

Fil conducteur du RNA sur l'année 2018 : « Comment répondre au défi de « sobriété » dans la fabrication de la ville et le saisir comme une opportunité ? Comment le concilier avec l'attractivité des territoires et la qualité des usages ? »

RNA du 5 juillet 2018 : Comment relever le défi de la sobriété économique en aménagement opérationnel ?

Axe du GT3 2018 : « Comment utiliser les cadres de travail, coopératifs et juridiques pour atteindre les sobriétés ? »

Thème de la séance : Proposer des équipements publics de qualité tout en maîtrisant les dépenses : les leviers des aménageurs et des collectivités

Compte-rendu

Chefs de file, pilotes du groupe : Camille Roccaserra (FEDEPL), Yann Le Corfec (UNAM)

Ce groupe de travail a été préparé par Agnès Pouillaude (CEREMA), avec l'appui de Laurent Le Corre (SCET), sous la direction des chefs de file et de Sabine Baillarguet (DHUP).

Camille Roccaserra et Yann Le Corfec introduisent la table-ronde. Cette séance aborde un sujet d'actualité car le financement des équipements publics est de plus en plus compliqué compte tenu de la baisse des dotations. Ce constat est vrai dans un grand nombre de collectivités, y compris sur des marchés tendus comme en Île-de-France où les prix du marché élevés devraient pourtant être en mesure de supporter des participations élevées. La conséquence de cette contrainte financière est une production d'équipements publics devant concilier maîtrise des dépenses publiques locales et offre de qualité, sous la pression de l'augmentation des exigences de la part de la population.

La programmation des équipements publics a longtemps suivi l'équation « *1 équipement (neuf, agrandi) = 1 usage = 1 capacité* ». Les démarches de programmation de la petite enfance, culturelle, sportive, sociale, ... ont souvent été conduites en tuyaux d'orgue. Aujourd'hui, les collectivités ne prennent plus seulement en compte « le bon niveau » d'équipements publics à offrir aux ménages et aux entreprises, mais aussi **la capacité à adapter cette offre** au fur et à mesure des changements de population, en nombre comme en composition. Elles cherchent des solutions d'équipements publics qui permettraient d'améliorer ou de **maintenir le niveau de service public** apporté aux habitants tout en **maîtrisant les dépenses d'investissement ou de fonctionnement**. Par ailleurs, **la loi Notre**, en modifiant la géographie intercommunale et communale comme leurs compétences respectives, met en mouvement l'organisation territoriale des services publics à une échelle renouvelée et incite à faire évoluer les stratégies de programmation des collectivités locales.

Du côté des aménageurs, dans un contexte de maîtrise du coût des opérations et du prix de sortie du logement, les projets urbains peuvent plus difficilement **financer des équipements** de superstructure (crèche, école, médiathèque, parking, chauffage urbain, maison de santé, ...). Toutefois, **les opérations d'aménagement restent un moyen de faire des équipements publics contribuant à une ville agréable à vivre**. Les solutions techniques se renouvellent.

Pour maintenir cette forte valeur ajoutée, **les aménageurs expérimentent** les leviers de production d'équipements publics de qualité tout en optimisant les moyens nécessaires (équipement d'une capacité optimisée, réversibilité de l'usage de l'existant, modularité, polyvalence, ...). Demain, les équipements publics pourraient également répondre à plusieurs usages successifs dans le temps, être partagés entre acteurs publics, être mutualisés à l'échelle intercommunale, réemployer un bâti existant... Ces pistes restent discutées parmi les aménageurs.

La table approfondira **les leviers des collectivités locales et des aménageurs qui permettent de proposer des équipements et des services publics de qualité aux habitants tout en maîtrisant les dépenses, sous l'angle des coopérations et du cadre juridique**. Des enseignements pourront être tirés des tentatives opérantes comme infructueuses (faisabilité, financement, acteurs, ...).

Les questions abordées au cours de cette séance sont les suivantes :

1. Quelles sont les stratégies de programmation et de financement des collectivités pour offrir des équipements publics aux habitants et entreprises tout en réduisant les coûts supportés ?
2. Quels sont les leviers mobilisés par les aménageurs pour répondre aux besoins d'équipements publics qualitatifs, adaptables, dans le cadre de la sobriété économique ?
3. Quels sont les montages, les nouveaux modes de faire et les coopérations qui permettent d'optimiser l'offre d'équipements publics ?
4. Quels sont les freins à leur évolution vers davantage de sobriété économique ?

Les intervenants :

- **Brest Métropole Aménagement, Les Ateliers des Capucins, pôle de loisirs réunissant la médiathèque, une station de transport collectif, des espaces publics et des activités privées** Claire GUIHENEUF, Directrice générale
- **le Pôle mutualisé Education-Enfance** aux Mureaux, présenté à 2 voix par :
la Ville des Mureaux, Malika BENTALEB, Directrice du Pôle Education Enfance Molière
et **Citallios**, Bertrand BONNECARRERE, Chef de projets du Pôle Molière aux Mureaux
- **Bouygues Immobilier - UrbanEra, Le stationnement public et l'énergie dans la ZAC Etoile à Annemasse-Genève : compétences communales vs intercommunales**, Benjamin NGUYEN HUU, Directeur de l'Aménagement
- **SCET, Les équipements publics mutualisés : illustrations et boîte à idées**, Vérane LO-DAVALLET, Consultante Senior Programmation, Direction des expertises et de l'ingénierie de projet

Le grand témoin :

- **Viviane DUTILLEUX, DHUP/QV5**, Chef du Bureau de la fiscalité de l'aménagement

Synthèse

Une synthèse à chaud de la table-ronde est présentée p 14. Les débats sont retracés p 12.

Brest Métropole aménagement, les Ateliers des Capucins et leurs leviers de maîtrise des dépenses tout en apportant une qualité de services collectifs, Claire GUIHENEUF, Directrice générale

Les ateliers des Capucins, pôle de loisirs public, réunit dans un même bâtiment : la médiathèque (intégrée au réseau des bibliothèques de la Ville de Brest), la station de téléphérique enjambant La Penfeld, le fleuve côtier de Brest ainsi qu'une démarche artistique citoyenne, et c'est une originalité, des activités économiques privées – commerces, et prochainement cinéma – autour d'espaces publics intérieurs et extérieurs. Il s'agit d'une rénovation d'anciens ateliers de la construction navale.

