



RAPPORT ANNUEL

Enseignements des travaux 2019
Perspectives 2020 - 2021

Soutenu par



Comité directeur du Réseau National des Aménageurs 2019

Anne BLONDEAU (Citallios), Pierre BOUSQUET (Valgo), José-Michael CHENU (Vinci), Christian CUCCHIARINI puis Nicolas VOLCKAERT (EGF-BTP), Raphaële D'ARMANCOURT (USH), Aude DEBREIL (EPA Sénart), Gervais DOLIGEZ puis Jean-François MOREL (Ordre des géomètres experts), Dominique DUPERRET puis Antoine BOUCAUX (LCA-FFB), Jean-Louis FOURNIER puis Stéphane CAZE (Bordeaux métropole / membre de France Urbaine), Anne FRAISSE (Europolia), Nicolas GRAVIT (Eiffage aménagement), Benoit GERARDIN (Linkcity), Yann LE CORFEC (UNAM), Christian LEVY (CGEDD), Olivier MORLET (ADIM IDF), Camille ROCCASERRA (Fédération des EPL).

Secrétariat technique assuré en 2019 par la DHUP, en partenariat avec le CEREMA et avec l'appui de la SCET

Valérie Belrose puis Jean-Baptiste Butlen, Jean-Marie Quéméner, Emilie Touchard, Florent Dehu (DHUP).

Juliette Maître, Agnès Pouillaude, Marion Benoist-Mouton, Priscille Genesco, Raphaëlle Ratto, Audrey Debroise-Marti (CEREMA).

Laurent Le Corre, Marie-Odile Farineau, Maia Sinno, Anne-Catherine Ottevaere (SCET).

Rédacteurs du rapport

Les coprésidents du RNA : Aude Debreil et Nicolas Gravit

Les chefs de file des groupes de travail :

Anne Blondeau et Olivier Morlet pour le GT1

Anne Fraise et José Michael Chenu pour le GT2

Camille Roccaserra et Yann Le Corfec pour le GT3

Pour la DHUP : Jean-Baptiste Butlen, Jean-Marie Quéméner, Emilie Touchard.

Pour le CEREMA : Juliette Maître, Agnès Pouillaude, Marion Benoist-Mouton, Priscille Genesco, Raphaëlle Ratto.

L'ensemble des comptes-rendus détaillés de l'année 2019, ainsi que les supports des intervenants, sont disponibles sur le site internet du RNA :

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

SOMMAIRE

Editorial.....	<u>5</u>
1.Un réseau au service de l'aménagement opérationnel.....	<u>6</u>
Un lieu pérennisé de partage et de débats, nécessaire pour dépasser les injonctions contradictaires et relever collectivement les défis actuels.....	<u>6</u>
Un fil rouge unique pour le cycle 2018 – 2019 : Comment relever le défi des sobriétés environnementale, économique et foncière en aménagement opérationnel ?.....	<u>7</u>
Enseignements des séquences plénières.....	<u>10</u>
1.Evaluation environnementale des projets d'aménagements.....	<u>10</u>
2.Relever le défi de sobriété environnementale et énergétique.....	<u>11</u>
3.Relever le défi de sobriété foncière.....	<u>14</u>
4.Perspectives pour 2020 - 2021.....	<u>16</u>
2.Synthèses des groupes de travail 2019.....	<u>18</u>
GT1 - Quels fondamentaux défendre en aménagement ?.....	<u>18</u>
GT2 - Renouvellements de la filière de l'aménagement.....	<u>22</u>
GT3 – Les cadres juridiques et coopératifs.....	<u>26</u>
3.L'ensemble des productions du Réseau.....	<u>30</u>
Les contributions.....	<u>30</u>
Des fiches de retours d'expériences et des notes d'analyse.....	<u>30</u>

Editorial

Le Réseau National des Aménageurs constitue un précieux lieu de rencontres, de partage d'expériences et de pratiques entre aménageurs publics et privés, et plus largement entre les professionnels partenaires de la chaîne de l'aménagement. Il permet de capitaliser, d'offrir un cadre de réflexion de qualité, ancré dans l'opérationnel. La mobilisation élevée lors des trois rencontres 2019, et cela dans l'objectif d'approfondir les travaux démarrés en 2018, démontre tout son intérêt. Je me réjouis de la réussite de ces journées dédiées à l'évaluation environnementale, à la transition environnementale et énergétique, ainsi qu'à la sobriété foncière. Elle est le reflet que la filière de l'aménagement est pleinement engagée pour relever ces défis d'avenir de la ville.

Le RNA a su évoluer ces dernières années pour s'adapter aux attentes et préoccupations de ses membres : généralisation des matinées plénières denses et panoramiques ; ouverture du réseau à l'ensemble des partenaires qui concourent à la fabrique de la ville ; structuration des travaux dans l'objectif de fédérer des profils très variés de territoires, de projets et d'aménageurs.

En 2019, le RNA a de nouveau innové en consacrant une journée plénière entièrement dédiée à l'évaluation environnementale des projets d'aménagements. Cette journée très réussie a permis aux acteurs de l'aménagement et de l'évaluation environnementale de mieux se connaître, d'offrir un précieux temps de dialogue et de partage ancré dans des retours d'expériences concrets, et de progresser ainsi collectivement.

Le réseau a également su répondre présent pour alimenter les travaux relatifs aux innovations à soutenir dans le cadre des investissements d'avenir, comme aux groupes de travail « Zéro Artificialisation Nette » et « Fiches » lancés cette même année.

Je remercie vivement l'ensemble des membres du comité directeur pour leur engagement fort dans le pilotage du RNA, en particulier ses co-présidents, Aude Debreil et Nicolas Gravit, ainsi que ses six chefs de file Anne Blondeau, Olivier Morlet, Anne Fraisse, Jose-Michael Chenu, Camille Roccaserra et Yann Le Corfec. La qualité du réseau tient à votre implication dans la construction du programme de travail et dans l'animation des journées. J'associe évidemment à ces remerciements l'ensemble des membres du comité directeur, essentiels dans la construction fine des axes de travail, ainsi qu'au Cerema et à la SCET, qui appuient l'équipe de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, pour la concrétisation de ces journées et leur capitalisation.

Le réseau vit et se développe grâce à l'implication de nombreux professionnels de la filière, qui acceptent toujours volontiers de témoigner, partager et débattre sur des sujets opérationnels pointus. Enfin, je remercie Eiffage aménagement, l'Ordre des Géomètres Experts et l'UNAM, d'avoir soutenu financièrement, aux côtés de l'État, l'organisation des trois rencontres de l'année, qui peuvent ainsi continuer à bénéficier à tous les publics de la filière et être d'accès gratuit.

Ce réseau est l'illustration d'une collaboration fertile entre l'administration et la filière de l'aménagement. Il constitue une caisse de résonance entre l'Etat et les aménageurs : les aménageurs y témoignent de leurs pratiques et de leurs difficultés ; la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages y diffuse les actualités juridiques et profite de ces échanges pour construire des politiques publiques plus ancrées dans l'opérationnel. Le programme de travail à venir pour le cycle 2020 – 2021 sera en résonance avec l'actualité ministérielle, en s'attelant au défi de la limitation de l'artificialisation des sols, avant de poursuivre sur le thème des évolutions de frontières entre les métiers de la chaîne de la fabrique urbaine, puis de la part commune à défendre en aménagement opérationnel dans ce contexte.

François ADAM

Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

1. Un réseau au service de l'aménagement opérationnel



Un lieu pérennisé de partage et de débats, nécessaire pour dépasser les injonctions contradictoires et relever collectivement les défis actuels.

La production d'une offre de logements suffisante, abordable et de qualité demeure une préoccupation majeure, tant dans le neuf que par le renouvellement de l'existant. Aux côtés des collectivités locales, l'aménageur est un acteur essentiel pour l'émergence de véritables morceaux de ville, dans lesquels les équilibres entre logements, équipements, espaces publics, activités et création d'emplois, sont toujours plus délicats à construire. L'amélioration des conditions de mise en œuvre de l'aménagement opérationnel est une clé de l'accélération de la production de logements, comme de l'adaptation de nos villes au changement climatique et aux enjeux environnementaux.

L'aménagement doit sans cesse s'adapter à de nouvelles exigences politiques, sociétales, économiques, au point de devoir parfois gérer des injonctions contradictoires. Pour progresser, partager des solutions réalisables et généralisables, il y a un réel besoin de lieux de débats.

Lors de sa création en 2015, par le ministère chargé du logement, la gouvernance du Réseau National des Aménageurs (RNA) a été confiée à un comité directeur d'aménageurs publics et privés, et son secrétariat technique à la DHUP. Au regard de l'intérêt qu'il a suscité dès sa première année de fonctionnement, le réseau a successivement été pérennisé chaque année, en tant qu'instance de réflexion à court et long termes sur les sujets d'aménagement opérationnel. Ses principaux objectifs peuvent être rappelés :

- favoriser les rencontres entre aménageurs, le partage d'expériences et de pratiques ;
- structurer un lieu de capitalisation via le site internet ;
- identifier les ressorts d'une meilleure coopération public-privé, ainsi que les leviers et difficultés rencontrées par les aménageurs pour mettre en œuvre cette coopération ;
- offrir un cadre de réflexion, d'objectivation et de propositions en vue d'un perfectionnement des pratiques ;
- développer les échanges entre l'État et les professionnels de l'aménagement ;
- alerter, proposer et innover en permettant au ministère de mieux tenir compte des retours des praticiens dans la genèse des politiques publiques ;
- constituer un vecteur de diffusion de l'information sur les politiques publiques et réglementations en cours d'adoption ou d'élaboration auprès des professionnels de l'aménagement.

Depuis sa création, le RNA s'est affirmé comme un précieux lieu de rencontres, de partage professionnel et d'échanges de pratiques entre tous types d'aménageurs privés et publics : EPA, EPL d'aménagement, structures d'aménagement de promoteurs ou constructeurs nationaux, adhérents de l'UNAM, géomètres experts, bailleurs aménageurs, régies de collectivités. Il est ouvert à tous les types de structures d'aménagement, à tous les territoires, à tous les profils d'opérations d'aménagement.

L'aménageur étant par essence agrégateur des acteurs et des problématiques impliqués dans la fabrication de la ville, le RNA s'est ouvert au-delà de son cœur de cible d'aménageurs publics et privés - aux professionnels intervenant dans la chaîne de l'aménagement, tant au sein des participants que des intervenants en tribune : élus et services de collectivités maîtres d'ouvrage et initiatrices de projet, ainsi qu'un ensemble de partenaires promoteurs, investisseurs, bureaux d'études, concepteurs urbanistes et architectes, paysagistes, entreprises de génie écologique, chercheurs, services de l'État...

La force et le succès du RNA tiennent à ce que chaque journée de rencontres est ancrée dans des retours d'expériences opérationnelles soigneusement choisies, avec prise de recul autant sur les réussites que sur les difficultés rencontrées. Ce pragmatisme permet de se projeter collectivement dans l'avenir, de décrypter les évolutions en cours dans la fabrique de la ville et les défis qu'elles amèneront pour les aménageurs. Le RNA est aussi pour l'Etat une véritable caisse de résonance, espace de perméabilité, avec la filière de l'aménagement opérationnel. Les aménageurs peuvent y témoigner, dans des ateliers de travail, de leurs préoccupations et de leurs pratiques concrètes. Cet objectif du réseau s'est pleinement exprimé au travers de la journée dédiée à la réforme de l'évaluation environnementale.

