sophie Jannot DDT de la Vienne est surprise d'entendre parler de maisons individuelles dans un contexte d'EcoCité et d'économie de l'espace.

Sur l'habitat individuel la difficulté est de mettre en place des outils économétriques qui permettraient de développer différentes formes d'habitat. L'Atelier Georges teste le positionnement de produits immobiliers en dehors du marché sans trop savoir si cela va prendre. **Pour contrebalancer la prise de risque, des garanties sont prises en proposant des produits déjà présents sur le marché. Le travail a consisté à articuler et équilibrer les produits. Ce compromis économique ne signifie pas pour autant que la recherche de qualité dans l'offre de logements est absente.**

A titre d'exemples, Stéphane Quadrio précise qu'un programme de 1000 logements est à réaliser ce qui est une gageure dans la situation du marché à Saint Etienne. Certains secteurs sont identifiés comme peu denses pour offrir un produit concurrentiel au périurbain.

4. Table ronde 3 : Quels leviers mobilisables pour optimiser les dépenses d'investissement d'un projet urbain, tout en alliant qualité et attractivité ?

Animatrice : Sonia Guelton, enseignante chercheur à l'école d'urbanisme de Paris – université Paris Est, LabUrba.

Intervenants :

- **Emmanuel Weibel, directeur adjoint de la filiale aménagement du groupe Crédit Mutuel**
- **Delphine Négrier, co-gérante Alphaville, programmiste**
- **Julio Da Silva, Co-gérant Atelier LD**

Les leviers d'optimisation pour Emmanuel Weibel concernent l'organisation interne à l'agence puisque les gestionnaires traitent leurs dossiers de A à Z et sont ainsi responsabilisés dans leurs missions, dans des structures légères (3 à 8 personnes). Le travail est en co-conception pour trouver l'optimisation de chacun des projets en lien avec les spécificités locales en termes de conception urbaine, de prise en compte du tissu urbain existant, du marché immobilier. L'approche juridique est également fondamentale au regard du risque de contentieux.

Alphaville est une agence de programmation urbaine. **Son approche est systémique et intègre la question des recettes et des dépenses en phase de programmation** en particulier en ce qui concerne l'offre de logement pour laquelle un travail fin sur la typologie est nécessaire au risque de mal dimensionner les équipements publics.

Julio Da Silva indique que son agence travaille à la réalisation de projets de grande taille en interaction avec les ressources naturelles (l'eau) avec un objectif de qualité de vie et de viabilité financière.

Plusieurs exemples illustrent le travail réalisé :

- à Marseille la densification s'est opérée sur les zones déjà denses. Le système hydraulique créé a permis de protéger les populations du risque d'inondation. Ce projet a permis une économie globale de 6 millions d'Euros grâce à la gestion des eaux pluviales et offre un parc paysager pour la ville. **Ce projet a permis 20 millions d'euros d'économie en prenant en compte le terrain.**
- Une autre source d'optimisation peut venir dans le travail **du plan masse d'un projet** comme cela a été le cas pour une OAP d'une commune du Morbihan avec une simplification du schéma de voirie. L'économie réalisée est de 150 000€ tout en offrant un cadre de vie amélioré.

Julio Da Silva indique que le rôle du maître d'ouvrage permet d'aller au-delà de ce qui peut être attendu. Le besoin serait en revanche de disposer d'un **interlocuteur unique** qui centralise les demandes de l'État pour pouvoir obtenir des réponses plus rapides.

Alphaville travaille beaucoup sur **les équipements publics, leur mutualisation, leur polyvalence. Leur d'expérience montre que ce faisant on a un retour aussi bien sur le coût d'investissement que sur le coût de gestion.** Lorsqu'on réussit à mutualiser un centre de loisirs avec un équipement scolaire cela permet d'optimiser les surfaces et d'économiser 5 % de coûts de gestion. L'ouverture des gymnases à d'autres usagers est une autre piste qui a été mise en œuvre dans le Bassée Montois ou à Cayenne. La mise en commun des espaces collectifs est également source d'optimisation comme cela est proposé pour les équipements de l'ancien hôpital Saint Vincent de Paul.

Ce travail conduit néanmoins à créer **des postes de gestionnaires.**

En termes d'organisation des services municipaux, cela demande une concertation préalable qui n'est pas simple à mettre en place au regard des délais de livraison contraints à prendre en compte pour le bâtiment.

Michel Bonetti du bureau d'étude Le Sens Urbain déplore que les approches développées restent centrées sur un périmètre opérationnel ce qui amène par exemple à développer du commerce alors qu'il y a en a à proximité. **Peut-on faire un bilan de développement du territoire, plutôt qu'un plan d'aménagement ?**

Julio Da Silva indique que l'on est de plus en plus dans une demande de durée de vie des ouvrages réalisés. **On constate une modification des comportements des collectivités vers des espaces publics mieux dimensionnés pour une gestion plus efficace.** On peut travailler des programmes qui tiennent compte des différents usagers.

Le bilan d'aménagement interroge souvent : le programme est souvent trop important et les charges foncières attendues trop élevées.

Sur les équipements scolaires on constate une **inflation des coûts de leur construction**. On « siphonne » avec leur coût le programme des équipements publics. Cette inflation peut s'expliquer en partie par les démarches de labellisation énergétiques et environnementales. Sans répondre aux raisons de cette inflation, une intervention du Conseil national de l'ordre des architectes souligne pour autant que la procédure de concours est une procédure vertueuse qui vise la plus haute qualité et cela coûte cher. Remettre en cause le coût de ces équipements c'est certainement remettre en cause leur qualité.