Le premier équipement public installé dans les Ateliers a été la médiathèque. La rénovation de cette bibliothèque pivot du réseau (bibliothèque d'étude et bibliothèque du centre ville de Brest) était programmée. Pour donner corps au projet, il a été décidé de la déplacer dans les Ateliers des Capucins -, rendant leur réhabilitation crédible et leur assurant ainsi un niveau de fréquentation intéressant. Elle assure une première occupation foncière. Ensuite, le mobilier de la grande place publique de 1 ha a été financé en mobilisant le 1 % artistique pour une fabrication participative. La sobriété économique a été recherchée au travers de plus de souplesse dans la programmation. En effet, il a été de décider d'ouvrir le bâtiment progressivement et de le faire fonctionner en occupation partielle afin de crédibiliser l'offre.

Voir le compte-rendu p 4.

Le pôle mutualisé Education-Enfance des Mureaux, des équipements justement dimensionnés avec une modularité opérante, par la Ville des Mureaux, Malika BENTALEB, Directrice du Pôle Education Enfance Molière et Citallios, Bertrand BONNECARRERE, Chef de projets du Pôle Molière aux Mureaux

Le pôle éducatif « Molière » aux Mureaux réunit 2 écoles une crèche, une ludothèque et un restaurant scolaire / salle polyvalente. Certains espaces du pôle éducatif, notamment la cafétéria, sont ouverts à des activités associatives, sociales ou culturelles (CCAS). La mutualisation porte sur le foncier, les temps d'occupation et certains espaces. Partant du constat qu'une école est ouverte 148 jours par an, soit 220 jours inoccupés, la Ville a présenté les ambitions du Pôle Education Enfance, resituées dans le projet ANRU (démolitions d'équipements vétustes, maillage du secteur avec un parc, les ateliers du moulin, ...).

Le pôle éducatif « Molière » est un équipement public polyvalent, dont la modularité des usages pour répondre aux besoins locaux et l'évolutivité sont opérantes. Les 3 facteurs clés de réussite ont été le rôle de la maîtrise d'œuvre, l'importance de disposer d'un projet d'ensemble du bâtiment et de son occupation, la volonté politique, l'organisation des travaux sur l'ensemble de la chaîne de réalisation de l'ouvrage. Après livraison du bâtiment, la ville met en avant l'importance du pilotage afin de réussir l'appropriation des lieux et des salles par les associations et les habitants, car la modularité apporte des contraintes de gestion locative.

Voir le compte-rendu p 6.

Bouygues Immobilier - UrbanEra, Le stationnement public et l'énergie dans la ZAC Etoile à Annemasse-Genève : compétences communales vs intercommunales, Benjamin NGUYEN HUU, Directeur de l'aménagement

UrbanEra expose les pistes explorées qui pourraient permettre de rationaliser des équipements publics, toutes ayant rencontrées une concrétisation difficile. Il s'appuie sur 3 expériences d'équipements publics différents : la ZAC Etoile d'Annemasse-Genève au travers de la réalisation de parkings-relais aux abords de la future gare du Léman Express et de l'approvisionnement en énergie de ce nouveau quartier, et enfin, les équipements scolaires de l'opération de

Charenton-le-Pont dans le cadre de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » organisé par la Métropole du Grand Paris.

Il ressort qu'aujourd'hui, la réalisation des équipements publics soulève des questions :

- d'articulation des compétences des collectivités ;
- de levier de l'aménageur, le plus souvent limité à l'investissement ;
- de dérogations à la loi MOP pour simplifier l'articulation des maîtrises d'ouvrage
- d'influence des modes de consultation sur la mise au point des projets d'équipements publics (AMI, concession d'aménagement, etc.) qui viennent interroger la vision systémique des équipements.
- de répartition de la charge des équipements publics entre aménageurs et collectivités

Voir le compte-rendu p 9

SCET, Les équipements publics mutualisés : illustrations et boîte à idées, Vérane LO-DAVALLET, Consultante Senior Programmation, Direction des expertises et de l'ingénierie de projet

Après avoir fait le constat qu'il existe globalement peu d'exemples d'équipements publics mutualisés, la SCET présente 3 illustrations complémentaires. **La maison de la mobilité et du tourisme** d'Annemasse située en dehors de la ZAC Etoile illustre la mutualisation d'un équipement entre la communauté d'agglomération et le département dans un bâti réhabilité. Le **bâtiment de la Tossé à Tourcoing** met en avant l'évolutivité entre tertiaire et le parking dans le temps, en complément des expériences de **parking mutualisés** entre différents temps d'occupation. Une boîte à idées des leviers est présentée, portant notamment sur la conception et la gouvernance, facteurs clés.

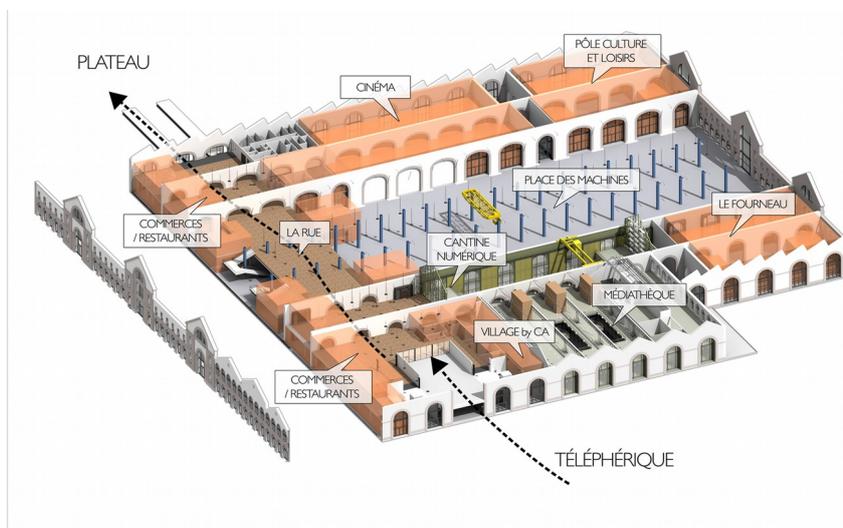
Voir le compte-rendu p 11

Compte-rendu

Brest Métropole Aménagement, les Ateliers des Capucins : un pôle de loisirs réunissant la médiathèque, une station de téléphérique, des espaces publics et des activités économiques privées
Claire GUIHENEUF, Directrice générale

