

Retours d'expériences opérationnelles issus des rencontres du RNA en 2018 / début 2019, en faveur de la sobriété économique et de la sobriété foncière.

Lors du cycle des rencontres du RNA 2018-2019, différentes tables rondes ont permis de croiser des retours d'expériences de collectivités, d'aménageurs et de bureaux d'études sur des projets d'aménagements cherchant à s'inscrire dans la sobriété économique et foncière (cf annexe récapitulant les programmes et structures intervenantes). Ce document constitue un extrait de bonnes pratiques identifiées dans ce cadre.

➤ **Quels sont les leviers de sobriété économique ? Comment mieux répondre aux besoins actuels tout en maîtrisant mieux les dépenses d'investissement, voire de gestion des opérations d'aménagement, en évitant les transferts de coûts en aval ?**

A partir de ses expériences, notamment sur le projet de régénération de Saint-Nazaire, l'urbaniste Laurent Théry a tiré des enseignements en matière de sobriété. La sobriété apparaît comme une valeur, une attitude générale, non limitée à l'économie, qui définit un rapport au bien public, à l'intérêt général, puis se décline dans la production urbaine. **L'opération d'aménagement prend son sens dans un projet urbain, qui est le moteur premier et non l'inverse**, et qui est un processus ouvert, modulable et évolutif. **La sobriété tient à l'inscription des projets dans le territoire, sa géographie et son histoire, également motrices de transformation.**

Un acteur essentiel de la sobriété est le maître d'oeuvre, l'urbaniste concepteur, affirmer une démarche de sobriété passe aussi par ce choix. La démarche de plan-guide, d'adaptations successives, de souplesse dans l'élaboration du projet apparaît comme vecteur de sobriété. **Agir sur la durée, au moins 15/20 ans, intégrer le processus dans une vision du territoire sous l'égide des élus est essentiel pour tenir un fil rouge, une cohérence, prioriser.** Les équipements majeurs suscitent l'engouement, avec des résultats très variables et présentent un risque, tout comme le concept du « cher est beau ».

Dominique Lorrain, directeur de recherche au CNRS, LATTIS, école des Ponts Paris Tech, a co-dirigé de récents travaux de recherche comparant des solutions mises en œuvre dans des pays industrialisés comme émergents face à l'épuisement des ressources et au changement climatique (*Villes sobres, SciencesPo Les Presses*). Ces travaux apportent un bilan en demie-teinte des économies de ressources réalisées face aux bilans globaux. Les principaux enseignements sont l'importance de la planification urbaine et de réseaux structurants, **l'importance de la stratégie de propriété publique, la nécessité d'intégrer à la conception l'échange circulaire, les circuits courts, le recyclage (proximité, espaces, trajets...).** **Un défi essentiel réside encore dans la capacité à développer une approche en analyse de cycle de vie, en capex et opex (coûts d'investissements et des gestion), et de l'intégrer au niveau des décideurs.**

Les pratiques d'aménagement explicitement affichées comme « économiquement sobres » ne sont pas courantes, mais se développent y compris dans des villes comme Paris. **Les témoignages réunis de deux aménageurs, l'EPASE à Saint-Etienne et la filiale d'aménagement du Crédit Mutuel, d'un urbaniste et un architecte, d'un bureau d'études et d'un programmiste lors de cette matinée plénière,** ont fait ressortir la nécessité de s'imprégner du territoire et de ses fondamentaux, de faire avec l'existant, et enfin de prendre en compte le marché. Les principaux enseignements sont les suivants :

- **Assembler tout au long du processus de conception hydrologie, topographie, programmation et paysage apparaît source d'économies** (notamment l'eau de pluie comme ressources, vision stratégique des réseaux qui donne une tendance économique du futur projet, réduire les investissements considérables des ouvrages de collecte et de stockage par des techniques alternatives de gestion des eaux pluviales, réutilisation des terres, lien avec filières locales...) ;
- **Faire avec l'existant, faire avec peu, simple et par morceaux, en itératif et avec ajustements ; cela**

nécessite beaucoup d'ingénierie, c'est là que l'investissement est efficace ; les délais ultra-compressés ne sont pas compatibles avec cette démarche de recherche de sobriété ;