Aude Debreil témoigne d'une expérience sur Sénart avec la construction d'un terrain léger de volley dont le coût a évolué jusqu'à être estimé à 3,5 M€. Comme au-delà de 3,2 M€ l'équipement rentrait en gestion intercommunale cela a sonné la mort de cet équipement !

Pour les coûts d'une école, ceux-ci sont très variables en fonction de la nature des travaux à réaliser : refaire un groupe scolaire nécessite de refaire toutes les infrastructures, de requalifier des classes.

5. Conclusion des co-présidents

Les co-présidents concluent cette matinée de travail du RNA et accueillent le Secrétaire d'État Julien Denormandie.

Ils présentent le réseau en quelques mots :

Ce réseau créé en 2015 est une **instance de réflexion de l'aménagement opérationnel**. Ses objectifs sont de favoriser le partage d'expérience, les outils de capitalisation, d'identifier les ressorts d'une meilleure coopération public et privé et de développer les échanges entre l'Etat et professionnels de l'aménagement.

En tant que vecteur d'information le réseau est une **forme de collaboration originale et constructive, le réseau est ouvert à tous les profils** : collectivités, maîtres d'ouvrages et tout acteur de l'aménagement.

Chaque journée de rencontre est nourrie de retours d'expérience et le RNA constitue ainsi une caisse de résonance des problématiques de l'aménagement opérationnel.

Pierre Bousquet ancien co-président du RNA constate que **le réseau est un succès** : celui-ci s'explique par le fait qu'il s'agit d'un lieu partenarial et ouvert à tous. Une méthode de travail a été mise en place autour de 3 groupes de travail qui traitent des modes de faire, des contractualisations, de la façon dont on gère la ville et on l'anticipe.

Le RNA est précurseur puisqu'il a traité des AML, des SEMOP, SEM d'aménagement temporaire, en mode collaboratif, des impacts du numérique sur l'aménagement au quotidien dans sa conception et sa gestion.

Il souligne que le réseau est également une expérience humaine à laquelle la DHUP y apporte son soutien indéfectible.

Pour l'année 2018 il a été souhaité que les journées de travail s'articulent autour d'un fil directeur pour répondre au défi des sobriétés tant du point de vue environnemental, économique que foncier.

Chacun de ces thèmes est abordé sur un même format avec une séance plénière qui permet d'ouvrir le sujet et des approfondissements l'après midi en groupes de travail sur les fondamentaux à défendre, les acteurs, et la dimension juridique et partenariale.

L'ensemble du réseau avec les membres du comité directeur, les partenaires privés qui apportent un soutien financier (ICADE en mars et EIFFAGE en juillet), le Cerema et la SCET sont remerciés ainsi que particulièrement les chefs de file des Groupes de travail.

6. Discours de Julien Denormandie, Secrétaire d'État auprès du Ministre de la Cohésion des Territoires

Julien Denormandie exprime son plaisir d'être au RNA.

« L'énergie dépensée et les débats présentés sont à tout point exemplaires car vous vous posez toujours la question du coup d'après en recherchant l'ouverture vers tous les acteurs.

Un certain nombre de convictions est partagé :

En France les aménageurs savent gérer la complexité.

Nous avons **beaucoup de défis** à relever **collégalement**:

- **celui du temps** avec une impatience exprimée de nos concitoyens ne serait-ce que sur le logement. La ville est ce qui structure la vie en société avec des problématiques très différentes d'un territoire à l'autre.
- **celui de la sobriété économique** avec près de 6 millions de concitoyens considérés comme pauvres. Le coût d'une équation économique concerne d'abord le coût de l'intérêt, puis celui lié au respect des normes. Or c'est plutôt le code de la construction qui est prescripteur. La DHUP a donc engagé un travail de simplification de ce code de la construction. La question des recours abusifs et du coût du foncier sont également des champs de travail prioritaires.
- L'autre défi est celui **des transitions ; nous avons un défi collégial d'accompagner cette transition**. Le gouvernement a présenté le 4 juillet 2018 son plan biodiversité. Cette transition est sociétale. Prenons l'exemple des marches exploratoires de femmes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La seconde conviction est celle d'une **volonté de changer d'approche pour donner aux professionnels des outils** : le problème du logement est un très grand problème. On a essayé de **libérer les actions** (code de la construction, recours abusifs), de donner plus de visibilité aux dispositifs, de mettre les choses dans le bon ordre comme la libération des terrains.

On peut être encore plus innovant, et penser à de nouveaux mécanismes comme les démembrements.

Dans toutes ces approches il ne s'agit pas de s'opposer les uns aux autres. **Ce qui nous manque le plus est de réaligner les intérêts des uns et des autres**. C'est ce que le gouvernement tente de faire avec le projet partenarial d'aménagement. **Le permis d'innover est également essentiel : c'est à vous d'avoir un regard critique sur ce dispositif.**

Simplifier impose de changer collégalement nos manières de faire plutôt que créer un nouveau dispositif. Julien Denormandie ne croit pas au guichet unique car cela ajoute un nouvel interlocuteur à ceux déjà existants.

A titre d'exemple les autorisations environnementales uniques prennent à priori plus de temps pour la mise en œuvre du projet. Le **sujet d'articulation entre les autorisations d'urbanisme et les autorisations environnementales sont un axe de travail important.**

Un projet se fait avec les aménageurs, ceux-ci ont une vraie responsabilité. Le gouvernement se doit de leur donner les outils. Néanmoins on peut améliorer des choses : en tant qu'aménageurs il faut vous saisir de ce que l'État met à disposition et faire remonter aux services de l'État les points de blocage rencontrés. Du côté de l'État nous devons changer notre mode de travail : notre organisation est plus prescriptive qu'accompagnante. Deux chefs de projets seront prochainement nommés :

- l'un sur la libération des terrains
- l'un sur les grands projets d'aménagement. »