Brest Métropole Aménagement présente la démarche de sobriété économique adoptée pour la réhabilitation des Ateliers des Capucins. **Cet équipement public de loisirs réunit la médiathèque, la station de téléphérique enjambant la Penfeld (petit fleuve côtier) ainsi qu'une démarche artistique citoyenne, et c'est une originalité, des activités économiques privées qui s'implantent progressivement – commerces, et prochainement cinéma – autour d'espaces publics intérieurs et extérieurs.**

Ces anciens ateliers de la construction navale militaire sont situés au sein de la ZAC du Plateau des Capucins. Celle-ci a été créée pour conduire une opération de réhabilitation des terrains de l'arsenal et, plus globalement, une opération de renouvellement urbain de la rive droite de Brest. Ce projet urbain traduit en outre l'ambition des élus de renforcer l'attractivité de Brest métropole – s'agissant de la communauté urbaine la plus intégrée de France – en confortant ses équipements publics structurants.



Crédits photo : Colas Vienne, 2017

La démarche de création d'un équipement public mutualisé, pour partie privatisé, tout en maîtrisant les dépenses publiques locales

Un questionnement long a précédé la conservation des anciens ateliers de l'arsenal. L'un des points d'achoppement venait du coût de cette rénovation qui pesait fortement sur le bilan. Si la faisabilité financière était trouvée, l'enjeu était d'y installer un équipement structurant qui n'existait pas sur la métropole pour un gage d'attractivité. Brest Métropole a choisi de développer un pôle de loisirs et de relier le centre-ville à ce quartier par un téléphérique (200 m)

Tout d'abord, la collectivité locale a installé **un équipement majeur – la médiathèque dont la rénovation était programmée, et qui a été déplacée dans les ateliers des capucins – permettant de crédibiliser la réhabilitation des halles industrielles.** Ce projet ambitieux et cette très belle réalisation architecturale (par l'Atelier Canal) a rencontré un succès immédiat et constitue en quelque sorte le vaisseau amiral des bibliothèques de la métropole. Il marque la volonté forte de faire vivre les lieux et d'attirer des habitants de l'ensemble de la ville qui se traduit par exemple par une ouverture de la bibliothèque le dimanche. Cette médiathèque assure une première occupation foncière dans les Ateliers des Capucins. L'investissement important de la collectivité dans la médiathèque et le risque

pris avec l'installation du téléphérique fait un tout avec le chantier de réhabilitation des Ateliers et permet de trouver un premier public. Au lancement, c'était un vrai pari des élus.

L'accueil de la station de téléphérique urbain, polarisant le flux de passage dans les Ateliers est à la fois un choix programmatique et architectural. En matière d'infrastructures de transports, la sobriété économique des collectivités locales est manifeste ; le choix du téléphérique au lieu d'un pont pour relier le centre-ville en est l'une des concrétisations. Dès le marché de définition la collectivité locale a souhaité que le nouveau quartier soit plus directement relié au centre-ville. Certaines réponses avaient proposé un pont. Elles ont été jugées trop lourdes. Le téléphérique a été retenu car il offre une alternative moins chère, s'inscrit dans la transition écologique et minimise l'impact urbain. La collectivité sort ainsi d'une logique d'investissements lourds dans sa stratégie de programmation (et de financement) des équipements publics.

Dans le cadre des « économies », **le budget du 1% artistique du téléphérique a été consacré à la fabrication participative du mobilier** permettant un aménagement simple des espaces publics intérieurs/extérieurs, menée par deux structures artistiques porteuses : le « Fourneau » centre national des arts de la rue et de l'espace public et « la Passerelle » centre d'art contemporain d'intérêt national. L'aménageur reprend ici les pratiques d'aménagement temporaires artistiques. Brest Métropole Aménagement constate un grand succès en termes de participation et de qualité des produits ; il n'y a pas de dégradations du mobilier, même s'il a fallu surmonter quelques soucis de normes de sécurité et de durabilité.

Enfin, la sobriété économique a été recherchée au travers de plus de **souplesse dans la programmation de l'équipement et une occupation progressive plutôt qu'une commercialisation à la fin des travaux**. En effet, il a été décidé d'ouvrir le bâtiment et de le faire fonctionner afin de crédibiliser l'offre. Une (petite) partie de l'espace des ateliers est utilisée dans un premier temps, en contre-partie :

- une cession de charge foncière a bénéficié à un acteur privé et apporte des moyens au projet. Dans une démarche proche de l'aménagement temporaire, l'activité privée vit dans un chantier permanent ;
- d'autres espaces sont loués pour abonder le budget de fonctionnement du reste du bâtiment. La place publique de 1 ha est privatisée, totalement ou partiellement, régulièrement. Ce système fonctionne bien ;
- les importantes surfaces à valoriser ultérieurement vont bénéficier de l'attractivité nouvelle du lieu et de la valeur recréée sur le quartier autour de l'équipement public. Avant la réhabilitation et l'ouverture des Ateliers au public, dans un contexte où le lieu était inconnu, aucun commerçant n'aurait accepté d'investir compte tenu de la prise de risque importante que représentait le projet (chiffre d'affaires incertain, coût financier, enclavement, appropriation par le public...). Aujourd'hui, la création de commerces est engagée sur la base d'une fréquentation avérée. La négociation avec un opérateur de cinéma est en cours en vue d'une installation dans un 2^e temps, après l'ouverture des commerces.

Le désavantage de cette solution sobre pour l'aménageur est un portage long et une intervention en continu (durant plusieurs années) avec des chantiers successifs dans un site occupé.

Point de vigilance sur les solutions sobres

Aujourd'hui, il existe un décalage entre les attentes des citoyens et les contraintes budgétaires des collectivités locales qui ne sont pas suffisamment explicites. Par exemple sur les questions d'entretien, les collectivités locales ont aujourd'hui une prudence budgétaire renforcée par le Pacte fiscal signé entre l'État et les métropoles sur une stabilité des dépenses de fonctionnement en 2018. D'un côté, il y a une injonction à réduire le coût d'entretien des espaces verts. De l'autre, une demande de qualité nourrit une demande forte pour des arbres, bien qu'elle soit coûteuse.

