



Journée du 21 novembre 2019

Comment relever le défi de la sobriété foncière en aménagement opérationnel ?

Problématiques

Comment porter des projets d'aménagement urbain par régénération des tissus constitués existants (centres anciens, friches industrielles, zones commerciales périlantes, zones d'activités économiques à revitaliser...) ? Quelles problématiques rencontrent les aménageurs selon les tissus, les contraintes de sites et selon les marchés ? Avec quels montages économiques et quels partenariats réussir ? Comment rendre la charge foncière supportable ? Comment répartir les rentes et les risques dans cet objectif ? Avec quelles structures travailler ? Comment travailler avec les propriétaires fonciers en place ?

=> **Régénérer en marchés tendus** : Comment capter le foncier ? Comment maîtriser les prix de sortie des opérations dans ces secteurs, éviter de faire trop peser les surcoûts de la régénération sur l'offre produite ?

=> **Régénérer en marchés détendus** : Par quels montages économiques et quels partenariats rendre possible des projets d'aménagement sur des fonciers problématiques, là où le marché ne permet pas, ou difficilement, l'absorption des surcoûts de la régénération urbaine ?

=> **Fonciers à enjeux** : Quels sont les processus et conditions de cessions de fonciers d'acteurs institutionnels, pouvant alimenter la régénération ? Amplifié par la limitation de l'artificialisation nette, l'enjeu de régénérer des fonciers d'activités économiques et des fonciers pollués se renforce. Quelles problématiques et quels leviers pour les recycler ?

=> **Le GT1 a travaillé sur les manières de régénérer en maîtrisant les potentiels mécanismes d'exclusion des populations et activités initialement présentes.**

=> **Le GT2 a prolongé les travaux autour des rares partages d'expériences de régénération de ZAE, ayant la volonté de conserver leur destination économique.**

=> **Le GT3 s'est centré sur les fonciers complexes** en raison des multi-pollutions historiques, de la propriété ou des nouveaux usages limités, pour lesquels les aménageurs et la chaîne de l'aménagement cherchent des **solutions contractuelles, financières et construisent des partenariats visant à faire sortir les projets urbains dans la mesure du possible.**

Structures intervenantes

Intervention de Jean-Luc LAGLEIZE, député de Haute-Garonne

Table ronde 1 : Quels modèles économiques et quels partenariats pour régénérer en marché tendu, dans un objectif de maîtrise des prix de sortie de l'opération ? Avec la SERS, la métropole de Lille, Linkcity, la communauté d'agglomération du Pays de Gex, Terrinnov.

Table ronde 2 : Quels modèles économiques et quels partenariats pour réussir à régénérer des fonciers complexes, en marchés à risque, voire détendus ? Avec l'EPF d'Occitanie, l'EPF Bretagne, la SEM Breizh, ARAC, Prologis.

Séquence 3 - Stratégies de libérations et de reconversions foncières. Avec l'EPF Nord – Pas-de-Calais, la direction de l'immobilier de l'État, la direction de l'aménagement SNCF, le CGEDD.

GT1 - Comment régénérer sans exclure certaines populations et activités ? Avec l'IAU Île-de-France, la SEM Plaine

Commune Développement, la FPI d'Ile-de-France, le CCAS Ville de Nantes, Citallios.

GT2 - Comment enclencher une dynamique de régénération des ZAE en maintenant la destination économique ? Avec le Cerema, la SERL et la métropole de Lyon, la Communauté d'agglomération Rochefort Océan, le syndicat mixte SIZIAF.

GT3 - Aménager des friches complexes en partenariat et financer le recyclage foncier. Avec Alpha Aménagement, l'EPF d'Occitanie, Brownfields, Ardennes Métropole.

Enseignements de la journée

Régénérer en secteurs tendus

Parmi les leviers utilisés par la métropole de Lille (MEL), le travail amont de la maîtrise des prix fonciers est crucial, avec l'EPF, ainsi qu'avec les Domaines. En aval, la MEL utilise les leviers de programmation et développe une forte politique de peuplement, en étroite partenariat avec les bailleurs, afin de générer du libre non spéculatif. Elle commence à anticiper le repli commercial en se rapprochant des acteurs commerciaux, dans le cadre d'un dialogue sur l'avenir des espaces publics. Elle a également identifié et priorisé son action sur les ZAE déclinantes, et prévoit un investissement conséquent pour maintenir leur vocation économique en régénérant 5 parcs, sans oublier les indispensables missions d'animation des parcs économiques.