- Associer les services gestionnaires en amont, afin de concevoir les investissements en intelligence avec les contraintes et les budgets de gestion avale ;
- Un enjeu réside dans le recouvrement des phases, le **décloisonnement entre disciplines intervenantes**, souvent employées successivement et sans croisement, de la programmation à la maîtrise d'usage ;
- **Le marché immobilier est un élément à intégrer tout autant que la forme urbaine ou le paysage**. Elargir les partenaires habituels : concertation avec l'immobilier local par exemple pour développer de nouveaux produits (artisanal, résidentiel, tertiaire ; exemple d'alternative à la maison individuelle à Savenay en périurbain détendu, sans risque de commercialisation) ;
- Reformuler le niveau d'ambition, définir le juste niveau entre acteurs est parfois un préalable nécessaire à la sobriété (avant de faire frugal, il y a enjeu à faire tout court !) ;
- Face à la chaîne « classique » d'acteurs et aux choix parfois coûteux des élus, l'intégration des économistes et l'exercice de chiffrage de la MOE urbaine très en amont permet de produire du qualitatif à prix maîtrisé ;
- **Mixer les usages en programmation, mutualiser les espaces permettent des économies d'échelles** , si le marché le permet ;
- En matière d'équipements publics, scolaires et sportifs, l'enjeu est d'améliorer les méthodes de projection afin d'éviter le surdimensionnement, de développer la polyvalence, la mutualisation, afin de tenir les budgets sans dénaturer le reste de la programmation ;
- Pour les plus petits projets de types maisons individuelles, ce sont encore les postes d'emprises de voiries et d'assainissements, de stockage des eaux de pluie qui pèsent dans l'économie de projet, et qui amènent soit à les améliorer, soit à réajuster le projet dans ce souci d'économies.

➤ **En matière d'espaces publics, le défi de sobriété économique est pour certains aménageurs**

- une opportunité de concevoir autrement, de manière plus efficiente, plus adaptée aux usages : aménagements transitoires et participations renforcées des usagers,
- **dans une meilleure maîtrise des coûts d'investissement et de gestion : choix de matériaux plus sobres, de réemploi,**
- **et de manière plus intégrée : absorption de l'eau, lutte contre la chaleur...**

Cela suppose une **multidisciplinarité et un renforcement de la maîtrise d'oeuvre, donc un investissement amont**. Le **processus de conception et de gestion plus intégré, plus partagé entre aménageurs, collectivités, MOEu, usagers, gestionnaires semble être une clé dans cette recherche de sobriété économique de l'espace public, sans perdre de vue ses diverses fonctions de « bien public »** (stationnement, circulation, gestion de l'eau, de la fraîcheur, de la biodiversité, espaces économiques d'extérieur.) et les objectifs de qualité et d'attractivité qui en découlent pour les territoires.

➤ **Quels nouveaux modes de faire pour économiser, en vue de la mutualisation, la compacité etc ?**

Conception modulable de logements et réversibilité d'usages, conception en semi-mesure de logements pour des acquéreurs permettant de réduire certains frais. **Des difficultés, notamment réglementaires, freinent mutualisation et réversibilité en matière de logements / bureaux** ; concernant le développement de locaux d'activités économiques, en particulier productives, la crainte réside encore dans l'appréhension de pouvoir faire cohabiter ces activités avec d'autres, la frilosité des investisseurs et la méconnaissance des besoins d'entreprises et du marché.

Un enjeu majeur autour du maintien des activités productives et industrielles en ville existe, or une éviction naturelle est à l'oeuvre. La programmation urbaine doit évoluer et intégrer des éléments de connaissance réalistes du marché. **Les partenariats publics privés doivent se développer en ce sens, et les développeurs économiques ainsi que les petits investisseurs être davantage associés au processus de l'aménagement.**

Cette séance a rappelé qu'au-delà de l'approche en coût, la sobriété repose sur une adéquation aux besoins des usagers quels qu'ils soient : acquéreurs de logements, entreprises TPE, PME comme grands groupes, etc. Cela nécessite une connaissance, une meilleure appréhension des besoins, et une vigilance à diverses échelles, globale et systémique (territoriale, opération d'aménagement, programme immobilier). **Une ville compacte, sobre, permettant la mixité et la proximité des fonctions et des populations, moins génératrice de trafics, en dépend.** Dans cet objectif, l'aménageur peut jouer un rôle de vigie, de coordinateur, de facilitateur.