**Le Pôle mutualisé Education-Enfance Molière aux Mureaux –
Malika BENTALEB, Directrice du pôle, Ville des Mureaux &
Bertrand BONNECARRERE, Chef de projet du Pôle Molière, Citallios,**

Avec nos remerciements à Sophie VINCENT, Directrice du Pôle Education Enfance, pour sa participation.

Situé aux Mureaux (Yvelines), **le pôle éducatif « Molière »** est un équipement public dont **la polyvalence, la modularité des usages** pour répondre aux besoins locaux et **l'évolutivité** sont opérantes. Ce bâtiment BEPOS porte également une sobriété économique au niveau des consommations énergétiques (fonctionnement).

Comme l'illustre le plan ci-dessus, il réunit notamment 2 écoles, une crèche et des espaces mutualisés : une ludothèque et le restaurant scolaire. Certains espaces du pôle éducatif sont ainsi ouverts à des activités sociales et culturelles pour en faire un lieu d'apprentissage du vivre ensemble (CCAS). **La mutualisation porte sur 3 points le foncier, les temps d'occupation et certains espaces partagés.**

Implanté sur une parcelle de 9 300 m², cet équipement mutualisé offre 4 310 m² de surface utile pour 6 120 m² de SHON. Le budget de travaux est de 17 M€ de travaux. Citallios l'a réalisé sous mandat d'aménagement pour les équipements et espaces publics pour la ville des Mureaux, maître d'ouvrage. Livré depuis 4 ans (sept. 2014), la ville et le mandataire disposent d'un recul suffisant en matière d'effectivité de la mutualisation des équipements (Cf. plus bas).



Crédits photo : AKLA Architectes, 2013

La stratégie de la ville et ses moyens

Le Pôle Molière est intégré au projet de rénovation urbaine de l'ensemble du Quartier Politique de la Ville soutenu par l'ANRU. La finalité est d'avoir un quartier emblématique et que la ville fonctionne autour de 3 différents pôles de services publics culturels, éducatif et sportif.

Dans un contexte de finances locales très contraintes, où la ville est peu dotée en équipements publics, un diagnostic du patrimoine immobilier de la ville a été mené en parallèle d'une estimation des besoins d'augmentation des capacités d'accueil des équipements. Ils ont conclu qu'il était incontournable que la Ville ré-investisse sur les groupes scolaires.

La collectivité a engagé une réflexion programmatique sur les groupes scolaires et sur l'économie du projet.

La genèse du projet porté par la ville et les ambitions du bâtiment

Le projet de regroupement des équipements est né du constat des élus qu'**une école est ouverte 148 jours par an, soit 220 jours inoccupés**. Les élus se sont également interrogés sur l'impact en termes de foncier immobilisé en cas de multiplication des « petits » projets. La vision des élus locaux a joué un rôle important, en permettant un portage dans la durée du projet d'équipement mutualisé et de le concrétiser dans son fonctionnement après livraison.

Un travail a d'abord été engagé **sur le foncier (privé) appartenant aux bailleurs**, action foncière associée à une action préalable sur **la domanialité publique** pour délimiter les espaces privés des espaces publics et libérer de l'espace pour agir.

Le pôle Education-Enfance porte des ambitions programmatiques : dans l'objectif de la ville d'une utilisation de cet équipement en dehors des temps scolaires, l'idée à émerger d'ajouter la cantine/salle polyvalente et la ludothèque, lieu de vivre ensemble, sur le même lieu.

L'objectif **de partage de cet équipement s'est traduit par un choix architectural créant une rue intérieure** pour la desserte des différents plots et salles de manière indépendante.

En terme environnemental, le pôle Molière est un **bâtiment passif à énergie positive**, innovant dans sa conception-réalisation puisqu'au milieu des années 2000 il n'existait aucune norme dans ce domaine. Il est certifié HQE sur les 2 volets de construction et de gestion-exploitation.

L'économie du projet

La ville a fait le choix d'un projet ambitieux (y compris financièrement) **mais polyvalent, modulable et évolutif** : plutôt que d'être dans une logique d'économie/diminution du coût du projet, la ville a choisi de valoriser fortement un projet ambitieux au travers du choix d'un « grand » bâtiment partagé plutôt que plusieurs petits projets. Le programme innovant repose sur :

- la multifonctionnalité
- la mutualisation et le partage des espaces
- la mixité sociale au regard des publics et des générations
- une proximité du service public (espaces dédiés) et un rayonnement (espaces partagés)
- une amplitude d'ouverture maximale de l'équipement public (qui réduit et mutualise les coûts de gardiennage).

En matière *d'investissement*, le projet, d'un budget 17 M€ de travaux, vient remplacer 2 écoles et un CCAS dont l'état du bâti ne permettaient pas une réhabilitation à moindre coût. La construction d'une école coûte de 8 à 12 M € TTC (foncier inclus). Donc le projet permet d'apporter des services publics supplémentaires à budget public constant, dans une qualité d'occupation et de lien social supérieure pour un quartier populaire. Le financement est assuré par l'ANRU et la ville des Mureaux.

Le Bâtiment de haute qualité environnementale (BEPOS) devra permettre des économies de fonctionnement (coûts d'éclairage et de chauffage), au total 85 % d'économies d'énergie ;

Un partage des coûts de fonctionnement par les différents utilisateurs communaux apporte des économies d'échelle à la ville.

Les conditions de réussite du point de vue de l'aménageur mandataire

- le rôle-clé de la maîtrise d'œuvre qui a rendu la mutualisation opérante. Suite au concours d'architecte, l'architecte retenu était déjà sensibilisé aux questions de mutualisation des équipements publics comme le montrait les études AVP. Puis AKLA Architectes a travaillé sur les circulations, les contrôles d'accès, les modalités d'ouverture de la cour de récréation, les cheminements entre la restauration scolaire et les écoles, ...