La qualité du réseau tient à la force de l'engagement de l'ensemble des membres du comité directeur dans le pilotage de nos travaux, et en particulier à l'investissement des chefs de file dans le pilotage des groupes de travail. Elle repose également sur le secrétariat technique assuré par la DHUP, en partenariat avec le CEREMA, avec l'appui de la SCET.

L'année 2019, 5ème année d'activité du RNA, a confirmé l'intérêt rencontré auprès des professionnels de l'aménagement urbain, au travers de trois sessions qui ont attiré un public nombreux, divers, et fidèle, en constante augmentation. La fréquentation a régulièrement augmenté, au-delà de la cible initiale de 150 personnes. Près de 700 professionnels se sont mobilisés au sein du réseau en 2019. Le réseau a également répondu aux sollicitations des ministères : remontée de bonnes pratiques sur la résilience et l'adaptation au changement climatique à l'été 2019, réalisation d'une enquête sur l'innovation à soutenir pour l'avenir à l'automne 2019, participation de certains membres aux travaux ministériels sur le zéro artificialisation nette et sur les friches lancés fin 2019.

Un fil rouge unique pour le cycle 2018 – 2019 : Comment relever le défi des sobriétés environnementale, économique et foncière en aménagement opérationnel ?

1. Structure des travaux de l'année 2019

Le fil conducteur a été décliné au cours de 3 journées de rencontres du RNA, autour des thèmes suivants :

- **29 mars 2019 : L'évaluation environnementale des projets d'aménagements urbains depuis la réforme : premiers retours d'expériences opérationnels et enseignements.**
- **4 juillet 2019 : Comment relever le défi de la transition environnementale et énergétique en aménagement opérationnel ?**
- **21 novembre 2019 : Comment relever le défi de la sobriété foncière en aménagement opérationnel ?**

Au regard des enjeux et objectifs de la journée dédiée à l'évaluation environnementale, celle-ci s'est totalement déroulée en séance plénière, ce qui a permis de réunir la filière de l'aménagement et les services de l'autorité environnementale.

Le mode de fonctionnement éprouvé du RNA a été repris pour les deux autres journées :

- une matinée plénière dense, qui traite le thème de la journée de manière panoramique ;
- 3 groupes de travail simultanés l'après-midi, qui l'approfondissent selon trois prismes différents.

Les axes renouvelés des groupes de travail (GT) pour 2018-2019 sont les suivants :

- **GT1 : Quels fondamentaux défendre en aménagement ? (« approche par la technique »)**
- **GT2 : Quels renouvellements de la filière de l'aménagement ? (« approche par les acteurs »)**
- **GT3 : Comment utiliser les cadres de travail coopératifs et juridiques pour atteindre la sobriété ? (« approche juridique »)**

Chacun des groupes de travail a pu étudier les questions de gouvernance, de modèle économique, de partenariats, de montage juridique et financier.

2. Panorama des rencontres organisées

Journée du 29 mars 2019 : L'évaluation environnementale des projets d'aménagements urbains depuis la réforme : premiers retours d'expériences opérationnels et enseignements.

- **Introduction : L'esprit de la réforme et les premiers retours d'expérience.** Avec le CGDD - MTES et Philippe LEDENVIC, président de l'autorité environnementale (AE CGEDD).
- **Focus 1 - Les circuits : qui instruit, qui décide et quels sont les interlocuteurs au sein de l'AE, en fonction des projets et de leurs stades d'avancement ?** Avec l'AE CGEDD et le CGDD - MTES.
- **Table ronde 1 - Retours d'expériences autour du projet Euro3lys et de l'activité régionale Grand Est en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.** Avec Nexity, la MRAE Pays de la Loire, l'agglomération de Saint-Louis, Unibail Rodamco, la DREAL Grand Est, la MRAE Grand Est et l'AE.
- **Focus 2 : Quand et comment définir le périmètre de projet ? Quelles problématiques se posent aux aménageurs et à l'AE en ce qui concerne les projets d'aménagement urbains ? Quels sont les retours d'expériences après 2 ans d'application ?** Avec le CGDD - MTES, l'AE-CGEDD et Laura CECCARELLI-LE GUEN, avocate associée DS Avocats.
- **Intervention d'Alain RICHARD, sénateur du Val-d'Oise, ancien président de la commission spéciale sur la modernisation du droit de l'environnement au sein du conseil national de la transition écologique (CNTE).**
- **Table ronde 2 - Retours d'expériences autour du projet Toulouse EuroSudOuest (TESO) et de l'activité régionale Occitanie en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.** Avec Citallios, le CGEDD et la MRAE Auvergne-Rhône-Alpes, Europolia Toulouse, la Compagnie de Phalsbourg, la DREAL Occitanie et l'AE.
- **Focus 3 : Quel contenu viser pour la première étude d'impact, dans quelle(s) proportionnalité(s) ? Quand et comment l'actualiser ensuite ? Quelles sont les exigences de l'AE et quels retours d'expériences ?** Avec l'AE- CGEDD et la MRAE Auvergne-Rhône-Alpes.
- **Table ronde 3 - Retours d'expériences autour des projets Village Olympique et Village des médias, et de l'activité régionale Ile-de-France en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.** Avec la DREAL Pays de la Loire et l'EPA Paris Saclay, la SOLIDEO, SOBERCO ENVIRONNEMENT, URBAN-ECO, la DRIEE Ile-de-France, et l'AE-CGEDD.
- **Focus 4 – Quels sont les enjeux de l'ERC ? Comment traiter la séquence « Eviter, réduire, compenser » dans l'évaluation environnementale des projets d'aménagements ?** Avec le CGDD - MTES, BIOTOPE et l'AE-CGEDD.

Journée du 4 juillet 2019 : Comment relever le défi de la transition environnementale et énergétique en aménagement opérationnel ?

- **Quart d'heure d'actualités juridiques de la DHUP**
- **Table ronde 1 : Face à l'évolution des mobilités, comment anticiper et gérer dans les projets la transition entre pratiques d'aujourd'hui et de demain ?** Avec le directeur général du Cerema, Transitec, le directeur général adjoint à la cohérence territoriale de Grenoble-Alpes Métropole, la SEM Innovia et l'EPA Saclay.
- **Table ronde 2 : Comment concevoir des projets d'aménagement adaptés aux hausses de températures attendues et comment atténuer le phénomène d'ilot de chaleur urbain ?** Avec Tribu, la SPL Confluence, le Laboratoire d'écologie urbaine Réunion et Franck Boutté Consultants.
- **Table ronde 3 : La RSE et l'économie circulaire en aménagement, comment l'aménageur pratique et avec qui ?** Avec Patricia SAVIN, avocate associée DS Avocats, présidente d'OREE, l'EPA Marne, Eiffage Aménagement et l'association Réavie.
- **GT1 - Parking en mutation et transition écologique ?** Avec Sareco, Archicubik, SEM Plaine Commune Développement et Indigo.
- **GT2 - Comment répondre aux enjeux de la TEE en périurbain ?** Avec le Puca, AQUITANIS, l'agence AR357, l'agence DJURIC-TARDIO architectes, SMART USE et le Groupe La Poste.
- **GT3 - Entre règles, contrats et labels, quels leviers actuels et futurs sur la TEE ?** Avec Rennes Métropole, Icade Promotion, Anjou Loire Territoire, le CSTB et la SCET.

Journée du 21 novembre 2019 : Comment relever le défi de la sobriété foncière en aménagement opérationnel ?

- **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.
- **Table ronde 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 le département habitat de IAU Île-de-France, la SEM Plaine Commune Développement, la Fédération des Promoteurs Immobiliers d'Île-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 des séquences plénières

1. Evaluation environnementale des projets d'aménagements

La journée dédiée à l'**évaluation environnementale** a été l'occasion de réunir les aménageurs publics et privés, leurs partenaires de la chaîne de l'aménagement, ainsi que les structures constitutives de l'autorité environnementale au niveau national (AE CGEDD, CGDD) et régional (MRAE, DREAL). Elle a permis, après presque deux ans d'application de la réforme, de partager des constats et des retours d'expériences opérationnels entre professionnels de l'aménagement et les acteurs de l'autorité environnementale (AE), autour des questions suivantes : Quelles sont les principales nouveautés introduites par la réforme et leurs impacts sur les projets d'aménagement ? Quels sont les retours d'expériences de l'AE en matière d'évaluation des projets d'aménagement urbain ? Quels changements la réforme a-t-elle générés pour les aménageurs ? Quelles problématiques opérationnelles, techniques, économiques ou juridiques ont-ils rencontrés ? Comment se sont-ils adaptés pour les dépasser, tant en interne qu'avec leurs partenaires ? Quelles questions et difficultés subsistent ? Après deux ans de pratique, quels bénéfices l'évaluation environnementale apporte-t-elle aux projets ?

Cette rencontre a permis de croiser des retours d'expériences de collectivités, d'aménageurs, de promoteurs, de bureaux d'études et de membres de l'autorité environnementale locale et nationale, sur des projets d'aménagements récents, concernés par la réforme. Comment **s'inscrire pleinement dans la réforme de l'évaluation environnementale, en faveur des projets et de leur réalisation ?**

L'évaluation environnementale s'impose désormais à un périmètre de « projet d'ensemble » très intégrateur, recouvrant : des « projets composantes » ayant des liens fonctionnels entre eux (une ou plusieurs ZAC, un projet routier, un centre commercial etc.) ; et **éventuellement des « projets dits connexes » sans liens fonctionnels directs avec les composantes, mais ayant des liens environnementaux**. Les périmètres de certaines évaluations environnementales sont pour les projets importants souvent de plus de 100 ha. La logique est d'éviter le « saucissonnage » des projets, de pouvoir évaluer et éviter les impacts environnementaux de manière globale et cumulative. La 1^{ère} autorisation d'un projet porte l'évaluation environnementale. Elle est ensuite actualisée préalablement à l'octroi des autorisations successives nécessaires à la réalisation du projet, cela jusqu'à la dernière.

La qualité de l'évaluation environnementale implique une **coordination étroite entre la collectivité et les divers maîtres d'ouvrage concernés, comme l'ont illustré les projets d'Euro3lys, de Toulouse EuroSudOuest et des Villages Olympiques pour :**

- **construire une définition argumentée et pérenne du périmètre de projet** (composantes / projets connexes / projets sans liens) retenu pour l'évaluation environnementale ;
- solliciter collectivement un **cadre préalable** de l'évaluation auprès de l'autorité environnementale ;
- se doter d'une **organisation collective pour élaborer l'étude d'impact commune** à tous les projets « composantes », avec effets cumulés de « projets connexes » ;
- dépasser les difficultés techniques liées à l'étude d'impact commune, notamment pour les projets connexes, s'harmoniser et partager une vision commune environnementale, y compris sur les méthodes de calcul de compensation ;
- anticiper au maximum les études préalables, développer un travail très intégré incluant un écologue dans l'équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine, au plus tôt : cela permet de **penser le projet autant sur le volet naturel qu'urbain** ;
- garantir la cohérence et la **lisibilité de l'étude d'impact** ;
- **définir et tenir le processus des autorisations en s'articulant entre maîtres d'ouvrages** : choix des autorisations qui portent l'étude d'impact initiale, puis de celles qui l'actualiseront ; être stratégique dans l'emboîtement des procédures devient incontournable ; s'articuler entre maîtres d'ouvrage dans une logique interchantières, ce qui peut être très complexe en coeur de ville ;
- **se répartir la charge des mesures ERC, notamment en terme financier et juridique, entre maîtres d'ouvrage** ; la compensation est plus sensible, elle impose une mise en œuvre et un suivi dans le temps long.