La MEL a exprimé diverses limites à la régénération « massifiée et rapide » :

- le volume de sites à régénérer très important et très divers ;
- le flux se crée en plus du stock : friches commerciales, ZAE périllicieuses, sachant que ces acteurs ne peuvent pas se projeter à 10 / 30 ans ;
- un développement de logiques d'aménagement complexe à l'échelle métropolitaine au regard de la gouvernance entre métropole et villes ;
- les bilans déficitaires de tous les projets d'aménagements, qui nécessitent toujours un investissement public, y compris sur des fonciers non spéculatifs en secteur très attractif. La MEL ne peut faire l'impasse sur des exigences de qualités architecturale, d'espace public ou d'équipements, et veille, malgré un marché immobilier porteur, à la mixité de l'offre produite jusqu'à l'immeuble.
- face à la régénération urbaine très pratiquée sur le territoire industriel de la MEL, les impasses conceptuelles commencent à se vivre fortement sur le terrain : l'arrêt de l'artificialisation, ou la lutte pour la qualité de l'air entrent en conflit direct avec les projets de renouvellement en cours du territoire, même les plus vertueux d'un point de vue de la préservation voire de la restauration des fonctionnalités environnementales.

L'aménageur Linkcity, en se rapprochant d'un grand propriétaire foncier, a pu porter le projet de régénération d'une grande friche des 3 Suisses au coeur de Villeneuve d'Ascq. L'association dans une même structure du propriétaire foncier Nodi et de l'aménageur / constructeur / promoteur a permis d'affronter de manière commune les risques. Le partage des risques politiques, des compétences commerciales, de la connaissance territoriale et l'implantation du propriétaire foncier ont constitué des leviers pour la réussite du projet. Ce montage trouve ses limites : certains propriétaires fonciers ne souhaitent pas porter des risques jusqu'à l'aval d'un projet, les contraintes de restructuration de portefeuilles d'actifs et d'un projet d'aménagement ne sont pas toujours compatibles, seule la maîtrise ouvrage unique sur un seul périmètre permet ce type d'association ; un aménageur ensemblier est nécessaire dans les autres situations.

Linkcity a trouvé des marges d'optimisation sur ce projet grâce au « rapport inversé » avec la collectivité (« urbanisme négocié ») : la vision forte et clairement exprimée par la collectivité a pu se combiner avec la vision urbaine et l'équilibre économique d'un opérateur privé.

Ce type de montage est salutaire dans un contexte de forte gouvernance selon la MEL. A défaut, la maîtrise foncière, la ZAC et le recours aux consultations et fiches de lot lui semblent incontournables. Le risque de l'urbanisme négocié est également de ne pas tenir les équilibres dans la durée (rotation des équipes, élus...) et de casser la logique de la taxe d'aménagement.

La SPL Terrinov porte le projet de ZAC Ferney Genève Innovations sur l'agglomération du Pays de Gex, à forts enjeux transfrontaliers économiques et de développement. Après avoir dépassé la période de « territoire balkanisé » et structuré une solide gouvernance d'agglomération, avoir écarté l'option de création d'une OIN et d'une EPA dédié dans les années 2000, le projet mixant régénération et extension est désormais piloté par l'outil SPL créé en 2014. Le choix de cet outil répond localement à la volonté de maîtrise du développement urbain, des transports en commun (BHNS...), à

la densification pour permettre des actions de renaturation, d'un réseau de chaleur de 40 km lié à un accélérateur de particules, etc. **La SPL gère une opération d'aménagement, réel laboratoire des politiques locales de développement.** L'équilibre de l'opération est recherché sans subvention, la réinjection d'éventuels gains in fine vers les collectivités est prévue.

En complément des servitudes fixées par la collectivité pour maîtriser les prix du logement, les leviers utilisés pour optimiser le bilan d'aménagement sont : **un très fin travail de programmation décliné dans le guide de consultation des promoteurs ; un processus de travail en workshop avec chaque promoteur en travaillant à des petites échelles, maîtrisées avec des promoteurs variés.** Les thèmes des ateliers, permettant aux promoteurs d'affiner leurs projets, de se faire sélectionner et de se positionner sur des lots, ont balayé des sujets de **formes urbaines, d'intensité, d'énergie, de stationnement mutualisé, d'animation de RDC...**

L'EPF est évidemment un acteur clé, qui a permis d'agir depuis 10 ans : il a maintenu la dynamique et le portage intermédiaire de fonciers, avant que la SPL puisse relayer. Le blocage des références foncières a bien fonctionné sur les fonciers d'activité économiques acquis par l'EPF, pas sur les terres agricoles.

