



Cycle 2022 - Osez l'aménagement !

3ème journée : Prendre le risque de faire et faire avec le risque

Vendredi 25 novembre 2022

GT2 : Quels renouvellements de la filière aménagement?

Quel rôle de l'aménageur et des autres acteurs de la filière pour aider les collectivités à s'engager face aux enjeux climatiques et naturels ?

Chefs de file : Sophie Plawinski (ex-DGA Citivia) et José-Michaël Chenu (Vinci Développement Urbain et vice-président d'EGF BTP) avec les témoignages de :

- **Eric HARTWEG**, directeur général de la **SERS Alsace** et **SPL Deux-Rives** ;
- Avec **Eric CHENDEROWSKY**, directeur urbanisme et territoires de l'**Eurométropole de Strasbourg** ;
- **Etienne d'ANGLEJAN**, chef de projet recomposition et résilience littorale, Communauté de communes **Coutances Mer et Bocages** ;
- Avec **Marine BERTE**, référente Politiques Prioritaires, direction de l'Anticipation et du Développement, **EPF Normandie** ;
- **Karim SELOUANE**, directeur de **Resalliance**.

[Introduction par Sophie Plawinski : contexte et enjeux](#)

Le groupe de travail s'intéresse au **renouvellement de la filière de l'aménagement** et pour cette séance aborde la question des missions et rôle de l'aménageur, des acteurs qui l'accompagnent, aux côtés des collectivités, **face aux enjeux climatiques et naturels. Anticiper les effets des risques naturels et climatiques** s'impose aux opérations d'aménagement.

Au-delà de la complexité intrinsèque d'une opération d'aménagement inscrite dans un temps long, où l'aménageur intervient en mobilisant ses partenaires pour tenir un programme, un bilan financier prévisionnel et un planning, aménager pour la collectivité constitue **une prise de risque**. Les risques sont **économiques, financiers et techniques**. Les opérations sont également soumises aux **aléas du marché et à l'évolution des usages**. Ces actions dépendent de la temporalité des mandats politiques et des alternances de gouvernance.

L'aménageur accompagne la collectivité tout au long de l'opération, de sa conception à sa réalisation en **optimisant cette prise de risque**.

En quoi le métier d'aménageur évolue-t-il face à ces situations ? Quels partenariats, quels montages opérationnels et cadres contractuels (type PPA) pour sécuriser et financer les opérations ?

Projet des 2 Rives à l'Eurométropole de Strasbourg

Eric CHENDEROWSKY, directeur urbanisme et territoires de l'Eurométropole de Strasbourg

Le projet Deux-Rives s'inscrit dans l'histoire longue de la ville. Entre le Rhin et la ville historique se trouve une importante séquence industrielle marquée par des infrastructures portuaires et ferroviaires, qui a fait l'objet d'une réflexion à partir des années 90 en matière de reconquête.

Le projet, mis en œuvre progressivement à partir des années 2000, s'étend sur 250 hectares (donc 27 ha de bassins) et représente 1 400 000 m² de SDP. Sur ce périmètre, 3 ZAC (Etoile et Danube portées par la SERS et Deux-Rives portée par la SPL) ont été créées, auxquelles s'ajoutent 7 opérations complexes et 2 permis d'aménager.

La **ZAC des Deux-Rives créée en 2013** (dossier de réalisation en 2017) couvre un périmètre de 74 hectares et porte un programme de construction de 380 000 m² SdP (3 700 logements dont 40% de logements aidés, 130 000 m² d'activités économiques et culturelles, de services et d'équipements publics).

Après une période d'urbanisation qualifiée de « confettis » par le Maire de l'époque, un **premier schéma directeur a été élaboré en 2011** par Alfred Peter et Bernard Reichen et porté en partenariat avec le port autonome, qui était en grande partie propriétaire des terrains, la ville de Kehl et la ville et l'Eurométropole de Strasbourg.