Les collectivités ont un rôle essentiel en amont, dès la conception des plans et programmes eux-même soumis à évaluation environnementale, afin de prévenir des blocages aval lors de l'évaluation environnementale des projets :

- **les documents de planification doivent motiver les choix de l'implantation d'un projet**, démontrer l'étude de scénarios ; une implantation non justifiée peut être le premier point de blocage lors de l'évaluation environnementale d'un projet ;
- **l'évitement doit être recherché dès la planification urbaine**, notamment via les PLUi, puis dans les dossiers de création de ZAC ; à défaut le recours aux mesures de réduction voire de compensation au stade opérationnel doit être systématiquement justifié. **La compensation doit se limiter à « du réglage fin »**, au risque de fragiliser les projets de fait, ne serait-ce que financièrement.
- **anticiper sur la définition du périmètre de projet et coordonner les acteurs**, notamment en accompagnement auprès de l'autorité environnementale, afin d'éviter que « des opérations composantes attendent le projet » pour démarrer ;
- **aider à la traduction et déclinaison entre l'étude d'impact globale et les prescriptions via chaque autorisation.**

Selon les témoignages recueillis lors du RNA, qui portaient sur des collectivités et des projets de taille très importante, la réforme de l'évaluation environnementale présente l'intérêt de renforcer une gouvernance coordonnée des projets, les visions et portages politiques locaux. Toutefois, les maîtres d'ouvrages sont en train d'absorber cette phase de transition, avec la complexité, les importants surcoûts et les délais qu'elle génère pour les projets. **Elle nécessite une ingénierie d'organisation des maîtres d'ouvrages pour conduire et piloter ces évaluations environnementales, une montée en compétence au niveau des territoires les moins dotés, la définition d'un chef de file clairement identifié et une prise en charge financière ad hoc.**

2. Relever le défi de sobriété environnementale et énergétique

Anticiper les évolutions des mobilités

A court, moyen et long termes, quelles sont les perspectives d'évolutions en matière de mobilités et ce en fonction des types de territoires ? Comment les collectivités se projettent et anticipent-elles ? Comment les aménageurs se préparent à ces évolutions dans la conception des projets ? Comment les concevoir évolutifs, articuler les besoins actuels et futurs de mobilités, et gérer la transition entre les deux ? Quels sont les impacts techniques et financiers sur les projets ?

A défaut de recul suffisant pour appréhender les évolutions profondes des mobilités à 10 ou 15 ans, **les tendances** dégagées sont :

- **l'évidence des mobilités douces**, qui doivent devenir un critère d'implantation des projets, pour des raisons d'écologie, de santé et d'économie ;
- **les besoins croissants en services à l'usager** : améliorer la lisibilité des transports en communs via les applications, sensibiliser et encourager les modes doux, le partage et la mutualisation notamment de parking vu les coûts ;
- **la nécessité de faire avec l'existant**, notamment en matière d'infrastructures de transports ;
- **l'intégration des électromobilités** : véhicules électriques, trottinettes, bornes de recharge ;
- la perspective de développement de véhicules autonomes encore incertaine, plus adaptés au périurbain ;
- **le maintien du trafic** avec une évolution de la nature de véhicules ;
- **l'évolution de l'offre de stationnement** : le souterrain est déjà délaissé au profit de l'aérien, moins cher et plus réversible.

Les aménageurs ont un rôle à jouer pour anticiper les évolutions des mobilités et favoriser leur insertion dans l'espace public. S'agissant de la marche à pied et des modes doux, les aménageurs peuvent travailler à la conception **d'espaces publics praticables, franchissables, lisibles**. Certains aménagements peuvent être conçus en prévoyant leur **réversibilité**. L'offre de stationnement en premier lieu, mais aussi les voiries et espaces publics, peuvent être

désormais conçus dans cette perspective, ce qui peut toutefois nécessiter de l'espace. Assurer des missions d'accompagnement et de marketing, déployer des outils d'exploitation pour informer les usagers, permettront de faire évoluer les pratiques. Un enjeu de suivi des pratiques existe pour **encourager des décideurs et suivre l'évolution des besoins**.

Les expériences de Grenoble et de Saclay permettent d'identifier des perspectives telles que :

- la mise en place **d'un syndicat mixte mobilités et le décloisonnement de l'aménagement et de la mobilité au sein de la métropole** ;
- **des maillages stratégiques** de transports en communs (TC) et covoiturage, le développement du MAAS (mobility as a service), la création de parkings relais structurants entre routes et TC, une liaison par câble ;
- le développement d'une offre de stationnement pérenne mais réduite en infrastructure des bâtiments, complétée d'une **offre provisoire en surfaces qui disparaîtra à terme** avec la baisse de l'utilisation de la voiture. Pour gérer cette transition, l'aménageur reste propriétaire foncier et assure le portage.
- le développement du **stationnement déporté et mutualisé pour les logements en superstructure, via un parking silo** dont l'aménageur est propriétaire : il vend un droit d'usage et gère le foisonnement et la mutualisation.
- **la construction d'étages de parkings au sein d'une résidence, réversibles en logements ou bureaux** ;
- **des actions d'accompagnement de la limitation de l'usage de la voiture et du stationnement** : l'aménageur développe du service pour orienter les usagers vers les places libres en espace public comme privé, du prêt de vélo, le portage d'un local mobilité ; la création de pavillon de mobilité ; le développement de places vélos et équipements voitures électriques au sein des immeubles programmés ;
- **l'équipement de bornes voitures électriques avec les entreprises locales sur des places publiques comme privées, en co-investissement** jusqu'à ce que l'équilibre économique soit trouvé et transféré à la collectivité.

Un fondamental partagé semble être de s'appuyer au maximum sur l'existant, et de définir les stratégies économiques et mobilités avant de définir la stratégie d'aménagement et le plan masse. Parmi les freins cités en séance : à certains endroits bien desservis par les transports en communs, les PLUi évoluent moins vite que les comportements et prévoient encore trop de places de parking ; **la mutualisation n'est pas encouragée par le code de l'urbanisme**, le travail des notaires demeure complexe selon les retours d'expériences ; la capacité financière de l'aménageur et l'ampleur du projet permettent parfois d'absorber le coût de ce type d'expérimentations et de les porter de manière transitoire, en attendant que les modèles économiques puissent être supportés par les collectivités ou un tiers gestionnaire ; mais cette situation n'est pas généralisable. **Ces innovations constituent un surcoût en temps, en partenariats à nouer, en ETP à plein temps : l'innovation n'est pas gratuite dans le bilan d'aménagement.**

Prévoir le confort thermique en ville, à l'intérieur des bâtiments comme dans les espaces extérieurs

Comment concevoir et réaliser des projets d'aménagement qui seront vivables, en intérieur comme en extérieur, face au changement climatique et l'augmentation de la fréquence des canicules ? Comment limiter les effets d'îlot de chaleur urbain ? A l'échelle du projet, quels sont les leviers d'actions, les solutions techniques utilisables et leur efficacité ? Quelles difficultés peuvent être rencontrées ?

Les témoignages recueillis soulignent le besoin de connaissance du climat local et des phénomènes en jeu à différentes échelles (grand territoire, ville, quartiers, îlots et bâtiments). Plusieurs solutions sont désormais imaginées et testées (projets à Lyon, La Possession Réunion, Maroc) :

- **orienter les trames urbaines en fonction des vents dominants**, des lignes de côtes etc : les tracés eux-mêmes ont un impact en termes de sobriété et de performance énergétique ;
- **faire entrer les vents en ville, en profondeur**, en jouant sur les bifurcations, les gabarits des rues, les volumes, la porosité et l'implantation des bâtiments, les épannelages non constants, **afin de créer, atténuer ou relancer les débits d'air** ; un bureau d'étude réunionnais teste les immeubles du projet en soufflerie en partenariat avec le CSTB, pour optimiser la circulation de l'air. **Les bâtiments peuvent être pensés comme des machines climatiques** ;
- **utiliser la végétation et l'eau, combinées à des protections urbaines artificielles (ombrelles etc).** ; **créer des trames** notamment piétonnes et des micro-climats frais à certains endroits, au profit de l'environnement

- global ;
- **les systèmes de type « forestier »** permettent de gagner plusieurs degrés en ville et dans les bâtiments ; les arbres créent de l'ombre et l'évapo-transpiration par les feuilles contribue à abaisser la température.
 - **augmenter la part de surfaces naturelles en pleine terre, augmenter la perméabilité de la ville** : infiltrer l'eau y compris sur les immeubles privés. Ceci contribue également à la recharge des nappes.
 - **jouer avec la forme urbaine, les géométries, les albedos des matériaux pour se protéger le jour et évacuer la chaleur la nuit.**

Bien qu'un panel de solutions soit connu, la prise en compte de la chaleur est encore peu répandue dans la conception des projets urbains. Il s'agit donc d'encourager le développement d'expérimentations et leur évaluation systématique sur les projets d'aménagement. Les témoignages mettent par ailleurs en évidence des contradictions possibles entre la recherche du confort d'été, les mesures de certains PLU et la RT2012. Les professionnels du confort d'été s'interrogent sur ce qu'apportera la RT2020.

Le confort d'été implique aussi de profonds changements de culture parmi les professionnels de l'urbanisme et de la construction : développer un urbanisme de continuité (parcours à pied ou vélo toujours à l'ombre), d'organiser les vides au bénéfice de la qualité de la ville dense et de sa ventilation. Les bâtiments épais et les espaces publics larges sont contradictoires avec l'objectif de maîtrise de la température en ville.

Parmi les changements de culture, il faut également accompagner celui des promoteurs, commercialisateurs et acquéreurs, qui peuvent être sceptiques face à l'absence climatisation d'un logement. A Lyon par exemple, **l'aménageur porte des enquêtes d'évaluation du confort d'été** au gré des immeubles livrés depuis plusieurs années et **la mise en place d'observatoires partagés** ont permis de dépasser ces freins : un immeuble de standing sans climatisation a ainsi pu être commercialisé récemment sur Confluences.

Les orientations d'aménagement prioritaires (OAP) inscrites au PLU peuvent prescrire des mesures en faveur du confort climatique (La Possession, Réunion) et participer à sécuriser les projets sur la durée.

RSE et économie circulaire : quelles actions possibles à l'échelle du projet ?