Parmi les freins, le recours abusifs de propriétaires retors ont fait perdre 4 ans au projet., même si le juge de l'expropriation a finalement donné raison à la SPL. **Le manque de moyens de défense face aux recours abusifs dans le cadre d'expropriation est un frein fort aux projets de renouvellement. Un système assurantiel en cas d'attaque de la DUP et de la cessibilité serait certainement précieux.**

Régénérer en secteurs détendus

Il ressort des témoignages croisées de l'EPF Bretagne et de la structure régionale de la SEM Breizh que la réussite de la **régénération en marchés détendus s'ancre dans un processus de travail de long terme.** Depuis les années 2000, un travail de **connaissance des sites potentiels et de priorisation** a démarré.

Déoulant d'une stratégie régionale adoptée en 2017, visant à stopper la consommation des terres et à revitaliser les petites centralités, et vu l'absence d'opérateurs spontanés, **la SEM régionale de construction d'équipements publics évolue et développe une filiale de développement économique.** En parallèle, grâce à une forte mobilisation de l'EPF, un appel à projet lancé la même année a permis de soutenir **20 programmes, en y engageant l'ensemble des aides publiques disponibles de manière mutualisée, en guichet unique et en pluriannuel.** Face au succès, un autre appel a été réitéré en 2019. L'objectif est de générer des partenariats privé dans un effet d'entraînement.

Fort de son expérience en développement économique, **du maillage et du lien construits entre acteurs locaux, du modèle économique rentable éprouvé,** la SEM régionale est peu à peu devenue opérateur d'aménagement sur des sites de régénération, parfois en risques propres. La SEM accompagne la ville dans l'ajustement des programmes, et veille à la **conjonction des besoins de la ville et des conditions de mobilisation d'investisseurs privés locaux** tels que Legendre.

En 2019, la structure évolue pour devenir une **structure de portage immobilier en petites centralités. La structure tête** prévoit d'associer la SEM Breizh, la Banque des territoires, l'EPF et un opérateur bancaire local. **Une structure par projet** associant ensuite chaque promoteur, foncière, promoteur constructeur concerné.

L'ensemble de ce processus amène peu à peu l'émergence et la réalisation de projets à l'échelle de l'aménagement, qui dépasse l'approche à l'échelle resserrée du bâti. L'échelle régionale a permis ici de **trouver une forme de péréquation pour agir malgré les disparités communales.**

Le témoignage d'une autre SEM régionale ARAC démontre que les leviers résident aussi dans des partenariats revisités, comme entre une structure régionale, une structure de construction communale et un investisseur privé, en complément du levier fort de l'EPF. Face aux enjeux de régénération urbaine en marchés détendus, cette structure voit évoluer ses compétences : travail d'ensembliser amplifié, connaissance et mobilisation des acteurs locaux, conseil foncier....

A Douvrin, sur la friche textile du parc industriel Artois Flandres, certains projets de régénération en marchés détendus voient également le jour grâce à un **partenariat entre la collectivité et des acteurs économiques** tels que les logisticiens, **l'EPF ayant toujours un rôle clé** dans l'économie du projet et le maintien de sa dynamique. Malgré le souhait initial de la collectivité de conserver une activité industrielle sur cette friche, le projet a finalement pu émerger, se construire sur un temps long, pour finalement se réaliser. Parmi les critères d'implantation du logisticien Prologis : grandes parcelles, desserte et services, bassin d'emploi, synergie possible entre parcs. Malgré les délais et les hésitations initiales, les relations de confiance construites entre acteurs autour du projet ont permis un apport financier de l'opérateur avant même d'avoir acquis le foncier.

Régénérer représente des limites pour ce type d'acteurs privés pourtant volontaristes, ce qui empêche de massifier :

- la compétitivité des concurrents avec des projets en terres arables ;

- la valeur des friches industrielles liée à la non dépréciation des comptes du propriétaire ;
- le facteur temps : un marché détendu peut se retourner et retarder un projet, la limite est forte ;
- le risques, les incertitudes souvent liés à l'absence de pilote pour dépasser toutes les contradictions à gérer autour d'une friche ; cela peut allonger les délais d'une opération de 2 à 4 ans et la rendre impossible.

Fonciers à enjeux

Il ressort de la séquence dédiée aux stratégies de libérations, d'accès et de reconversions foncières que la direction immobilière de l'État cherche à travailler à bilan ouvert entre collectivités, opérateurs et DIE, autour de projets concrets. La SNCF quant à elle utilise divers modes de cessions : cession sèche à une collectivité, conservation de droits à construire au sein d'une opération d'aménagement, consultation d'un opérateur avec lequel la SNCF restera en maîtrise du projet jusqu'à l'aval. Sur les sites stratégiques en zone tendue, la SNCF reste actionnaire dans la chaîne en tant que propriétaire. Couplé à un fin travail de définition au projet, en amont avec la collectivité, ce mécanisme permet de maîtriser le prix foncier initial, d'optimiser la qualité du projet et d'étaler la récupération de valeur sur le long terme. Tous les prix sont fixés en tenant compte des coûts de libération des terrains, parfois modulés au regard du compte-à-rebours aménageur / promoteur du projet. En cas de cessions sèches, en zones détendues, le coût de libération du foncier peut être très élevé et bloquer les projets de régénération face au marché.