- il est indispensable est de disposer d'un projet d'établissement (côté école) et d'un projet d'occupation des espaces partagés. C'est la force du partenariat. Des salles sont louées, les éléments de mutualisation fonctionnent après avoir organisé la montée en charge. Le projet a abouti en 10 ans.
- Les conditions de réussite pour la maîtrise d'ouvrage : en 1^{er} lieu, Citallios a alerté les élus sur l'importance de disposer d'un projet global. En 2^{ème} lieu, Citallios doit s'assurer d'avoir les bons prestataires sur l'ensemble de la chaîne de réalisation de l'ouvrage. Citallios a sélectionné un programmiste, mené la consultation d'architectes. Les travaux ont été réalisés par une entreprise générale malgré leur complexité. Le budget a été maîtrisé (+ 1,5 % par rapport au DCE). Enfin, l'aménageur resitue la programmation de l'ouvrage dans le projet de renouvellement urbain en cours (NPRU, calendrier de démolition).

La phase d'occupation. 2014-2018, relever le défi du décloisonnement des activités

Dès la conception du bâtiment, le travail sur la mutualisation des espaces et le fonctionnement du bâtiment entre les différents utilisateurs a permis l'émergence de démarches et projets communs entre différents utilisateurs du bâtiment qui ont pris l'habitude et trouver un véritable intérêt de travailler ensemble.

La ville des Mureaux met en avant l'importance du pilotage afin de réussir l'appropriation des lieux et des salles par les acteurs associatifs et plus largement les habitants, car la modularité apporte des contraintes de gestion locative.

La concrétisation de la modularité des espaces :

- La cafétéria scolaire est dotée d'un équipement scénique. Un concert par mois est accueilli. À terme, des cours de théâtre pourraient être proposés par une association du quartier ;
- Une association d'Anciens du quartier se réunit au sein de l'école, et assure une présence en même temps que celle des jeunes. Cette occupation simultanée permet de réduire les problématiques de sécurité ou de dégradation.

Aujourd'hui, une interaction est recherchée entre le pôle Molière, l'Ecoquartier, l'atelier du moulin (espace économique) et le parc Molière. Face à l'enjeu d'attractivité globale, le pôle Molière est la locomotive de tout le quartier. La volonté de tous les acteurs est d'investir cet équipement et de construire une vision globale de l'aménagement du quartier. Le pôle Molière donne la capacité à la population et aux associations de recréer du lien social, de s'organiser, de proposer des activités aux habitants. Cette structuration par la société civile et les habitants nécessite un temps d'appropriation plus long qui démarre au moment de la livraison du bâtiment, et une animation active en continu permettant que la dynamique sociale s'installe dans le tissu social.

Bouygues immobilier – UrbanEra, Le stationnement public et l'énergie de la ZAC Etoile à Annemasse-Genève : compétences communales vs intercommunales - Benjamin NGUYEN HUU, Directeur de l'aménagement,

En s'appuyant sur 3 équipements publics différents, urbanEra montre les pistes explorées qui pourraient permettre de rationaliser des équipements publics, tout en se confrontant à une concrétisation difficile.

La ZAC Etoile – Annemasse - Genève est un projet urbain majeur (19 ha) porté par Annemasse Agglo en lien avec la création du Leman Express (RER franco-suisse) dans le cadre du projet transfrontalier. Elle accompagne l'augmentation de fréquentation de la gare : passage de 400 000 à 4M de voyageurs / an à l'ouverture du Leman Express fin 2019 (CEVA). Une très forte pression foncière et immobilière est exercée depuis la Suisse qui se traduit déjà par un taux de croissance démographique de 5% par an. L'aménagement du pôle d'échanges de la gare d'Annemasse donne l'opportunité de réorganiser les quartiers alentours et d'opérer une reconquête urbaine sur des espaces ferroviaires et en friche. L'anticipation foncière de la collectivité (via, notamment, l'EPF de Haute-Savoie) sur

tout le secteur vise à articuler le développement de l'urbanisme avec l'amélioration de la desserte du Leman Express.

Bouygues Immobilier est l'aménageur concessionnaire de la ZAC depuis 2016 (création en 2014). Le quartier multifonctionnel comprenant logements, bureaux, commerces urbains, équipements publics, ainsi qu'un pôle d'enseignement supérieur prévoit 1 500 logements et plus de 40 000 m² d'activités et de commerces, à partir de 2020.

La question du stationnement public est prégnante autour de la gare. La ZAC Etoile s'étend sur les 3 communes d'Ambilly, d'Annemasse et de Ville-la-Grand. La 1^{ère} difficulté porte sur l'articulation des compétences : la concession de la ZAC d'intérêt communautaire a été concédée par Annemasse Agglo, mais la compétence du stationnement relève d'une compétence communale. Cette séparation des niveaux de décisions ne facilite pas la mise en œuvre d'un stationnement public. Au départ, l'aménageur pensait que le rabattement se ferait essentiellement par les transports collectifs. Mais, le calendrier de mise en service des transports collectifs est différé par rapport à l'ouverture du Leman express. En attendant l'alternative TC à venir, les besoins de stationnement ont été estimés à 3 parkings relais, permettant d'absorber les flux de rabattement vers la gare et d'éviter les stationnements 'sauvages' dans les quartiers adjacents. Toutefois, le financement de ces équipements publics communaux n'est pas suffisant pour les réaliser.

L'aménageur et l'agglomération recherchent des montages contractuels pour apporter du stationnement public. Annemasse Agglomération a une DSP stationnement. Or, juridiquement, les avenants aux DSP ou aux concessions de services sont difficiles à faire évoluer. De plus, la ZAC ne pouvait pas participer directement. Finalement, **la solution adoptée dans l'une des 3 communes est de réaliser un parking-silo pour partie à la charge des promoteurs.** D'un côté, **la DSP permet la réalisation d'un parking public.** En complément, il est fait **le choix d'un co-financement par le délégataire en gestion privée (contre investissement) et par les promoteurs avec une part de parking privé, sous la forme juridique d'un droit d'usage payé par l'aménageur au délégataire. En contrepartie, Bouygues Immobilier bénéficie pour une partie des programmes d'une exemption de réalisation des stationnements imposés par le PLU sur ZAC, accordée par l'intercommunalité.**

La fourniture d'énergie sur la ZAC Etoile. La gestion de l'énergie est une compétence communale même si la planification énergétique au travers des PCAET est intercommunale. Une chaufferie collective et un réseau de chaleur sont gérés en DSP par Annemasse dans le cadre d'une première ZAC. L'équipement public a été dimensionné avec une réserve de production de calories suffisante pour alimenter tout ou grande partie du futur quartier. Toutefois, il se révèle très difficile de mettre en œuvre cette connexion entre les deux quartiers compte tenu de freins politiques et administratifs. L'aménageur prévoit des choix alternatifs énergétiques pour le quartier.