Le développement de ce secteur de la ville s'inscrit dans **une stratégie urbaine** répondant à plusieurs enjeux :

- Structurer l'agglomération autour du Rhin, avec Strasbourg et Kehl, et intégrer le projet dans le développement du cœur métropolitain et dans les grandes trames vertes et bleues (« **ville nature** »)
- **Accueillir** 50 000 habitants supplémentaires en une seule génération en développant l'offre de logements
- Réaliser la mutation partielle d'espaces industriels et portuaires aux sols fortement pollués vers un usage résidentiel (« **construire la ville sur la ville** »)
- **Connecter des quartiers** par une desserte de transports en commun (ligne de tramway de Strasbourg à Kehl mise en service en 2017) à l'appui d'une nouvelle armature urbaine

Ce schéma directeur a été accompagné pour sa mise en œuvre de référentiels et de chartes pour définir des principes de qualité de l'aménagement urbain, avec une première charte en 2012. Il a également pris en compte **l'ensemble des risques** liés à la proximité des installations portuaires : risques industriels, inondations, sites et sols pollués, bruit, qualité de l'air, et transport de matières dangereuses.

Ainsi cette analyse de risque a notamment conduit à délimiter un secteur de non-construction de logements dans les **zones tampons entre les activités portuaires et la ZAC** et aussi de garantir, auprès des usagers du port autonome, une **cohabitation entre les nouvelles activités résidentielles et l'activité industrielle**. Une étude de **santé environnementale** conduite en 2017 s'est traduite par des dispositions dans le PLU, qui permettent de garantir au mieux ces risques pour la population.



Schéma directeur Deux-Rives 2011

Eric HARTWEG, directeur général de la SERS Alsace et SPL Deux-Rives

La **SPL Deux-Rives** est un outil qui a été créé fin 2014 pour aménager les 74 hectares de la ZAC.

L'avantage de l'aménageur, aux côtés des collectivités, est avant tout d'être un **acteur global ayant une vision transversale et de long terme** et qui joue un rôle de **chef d'orchestre et de mise en cohérence** des interventions des différents partenaires de l'acte de bâtir.

Le quartier des Deux-Rives est composé de quatre quartiers de profils très différenciés qui s'articulent autour de stations de tramway : Citadelle, Starlette, Coop, Rives et port du Rhin.

Le développement de ce grand projet a permis d'urbaniser un secteur en **diversifiant ses usages**, malgré la **forte contrainte de pollution industrielle des sols**, et également de **relier des quartiers d'habitat social au centre de la Métropole** grâce à la ligne de tramway. **Valoriser « le déjà-là »** a constitué une des forces du projet avec la réhabilitation du patrimoine bâti de la coopérative d'achat.

La nouvelle majorité municipale « verte » élus en 2022 a demandé à la SPL **d'adapter le plan-guide selon trois piliers** :

➤ **La transition environnementale :**

- Ajustement de la densité dans une démarche bioclimatique (ventilation naturelle)
- Renforcement du végétal pour traiter les îlots de chaleur et prise en compte de la ceinture verte avec 20 hectares de nouveaux espaces verts composés de parcs, promenades, squares et placettes



- Production locale d'énergie avec le développement des réseaux de chaleur utilisant la chaleur fatale des industries portuaires et de l'aciérie allemande (SEM créée) afin d'assurer une souveraineté énergétique (garantie des tarifs sur la durée)

- Mise en œuvre de procédés de dépollution des terres in situ (pour un usage des terres végétales produites sur place) évitant l'impact des transports pour évacuer et ensuite stocker en décharge
- Décarbonation dans la construction, la logistique et l'approvisionnement du chantier, la vie du quartier (réduction de l'emprise de la voiture dans le domaine public, parkings publics mutualisés, transports favorisant les voies d'eau et le ferroviaire, conservation et valorisation de l'existant)

Quartier Citadelle lauréat du PIA4 Démonstrateur Ville durable

➤ **L'inclusion sociale :**

- Réalisation d'équipements publics supplémentaires
- Augmentation de la part de logements aidés et publics spécifiques (ex CADA)
- Offre de prix abordable dans le logement libre via l'organisme foncier solidaire porté par des aménageurs
- Mixité de la programmation avec des lieux d'implantation d'entreprises de l'économie sociale et solidaire franco-allemandes et maintien de la ville productive

➤ **La démocratie participative :**

- Forte association des habitants, notamment du quartier déjà habité en bordure du Rhin, pour favoriser un urbanisme accepté et fabriquer un récit sur le territoire
- Accompagnement de maîtrise d'usage auprès des habitants dans des pratiques peu émettrices de CO2.

Parmi les risques naturels, le risque d'inondation est écarté car il est traité par des dispositifs de régulation au Nord et au Sud du secteur des Deux-Rives. En revanche des problématiques d'étiage liés au réchauffement climatique ont une incidence sur le transport fluvial.