Concernant la régénération des ZAE, l'opérationnel en est aux balbutiements face aux freins suivants : Comment faire enclencher ces projets par les collectivités, car sans portage et investissement public massif, ce type de revitalisation ne fonctionne pas. Comment dépasser la valorisation des actifs dans les comptes de propriétaires d'activités paupérisées ? Que faire face aux ZAE multi-entreprises qui sont les plus complexes à traiter ?

Maîtrise des phénomènes d'exclusion créés par la régénération (GT1)

Comment permettre à tous le droit à la ville ? Une analyse de l'Institut Paris Région montre que le levier qui permet de maintenir des populations modestes au sein d'espaces valorisés par la régénération est en premier lieu celui de la production de logement social. Cependant, la part de production de PLUS et PLAI recule fortement depuis 20 ans ; par ailleurs les PLAI sont fortement produits dans les territoires les plus démunis et pose la question de la mixité à l'échelle régionale. Les inégalités spatiales relèvent du contexte structurel et économique, mais aussi des stratégies de peuplement des villes.

Certaines villes ont expérimenté les chartes promoteurs. Elles peuvent, comme à Plaine Commune, permettre d'encadrer les prix de sortie des logements définis sur des micros marchés immobiliers, de fixer des obligations de commercialisation avec une priorité aux habitats et à la primo-acession, d'encadrer la communication encadrée, demander un dépôt de garantie. Afin de réguler les prix foncier, une **société foncière a été créée par la commune**. La **maîtrise des prix du logement passe aussi par l'aménagement public, avec des bilans tendus** sur des terrains souvent pollués. **Cette volonté politique de ne pas exclure a un prix**, seules les opérations tertiaires atteignent l'équilibre financier sans participation publique. La FPI est favorable à la définition de règles, en amont, et même dans une co-construction afin de bien cerner les attentes de la collectivité. Certaines chartes font débat, et peuvent être sources de risque de recours ou pénal, d'autres ont évolué vers davantage de sécurité.

Certaines opérations réussissent régénération et inclusion, tel le projet d'entrée de ville de Clichy la Garenne, qui agit sur l'habitat privé existant, en incitation et coercition, en mobilisant des outils tels que l'OPAH-RU, l'ORI (opération de restauration immobilière), les pouvoirs de police du maire et du préfet sur l'insalubrité et le péril, acquisitions amiables, expropriations et relogements, les aides de l'Anah, ce qui permet de régénérer en maintenant les populations occupantes.

Le projet des 5Ponts à Nantes vise quant à lui à réaménager un quartier de l'île de Nantes en intégrant un **centre d'accueil de sans abris, de manière transversale, mutualisée, en guichet unique**. Les finalités sont de créer des liens vers la santé, l'emploi, le logement, le pouvoir d'agir et le vivre-ensemble. Diverses composantes du projet s'adressent aux sans-abris mais ouvertes à un public plus large (restaurant solidaire, plateforme de bureaux d'ESS, ferme urbaine...). Les conditions de réussite résident dans l'accompagnement et l'appui y compris financier de tous les échelons territoriaux, un fort enjeu de coordination et de logique partenariale pour un équilibre économique encore à trouver, une dynamique solidaire avec le tissu existant, associations et promoteurs futurs.

Régénérer les ZAE en difficulté, en conservant la vocation économique (GT2)

Dans la continuité de 2018, le GT2 s'est de nouveau intéressé aux leviers de régénération des ZAE périlicantes, en maintenant sa vocation économique. Ces zones représentent des opportunités foncières importantes, mais la prise de conscience des enjeux n'est pas encore générale et de nombreux freins à l'action sont difficiles à dépasser. **Maintenir**

l'activité économique suppose aujourd'hui une véritable volonté politique et des investissements.

Les retours d'expériences ont permis de partager un certain nombre de leviers pour progresser : travail de connaissance locale des ZAE et appropriation par les élus, enjeu d'une fiscalité locale adaptée, travail sur le prix de commercialisation des terrains en intégrant le coût de revient de l'aménagement et l'entretien, recyclage foncier et optimisation foncière par développement de programmes mixtes et densification sans dévouer la vocation des zones, amélioration des services aux entreprises et salariés, mixité urbaine dans ces zones (espaces publics, équipements, services, transports). Inscrire les zones d'activités dans une stratégie économique et immobilière globale devient nécessaire.