- **Comment continuer à concilier équipements publics et sobriété économique, donc partage, mutualisation etc ?**

En matière d'équipements publics, nécessaires au fonctionnement et à l'attractivité des territoires, les collectivités sont soucieuses de la maîtrise des **coûts d'investissement comme de fonctionnement : traiter dès le départ ces deux objectifs conjointement est un ressort de sobriété.**

D'autres leviers tels que la **mutualisation d'équipements, la polyvalence, la complémentarité des horaires de fréquentation, des montages de parking public en foisonnement avec de l'habitat privé, des programmes à usages évolutifs, sont également développés. Il s'agit là d'une opportunité de s'inscrire dans une démarche de TEE (sobriété foncière, mutualisation source de bas carbone).**

Pour réussir ce type de projets, la maîtrise d'oeuvre a un rôle clé de conception, l'implication des futurs usagers et de la collectivité sont fondamentales, l'animation pour gérer les modularités de l'équipement est parfois nécessaire. Par ailleurs, la co-maîtrise d'ouvrage reste difficile et rare, alors que **l'échelle intercommunale apparaît comme un levier d'optimisation et de sobriété.** Enfin, les aménageurs alertent sur la capacité future des territoires à financer les équipements publics dans un contexte de renouvellement urbain diffus qui devrait s'amplifier.

- **Comment régénérer la ville sur elle-même en secteur tendu en maîtrisant les prix de sortie ?**

Comment réussir à capter le foncier en secteur tendu et à quel prix ? Comment réussir à monter économiquement des opérations de régénération sans en faire absorber les surcoûts trop fortement par le marché, vu l'enjeu de production de logements abordables ? Comment rendre la charge foncière supportable ? Comment mieux répartir risques et rentes entre acteurs de l'aménagement afin de maîtriser les prix des sortie ? Avec quelles structures travailler ? Comment travailler avec les propriétaires en place ?

Des témoignages de la métropole de Bordeaux, accompagnée de l'aménageur Eiffage Sud-Ouest, et de la SERM de Montpellier, accompagnée du groupe Frey, il ressort qu'en secteur tendu, certaines métropoles mettent en place toutes une série d'actions pour maîtriser les prix du foncier, tant dans les secteurs d'aménagement d'ensemble que dans le diffus, à des niveaux tant politiques que techniques. Il s'agit de **trouver des équilibres économiques les plus équitables possibles entre vendeur, acheteur et faisabilité économique des opérations en cohérence avec les programmations, les objectifs urbains souhaités par la collectivité.** Cela repose sur le développement de compétence, de connaissances foncières spécifiques, de partenariats avec les services des Domaines et les EPF. Les fiches de lot fixent des perspectives claires aux opérateurs.

Sur ces mêmes territoires, les concessions classiques d'aménagement comme les projets d'urbanisme négocié peuvent être employés. Dans ces cas « d'urbanisme négocié », qui permettent notamment aux collectivités d'élargir l'ampleur de la régénération de la ville sans portage public des fonciers, il appartient aux opérateurs privés de maîtriser le foncier, de mener le travail de montage des partenariats et négocier avec les propriétaires en place le prix du foncier, le processus de libération, le relocaliser etc. L'enjeu de diagnostic initial du foncier, de maîtrise des surcoûts exige le développement de compétences et d'expériences. L'absence d'aménageur ensemblier unique se fait parfois ressentir dans ces expériences et est compensée par un investissement de la collectivité et des opérateurs privés qui doivent s'organiser collectivement. Entre les premiers projets d'urbanisme négociés et les actuels, les collectivités sont amenées à mieux formaliser leurs exigences et à réguler l'envolée foncière, ce qui oblige les opérateurs à être plus prudents dans leur stratégie de maîtrise foncière.

La réussite de la régénération en secteur tendu, avec maîtrise des prix fonciers et des prix de sortie, évitement

d'effets d'éviction des habitants comme des activités économiques, repose dans tous les cas sur la définition et le portage politique d'un projet de ville, l'établissement de règles claires et de partenariats étroits avec les opérateurs privés, leurs projets se plaçant ainsi au service d'un territoire, d'un projet global. La capacité des acteurs à se coordonner est primordiale.

Les leviers de revitalisation commerciale ont été débattus : faciliter les transferts d'enseignes et mettre en confiance les commerçants, veiller au maintien du taux d'effort, prise en charge éventuellement de Capex si besoin. Permettre à des propriétaires fonciers d'être investisseur et partenaire dans le futur projet commercial, pour qu'il y retrouve ses revenus, est un levier efficace.

➤ **Comment régénérer en marché détendu, moins capable encore d'absorber les surcoûts de la régénération urbaine, les mêmes questions se partagent, mais avec plus d'acuité ?**

Comment réussir économiquement à sortir les opérations ? Quels opérateurs mobiliser ? Comment favoriser la régénération plutôt que l'étalement urbain qui semble rester attractif pour les opérateurs d'aménagement ? Peut-on s'inspirer de modèles étrangers ?

Il apparaît globalement que de fortes disparités locales de culture, d'ingénierie localement présente sur les territoires demeurent. **Il reste très difficile d'attirer des bailleurs, aménageurs, promoteurs sur les secteurs « détendus », même lorsqu'il y a de l'emploi avec des salariés à loger et besoin d'offre.** Certaines communes se lancent dans des opérations en régie, les EPF peuvent servir d'appui et ce type de partenariat se développe et s'amplifie.

Sandra Marsaud, députée de Charente, Laurence Rouède, présidente de l'EPF Nouvelle-Aquitaine, et Carole Contamine, directrice de l'EPF de Bretagne ont été unanimes : un réel enjeu de développement des connaissances au sein des collectivités sur ces secteurs existe, un besoin de mieux partager, d'identifier et de connaître des opérateurs, ce qui suppose que les opérateurs doivent y aller : s'il n'y pas de partenaires en face, comment conclure un pacte de projet ? Le maillage du territoire par les villes moyennes et petites ainsi que les bourgs est un enjeu national à relever collectivement.

L'investissement maîtrisé, mais stratégique, de Libourne sur ses espaces publics a permis de travailler l'identité de la ville, en partenariat avec la métropole, et d'attirer, de créer de la valeur, puis de créer un cercle vertueux : aides de la CDC et de l'Anah, études sur les flux, conservation de la gare, recrutement rendu possible, partenariats plus larges avec institutionnels, mise en place d'une ORI dans le cadre d'une opération d'ensemble désormais envisageable.

D'autres leviers consistent à développer des structures d'aménagement adossées à des filières plus rentables, sur des temps décalés, en fonction des ressources et spécificités locales (déchets, recyclage, énergie, aménagement, développement économique...), comme l'a illustré la SEM de Gardanne qui a ainsi pu absorber la régénération d'un site minier fermé dans les années 2000. S'appuyer sur les ressorts locaux : le segment de l'activité économique peut être porteur sur certains secteurs du territoire, et permettre économiquement les investissements, recréer les valeurs et les flux nécessaires à la revitalisation de l'habitat et des petits commerces en centre-ville dans un second temps par exemple, sont des pistes.

Enfin, renverser les logiques pour créer de la valeur, en raisonnant projet, créer une demande, et non accepter celle qui se déclare spontanément, est une clé, comme en témoigne l'expérience de régénération de la raffinerie à Rouen par Valgo. Cela suppose en revanche de pouvoir fonctionner de manière plus courante en mode projet entre collectivités, Etat, aménageurs, opérateurs, et de compacter les process.

La reconquête de l'existant va s'avérer difficile, et vu l'ampleur du défi, il va aussi falloir accepter que certains sites se destinent à la renaturation. Développer des modèles d'interventions en existant, y compris en secteurs moins tendus, devient un enjeu pour se substituer à l'étalement urbain. S'intéresser à des marchés qui existent mais restent peu connus, comme en rural, devient une piste. Il existe de nombreuses zones « grises » de marché, où le marché peut se créer par le projet.

Les témoignages étrangers en matière de régénération urbaine, apportés par **deux aménageurs bruxellois et luxembourgeois, ainsi que par un urbaniste allemand**, sont éclairants : **investissement public important pour**

régénérer les secteurs difficiles de Bruxelles en y **maintenant l'activité productive et en y développant le logement abordable**, la **mixité verticale, fonctionnelle** etc ; **structure d'aménagement au Luxembourg associant l'industriel Arcelor à l'origine des friches et l'État à des échelles de temps longues, avec une planification solide et stable** ; maillon manquant de portage (EPF) en Allemagne, avec des **accords trouvés entre Etat et industriels** qui ont permis de régénérer des secteurs tels que la Ruhr par le passé, désormais moins pensables.

➤ **Comment régénérer plus spécifiquement des zones d'activités économiques, avec maintien de leur vocation ?**

L'inscription dans l'histoire, dans les spécificités économiques locales pour identifier les filières économiques pertinentes à maintenir, développer et attirer, est une clé. **L'aménageur doit comprendre le point de vue de l'industriel et accompagner les entreprises. Inversement l'industriel doit revoir sa stratégie de développement en cohérence avec le projet urbain. Pour assurer un développement pérenne, il faut réussir à accrocher les centres de décisions au projet urbain et au territoire.**

Afin de ne pas « casser » les emplois existant, des projets à loyers abordables, comme des projets de reconversion peuvent être imaginés, comme l'illustre l'expérience d'Euromed. **Un volet complémentaire consiste à développer une nouvelle économie sur ces secteurs à revitaliser.** Pour certains, la revitalisation des entreprises passent aussi par des exigences renouvelées en matière de mobilités douces, de services sur place, de restauration roof top etc. Enfin, répondre aux besoins d'accueil, d'attractivité des salariés est nécessaire.

Les partenariats entre aménageurs, collectivités, entreprises, CCI, Pôle emploi et acteurs spécialisés sont fondamentaux, comme l'ont illustré les exemples de Provence Promotion sur Marseille ou de Chambéry Grand Lac, syndicat mixte de développement économique qui porte autant des missions de développement économique que de portage foncier et d'aménagement. **Pour le financement et l'efficacité de tels projets, la vision et la solidarité intercommunales, y compris fiscale, sont une condition d'action, bénéfique à l'ensemble du territoire.**

➤ **Comment régénérer spécifiquement en villes petites et moyennes peu tendues ?**

Sur nombre de ces secteurs, les problématiques de marchés peu tendus sur l'habitat et/ou l'économie, d'absence d'opérateurs publics comme privés et d'attractivité de l'extension face au renouvellement demeurent, d'un point de vue économique et de la complexité de l'action à développer en renouvellement.

Cette séance a confirmé l'intérêt de la concession d'aménagement comme bon outil contractuel d'ingénierie ensemblière souvent nécessaire au renouvellement, voire à la revitalisation recherchée. Hors concession, des expériences associant renouvellement associé de friches, dent creuse et foncier nu en extension ont permis de mobiliser des opérateurs locaux et assurer un équilibre financier (préfiguration du permis d'aménager multi-sites). Face à l'attrait économique de l'extension urbaine et de la maison individuelle abordable, plusieurs leviers peuvent être utilisés : planification pour maîtriser des prix d'acquisitions, créer des prix de référence bas via les EPF, évolution du dialogue avec les Domaines, minoration foncière des fonciers de l'État. D'autres outils tels que les dispositifs fiscaux, les OPAH, les PNRQAD et les PNRU sont indispensables, mais l'équilibre d'opérations d'aménagement en villes petites et moyennes nécessite globalement un investissement public, puisque davantage déficitaires.

Face aux enjeux croisés de résilience, de régénération de la ville existante et de sobriété, il ressort quelques enseignements transversaux à l'ensemble des témoignages de l'année 2018. **Les hautes ambitions des projets reposent sur des choix politiques forts et leur portage, y compris en matière de coûts d'investissement, voire de gestion, générés à court et moyen termes.** De nombreux projets reposent clairement sur **l'ancrage dans le territoire, le respect de l'existant et la transformation de contraintes en atouts, tout cela dans une prise en compte du marché local.** Enfin, les **partenariats publics-privés** ressortent dans tous les témoignages comme une clé de réussite indispensable, y compris en secteurs dits détendus.