Echanges avec la salle

La coopération entre l'Eurométropole de Strasbourg et la Ville de Khel

Une intégration effective grâce à la liaison tramway, mais des coopérations institutionnelles qui sont ponctuelles sur un centre de compétence en projet, un bailleur social commun, coordination dans la conception du schéma directeur en 2011

L'incidence financière des évolutions du projet depuis le changement de l'exécutif

L'introduction des trois piliers a amené une contribution supplémentaire de 70 millions d'euros de la part de la collectivité pour un bilan total de 276 M€, avec une validation retardée par le conseil de l'Eurométropole et un appui de la part du Port autonome, rassuré sur la cohabitation entre les activités économiques et l'habitat. Le risque est porté par la SPL propriété de la ville et de l'Eurométropole.

La stratégie de maîtrise foncière

Le contexte a permis d'anticiper la maîtrise foncière par les collectivités et le port autonome (public) grâce à l'obligation d'acquisition des terrains de la ceinture verte et le système d'amodiations de longue durée mis en place par le port, lui permettant de payer les retraites de ses agents. Une partie du foncier du port est toutefois vendu aux collectivités.

Prise en compte de la santé des habitants dans le PLU et le projet

Exemples : Eloignement du trafic poids lourds des habitations et fermeture des balcons sur les axes à fort trafic.

Le projet d'aménagement de CC de Coutances Mer et Bocage et le recul du trait de côte

Etienne d'ANGLEJAN, chef de projet recomposition et résilience littorale, Communauté de communes Coutances Mer et Bocages

Le littoral rural coutançais est situé entre Grandville et le Cap de La Hague, dans le département de la Manche, sur la façade ouest. Il est confronté à un recul du trait de côte relativement important, qui impacte les secteurs fortement urbanisés depuis plusieurs années. Des **pressions accrues existent sur les littoraux et également sur les interfaces terre-mer.**

La ville centre de Coutances, qui compte un peu moins de 10 000 habitants, est en déprise caractérisée depuis deux décennies. Les pôles touristiques du territoire, qui comptent moins de 2 000 habitants pendant l'année, voient leur population multipliée par dix en été.

Les **écosystèmes, riches et diversifiés, constituent de véritables ressources pour les activités économiques** du territoire, notamment pour l'aquaculture, la conchyliculture et les activités agricoles. Ces activités sont fortement impactées par les **risques liés au changement climatique**, conséquence à la fois d'alternance de chaleur et sécheresse et de fortes précipitations (zones de submersion potentielle, érosion de la bande côtière, salinisation des sols, remontées des nappes phréatiques et inondations, pollution des eaux littorales, atteinte de la faune et flore endémiques).

Un **diagnostic prospectif « Notre littoral pour demain »** porté par la Région Normandie, réalisé entre 2015 et en 2019, a permis de catégoriser l'évolution des aléas climatiques et de mesurer l'impact sur le territoire entre Grandville et La Hague à différentes échéances, ainsi à 20 ans :

- 3 600 logements, 200 000 mètres carrés d'activités commerciales et industrielles et 4 400 ha de terrains agricoles sont concernés par le risque de submersion
- 4 parcs résidentiels de tourisme, 30 campings et plusieurs centaines de lits marchands sont concernés par le risque de submersion et d'érosion

L'hypothèse financière fait état de 50 millions d'euros de pertes liées au recul du trait de côte et 1,1 milliard d'euros de pertes liées à la submersion.

Après une décennie de prise de connaissance et de diagnostic technique, les élus ont pu mesurer les enjeux et placer la **résilience du littoral au centre du contrat de transition écologique** signé avec l'État et plusieurs partenaires publics. Un changement de regard s'est opéré, pour **apprendre à vivre avec la mer et le risque**, alors que la gestion était jusqu'ici dédiée à l'endiguement, à la protection contre la mer.