Quelles pratiques peut développer un aménageur à l'échelle de ses projets ? Comment et avec quels partenaires est-ce réalisable ? Qu'est-ce cela suppose pour l'aménageur en matière de méthode, de compétences, de délais, de coûts ? Qu'est-ce que cela apporte aux projets, est-ce source d'économies ?

Les retours d'expériences d'aménageurs (EPA Marne et Eiffage aménagement) **font ressortir ce type d'actions concrètes** :

- le développement d'une **filière de production de matériaux de construction** en terre crue abondante sur site, pour contre-balancer le diagnostic carbone du territoire couvert par l'aménageur ;
- la réalisation d'un **projet d'agriculture urbaine, économiquement viable** et reposant sur la vente directe aux habitants ;
- la création d'un **consortium pour réduire les déchets de construction**, en co-pilotage avec Calcia, dans le cadre du contrat stratégique de filière signé fin 2018 entre les industriels et l'État ;
- **l'utilisation de gravats sur place** pour limiter au maximum les flux camions, puis dans du béton recyclé ;
- l'organisation d'une **déconstruction méthodique des matériaux**, pour ensuite les **réemployer** via des filières de valorisation ;
- l'organisation d'**échanges de terres de déblais et de remblais** entre sites d'aménagement.

Parmi les difficultés exprimées, ont été cités les régimes juridiques croisés qui s'appliquent aux déchets et freinent voire empêchent l'emploi et l'échange de terres (code des marchés publics, code de l'environnement, code de l'urbanisme, installations classées et nomenclature ICPE déchets). Des changements de culture sont par ailleurs à opérer au sein de filières : du point de vue des centraliers par exemple, l'optique de gain carbone semble être un levier plus convainquant que le gain d'économie directe. **Les filières de réemploi sont à construire.**

3. Relever le défi de sobriété foncière

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

La régénération urbaine en secteurs tendus

En secteur tendu plus particulièrement : Comment capter le foncier ? Comment maîtriser les prix de sortie des opérations dans ces secteurs, et limiter l'impact du coût de la régénération sur l'offre de logement produite ?

Parmi les leviers mobilisés par la métropole de Lille (MEL), le travail amont de la maîtrise des prix fonciers est crucial, avec l'appui l'EPF, en lien étroit avec France Domaines. En aval, la MEL utilise les leviers de la planification et de la programmation pour développer une politique ambitieuse de peuplement, en étroite partenariat avec les bailleurs, afin de générer une offre de logement libre moins exposée aux effets spéculatifs. Elle commence à anticiper le repli, la réorganisation commerciale à venir, en se rapprochant des acteurs concernés, 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 de ces parcs.

La MEL a souligné plusieurs obstacles à la régénération « massifiée et rapide » :

- le volume de sites à régénérer est très important et très hétérogène ;
- en plus de ce stock déjà important, **le flux de nouveaux sites continue de l'alimenter** : friches commerciales, ZAE périllicantes, 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.
- **la régénération urbaine très pratiquée sur le territoire industriel de la MEL se heurte à des contradictions opérationnelles** : l'arrêt de l'artificialisation, ou la reconquête de 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, de l'environnement.

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 constitués des leviers pour la réussite du projet.** Cet exemple de 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 public 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 de la collectivité, 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**, ainsi qu'après avoir écarté l'option de création d'une OIN et d'un EPA associé dans les années 2000, **le projet mixant régénération et extension est désormais piloté par une SPL créée en 2014**. Le choix de cet outil répond à la volonté locale de maîtrise du développement urbain, des transports en commun (BHNS...), de la densification, d'actions de renaturation, de création d'un réseau de chaleur de 40 km lié à un accélérateur de particules, etc. **La SPL gère ainsi une opération d'aménagement, réel laboratoire des politiques locales de développement**. L'équilibre économique 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 atelier avec chaque promoteur en travaillant à des petites échelles, mieux 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 rez-de-chaussées...**

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 prendre le relai. 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, 4 années ont été perdues par les recours abusifs de propriétaires retors, 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 urbain. Un système assurantiel en cas d'attaque de la déclaration d'utilité publique et de la cessibilité serait certainement précieux.**

La régénération urbaine en secteurs détendus

Par quels montages économiques et quels partenariats rendre possible des projets d'aménagement sur des fonciers complexes, là où le marché immobilier ne permet pas, ou difficilement, l'absorption des surcoûts de la régénération urbaine ?

Il ressort des témoignages croisés 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.

Dans le cadre d'une stratégie régionale adoptée en 2017, visant à stopper la consommation des terres et à revitaliser les petites centralités, **vu l'absence d'opérateurs spontanés, la SEM régionale de construction d'équipements publics évolue et développe une filiale de développement économique**. En parallèle, **l'Etat, la Région, la Banque des Territoires et l'EPF se sont associés pour lancer un appel à candidatures de redynamisation de centralité**, qui 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 remporté par cette initiative, un deuxième appel a projet à été lancé en 2019. L'objectif est de générer des partenariats avec des acteurs privés dans un effet d'entraînement.

Forte 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 assumant directement les risques. La SEM accompagne chaque 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 le groupe de construction Legendre.

En 2019, la SEM 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** associe ensuite chaque promoteur, foncière, promoteur constructeur concerné.

L'ensemble de ce processus amène peu 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**.

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

le groupe de logistique Prologis, **l'EPF ayant toujours un rôle clé** dans l'émergence, la faisabilité du projet et le maintien de sa dynamique sur le temps long. Malgré le souhait initial de la collectivité de conserver une activité industrielle sur cette friche, le projet de régénération par la logistique a finalement pu émerger, se construire sur un temps long, pour finalement se réaliser. Parmi les critères d'implantation de 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 avec les élus et le syndicat mixte SIZIAF qui gère le parc d'activité, ont permis un apport financier de l'opérateur avant même d'avoir acquis le foncier.**

Ce type de projet présente des limites malgré le caractère volontariste du maître d'ouvrage, ce qui ne lui permet pas de massifier l'action en régénération urbaine :

- **la compétitivité est meilleure lorsque les projets sont réalisés sur des terres arables ;**
- **la valeur trop élevée des friches industrielles, liée à la non dépréciation des comptes du propriétaire ;**
- **le facteur temps, limite forte :** un marché détendu peut se retourner et retarder un projet ;
- **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

Quels sont les processus et conditions de cessions de fonciers d'acteurs institutionnels, pouvant alimenter la régénération urbaine ? Amplifié par la limitation de l'artificialisation, l'enjeu de régénérer des fonciers d'activités économiques se renforce. Quelles problématiques et quels leviers pour les recycler ?

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 de valeur 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 déclinantes, l'action opérationnelle en est aux balbutiements face aux freins suivants : comment faire enclencher ces projets par les collectivités, car sans portage ni 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 ?

4. Perspectives pour 2020 - 2021

Après un cycle de 2 ans dédié aux défis à relever face aux exigences de sobriété, le Réseau National des Aménageurs a choisi comme fil conducteur des travaux 2020-2021 : **"L'aménageur au coeur d'injonctions contradictoires, comment résoudre l'équation ? "**

La première journée investira un sujet d'actualité : comment limiter l'artificialisation des sols, en soutenant les besoins de développement français sur l'ensemble de son maillage territorial ? Quels processus d'artificialisation des sols sont à l'oeuvre sur les territoires ? Quels sont les impacts sur les fonctionnalités environnementales, quels sont les enjeux ? Pourquoi et comment les collectivités agissent pour mieux protéger leurs sols et les espaces naturels, agricoles et forestiers, urbaniser plus sobrement ? Quels leviers mobilisent-elles et quelle est la place de leurs investissements dans les projets opérationnels, pour soutenir le recyclage urbain, la densification, la renaturation, l'extension plus vertueuse ? Par quel processus de réflexion, de consensus et d'adhésion passent-elles pour avancer concrètement vers ces ambitions ? Quelles sont leurs difficultés, voire les limites ?

Comment les aménageurs, accompagnés de leurs partenaires, progressent à l'échelle concrète des projets ? Comment amplifier la régénération sur tous types de tissus existants et sur tous types de territoires, densifier, renaturer et préserver les écosystèmes à l'échelle projet ? Avec quel modèle économique ? Comment gérer les limites de la régénération et de la densification, notamment face aux objectifs de transition environnementale et écologique (qualité de l'air, chaleur, résilience à l'eau....) ? Quels progrès sont faits dans les projets en extension en parallèle, pour limiter les impacts ? Est-il possible de régénérer à « périmètre fermé » à toutes les échelles et sur tous les territoires ? Jusqu'où peut-on aller, tout en répondant aux besoins en développement humain et économique, et en préservant les solidarités et le maillage territorial ?

Les journées suivantes traiteront des frontières qui s'estompent et se déplacent au sein des acteurs de la chaîne de l'aménagement, et de la part commune à défendre désormais dans les opérations. Suite aux réformes de la décennie, qui pilote et qui finance désormais les projets d'aménagements ? Comment exprimer la commande politique et sécuriser les projets urbains ? Face aux évolutions systématiques de programmation et à l'attente actuelle de forte souplesse, peut-on encore parler de programmation ? Comment gérer les conséquences des évolutions de programmation, tenir les fondamentaux et le cap qualitatif des projets ? Comment tenir les équilibres économiques, gérer ces changements face à la population et aux exigences environnementales ? L'intégration des métiers au sein de la chaîne s'amplifie, jusqu'où cela peut-il aller ?

Aude DEBREIL, Directrice générale de l'Établissement Public d'Aménagement de Sénart

Nicolas GRAVIT, Directeur d'Eiffage aménagement

2. Synthèses des groupes de travail 2019

GT1 - Quels fondamentaux défendre en aménagement ?



1. Les problématiques et enjeux

En 2018, les axes de travail des groupes ont été renouvelés. Pour le GT1, il a semblé important de revenir aux fondamentaux de l'aménagement. Les travaux se sont poursuivis en 2019 en approfondissant ses réflexions en lien avec la transition écologique en juillet et avec la régénération urbaine en novembre.

Après avoir traité des questions d'approvisionnement énergétique à l'échelle des projets d'aménagement en 2018, le groupe a souhaité échanger autour d'un point important des opérations d'aménagement : le **stationnement**. Dans le contexte actuel de transition écologique, la mobilité est amenée à continuer à évoluer et chaque nouveau service de mobilité nécessite de retravailler le stationnement, de revoir la voirie et le parking. Quels moyens pour pouvoir gérer cette période de transition ? Comment anticiper l'avenir dans un contexte incertain ? Comment faire évoluer cette infrastructure coûteuse qu'est le stationnement à l'échelle de l'aménagement et de l'immobilier ? Stationnement privé, sous-terrain, que va-t-on en faire quand ils seront sous-occupés, voire inutiles ?

En 2018, la question de la régénération urbaine avait été regardé au travers de ce que produisaient les opérations d'aménagement d'ensemble par rapport aux opérations en « patchwork » et en s'interrogeant sur le devenir de l'aménagement en régénération urbaine. En 2019, le groupe s'est intéressé cette fois aux conséquences de la régénération urbaine et s'est demandé **comment régénérer sans exclure** ? Alors que l'immobilier est en surchauffe à Paris, dans les métropoles et de plus en plus dans les villes moyennes, la nécessité et la perspective d'une plus forte sobriété foncière (voire le « zéro artificialisation ») risquent d'accentuer encore davantage les tensions et d'exclure encore davantage. Quelle est la responsabilité et les capacités d'action des aménageurs, des opérateurs et des collectivités dans une perspective de « ville incluante » ? Comment aménager « en conscience des conséquences » ?

2. Enseignements pour les aménageurs

Concernant la problématique du **stationnement**, il est tout d'abord important de partager quelques chiffres et constats. Le stationnement est avant tout une affaire privée (une offre privée à 65 % dans les centres-villes). En ouvrage, le stationnement est beaucoup plus cher à construire que le prix de vente... et c'est donc un coût très souvent noyé dans le coût de construction. Ensuite, contrairement à ce que l'on peut penser ou entendre, 20 à 25 % des places de stationnement privées sont inoccupées dans les quartiers existants. Dans tous les cas, le stationnement représente un fort enjeu de qualité de vie et souvent un fort enjeu politique.

Pour ne pas continuer à surdimensionner les parkings dans les opérations neuves (immobilières ou d'aménagement), la **mutualisation** apparaît comme une solution intéressante (exemple de l'EcoQuartier de l'Île Saint Denis). Différents montages sont possibles (parking public, AFUL, copropriétés, etc). Cela permet de réduire le nombre de places (20% en moyenne mais d'autant plus que le parking est important et la programmation mixte). Cependant, il n'existe pas de modèle type : les solutions à trouver sont fonction de chaque projet et des acteurs en présence.

Les conditions de réussite d'un parking mutualisé sont un portage « projet » assuré par la collectivité ou l'aménageur, des acteurs convaincus, un porteur financier (car il y a un déficit au départ) et un cadre réglementaire qui rend possible la mutualisation. Il est aussi important de mener une réflexion en amont pour impliquer les acteurs, bien dimensionner

l'offre et pour proposer un montage adapté car c'est un changement sensible de point de vue par rapport aux opérations « classiques ».

En revanche, on constate toujours des réticences (et/ou des difficultés) côté promoteurs à commercialiser des lots vendus avec des droits d'usage de stationnement et non des places propres. L'équilibre économique reste souvent difficile et les collectivités et les aménageurs peinent à trouver des investisseurs, voire des gestionnaires. De plus, le montage de ce type d'ouvrage est particulièrement sensible au phasage des opérations et au contexte. Les retards de livraison des logements impactent souvent fortement l'équilibre économique. De même, s'il n'y a pas d'approche coordonnée avec le stationnement sur la voirie, le projet peut être mis en difficulté. Cette question de la mutualisation représente un vrai changement de paradigme à assurer pour l'ensemble des acteurs (passage d'un financement par la construction à un financement par l'usage). Cela apparaît comme la clé pour intensifier le recours aux parkings mutualisés mais cela peut donner l'impression d'une substitution des coûts privés (à l'échelle promoteur) vers le public et le contribuable. En effet, le stationnement sur voirie représente aussi un coût important pour la collectivité, mais un coût rarement appréhendé.

Si l'on veut se donner des marges de manœuvre à l'avenir, il est aussi important de penser à la **réversibilité** des nouveaux parkings créés (exemple de Montpellier). A l'échelle de la construction, cela veut dire réfléchir notamment à la hauteur sous plafond, à la portance, aux charges supportables par les planchers, aux réserves de canalisation mais surtout prévoir une ventilation et un éclairage naturel.

Concernant l'**évolution des parkings existants**, notamment quand ces derniers apparaissent aujourd'hui surdimensionnés, plusieurs idées ont été avancées. De nombreux opérateurs proposent des solutions légères fondées sur des applications numériques. Cela permet d'exploiter des places inoccupées et cela semble adapté sur des petits volumes.

L'autre solution plus lourde est de transformer le parking privé en parking public, mais cela représente un investissement lourd et la rentabilité va dépendre de la situation du parking et de l'existence d'un générateur de déplacement.

Par contre, il y a encore peu d'exemples de mutation d'un parking vers un autre usage (tiers lieux à la Défense par exemple) car il n'y a pas aujourd'hui de modèle économique pour ce type de réaménagement et peu de villes ont ce besoin. Même sur Paris, le modèle économique est difficile à trouver. Parmi les pistes, il y a aussi la logistique urbaine et le stockage, mais ce type d'usage pose des problèmes vis à vis des commissions de sécurité incendie et il reste là encore la difficulté du modèle économique.

En conclusion sur le stationnement, on se situe dans un période de transition avec des prémisses de baisse des besoins en stationnement sur certains territoires (Paris et grandes métropoles) en raison de la diminution du taux de motorisation face au développement des modes doux et de la performance de l'offre de transports urbains. Il reste difficile pour les aménageurs de se positionner sur ce sujet qui reste très politique. En effet, les élus « portent » souvent une demande de stationnement des habitants, de court terme, en appuyant une augmentation de l'offre de stationnement privé et public, qui a pour effet de favoriser l'usage de la voiture au détriment des autres modes de déplacements (modes doux et transports collectifs) Pour autant, il existe des solutions et les aménageurs sont bien placés pour apporter l'approche globale nécessaire et la vision à long terme.

La **régénération urbaine** constitue une des réponses depuis 20 ans des collectivités et opérateurs à l'enjeu de la sobriété foncière demandé par l'État dans le cadre des politiques publiques nationales. Ce processus d'intervention de plus en plus développé, pose aujourd'hui la question des conséquences de ce mode de production, notamment sur les populations les plus fragiles et les activités les moins rentables.

Pour commencer, quelques constats sur les liens entre territoire, projets d'aménagement et inégalités. Les inégalités spatiales relèvent de différents facteurs : structurel et économique (la crise de 2008, la hiérarchisation héritée de notre histoire), institutionnel et politique (en particulier la mixité du peuplement dans les quartiers en politique de la Ville), mais aussi de stratégies individuelles (à ne pas sous-estimer car on relève à travers le marché immobilier privé qui alimente la dynamique de projet d'aménagement que ces stratégies devancent parfois ces projets).

Si l'on prend le cas de l'Île de France, les secteurs qui gardent des populations « pauvres » au sein des espaces valorisés sont ceux qui possèdent du logement social : c'est un des leviers majeurs pour préserver cette mixité. On constate depuis les années 80 un certain rééquilibrage territorial de la construction du parc social, avec une part

croissante dans les secteurs valorisés et les espaces péri-urbains. En revanche les produits de logements très sociaux, soit la moitié du parc de PLAI, est réalisée depuis 2000 dans les territoires les plus démunis. Cela permet de répondre à la demande locale et de maintenir la mixité, mais pose la question de la mixité à l'échelle de la région.

Au-delà des enjeux spécifiques du logement social et des opérations de rénovation urbaine, un des enjeux de la régénération urbaine est d'agir sur la production de logements privés et l'implantation d'activités. Si la maîtrise foncière est un moyen reconnu de maîtriser les prix, comment faire quand le territoire n'hérite pas d'une tradition de maîtrise foncière ?

Depuis le début des années 2000, les collectivités ont mis en place des **chartes promoteurs** en lien avec le développement de l'urbanisme négocié. Coté collectivités, il convient de se positionner entre outil incitatif et outil d'encadrement. Dans le cas de Plaine commune, la collectivité a mis en place une charte de qualité de la construction neuve (entre 3000 et 4000 logements par an) intégrant un dispositif incitatif (de 2005 à 2018), avant de passer en 2018 à un outil plus coercitif avec des dépôts de garantie demandés au constructeur et des sanctions financières afin de garantir le respect des prescriptions. Toujours à Plaine Commune, un partage des rôles s'établit entre l'aménageur qui vise les engagements de qualité de construction et la collectivité qui vise les conditions de commercialisation, les prix de sortie et la part de primo accédants. Dans tous les cas, cela suppose d'être en capacité de suivre un très grand nombre de promoteurs. Plaine Commune et son aménageur rencontrent également des difficultés à mettre en place ce contrôle qualité, a fortiori avec sanction financière qui a été mise en place en 2018.

Les promoteurs sont plutôt favorables à la définition de règles à condition qu'elles soient définies en amont. Il semble fondamental de co-construire les chartes avec les promoteurs (en tenant compte de leur grande diversité sur les territoires).

En revanche, il faut être vigilant par rapport à certaines dispositions de ces chartes qui peuvent apparaître « illégales » et entraîner des risques de recours à l'encontre de différents acteurs. Parmi les points d'attention dans le contenu des chartes, il semble redondant et inutile de reprendre des éléments de réglementation présents dans le code de l'urbanisme, dans le PLU (telles l'écriture architecturale, l'insertion urbaine ou la typologie de produits de logements) ou dans les réglementations thermiques. Le sujet de la commercialisation, souvent abordé dans les chartes, constitue le point de vigilance le plus important, notamment sur les préférences de commercialisation qui visent à orienter vers des profils d'acquéreurs. Selon la FPI, il y aurait un double risque pénal, un pour la collectivité car elles créent une discrimination en fonction du lieu de résidence (position de l'UE), un second pour le promoteur aussi exposé au risque de discrimination pour refus de vente, sanctionné pénalement dans le code de la construction et de l'habitat.

Régénérer sans exclure c'est aussi **agir sur le bâti existant**. Plusieurs outils sont mobilisables et mobilisés pour cela. C'est le cas de l'OPAH qui permet d'accompagner les propriétaires, les informer sur les dispositifs financiers, les mobiliser et les convaincre de faire des travaux mais aussi accompagner la mise en œuvre des décisions... Au-delà de ce seul outil, il s'agit de développer une stratégie globale d'intervention sur l'habitat privé dégradé. Cela doit passer par une structuration de l'amont vers l'aval de tout le dispositif en passant par l'observatoire des copropriétés dégradées et en aval les interventions relevant des pouvoirs de police de l'habitat du maire ou du préfet, la mise en place d'outils incitatifs d'accompagnement des propriétaires (OPAH) mais aussi des outils contraignants (expropriation dans le cadre des opérations de restauration immobilière).

Ces outils existent et bénéficient d'une certaine notoriété. L'enjeu est de mener conjointement des opérations de rénovation et de réhabilitation du patrimoine, ce qui permet à la fois de lutter contre l'habitat insalubre et le mal logement et de produire une offre nouvelle qui se vendra mieux parce que le quartier environnant a été revalorisé par de la réhabilitation.

L'**OPAH-RU** (exemple de Clichy la Garenne) apparaît comme un outil permettant de passer de l'incitatif au coercitif, pour anticiper l'appropriation publique des biens dont les habitants ne veulent pas ou ne peuvent pas porter la rénovation, biens qui auront préalablement fait l'objet d'une obligation de travaux (ORI et DUP travaux). Cette perspective d'acquisition par la puissance publique (collectivité, aménageur) dans le cadre d'une opération d'ensemble permet d'envisager la transformation des biens. Il devient alors possible de « reconditionner » complètement ces biens, de définir une nouvelle programmation en typologies de logements et en activités. L'objectif poursuivi est le maintien de la population en place et l'accompagnement d'une nouvelle population qui pourrait correspondre à des critères de loyer modéré.

Il est important de souligner que les phénomènes d'exclusion affectent aussi les activités productives qui sont historiquement implantées dans les tissus de faubourg ou en arrière cours et font l'objet d'évictions lors des opérations d'aménagement. Or pour le maintien ou le développement de programme d'activité en zone dense, il est nécessaire

d'adapter à la baisse la charge foncière pour que ce soit acceptable économiquement (voir exemple de la plaine Saint Denis). L'OPAH permet aussi de reconstituer des cellules qui fonctionnent : désolidariser le logement du premier étage qui est souvent associé au bail commercial et restructuration des cellules. Même si les crédits ANAH ne sont pas orientés sur les commerces, la restructuration globale de l'immeuble permet d'intervenir sur les rez de chaussée d'activité.

Il paraît aujourd'hui nécessaire de coupler les différents modes opératoires, incitatif et coercitif, notamment face aux marchands de sommeil, par exemple : OPAH, ORI + aménagement (exemple de la SEM d'Orléans). Dans ce cas, l'aménageur dispose de la possibilité d'acquérir des biens dans le cadre d'une procédure de DUP pour ensuite produire de l'habitat diversifié, dont de l'habitat social, et en lien avec les rez-de-chaussée commerciaux. L'enjeu est de parvenir à une opération équilibrée avec un dispositif d'outils intégré. Cela nécessite en conséquence un fort investissement public pour organiser une gentrification « satisfaisante », au sens où elle ne génère pas d'exclusion des populations en place.

Dans les projets neufs aussi, il est possible de penser des projets résolument « **incluants** ». C'est le cas, par exemple du projet « 5Pons » à Nantes qui regroupe un centre d'accueil pour personnes sans domicile, mais aussi un restaurant solidaire, ouvert à tous, 70 logements (social et libre, dont haut de gamme), une plateforme de bureaux pour des entreprises de l'Economie Sociale Solidaire et des profils d'entreprises en adéquation avec les valeurs du projet, une ferme urbaine proposant un modèle d'agriculture urbaine multifonctionnelle (production de micro pousses pour les restaurateurs locaux, ateliers de jardinage, insertion pour les sans-abris) et enfin une place « de village », un espace partagé entre habitants des 5Pons et ceux du quartier, où un marché pourrait s'implanter.

La réussite de ce genre de projets repose sur :

- un accompagnement et un appui de tous les échelons territoriaux et de l'Europe (coût de 22 M€ d'investissement dont 13 M€ de travaux / 6 M€ de financement public, le reste CDC habitat).
- une coordination et une forte logique partenariale (ville, CCAS, associations, aménageur, bailleur), avec la volonté de réussir ensemble, et de trouver un équilibre économique.
- une dynamique solidaire avec le tissu existant, avec les associations, les promoteurs des futurs programmes.

Pour réussir ce projet, les nombreux acteurs mobilisés ont aussi fait le choix d'une architecture à haute valeur ajoutée pour valoriser ce projet comme un « haut lieu nantais pas seulement le coin des sans-abri ». Sa localisation au sein de l'Île de Nantes participe de cette dynamique et permet d'inclure le projet dans le projet d'aménagement global de l'île de Nantes.

Enfin, il est ressorti en conclusion des débats que pour répondre à l'enjeu de production neuve de logement abordable il faut que collectivement tous les acteurs agissent en faveur de la **densité**. « Favoriser la densité ce n'est pas un gros mot ». La densité passe par le choix de hauteurs de constructions et aussi de renouvellement des friches urbaines. La densité des formes urbaines devrait aussi permettre de répondre à l'enjeu de « zéro artificialisation nette ». A ce titre, l'Institut Paris Région a souligné qu'il sera intéressant de mesurer les impacts sociaux de cette nouvelle orientation foncière. Il est à noter qu'aujourd'hui sur le territoire Ile de France, les 2/3 de la production sont réalisés en terrain occupé contre 100 % demain.

3. Perspectives

En 2020-2021, le GT s'interrogera sur les évolutions en cours dans le domaine de l'aménagement. Va-t-on vers un changement de paradigme pour les aménageurs ? Passe-t-on de la primauté de l'usage à celle de la transition écologique ? La dernière journée explorera le lien entre santé et aménagement.

Anne BLONDEAU, Directrice générale adjointe, Citallios

Olivier MORLET, Directeur développement aménagement, ADIM Paris Ile-de-France

GT2 - Renouvellements de la filière de l'aménagement



1. Les problématiques et enjeux

Dans la continuité des travaux de 2018, Le GT 2 s'est donné comme objectif en 2019 de réfléchir au renouvellement de la filière de l'aménagement en identifiant les nouveaux acteurs de la ville, leurs stratégies d'intervention et leurs modèles économiques.

Deux séances de l'année 2018 ont été approfondies en 2019. Ainsi, la problématique de **la transition environnementale et énergétique (TEE) a été envisagée au travers du prisme des espaces périurbains**, jusqu'à présent peu investis par les aménageurs. En effet, les efforts relatifs à la TEE, notamment en termes de financements, ont porté sur les agglomérations au sens large, alors même que par leur superficie, le nombre d'habitants concernés et les impacts portés à l'environnement, les territoires périurbains sont concernés au premier plan comme l'a rappelé la récente actualité nationale. Pour autant comment arrive-t-on à faire de l'aménagement durable sur ces territoires ?

La deuxième séance de l'année s'est construite dans la poursuite des réflexions sur **le devenir des zones d'activités et les leviers d'action pour enclencher leur régénération**. A l'heure où le « zéro artificialisation nette » s'impose à tous les territoires, il convient de se saisir de l'opportunité foncière que représentent les zones d'activités existantes. Le groupe de travail a donc réfléchi sur le thème de **la sobriété urbaine par la régénération des zones d'activité, en y maintenant une vocation d'activité économique**.

2. Enseignements pour les aménageurs

Lors de la première séance de l'année, le rappel introductif de François Ménard visant à mieux cerner le fait périurbain et les enjeux auxquels ces territoires sont confrontés, a permis d'aborder le périurbain dans sa diversité et sa richesse. La controverse présentant ces territoires comme victimes ou repoussoirs ou au contraire des territoires de destination répondant à une autre aspiration n'est certes pas soldée. Néanmoins le groupe de travail a fait le choix de travailler sur **l'ensemble des potentialités que ces territoires périurbains recouvrent**.

Son acception s'est donc voulue très large, englobant dans les exemples pris notamment par Mirco Tardio l'évolution possible des grands ensembles au titre de la périurbanité des lieux par rapport à la ville centre. Le périurbain est-il plutôt le territoire qui n'est plus sous influence d'une intercommunalité ? Un premier élément de consensus a émergé de la séance : il n'est pas nécessaire ni souhaitable de donner une définition du périurbain. **Quelles pistes d'évolutions possibles pour ces territoires dès lors ?**

Les exemples présentés sont revenus sur **l'ensemble des potentiels qu'offrent ces territoires dont la transformation peut passer par :**

- **son renouvellement urbain** : par la densification en ville centre, la construction sur des dents creuses, par la densification du tissu pavillonnaire, par la mutation des zones d'activités pour tendre vers des zones plus mixtes ;
- **l'invention de formes urbaines plus innovantes**, une offre de logements plus adaptée. Il est souligné un certain rejet de la forme du lotissement, de sa consommation foncière, et souvent de la qualité médiocre de son bâti, peu écologique. La gageure tient néanmoins à pouvoir construire autrement, de manière plus durable dans une économie du lot à bâtir. Le cas de Loupiac présenté par Adrien Gros d'Aquitania a montré **les fortes**

- attentes des habitants et usagers des territoires** de création de lieux de solidarité, de constructions de logements respectueuses de l'identité des lieux ;
- **la mobilisation des ressources locales souvent très riches** qu'il s'agisse de l'économie locale (développement de filières, en appui de l'économie sociale et solidaire, des TPE, PME présentes), des ressources naturelles (exploitation des matériaux, potentiel de biodiversité, etc) ;
 - **la mise au point de projets en réseaux, moins centralisés**, passant par la promotion de circuits courts et le développement de nouveaux outils de stockage de l'électricité (piles urbaines en milieu pavillonnaire présentées par Mirco Tardio, travaillées en partenariat avec EDF) ouvrant de nouvelles voies en termes d'autoconsommation ;
 - **la mobilisation de ses habitants, usagers en développant des projets participatifs**. La gouvernance de ces territoires peut être également source d'efficacité et d'innovation, car permettant un lien plus direct à l'utilisateur, aux techniciens des villes et à leurs élus ;
 - **de nouveaux services**. En ce sens le groupe la Poste développe un ensemble de bouquets de services aux usagers qui rencontrent un fort écho sur les territoires et permettent de toucher des populations les plus précarisées et éloignées des dispositifs d'aides publiques. Il s'agit également de repenser les services à partir de l'utilisateur, ses pratiques et ses besoins. De nouveaux outils numériques comme le BIM permettent d'intégrer la question des services futurs liés à la gestion d'un bâtiment, d'un quartier, dès la phase de conception. Ils contribuent ainsi à la réalisation d'approches en coût global et au rapprochement entre objectifs du projet et attentes des usagers.

La transition énergétique et écologique (TEE) dans le périurbain porte autant sur l'offre de services qui y est développée, des actions de recyclage du bâti, une nouvelle façon de construire, avec un **investissement d'aménageurs qui commencent à s'intéresser à ces territoires**. De l'ensemble de ces échanges, on constate que l'aménageur y a toute sa place ; il a en effet un rôle de conseil et d'accompagnement de la TEE par le portage des projets écologiques et participatifs parfois plus faciles à mettre en place. **L'aménageur intervient également au titre d'une forme de « contrat ville-campagne », introduisant une nouvelle forme de péréquation territoriale.**

La seconde séance de l'année s'est intéressée à un autre type de tissu urbain souvent consommateur de foncier, au travers de la régénération des zones d'activités économiques (ZAE), en maintenant leur destination économique. Cet objectif relève de la gageure : la création de zones d'activités ex nihilo apparaît encore aujourd'hui comme la solution la plus simple dans l'acte d'aménagement. Pour autant en cas de régénération de zones d'activités, les seuls montages économiquement viables semblent être ceux qui introduisent une mixité des fonctions.

Le maintien d'une dimension économique suppose alors **une démarche pro active à la fois sur la recherche des prospects** pouvant garantir un ratio emplois/surface satisfaisant dans une logique d'optimisation du foncier mais aussi **sur le maintien d'une forme d'attractivité de ces zones**.

La présentation de l'enquête réalisée par le Cerema et l'assemblée des communautés de France (ADCF) sur les zones d'activités a permis de dresser un panorama des ZAE. Il existe au moins 20 000 sites d'activités économiques dont la moitié est concernée par des enjeux de requalification.

Quelques leviers d'action pour la requalification des zones d'activités sont esquissés : le prix de commercialisation des terrains (en intégrant le coût de revient de l'aménagement et les coûts d'entretien des zones dans le prix de vente), **le recyclage foncier et l'optimisation foncière** en développant des programmes mixtes et en densifiant les espaces urbanisés, sans dévoyer la vocation des zones, **la mixité urbaine dans les zones d'activités** (à ce titre, le développement de services aux salariés et aux entreprises est attendu avec en priorité une attente d'équipements de réseaux à très haut débit).

Plus largement se pose la question de la nécessité d'inscrire les zones d'activités dans une stratégie économique et immobilière globale et de développement de la ville productive dans et hors zone d'activité.

Le groupe de travail a mis en lumière **plusieurs leviers d'action pour la requalification des ZAE** et en premier lieu **la logique partenariale public/privé.**

Le projet USIN à Vénissieux, développé par la SERL et la Métropole de Lyon en est une bonne illustration. Ce projet se caractérise notamment par **l'originalité de son système de gouvernance qui a permis de développer des relations**

de confiance entre les différents partenaires : entreprise / propriétaire / future association d'usagers / opérateur public... en capacité de porter l'opération sur le long terme dans une logique partenariale.

Le groupe SERL a été retenu après une procédure concurrentielle atypique pour développer le projet sur un tènement de 11 hectares, propriété de la société BOSCH France. L'atout majeur de la SERL a résidé dans **son panel de compétences alliant conception et mise en oeuvre d'une opération d'aménagement à la gestion locative, ainsi que par l'attribution des compétences d'un bureau d'études spécialisé dans la programmation industrielle.**

Audrey Delaloy et Johan Mary ont également mis l'accent sur une autre particularité du projet : **la mobilisation et l'animation sur site d'une association d'industriels** à travers « la Ruche Industrielle » association à but non lucratif qui regroupe 8 groupes industriels et contribue à l'animation du site. En chiffres le projet se traduit par une programmation de 62 000 m² d'immobilier d'entreprise à la location, l'implantation de 20 à 25 industriels d'ici 2025, 800 à 1 000 emplois à terme.

L'insertion dans l'environnement et les méthodes de commercialisation et d'accompagnement des prospects

sont également des leviers importants pour la régénération, illustrés par l'expérience du SIZIAF(syndicat mixte Parc Industries Artois Flandres), développée par Johanne Vitse.

Le SIZIAF gère une ZAE de 460 hectares dans le cadre de la reconversion du bassin minier, entrée dans une phase de compactage des activités. Le SIZIAF a pour ambition **d'offrir un cadre de vie de qualité aux entreprises, à leurs salariés mais également à l'ensemble des riverains** : cela se traduit par un conseil architectural et paysager pour chaque implantation. Il s'agit d'un signal fort envoyé aux investisseurs potentiels sur la pérennité de leur implantation : leur bien ne se dégradera pas dans 10 ans. Un soin très particulier est par ailleurs porté aux espaces publics. **Une approche servicielle** est également mise en oeuvre. Le syndicat est **pro actif sur l'optimisation de l'occupation des sols**. Toutefois, il est confronté à un problème d'équilibre économique. Jusqu'à présent, l'EPF a pris à sa charge le coût de déconstruction et a revendu au syndicat au prix du terrain nu. Le syndicat rentre aujourd'hui dans une phase de négociation avec PSA pour obtenir une vente à un prix raisonnable, avec la difficulté de l'intégration des coûts de déménagement dans l'offre de prix.

Les questions de la maîtrise du foncier sont au cœur des logiques de régénération. Dans un contexte de marché tendu, il faut pouvoir continuer à offrir un foncier en adéquation avec l'expression des besoins, avec des logiques d'optimisation qui passent par exemple par des actions de densification.

L'exemple de la Communauté d'agglomération Rochefort Océan présenté par Sophie Laval est à ce sujet symptomatique. Elle est confrontée à une problématique de dureté foncière qui implique, dans un souci de réponse à l'attractivité de son territoire, une requalification des ZAE stratégiques. **Cela suppose néanmoins un portage politique fort. Les surcoûts sont très importants** en comparaison des projets en extension (4 M €, versus 400 000 €).

Des témoignages en séance, il ressort le constat que les territoires s'épuisent financièrement et que des dispositifs d'aide ou de compensation financières serait nécessaires pour concilier le maintien de l'attractivité des territoires et les objectifs de maîtrise de consommation des espaces.

3. Perspectives

Au cours de ces deux séances de l'année 2019, les différents témoignages ont montré que du fait de la complexité des projets, de la nécessaire prise en compte de la sobriété foncière et économique, de nouveaux modes de partenariats et de solidarité territoriale sont à inventer.

Au-delà de la nécessité d'associer acteurs publics et privés, en vue de déployer des solutions innovantes, (on rappellera à ce titre l'exemple de la Poste lors de la journée consacrée aux territoires périurbains ou encore la question du développement des circuits courts, l'approche environnementale des ZAE mise en oeuvre par le SIZIAF) il convient aujourd'hui d'inventer de nouveaux modes de gouvernance qui peuvent prendre forme par l'adjonction de nouvelles compétences au cœur de métier de l'aménageur (l'exemple du projet USIN est très révélateur de ces évolutions).

Ces deux séances de travail ont également laissé transparaître la nécessité de faire place au principe d'équité territoriale. Des exemples de solidarité des territoires entre métropoles et hinterland ont été mis en exergue, notamment grâce au témoignage du bailleur Aquitanis.

Face à ces nouveaux défis le rôle de pivot incarné par l'aménageur est un atout majeur pour la réussite de ces nouveaux partenariats, tant sur le plan institutionnel que territorial.

Parallèlement, pour que les territoires soient en mesure de répondre à leurs besoins de développement tout en tendant vers la sobriété foncière, il manque actuellement des dispositifs et mesures incitatives. En effet, comment dépasser les seules logiques de marché ? Ceci est à mettre en perspective avec les débats actuels autour du Zéro artificialisation nette.

Anne FRAISSE, Directrice adjointe, Europolia

José-Michael CHENU, Vinci et Vice-président, EGF-BTP

GT3 – Les cadres juridiques et coopératifs



1. Les problématiques et enjeux

La réalisation des opérations d'aménagement s'inscrit dans un cadre de collaborations avec les collectivités ou plus largement les acteurs institutionnels, dans un paysage qui évolue (loi Notre, généralisation du PLUi, SRADDET), avec une acceptabilité politique des projets urbains de plus en plus questionnée ; de contraintes juridiques et procédurales de l'aménagement ; de cadres de travail (processus opératoires, déroulement des projets, de montages) davantage fondés sur le contrat que sur la règle.

Prolongeant le fil conducteur 2018 pour l'année 2019 « Comment répondre au défi des « sobriétés » - sobriété environnementale et énergétique, sobriété économique et sobriété foncière - dans la fabrication de la ville, et le saisir comme une opportunité ? », le GT3 a questionné les cadres de référence, les modes de faire, voire les règles, au regard de l'objectif de « faire mieux avec moins » (d'énergie, de ressources, de moyens financiers), dans une perspective de la transition énergétique et environnementale (TEE) et de sobriété foncière.

Les grandes questions structurant les travaux ont notamment été :

- Comment l'intelligence collective de la sobriété se concrétise-t-elle dans le cadre normatif et les processus opérationnels ? Ce cadre est-il adapté à une fabrication de la ville économe en ressources et en moyens ? Quelles sont les bonnes pratiques, les points de blocage ?
- Quels modèles économiques sont possibles en aménagement dans le contexte de sobriétés multiples ?
- Quelles évolutions du cadre de coopération entre les aménageurs et les collectivités peut-on envisager pour renforcer l'acceptabilité des projets et faire partager la culture de l'aménagement ?
- Quels sont les outils mobilisables au bénéfice des projets sobres, sur le plan des impacts sur la biodiversité, du renouvellement urbain versus l'aménagement de nouvelles terres ?

2. Enseignements pour les aménageurs

En 2019, deux grands enseignements étaient tirés des séances de travail fondées sur le retour d'expériences de 7 opérations.

De nombreux leviers réglementaires, incitatifs et contractuels à diffuser pour accélérer la transition environnementale et énergétique (TEE)

Une mobilisation de chaque acteur de la chaîne de l'aménagement apparaît indispensable pour mobiliser l'ensemble des leviers disponibles de la TEE en aménagement opérationnel.

Dès la planification, les collectivités locales ont un rôle spécifique d'anticipation des enjeux de la TEE. En 2019, de nombreux PLU métropolitains en voie d'approbation intègrent des dispositions air-climat-énergie (Rennes, Bordeaux, Toulouse, Agen, Brest, Rouen, ...). Ainsi, Rennes Métropole a présenté, d'une part, son OAP thématique Air-Energie-Climat qui apporte une boîte à outils et des préconisations pour massifier leur prise en compte par l'aménagement urbain et la construction et, d'autre part, les dispositions du règlement du PLU qui portent la TEE au moyen notamment de secteurs de performance énergétique renforcée, de règles d'implantation et de hauteur assouplies en cas d'isolation par l'extérieur et de production d'énergies renouvelables, la gestion des eaux pluviales à la parcelle, de coefficients de végétalisation (pleine terre). Désormais, les collectivités attendent une traduction des dispositions des OAP et du règlement du PLU dans les opérations d'aménagement et en diffus ; en même temps, **les métropoles s'inscrivent**

dans une phase d'expérimentation qui doit veiller à engager la transition sans bloquer les projets d'aménagement. A l'échelle des projets urbains, la démarche de label EcoQuartier permet aux collectivités de faire progresser la qualité de leurs projets sur la base des retours d'expériences du Club.

Les aménageurs ont mis en avant la qualité énergétique et environnementale des projets, qui est adoptée avec ou sans leviers incitatifs. Parmi ces derniers, le label EcoQuartier favorise le portage politique des enjeux énergie-climat-environnement des projets d'initiative publique et l'adoption de solutions innovantes. La certification HQE aménagement, adoptée par Icade Promotion sur la ZAC du Plessis botanique (La Riche, 37) structure fortement le système de management d'opération pour l'aménageur via le rendez-vous d'audit annuel. Globalement, les approches multi-thématiques des labels contribuent à la TEE.

Pour aller plus loin, les aménageurs cherchent aussi à évaluer le bilan CO₂ des opérations, à le réduire et à adopter des scénarios prospectifs d'adaptation au changement climatique (ex. expérimentation Quartier E+C- du CSTB ; Anjou Loire Territoire, Les nouveaux Echats). Les leviers d'actions de l'aménageur sont notamment le renouvellement urbain pour réduire les besoins de mobilité domicile-travail (30 % des déplacements), les espaces publics rafraîchissants face aux îlots de chaleur urbains ou encore l'écologie urbaine qui prend une place croissante dans les opérations d'aménagement (Anjou Loire Territoire, les Nouveaux Echats, « la forêt qui pousse » de 35 000 arbres ; Lyon Confluence, 4 500 arbres).

Cependant, **le cadre contractuel et partenarial apparaît comme décisif à la TEE à l'heure où les pratiques n'ont pas massivement changées.** A l'aval, entre l'aménageur et les promoteurs, les bailleurs sociaux ou les acquéreurs de terrains à bâtir, les cahiers des charges de cession avec clauses environnementales permettent de concrétiser les objectifs initiaux. En ZAC, depuis mai 2019, le décret d'application de la loi Élan (n°2019-481 du 21-5-2019 art. 5) détermine les mesures de publicité destinées à rendre le cahier des charges de cession de terrain opposable aux permis de construire. A l'amont, les aménageurs pourraient aussi voir les contrats de concession d'aménagement introduire de nouvelles obligations environnementales et énergétiques qualitatives ou chiffrées (sous réserve de capacité à les mesurer et à les suivre).

Le groupe de travail constate que la transition écologique et énergétique porte des coûts du changement des modes de faire à des niveaux inégaux selon les acteurs : coût d'acculturation (ménages, constructeurs de maisons individuelles, ...), coûts de nouveaux process constructifs (promotion, prix de sortie, etc.), gains de gestion d'un parc locatif avec les bailleurs.

Aménager des friches complexes en partenariat et financer le recyclage foncier

L'enjeu de valoriser le gisement foncier des friches complexes est renforcé par la sobriété foncière et la modération des extensions urbaines. Les aménageurs maîtrisent le processus et le montage financier de requalification de certaines friches (zones économiques transformées en quartier résidentiel, terrain avec une mono-pollution circonscrite, démolitions-constructions avec création d'un nouveau quartier à vivre, ...) mais d'autres apparaissent plus complexes à reconvertir. Le groupe de travail a décrypté les leviers du recyclage de fonciers complexes sous l'angle des montages publics et / ou privés et des bilans d'opération maîtrisés, qui permettent de faire sortir les projets urbains.

La diversité des modèles économiques possibles présentés fait ressortir la nécessité de réunir des moyens financiers et d'ingénierie supplémentaires au travers de : 1) la mutualisation des risques de dépollution-reconversion à l'échelle d'un portefeuille de 50 fonciers par un fonds d'investissement comme Brownfields, dont l'ancienne usine Engie à Chartres ; 2) d'une coproduction public-privé – sur la ZAC Axioparc, un groupement entre Alpha Aménagement de rang régional et un aménageur national permet de disposer de l'assise financière nécessaire sur un foncier acquis par l'intercommunalité qui a lancé les études environnementales et de pollution (300 k€) ; 3) d'un échelonnement pro-actif des flux financiers – comme au Grau-du-Roi, où la friche est portée, démolie et désamiantée par l'EPF Occitanie, revendue par tranche à la collectivité selon l'avancement des macro-lots résidentiels assortis d'un PUP proposés aux promoteurs. D'autres opérations s'appuient sur la minoration foncière, voire la cession à l'euro symbolique.

Le groupe de travail a montré les risques importants portés par ces projets urbains, à la croisée des sites et sols à risques relevant de procédures environnementales, et de l'aménagement urbain encadré par le code de l'urbanisme. Or, ces projets peinent à trouver un équilibre financier et partenarial en raison des surcoûts à absorber : au Grau-du-Roi, l'EPF Occitanie a supporté + 65 % de coûts de démolition en raison du désamiantage. Tout retard vient alors percuter le business modèle de reconversion de la friche et du renouvellement urbain. La clef de succès va résider dans

la capacité à faire évoluer le projet au gré des aléas en s'appuyant sur une ingénierie contractuelle spécifique (clause de revoyure, aléas de hausse des coûts de dépollution, d'un allongement de la durée du projet...).

Parallèlement, les friches représentent un gisement foncier important, en particulier les sites industriels pollués inutilisés. Pour recycler les friches urbaines et économiques, l'enjeu est d'intégrer les industriels propriétaires dans la chaîne de l'aménagement urbain. Ainsi, le **tiers demandeur** permet d'entrer dans un processus gagnant-gagnant entre le propriétaire industriel et un tiers / l'aménageur qui se substitue à un exploitant pour les travaux de réhabilitation du site ; le tiers endosse l'obligation de dépollution du site, comme l'indique Direction Générale de la Prévention des Risques. Ce dispositif évite une double dépollution par l'exploitant, puis par l'aménageur/ l'opérateur. Ce dispositif, en amont de l'aménagement, intéresse l'aménageur tout en appelant une évolution du métier (nouvelle contractualisation, multiplicité d'acteurs, recul sur les aléas et les coûts spécifiques à acquérir, ...).

Un 2^{ème} levier à développer est d'inciter les industriels et les sociétés multi-propriétaires à **composer un portefeuille de fonciers gelés en vue de son recyclage**, comme Brownfields. Ainsi les fonds d'investissements ou aménageurs peuvent massifier l'acquisition de portefeuilles de sites pour constituer un seul projet et gérer les aléas à une échelle plus large compensant moins-values et plus-values. Au contraire, lorsque l'industriel est propriétaire d'un seul site, il va gérer sa propriété foncière au coup par coup, en lien avec son bilan ; la mutualisation n'est plus faisable.

Si le gisement foncier des friches urbaines ou industrielles est important, **il n'est toutefois pas recyclable à 100 % par les aménageurs**. Plusieurs expériences mettent en avant une valorisation partielle de la friche (40 % des surfaces de l'ancienne raffinerie sur la ZAC Axioparc, camping du Grau-du-Roi également). De plus, les coûts de désamiantage, de dépollution ou des bâtis vacants viennent augmenter les coûts fonciers, rendant les équilibres d'opérations parfois hors marché au regard des valorisations possibles par l'aménagement urbain. En complémentarité, le potentiel de recyclage hors immobilier, tels que les centrales photovoltaïques, l'éolien ou la renaturation est exploré hors des projets urbains à l'heure de la TEE. A l'avenir, les projets urbains pourraient avoir à les développer dans le cadre des compensations environnementales ; à ce jour, le marché foncier ne donne pas de signaux en ce sens.

3. Perspectives

Durant les 2 séances, le GT 3 a éclairé dans quelle mesure le cadre normatif et les modes de faire des aménageurs sont adaptés à une fabrication de la ville économe en ressources et en moyens.

Dans le domaine de la transition écologique et énergétique, les dispositions air-climat-énergie des PLU constituent à la fois un levier pour les collectivités locales et de futures dispositions à prendre en compte par les aménageurs. Selon le groupe de travail, les deux approches juridiques complémentaires des PLU via le **règlement du PLU** et/ou via **les OAP** thématiques et de secteur sont à dissocier en **mettant en avant la règle de la compatibilité, au risque d'une inconstructibilité si la règle de la conformité était privilégiée**.

Les aménageurs agissent au travers de la qualité des projets, labellisés notamment, pour atténuer le changement climatique. La mobilité des quotidiens, l'écologie urbaine, le renouvellement urbain sont autant de leviers à systématiser dans les projets urbains. Néanmoins, pour inscrire massivement les projets urbains dans la TEE, toute la chaîne de la fabrique de la ville est à mobiliser : l'aménageur, en complémentarité de la production immobilière (qualité constructive des logements, exploitation des logements, ...) et des collectivités (connexion du quartier au réseau de chaleur urbain en énergie renouvelable, stratégie foncière, ...).

Dans le domaine du renouvellement urbain, le recyclage des friches complexes se heurte à des problématiques d'aléas, de coûts, de difficultés de négociation avec les acteurs économiques propriétaires fonciers nettement plus élevées que les projets urbains. Des leviers partenariaux parviennent à concrétiser la requalification des friches. Le groupe de travail a proposé d'inciter les industriels multi-propriétaires à massifier la mise en vente de leurs fonciers en fabriquant un portefeuille de sites à valeurs positive comme négative (pollutions), pour faire entrer une partie des sites pollués dans la chaîne de l'aménagement urbain. Il a également pointé une meilleure cohérence à trouver entre le calendrier de la procédure de tiers demandeur qui peut être séquencée par tranche d'opération et l'autorisation environnementale unique qui est délivrée à la fin, après que le procès verbal global de récolement de fin de dépollution soit délivré. Ce découpage en tranches faciliterait donc le recyclage des friches.

Quatre questions cruciales restent ouvertes :

- Quels acteurs vont financer les études d'opportunité de recyclage des friches (pollutions) et supporter le risque de pertes face à un gisement partiellement mobilisable ?
- Quels ratios de coûts, fourchettes d'aléas, clauses contractuelles, etc. les aménageurs auraient-ils besoin de capitaliser pour mieux évaluer les aléas spécifiques à la dépollution-reconversion des sites pollués ?
- Comment réunir de nouveaux financements publics et/ ou privés qui permettraient de massifier le renouvellement, en parallèle d'une meilleure appréciation des aléas d'opérations spécifiques ?
- A l'aval de la fabrique urbaine, est-ce que des inflexions apparaissent dans la structure des coûts immobiliers qui permettraient d'offrir des logements proches des produits aujourd'hui disponibles en extension urbaine pour les ménages ?

Camille ROCCASERRA, Directrice de l'aménagement, Fédération des EPL

Yann LE CORFEC, Directeur juridique, UNAM

3. L'ensemble des productions du Réseau

Les travaux du Réseau National des Aménageurs se composent de plusieurs volets. Une grande partie de ces travaux sont disponibles via le site internet : <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr>

Les contributions

Les échanges et enseignements de chaque plénière et groupe de travail sont disponibles sous forme de compte-rendus en ligne sur le site internet. Les présentations supports des intervenants sont également téléchargeables en complément.

[Lien vers la capitalisation détaillée des plénières](#)

[Lien vers la capitalisation détaillée des GT](#)

Des fiches de retours d'expériences et des notes d'analyse

Une série de fiches juridiques, processus et techniques ont été produites, elles présentent des dispositifs mis en place pour répondre à des problématiques ponctuelles rencontrées par les aménageurs. Des fiches retours d'expériences ont également été produites, elles présentent des projets urbains dans leurs complexités, réussites et difficultés.



Le ministère produit des notes d'actualités juridiques à destination des aménageurs, distribuées en séance de travail au fil des rencontres, puis via le site internet.

Liste des fiches produites en lien avec le cycle des sobriétés, disponibles sur le site internet du réseau :

- L'externalisation des équipements et espaces publics : intérêts et limites.
- L'externalisation de la fabrication et de la gestion des espaces publics, expériences anglaises et américaines.
- Les investisseurs au défi de l'aménagement opérationnel.
- 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 ?
- Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible ?
- Analyse juridique et partenariale des leviers et freins à l'économie circulaire
- Les copropriétés dégradées, retours d'expériences sur le positionnement des aménageurs
- Quelles innovations soutenir demain en aménagement opérationnel ?

- ZAC des Capucins, Brest.
- Choix énergétiques de la ZAC de Lille Saint Sauveur et du Parc « bas carbone » La Rochelle Atlantech.
- Rénégération du parc d'activités Silic, Orly Rungis.
- Rénégération d'une friche industrielle, projet Presqu'île, Caen.
- Rénégération commerciale, projet Cerisaie, Fresnes.
- Le contrat de gestion connectée de l'espace public de Dijon Métropole.
- Rénégération du site minier de Gardanne.
- Lyon Confluences : retour d'expérience sur la TEE.
- Opération d'aménagement en centre ancien à Grasse.

[Lien vers les notes et fiches](#)

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Tour Séquoia- 92055 La Défense cedex - Tél. : 01 40 81 21 22
Impression : SG/DAF/SAS/SET/SET2 - Atelier de reprographie
Imprimé sur du papier certifié ecolabel européen  
www.ecologie.gouv.fr - www.territoires.gouv.fr - www.cerema.fr

Soutenu par



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