Un groupe scolaire sur l'opération de Charenton-le-Pont. Dans le cadre de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » organisé par la Métropole du Grand Paris, la Préfecture de région Île-de-France et la Société du Grand Paris, Bouygues devient l'opérateur immobilier exclusif du projet de Charenton-le-Pont aux portes de Paris, dans une ZAC dont l'initiative a été prise par Grand Paris Aménagement : 12 ha, 360 000 m² de SP, dont 1 000 logements et 6 000 m² d'équipement public en 2018.

Ce secteur situé dans un quartier industriel est actuellement enserré par le périphérique, l'autoroute A4, les voies ferrées et cerné par la Seine. Le projet vise à réparer les fractures urbaines actuelles, notamment grâce à la création de nouvelles connexions, recréant le lien du Bois de Vincennes à la Seine (passerelle au-dessus des voies ferrées...) et inscrivant Charenton dans la métropole.

Les villes et les opérateurs s'interrogent sur le manque d'équipements publics alors que la loi MOP ne permet pas de réalisation d'équipements publics dans les appels à projets urbains. A l'articulation entre les 2 territoires, une mutualisation entre la ville de Charenton et la ville de Paris (ZAC Bercy-Charenton concédée à la SEMAPA) a aboutie pour le collège tandis qu'elle reste en discussion pour le groupe scolaire.

L'une des solutions envisagée serait l'intégration d'un collège sur un foncier situé à Paris qui accueillerait aussi des élèves de Charenton. **Ce partage entre collectivités est nouveau sur un groupe scolaire.** Bouygues Immobilier ne le

réalisera pas (point de différence juridique entre les groupes scolaires et les crèches en VEFA dans le décret marchés publics de 2016). L'aménageur Grand Paris Aménagement n'a pas encore créé la ZAC : les études pré-opérationnelles engagées devrait permettre la création d'une ZAC Charenton-Bercy en 2020.

Aujourd'hui, la réalisation des équipements publics soulèvent donc des questions :

- d'articulation des compétences des collectivités ;
- de levier de l'aménageur, le plus souvent limité à l'investissement ;
- de dérogations à la loi MOP pour simplifier l'articulation des maîtrises d'ouvrage
- d'influence des modes de consultation sur la mise au point des projets d'équipements publics (AMI, concession d'aménagement, etc.) qui viennent interroger la vision systémique des équipements.

SCET, Les équipements publics mutualisés : illustrations et boîte à idées - Vérane LO DAVALLET, Consultante senior Programmation,

La SCET constate qu'il existe peu de projets intégrant une logique de mutualisation en France. Ceci marque une vision du « chacun chez soi » des utilisateurs qui prédomine encore et bute sur l'orientation politique d'une polyvalence et d'une mutualisation des espaces... Néanmoins, au travers de 3 expériences d'équipements publics mutualisés, l'exposé requestionne la programmation : une opération ayant travaillé la taille / le nombre des équipements, une opération où les équipements publics pourraient répondre à plusieurs usages successifs dans le temps, être partagés entre acteurs publics.

Située aux abords de la gare, hors du périmètre de la ZAC Etoile concédée à Bouygues Immobilier, **la maison de la mobilité et du tourisme d'Annemasse illustre la mutualisation d'un équipement entre la communauté d'agglomération et le département.** Ce projet a été développé en lien avec l'arrivée du CEVA (train express genevois ; <http://www.ceva.ch/>). Dans le cadre de la réhabilitation du bâti déjà occupé par l'office du tourisme (OT), une agence de la mobilité a rejoint l'OT dans de même bâtiment. Elle offre ainsi à un guichet unique une gamme de services multimodaux, propose une mutualisation des moyens et des usages. Nous retiendrons **l'intérêt d'avoir une vision dynamique des bâtiments avec possibilité d'une seconde vie et d'une évolution du bâtiment et de ses usages.**

A Tourcoing, l'évolution d'un parking en locaux tertiaires est prévue sur **le parking de la Tossée**. Un même équipement public programme ainsi **plusieurs usages successifs dans le temps à moyen terme**. Ici une ruche d'entreprises et un parking silo sont présents dans un même bâtiment avec à **une mutabilité à terme des niveaux de parking en locaux tertiaires** : le parking a été conçu (hauteur sous plafond, localisation des rampes d'accès...) pour être transformé à terme en immeuble de bureaux.

Les parkings mutualisés ouvrent sur un même usage sur plusieurs temps : en journée et en semaine, des places pour les employés de bureaux ; en soirée et le week-end, des places pour les activités de loisirs ou pour le logement. Ils présentent les **avantages** suivants :

- une amélioration du taux d'utilisation en permettant qu'une place serve à plusieurs usagers (résidents, employés, visiteurs). Cette « mise en commun » des places de stationnement permet de réduire leur nombre de manière significative (jusqu'à 30% des places initialement nécessaires en moins) ;
- des économies supplémentaires à cette simple mutualisation du stationnement, la banalisation des places (un usager n'a pas de place fixe attribuée) permet d'accueillir à capacité égale un plus grand nombre d'usagers, en jouant sur la non-coïncidence des pointes de demande en stationnement.
- économies de foncier et optimisation des coûts de construction ;
- intégration du stationnement, évolutivité / réversibilité potentielles de l'offre.

La mutualisation des équipements rencontrent des blocages, notamment le manque de volonté et les habitudes des utilisateurs, difficultés d'organisation, contraintes techniques et administratives. On notera une vraie problématique pour les espaces pédagogiques dont les écoles notamment.

Echanges

En premier lieu, **la tension entre la qualité des équipements ou service publics et la maîtrise des dépenses** a été discutée. Les aménageurs ont indiqué que les collectivités sont **très soucieuses de la maîtrise des coûts, en particulier de fonctionnement des équipements publics.**

Une partie de la population est préoccupée par la dépense publique. Les attentes d'une partie de la population sont d'avoir des **espaces verts**, pour lesquels ils acceptent qu'ils soient moins entretenus. En fonction des lieux, les expressions citoyennes sont variées. Autre exemple, les collectivités sollicitent les aménageurs pour créer **des tiers-lieux et des maisons de quartier** bien que la collectivité n'a pas les moyens de fonctionnement associé. Quel montage pour faire vivre cet équipement dans le temps ?