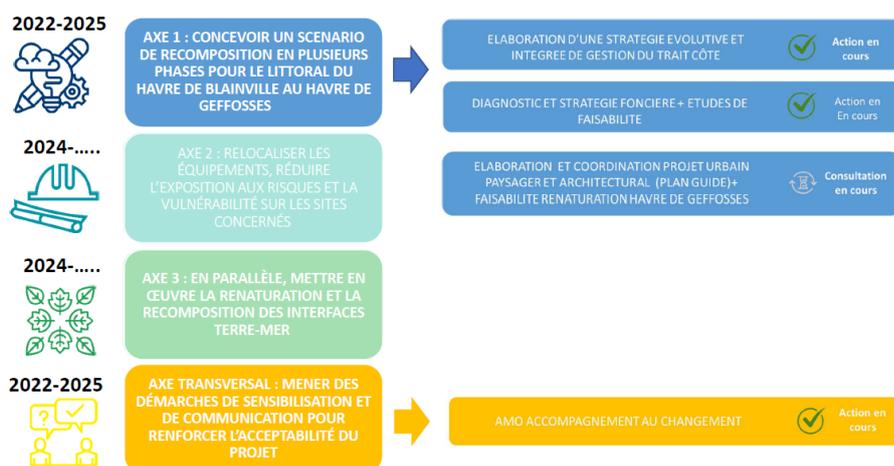
Une mission « Recomposition et résilience littorale » a été créée en 2020, pour appuyer une **réflexion stratégique et engager les démarches opérationnelles sur les aménagements expérimentaux de relocalisation** des activités inscrits dans le contrat de transition écologique.

Une première phase consiste à définir dans les **documents d'urbanisme** les parcelles vulnérables et les potentiels de relocalisation.

Les **dispositions littorales de la loi climat et résilience introduisent un certain nombre d'outils** sans résoudre la question centrale du financement des préemptions pour des communes dont la capacité financière est limitée. Le contexte réglementaire est également complexe pour les territoires littoraux, avec le **Zéro Artificialisation Nette** qui nécessite de repenser le modèle d'aménagement et de travailler sur l'évolution de l'habitat diffus, la mixité fonctionnelle des programmations et la revitalisation des centre-bourgs. Le décomptage dans le compte foncier d'une commune littorale des emprises de la relocalisation, avec le risque d'obérer la capacité à réaliser ce type opérations, constitue une difficulté majeure.

Grâce à un **portage politique et technique fort et une gouvernance des acteurs du littoral bien ancrée**, la CCMB s'est engagée dans une démarche de **Projet Partenarial d'Aménagement** signé le 26/10/2021 entre l'État, l'EPCI et 11 partenaires publics (Région, Département, 3 communes...) et copiloté par Coutances Mer et Bocages et le préfet de la Manche.

Un PPA permet d'établir une **gouvernance et une feuille de route** pour réaliser des projets d'aménagement complexes et évolutifs, et de modifier la convention en conséquence. Cet outil mobilisateur permet aussi de faciliter et de **financer la réalisation** de ces projets complexes, avec un levier fort permis par le financement de l'État (crédit France Relance). Le montant du PPA s'élève à 4,8 M€.



Le PPA concerne le nord du territoire, avec trois sites particulièrement vulnérables : la zone conchylicole, deux campings et le marais maritime pour un projet de renaturation. Plusieurs axes sont définis selon un phasage prévisionnel des actions : **anticipation** avec la conception et la mise en œuvre d'un projet d'aménagement global, **gestion** pour la prise en compte des risques à court terme, **accompagnement au changement** avec information de la population et construction d'un récit commun de transition.

Entré dans une phase pré-opérationnelle avec les **études de faisabilité foncière, juridique et économique** conduites par l'EPFN et la **mission de conception et de coordination urbaine et architecturale** pilotée par la CCMB, l'objectif est d'obtenir, à horizon 2025, une première image de la **recomposition du territoire et un plan-guide définitif et évolutif**. Des phases plus opérationnelles seront engagées en 2025, avant de passer la main à des aménageurs.

Marine BERTE, référente Politiques Prioritaires, direction de l'Anticipation et du Développement, **EPF Normandie** ;

Le **foncier est au cœur des projets de reconquête littorale**. Le projet suppose une acquisition à la fois du foncier soumis aux risques et du foncier d'accueil des activités et de l'habitat relocalisés.

La loi Climat et résilience offre de **nouveaux outils** (Droit de préemption « trait de côte », Bail Réel d'Adaptation à l'Erosion Côtière) et **renforce les compétences des EPF** pour que ces derniers accompagnent de manière plus spécifique les collectivités dans l'adaptation de leur territoire au recul du trait de côte.