En cohérence avec un PLUi affiné sur le maintien de l'activité économique, **la métropole de Lyon s'est positionnée quasiment en AMO pour assister le propriétaire industriel Bosch** dans la cession d'un bien de 11 ha, et s'assurer du maintien de l'activité industrielle. La SERL a été choisie comme opérateur, accompagné par un bureau d'étude spécialisé en reconversion industrielle pour l'apport de **compétence en programmation industrielle**. L'offre de services futures est mutualisée et intègre médiation et animation. La société acquérante sera une SAS associant la SERL, la Banque des Territoires et la Caisse d'Epargne Rhône Alpes. La robustesse d'une SEM a été décisif dans le choix de Bosch pour céder. La méthode de valorisation dédiée pour estimer la valeur du site a également été clé. Les services offerts créés de la valeur, la mobilisation d'investisseurs institutionnels fait levier, l'amortissement est à 30 ans.

En zone plus détendue, le syndicat intercommunal du parc automobile et mécanique de Douvrin a subi plusieurs fermetures depuis 2008 et est en phase de compactage. Un premier levier est de disposer de **l'outil syndicat mixte** qui rassemble 20 communes et deux agglomérations. **Une équipe dédiée gère le parc (gestion, commercialisation, animation)**. Le syndicat développe depuis 20 ans une stratégie d'amélioration de la qualité du site : qualité architecturale et paysagère, maîtrise des rejets, HPE, organiser le covoiturage, pistes cyclables créées, rachat de 22 Ha de terrains délaissés et réaménagés pour optimiser l'occupation des sols. Un **fort partenariat avec l'EPF** permet de penser ensemble la stratégie pour faire face aux 90 ha libérés par un compactage PSA et de mener ensemble la négociation centrale avec le groupe sur les prix fonciers. **Le syndicat est très interventionniste sur le foncier, et s'investit sur le traitement des espaces publics**, mais est **confronté à un équilibre économique dur**, ainsi qu'à une paupérisation des activités. Le syndicat vise le ratio de 20 emplois / ha, évite la logistique « morte », ne brade pas le foncier, et accompagne les prospects dans une logique de long terme.

Sur la communauté d'agglomération de Rochefort Océan, le marché est tendu et la demande économique est insatisfaite : 35 ha de demandes d'implantations pour 2 ha libres et les demandes d'extension supérieures à ce qu'autorise le SRADDET. **La collectivité s'investit fortement et utilise des leviers** tels que le « classement sans affectation » pour réguler les prix foncier des futurs projets, densifie par inventaire de dents creuses avec maîtrise foncière, utilise le droit de préemption sur les zones d'activités, requalifie des zones économiques stratégiques. **Les surcoûts de régénération sont forts** : 4 millions sur le site industriel de l'Arsenal versus 400 000 euros en extension. Sur certains sites, un travail de recomposition foncière est mené étroitement avec l'État. Le travail de mobilisation des friches urbaines (ancien hôpital civil...) est également mené. **A ce stade, la collectivité s'épuise financièrement afin de régénérer l'existant et maintenir l'activité économique.**

Recyclage de fonciers complexes (GT3)

Enfin, le GT3 a approfondi le thème du **recyclage de fonciers complexes, les plus difficiles à reconvertir**. Sur ces fonciers, **réunir des moyens financiers et d'ingénierie supplémentaires** est nécessaire. Divers leviers ont été partagés en séance : exemple de mutualisation des risques dépollution-reconversion sur un portefeuille de 50 fonciers ; groupement d'un aménageur privé régional et d'un aménageur national sur un foncier maîtrisé par une intercommunalité ; échelonnement pro-actif de flux financiers, par tranche, entre l'EPF, la collectivité, les promoteurs ; importance de la minoration foncière. Dans ces conditions financières très tendues, tout retard peut impacter le modèle économique, une ingénierie spécifique doit être développée pour adapter le projet au gré des aléas. **L'intégration des propriétaires industriels** dans la chaîne de l'aménagement est un enjeu d'avenir. Le dispositif de **tiers demandeur** est également une voie intéressante tout en appelant une évolution du métier de l'aménageur. **Inciter les industriels et multi-propriétaires à composer des portefeuilles de fonciers gelés en vue de recyclage** est un levier d'avenir, afin de massifier les opérations de mutualisant les plus et les moins values, les risques et aléas.