La difficulté pour l'aménageur ou le mandataire est que cette sobriété économique intervient régulièrement en cours de projet. Cependant, la collectivité réinterroge souvent « en cours » de projet le programme de l'équipement à l'aulne des coûts d'investissement et de fonctionnement. Tout changement en cours de réalisation risque de faire déraiser les coûts de travaux. **Pour la collectivité, adopter dès le départ une démarche traitant parallèlement programmation de l'équipement et maîtrise des coûts de fonctionnement comme de travaux est un levier de sobriété économique.**

Quel est le rôle de l'aménageur ? Quel est le rôle de la maîtrise d'œuvre ?

Dans la démarche de conception des bâtiments et leur gestion, la maîtrise d'œuvre a un rôle clé. La concession d'aménagement est intéressante pour faire porter les petites études sur les équipements publics, qui interviennent en cours de projet, à la demande de la puissance publique.

Aux Mureaux, le pôle Education-Enfance dans un même lieu apporte un gain de temps au quotidien pour les ménages. Dans le cadre du renouvellement urbain d'ampleur, les élus portent l'idée que la mixité sociale ne se fera pas seulement par les logements mais par les équipements publics d'excellence, tout en s'inscrivant dans un objectif de rationalisation des dépenses. Les 2 leviers politiques ont été la conception technique et architecturale ainsi que les usages du mobilier - permettre les déplacements des chaises, des tables, des écrans.- i.e. « le dur ». Le point de plus complexe, c'est l'humain.

Plutôt que de chercher une mutualisation, certains aménageurs ont tendance à **basculer sur des équipements privés**. Ce modèle est plus facile dans les territoires tendus qu'en marchés détendus. L'**urbanisme de préfiguration et transitoire** est un levier sur les grandes opérations **pour apporter des services d'intérêt général**, malgré un modèle économique viable qui reste difficile à trouver (par ex. un bar ou une guinguette, lieu d'animation avec 1 etp). La conciergerie solidaire, sur l'opération Ginko de Bordeaux, n'a pas fonctionné car le modèle reposait sur un abonnement géré par une AFUL de quartier. Toutefois, le quartier a été commercialisé a de nombreux investisseurs, pour lesquels l'abonnement est une charge non récupérable. Ils ont donc souhaité se retirer de l'abonnement.

Les collectivités ont-elles la même aptitude à mutualiser des équipements publics en renouvellement urbain et en équipement neuf ? Est-ce que le bâti provoque une réflexion sur la mutualisation car il faut le remplir ? Est-ce que la réflexion de mutualisation vise aussi à économiser l'espace ?

La Ville de Grenoble a lancé un **plan écoles** de rattrapage de 70M€. La mutualisation a été intégrée dans le programme type mais elle apparaît difficile à mettre en œuvre au quotidien. Elle a permis une démarche de changement interne aux services de la ville de Grenoble qui approche les équipements publics moins en silo. D'après RNA 5 juillet 2018 – Sobriété économique - Compte-rendu du GT3, réalisé par le Cerema

la SCET, les écoles font partie des mutualisations les plus difficiles à engager.

De plus, l'équipe municipale a donné mandat de mener une démarche de réduction des m² des associations (économie immobilière). Un **regroupement des associations de solidarité internationale**, a été engagée sur le postulat que la mise en place de salles mutualisées au sein d'un pôle de solidarité internationale pourrait permettre dans certains cas de mutualiser le travail entre associations et de construire des projets en commun. D'une part, cette démarche est **plus facile à mener sur du bâti existant en réhabilitation** car :

- on ne pas faire un bâti sur mesure, donc la programmation est plus approfondie ;
- sur un équipement neuf, on observe un empilement des besoins. Ce point de vue n'est pas partagé par tous (programmiste).

D'autre part, **l'implication des futurs usagers est essentielle** pour aboutir à une mutualisation vécue, comme aux Mureaux. Le travail de programmation, d'optimisation des demandes et d'échanges entre services est important pour impulser la mutualisation, la modularité. Au départ à Grenoble, il a été difficile de trouver des associations volontaires. **La mutualisation ne se décrète pas. Elle se pilote dans le temps.** Aujourd'hui le pôle de solidarité internationale est demandeur de lieux partagés.

Le contexte récent d'intercommunalités XXL ou de partage des compétences (loi NOTRE, MAPTAM), en particulier la question de la co-maîtrise d'ouvrage des équipements publics

Les expériences de **co-maitrise d'ouvrage d'équipements publics restent peu nombreuses** car la démarche est lourde.

Avec le renforcement de l'intercommunalité et la création d'intercommunalités de plus de 100 000 habitants, la capacité de l'intercommunalité à établir un pacte politique associant les maires et l'articulation des compétences entre communs et intercommunalités est plus difficile. Les maires restent des acteurs de l'aménagement. En l'absence de consensus intercommunal, l'une des solutions couramment adoptées par les collectivités est de fixer une taille élevée à partir de laquelle les équipements relèvent de la compétence communautaire. Ce double niveau de gouvernance est une source de ralentissement et de complexité des projets d'aménagement, avec leur volet équipements publics.

De plus, lorsque les EPCI passent de 8 communes à 30, l'aménageur est dans un contexte plus difficile pour faire avancer une décision.

Si l'intercommunalité offre davantage de possibilités de monter des groupements de commande existe, y compris en public-privé, les aménageurs privés restent nettement réticents puisqu'ils se soumettent alors au cadre de la commande publique. Or, les aménageurs privés n'ont pas les mêmes modes d'achat - une mise en concurrence avec délai de réponse et analyses formalisées - et ne sont pas familiarisés avec ces procédures juridiquement très cadrées.

Quels montages pour produire des équipements publics ? Du point de vue des aménageurs, quelles capacités des aménageurs à absorber les coûts d'équipements publics dans les équilibres d'opérations ?

En termes de procédure, l'AMI peut produire du financement d'équipement public, toutefois elle n'est pas faite pour cela. La ZAC, via les participations d'urbanisme, est plus adaptée. Mais les aménageurs concessionnaires ne négocient pas le montage financier.