L'identification, par la collectivité, des biens qui doivent être relocalisés constitue un prérequis pour que l'EPF puisse intervenir. L'EPFN, présent aux côtés des collectivités depuis plusieurs années, participe à la **veille foncière** et la **détermination des différents sites stratégiques** (potentiel foncier mutable pour la relocalisation), et aux **études de faisabilité** pour mobiliser ce foncier (consolidation du modèle économique, juridique et opérationnel des projets de relocalisation). Il assure le portage foncier des espaces soumis aux risques et des espaces de relocalisation pour le compte des collectivités. Viennent ensuite les phases de démolition, de dépollution et de renaturation des sites menacés avant de céder à la commune ou au conservatoire du littoral les fonciers lorsque la démarche est achevée.

Le soutien financier de ces opérations est très important.



Echanges avec la salle

Quelle articulation de la stratégie foncière et opérationnelle avec les documents de planification ?

Le travail entre le PPA et le PLUi est réalisé de manière transversale. La difficulté majeure est que le décompte des relocalisations du compte foncier (cf les modalités d'applications du ZAN) remet en cause toutes les perspectives de développement dans un contexte de raréfaction du foncier.

Olivier CHABERT, directeur de l'urbanisme, Coutances Mer et Bocages

Pour la réussite du projet global de recomposition une **solidarité territoriale reste à construire**, en effet les communes littorales ne pourront assurer seules la relocalisation dans un contexte de réglementation lié au ZAN et de valeurs foncières élevées.

La CCMB fait partie des trois territoires pilotes en France, avec Saint-Jean-de-Luz et Lacanau. L'avantage du PPA est d'avoir un **co-portage Etat et Collectivité** et de s'interroger ensemble sur le **modèle économique des opérations d'aménagement (en relocalisation dans le diffus et en renaturation)**. Nous avons **besoin d'aménageur** pour répondre à ces questions.

Comment l'EPF évolue-t-il pour répondre à ces questions d'aménagement ?

Les collectivités nous sollicitent sur ces questions, mais les domaines d'intervention de l'EPFN s'arrêtent au « pré-aménagement » comprenant en particulier la renaturation des sites.

Outils et méthodologies au service de la résilience des territoires

Karim SELOUANE, directeur de Resalliance

Resalliance est un bureau d'études et d'ingénierie intégrée, du groupe Vinci, dédié aux **questions d'adaptation au changement climatique** sur différentes thématiques, notamment celles des infrastructures, des territoires et des villes. Ses missions sont en grande majorité à l'international : 85 projets depuis 2019, répartis dans plus de 70 pays.

Le point de départ de nos analyses concerne le **coût des dommages pouvant être causés par le dérèglement climatique** produisant des « chocs » (événement brutal) et des « stress » (intervient de manière latente) sur les bâtiments et les infrastructures. Il s'agit de **coûts directs** correspondant à la valeur d'un bien immobilier ou d'une infrastructure et **indirects** liés à l'arrêt de l'économie, aux difficultés de logistique ou à des situations de chômage

- Ouagadougou (cartographie à partir des données satellitaires et identification de solutions d'adaptation fondées sur la nature pour réduire les trois risques d'inondation, chaleur, dégradation qualité de l'air)
- CDC Habitat (évaluation de l'impact du changement climatique sur près de 600 000 logements en France métropolitaine et territoires d'outre-mer pour cibler les investissements dans la gestion de son patrimoine et réduire les risques sur ses actifs en coordination avec les acteurs locaux)
- Département de la Corrèze (outil de modélisation pour évaluer l'impact des projets d'aménagement sur la ressource en eau et réorienter les choix)
- Programme de coopération internationale soutenu par la Global ABC sur les bâtiments et la mobilité urbaine à l'échelle de la ville

Conclusion

Sophie PLAWINSKI remercie les participants à ce groupe de travail pour ces trois présentations complémentaires, particulièrement intéressantes et enrichissantes.

Elles ont permis d'illustrer, dans des contextes diversifiés, les stratégies foncières et d'aménagement opérationnel et durable, ainsi que les dispositifs de partenariat et les outils développés, pour anticiper les risques liés au changement climatique.

Les journées du RNA sont organisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), avec le soutien du CEREMA, de la SCET, d'Adéquation et d'État d'Esprit, sous la direction des membres aménageurs du comité directeur du RNA.

Chaque journée est financée par le ministère et par des membres du réseau, qui soutiennent tour à tour financièrement l'organisation des rencontres. Les journées peuvent ainsi bénéficier gratuitement à tous les publics de la filière.

L'ensemble des productions du réseau sont en ligne: www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr

Soutenu
par



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