À Vannes, un **AMI couplé à une concession d'aménagement** ont conduit à produire un parking podium et une crèche en VEFA (Voir loi ELAN et les équipements imbriqués).

Suivant un montage, possiblement source de contentieux futurs, de petites collectivités recourent à la concession d'aménagement + PUP afin de faire supporter une part significative du financement des équipements publics à l'opération d'aménagement. Cela pose un problème possible de répétition car le PUP est un paiement en numéraire, donc la convention de PUP n'est pas compatible avec la remise d'ouvrages.

Sur les territoires peu équipés, les opérations d'aménagement ne rendent pas plus riches les territoires pauvres. C'est le marché qui va régler le montant des participations possibles. De fait, cela renforce les inégalités entre territoires.

En renouvellement urbain, les capacités des opérations d'aménagement à financer des équipements au titre de la fiscalité de l'aménagement sont encore plus délicates. Les opérations d'aménagement finissent par devoir créer des équipements dont l'utilisation prépondérante est en réalité hors ZAC : le diffus ne permet pas la concrétisation ni le financement du schéma directeur des équipements.

La loi ELAN crée une nouvelle participation entre PPA-GOU, ce mécanisme sera mobilisable sur les grands projets. Le financement devrait dépasser l'équipement d'une seule ZAC.

Synthèse « à chaud »
SCET, Laurent LE CORRE

- 1- La table ronde et les débats ont offert un balayage large de la vision de nombreux acteurs avec des profils différents sur la question de la maîtrise du coût des équipements publics avec pour conséquence une ouverture large sur d'autres pratiques et visions que celles assez classiquement évoquées dans le cadre de la question du financement des équipements publics et des pistes d'optimisation économique du programme,
- 2- Un constat (assez) largement partagé d'une nécessité de travailler finement sur la programmation et sur l'analyse au plus juste des besoins en équipements publics dans les nouvelles opérations mais avec une approche difficile :
 - a. La nécessité de faire intervenir des compétences (programmiste) au-delà de l'intention politique et/ou de la maîtrise d'ouvrage,
 - b. De nombreuses difficultés à passer d'une volonté politique, d'une optimisation du programme à une mise en œuvre pratique par les utilisateurs pour de bonnes ou mauvaises raisons (blocages au niveau au-delà de validation du programme mutualisé ou de la mise en œuvre d'un ouvrage mutualisé),
 - c. L'importance de l'association des utilisateurs à la conception du programme comme gage de réussite de la démarche mais une volonté forte à porter par la MO pour surmonter les réticences,
- 3- Le besoin de développer une véritable stratégie d'optimisation à une échelle large (et dans le temps et dans l'espace), ce qui est loin d'être encore la règle avec encore (trop souvent) des logiques d'opportunité (ou d'obligation) plutôt que de véritable stratégie.

Plusieurs pistes sont évoquées :

1- **La mutualisation des équipements et des espaces (la plus fréquemment citée)**, selon plusieurs cas de figure :

- a) Initiative publique d'une **mutualisation d'équipements publics** pour des usages (uniquement/principalement) publics (exemple des espaces mutualisés entre école, crèche et centre de loisir) => logique de mutualisation/partage public/public des équipements,
- b) Initiative publique ou négociation public/privé pour **une optimisation globale du coût du projet** (aménagement/réhabilitation) entre usage public et usage privé (exemple de la médiathèque de Brest) => logique de valorisation/amortissement d'une initiative publique par un usage privé ;
- c) **Optimisation du fonctionnement d'un équipement public par une utilisation partagée avec le privé** (location et/ou mise à disposition en dehors du temps d'activité publique) => logique d'une optimisation des frais de fonctionnement ou d'amortissement par un développement de recettes privées,
- d) **Financement d'un équipement public par le privé** pour répondre aux besoins directs de l'opération privée d'aménagement => logique de partage des dépenses publiques plutôt que de maîtrise des coûts ; négociation public-privé visant à adapter le programme d'une opération pour optimiser le financement des équipements publics ; stratégie de financement des équipements publics par une opération (logique de PUP) ou par plusieurs opérations (logique de zone de PUP).

2 - **L'anticipation de l'installation des équipements publics** (voire avec une prise de risque de leur financement) propice au développement du projet d'aménagement et à la valorisation ultérieure d'une partie du foncier ou des SP à des fins privées. => Logique de retour sur investissement des équipements publics (exemple de la réhabilitation des halles des capucins),

3- **La recherche d'une utilisation alternative des équipements publics** permettant une optimisation de leur dimensionnement et de leur coût => Logique d'une réduction de la taille des équipements publics pour en diminuer le coût (exemple d'une recherche de foisonnement des parkings entre habitat et activité)

4- Un investissement poussé en termes de qualité d'usage ou d'efficacité énergétique permettant **une diminution des frais de fonctionnement** => Logique de **cout global des équipements publics**

Pour en savoir plus...

Cerema, 2018, Le coût global dans les projets de bâtiment : 10 conseils pratiques pour sa mise en œuvre, Editions du Cerema, Collection Connaissances - Patrimoine immobilier durable : valeur, coûts et financement, 17 p, téléchargement gratuit (après inscription) sur <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/patrimoine-immobilier-durable-valeur-couts-financement>

Cerema, 2017, Financer les équipements publics et négocier le projet urbain - Le projet urbain partenarial (PUP), Editions du Cerema, collection Références, juillet, 126 p, disponible sur <http://outil2amenagement.cerema.fr/ouvrage-financer-les-equipements-publics-et-a1225.html>

Fiche juridique Réseau national des aménageurs-SCET, 2018, La ville imbriquée face au nouveau droit de la commande publique. Peut-on encore fabriquer des ensembles immobiliers complexes imbriquant équipements publics et volumes privés ?, disponible sur http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/6_note_ville_imbriquee_vf.pdf

Fiche technique Réseau national des aménageurs-SCET, 2015, La mutualisation du stationnement : volets juridiques et techniques, <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/mutualisation-du-stationnement-a15.html>

Tempo Territorial, guide pratique "Prendre en compte le temps dans l'aménagement", qui propose un focus sur la gestion des temps des équipements publics, disponible sur <http://goo.gl/q7FBUo>

Les diaporamas sont disponibles en téléchargement :

<http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr>