



Synthèse des plénières 2022 - 2023

Soutenu
par



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



1. Faire avec l'existant : un problème ou une solution ?

> Comment rendre attractive une ville produite par recyclage ?

Le renouvellement de la ville sur elle-même n'est pas une nouveauté : un certain nombre de collectivités, d'urbanistes, d'aménageurs et de partenaires le pratiquent depuis la déprise industrielle des années 80. Pour un urbaniste spécialisé comme Bernard Reichen, **sans occulter les contraintes de coûts et de prix, l'essentiel est avant tout d'assurer la continuité du récit urbain, la stratification de la ville dans le temps, sans exclure la démolition ou le neuf lorsque cela s'y prête, mais plutôt en conciliant neuf et ancien.**

S'appuyer ou développer des lieux emblématiques, et les relier, ressort comme un levier fort, comme l'illustre le projet du Bas Chantenay avec le jardin merveilleux, à Nantes. Associer un travail du patrimoine et de la nature, associer le bâti ancien et nouveau, nouveaux paysages fruits d'activités humaines...**pour fabriquer un système dans lequel les usagers se retrouvent.**

Que la collectivité maille stratégiquement son territoire d'opérations d'aménagement de tailles et natures variées, d'une constellation de polarités, au service d'un projet d'ensemble, est également un facteur de réussite. Cela permet de développer la ville nature, superposée à la ville intense, le tout structuré par un réseau de transports en commun et un réseau piéton, afin de recycler et rendre un territoire attractif. **A cette fin, un nouveau mode de faire, avec son modèle économique, reste globalement à inventer entre la « zone d'aménagement » et le diffus, selon l'urbaniste.**

Des collectivités ont investi le renouvellement de leurs centres-villes anciens depuis plusieurs décennies déjà, comme l'illustre Montpellier, en pilotant notamment des opérations d'aménagement. Ces opérations mêlent actions incitatives et coercitives ; elles renforcent l'attractivité de ces secteurs dégradés en produisant une **nouvelle qualité de logements**, en dynamisant les commerces, en réhabilitant certains équipements, tout en conservant l'existant historique et patrimonial.

Les opérations vont ici au-delà de l'action fondamentale sur les logements anciens et sur le centre lui-même. **L'aménagement doit activer d'autres leviers que le logement, essentiels à l'attractivité d'un secteur dévitalisé : requalification des espaces publics et maillage de la ville, élargissement de l'armature commerciale, renforcement des commerces de proximité, programmation d'équipements structurants et évolution des mobilités, le tout à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération.**

Ce type de recyclage a jusqu'ici été permis par une **forte volonté politique, des investissements publics significatifs** (collectivités, Anah, Anru notamment) **et une péréquation avec la production jusqu'ici majoritaire de l'offre de logements en extension maîtrisée** (ce qui ne sera plus possible). A noter que **l'ingénierie nécessaire à ce profil de recyclage nécessite plus de moyens que l'extension** (3 fois plus sur Montpellier par exemple). **Il en est de même pour les délais de réalisation**, notamment des logements.

D'autres acteurs travaillent au recyclage et à l'attractivité de friches industrielles situées à proximité de la ville, tel le bailleur – aménageur Vilogia à Tourcoing, qui joue sur les leviers suivants : **préserver l'intérêt architectural et le mettre en scène vers l'extérieur, désenclaver, ouvrir des perspectives, renaturer des espaces publics et privés d'espaces végétalisés, dé-densifier le bâti en divisant les emprises, développer une mixité fonctionnelle notamment commerciale, travailler des ambiances variées** (individuel groupé avec jardin, IGH avec vues, petits immeubles autour de places...)

Ce type de projets trouve également son **équilibre économique par la production de logements neufs, combiné au sur le fait que l'aménagement soit également bailleur**. Par ailleurs, **l'aménagement apporte une qualité urbaine d'ensemble qui sécurise et attire les opérateurs de promotion et d'exploitation, qui ne se seraient pas positionnés sur le bâti à reconverter autrement.**

Un dernier levier qui ressort est celui de **construire la programmation en « marchand », dans une spirale vertueuse de recyclage** : l'écrin vert permet la reconversion de bâti, qui permet de nouvelles destinations à l'échelle de la ville (halles, sport, coworking, artisanat...).

Certains promoteurs se spécialisent déjà dans le recyclage bâti, essentiellement par l'activation des leviers fiscaux liés à la protection du patrimoine, ce qui reste périmétré. Parmi les conditions à réunir selon eux, même lorsque l'attractivité du site n'est pas évidente : une forte volonté politique du maire pour revitaliser le centre, sur le patrimoine historique, les espaces publics, les voiries et trottoirs...**La complémentarité des métiers réunis autour de l'aménageur agit comme un véritable lien entre collectivité et opérateurs privés, constitue le gage d'une véritable action d'ensemble et peut amener des opérateurs de promotion - réhabilitation à parier sur l'avenir du territoire, s'y impliquer, y prendre un risque.**

> Zoom sur les villes moyennes : un solide attelage élus – aménageur autour d'un projet d'aménagement, un outil clé

L'ANCT rappelle qu'en quelques années, un passage d'une politique immobilière à une politique d'aménagement est observable, et qu'un changement d'échelle est en effet nécessaire pour agir en villes moyennes, notamment pour amener des aménités en centre-ville. Les dynamiques observées dans les villes outillées en aménagement sont positives.

Face à une forte vacance commerciale, la fermeture de services publics et un déclin démographique marqué dans le centre ancien, les élus de Libourne ont vécu une forme de « récent réveil », avec le projet d'aménagement urbain « Libourne 2025 ». Ils ont décidé « d'importer » les méthodes d'aménagement urbain : réalisation d'un diagnostic croisé et approfondi du territoire, comme point de départ fondamental et à la fine échelle de la parcelle ; suivi de la définition d'un plan guide programmatique ; puis de l'**engagement d'une concession d'aménagement, en empilant des outils sur un périmètre resserré, afin que la revitalisation soit clairement et rapidement visible.**

Ces élus ont choisi de regrouper les compétences et les outils dans les mains d'un unique acteur aménageur pour plusieurs raisons, parmi elles : **favoriser l'efficacité d'action, l'inscrire dans le temps long, la rendre plus visible politiquement, sortir des modes de fonctionnement en vase clos. Cela implique évidemment un fort portage politique des élus et un pilotage.**

Face à plusieurs effondrements d'immeubles du centre-ville, le maire de Grasse pratique l'aménagement de longue date et insiste sur l'importance d'agir à cette échelle de temps et d'espace, au-delà de l'immobilier, sur les défis de mobilités, de commerces et d'espaces publics pour créer des liens au-delà des objets.

Aménager, ici par recyclage en s'appuyant sur l'histoire de la ville, le déjà-là, en fort partenariat avec l'EPF et l'appui du programme ACV notamment, **a été l'occasion de construire une stratégie urbaine générale, de présenter un projet cohérent aux yeux des partenaires et des habitants.** Et d'apporter une offre singulière de logements, de stationnements, de commerces, d'équipements culturels et universitaires, **qui la différencie des plus grandes villes alentours.**

Certains élus font le choix de ne pas créer leur propre structure d'aménagement et de profiter de l'expertise d'opérateurs spécialisés dans la revitalisation et le recyclage de l'existant, en tissant des échanges politiques avec la métropole voisine à cette occasion. **D'autres internalisent**, faute d'opérateurs qualifiés sur certains territoires, ou inintéressés face à l'absence de rentabilité immédiate. Ce type d'expertise est longue à acquérir.

Cette expertise doit absolument permettre en phase étude de travailler à l'échelle fine de l'îlot, pour calibrer l'opération d'aménagement et construire sa soutenabilité financière, en anticipant les risques et aléas sur lesquels rester vigilants dans la durée, en co-responsabilité ville / aménageur. Elle peut également permettre de confier à l'aménageur des missions coercitives et incitatives (DUP, préemption, ORI, OPAH RU, RHI...), articulées avec celles que la ville porte, y compris en-dehors du périmètre d'aménagement.

L'aménagement nécessite dans ce cas de développer des équipes projets au sein de la collectivité et de l'aménageur, qui travaillent en miroir et de manière désilotée, incontournable pour réussir une redynamisation d'ensemble.

L'implication de la ville sur les actions coercitives, les préemptions rapides, une forme de fermeté face à la rétention et l'enjeu de régulation foncière, comme dans l'articulation avec la planification, sont essentielles.

Le travail à livre ouvert entre ville et aménageur, autour d'une grille de risque, notamment afin de tenir les prix fonciers et le bilan dans le temps **sont également des facteurs de sécurisation, et de succès de l'opération.**

Les acteurs sont unanimes sur l'importance **d'évaluer le foncier dégradé comme tel et tenir l'action non spéculative sur l'ensemble de la chaîne** (propriétaire, Domaines, Notaires..), **à exiger une solidarité des acteurs entre « projets difficiles » et « projets faciles »**, par exemple via des permis multi-sites. **Ces élus affirment également leur rôle dans la prise de conscience auprès de leurs concitoyens en matière de spéculation foncière, qui aura des conséquences directes sur leurs enfants.**

L'un des freins exprimés à l'aménagement en villes moyennes est que les financements soient conditionnés au fait d'avoir déjà défini un projet d'une part, et ne soient pas pluriannuels d'autres part.

2. Bas carbone, qualité de vie, qualité de ville

> **Des scénarios carbone, se projeter**

Cette séance du RNA a été l'occasion pour l'Ademe de présenter ses quatre scénarios contrastés d'aménagement du territoire, pour parvenir à la neutralité carbone. Ces scénarios ont été élaborés, entre hypothèses de sobriété ou de technologie, afin que les acteurs puissent s'en emparer, les traduire à leur échelle et entreprennent des actions favorables au climat.

Au-delà des trajectoires qui emporteront in fine la préférence des Français, **certains principes s'imposeront désormais selon l'Ademe** : utiliser au maximum le bâti existant, réduire la demande de mobilité au maximum, optimiser le report modal vers les modes doux, améliorer le remplissage et l'efficacité énergétiques des véhicules, intégrer que la biomasse sera essentielle, ne serait-ce que pour la rafraîchissement ou la captation carbone.

La Fédération Nationale des Travaux Publics s'est prêté à l'exercice de projection autour de deux de ces scénarii. Pour cette filière, la première bataille est celle de la réduction des émissions des matériaux et des carburants employés. **L'autre bataille est de réduire les émissions liées aux usages des infrastructures.** L'OFCE estime à 20 milliards d'euros d'investissement le besoin d'investissement peu importe le scénario final, pour cette filière.

Selon des bureaux d'études spécialisés, **l'évaluation des émissions directes et indirectes d'un projet d'aménagement, liées à la construction, l'exploitation durant 50 ans et sa fin de vie, doit devenir un exercice courant.** D'après de premières simulations, l'immobilier, puis l'énergie représentent les poids les plus importants (respectivement 800 et 300 kg carbone / m² sp). La mobilité a un poids très variable selon les contextes de projets. Le poids de l'aménagement « pur », qui inclut les espaces publics, les voiries, parcs, les démolitions, les travaux préparatoires aux constructions etc, se situe autour de 50 à 100 kg carbone / m² sp.

Afin de contribuer à l'objectif de réduction par 5 de nos émissions actuelles par usager en France, **la diminution et la transformation des services développés, une localisation des emplois et habitations favorisant mixité fonctionnelles et réduction de la mobilité seront des leviers importants, sans éluder la questions d'équité sociale,** les plus riches étant plus émetteurs.

D'autres curseurs sont à équilibrer dans une opération, sources significatives d'économies carbone : construire ou non, limiter les déplacements, privilégier la rénovation, la déconstruction, limiter l'imperméabilisation des sols, végétaliser, augmenter la pleine terre. Optimiser les déblais / remblais, fabriquer des terres végétales localement, réduire et mutualiser le stationnement silo, augmenter l'usage du vélo...

C'est pourquoi l'aménagement leur apparaît crucial, puisqu'il permet d'agir à la racine de la programmation urbaine, de concentrer les investissements publics et privés pour créer un effet d'entraînement sur le territoire concerné, puis plus globalement sur la société.

Au-delà des « solutions rationnelles », accompagner ces transitions sur la dimension psychologique, qui nous concerne tous, constitue un défi tout aussi central. C'est toute une nouvelle cohérence qu'il va falloir bâtir pour construire les villes décarbonées.

Les scénarios sont actuellement très clivants auprès des citoyens sondés, mais l'attente de dialogue social autour de ces questions de transformation de société est forte et unanime. Selon l'Ademe, l'aménagement urbain ressort comme un outil adapté de dialogue local, à la bonne échelle.

Une collectivité comme l'agglomération de La Rochelle mobilise tous ses projets du territoire pour réduire et capter le carbone, en s'appuyant sur PLUi mobilité très volontariste depuis 2019. **La gouvernance d'un vaste plan d'actions est fortement partagée entre acteurs locaux, y compris avec l'appui d'un conseil scientifique et d'un conseil citoyen.**

Parmi les outils créés, une coopérative en soutien aux projets via des crédits carbone ou l'un des premiers projets urbains bas carbone, Atlantech. **La collectivité témoigne de la force d'un tel projet pour apprendre, et in fine faire profiter des changements de pratiques à l'ensemble des filières concernées, à commencer par celle du bâtiment.**

Le projet d'aménagement Bongraine, plus récent, privilégie un modèle low-tech, avec une collectivité et un aménageur qui travaillent main dans la main sur tous les axes importants du projet, notamment la participation de la population. Ce projet d'aménagement est un descendant conceptuel de projets d'habitats participatifs low-tech et décarbonés, portés à l'origine par le bailleur social Aquitanis, également aménageur. Ce type de démarche vise à inventer d'autres voies de développement et révèle systématiquement les préoccupations environnementales des habitants. Il ne s'agit plus de contraindre, mais d'accompagner leur envie et leur besoin.

Une co-conception sous le prisme de l'écologie urbaine est préalable à la spatialisation, jusqu'à la placer comme mandataire au sein de la maîtrise d'oeuvre. La collectivité, l'aménageur et ses partenaires ne savent pas encore ce qu'ils vont vendre aux habitants in fine comme logements, le cheminement partant de l'habitant produira ses propres résultats. **L'aménageur devient ici « un catalyseur de l'énergie participative », ce qui transforme profondément son métier et étend son rôle vers l'humain, et appelle de nouvelles compétences.**

Nantes Métropole travaille au défi carbone, entre autres, depuis 2014 : PADD unique irriguant le PLUm, le PLH, le PDU, le PCAET etc, incluant la stratégie de réduction des émissions des GES. Parmi les actions déployées par la collectivité : réseaux de chaleur, mobilités alternatives, spatialisation du projet métropolitain, évaluation des gisements d'émissions par secteurs...

Les 57 projets d'aménagement du territoire y constituent de précieux laboratoires, bénéfiques à l'ensemble du territoire par entraînement, répliquabilité, ou source inspiration utile au diffus. La collectivité y fixe à l'aménageur des caps politiques, des jalons, sans forcément de bouquet d'objectifs chiffrés. L'aménageur est quant à lui capable de traduire les ambitions politiques de la collectivité, lui soumettre des propositions.

La force de l'aménagement repose entre autres, selon cette collectivité, sur le mode projet, l'intégration d'une logique d'ensemble entre collectivité, aménageur et maîtrise d'oeuvre, l'atteinte d'une masse critique et d'effets augmentés.

Sur le projet de Pirmil-les-Isles, l'aménageur aux côtés de la collectivité est une clé pour concilier fabrique de la ville, projet environnemental ambitieux et fonctionnel, fort enjeu d'accessibilité sociale. Parmi les premiers enseignements de ce projet :

- **la commande publique à l'initiative des élus est centrale pour poser les ambitions,** leur hauteur face à la transition ;
- **l'aménageur restructure la commande auprès de la maîtrise d'oeuvre, ses manières de faire ;** ici le plan-guide et le projet de transition écologique ont été placés au même niveau, amenant la maîtrise d'oeuvre à de nouvelles compétences ;
- **le bilan carbone a clairement modifié la conception classique du quartier,** puisque la mobilité et les modes de vie se sont avérés peser davantage qu'imaginé (par exemple : développement de parkings silo afin de renforcer la présence de pleine terre, pour 14 fois plus d'arbres que pour un projet ordinaire sur le territoire) ;

- afin d'éviter le « déshabillage » de projet sur le temps long, **l'aménageur a organisé un « sourçage » des professionnels du territoire afin de s'organiser**, calibrer le projet en amont, de manière réaliste et fonctionnelle in fine (par exemple : organiser la commande de l'arbre « réellement bas carbone »).

3. Prendre le risque de faire et faire avec le risque

> Ne pas aménager...plus risqué de d'aménager selon certaines collectivités !

Cette séance a permis de rappeler que l'immobilisme urbain n'existe pas. Les villes évoluent et mutent, sont redessinées en permanence, y compris sans initiative des élus.

Les choix qui se posent alors aux élus compétents en matière de planification et d'aménagement opérationnel sont d'organiser ces mutations, notamment en prenant la responsabilité et le management d'un projet d'aménagement, ou de demeurer spectateurs des évolutions diffuses et spontanées quand bien même encadrées par un PLU.

L'évolution diffuse « naturelle » et l'aménagement d'initiative publique sont complémentaires, ils ne s'opposent pas. En revanche, la première sera toujours prédominante et spontanée sous l'effet des acteurs de marché, tandis que le second n'existe pas sans volonté politique et relève d'une action ciblée d'acupuncture, de concentration de moyens sur des secteurs stratégiques pour faire levier d'entraînement, y compris sur le reste du territoire.

Dans la perspective du ZAN, entre autres, l'enjeu actuel pour les collectivités et aménageurs est d'inventer (ou continuer à inventer pour certains) l'aménagement à de petites échelles, parfois discontinues et articulées, en diffus, et non plus essentiellement sur de grands tènements. Au regard des plus-values démontrées de l'aménagement, ne serait-ce qu'en termes de qualité et d'accessibilité de l'offre de logements, de performance environnementale et d'équilibres sociaux, ne pas maîtriser son développement urbain et sa qualité par ce moyen comporte un risque intrinsèque. **Les citoyens mécontents de la qualité urbaine interpellent toujours les élus, y compris hors projet d'aménagement piloté, si ce n'est plus.**

Ne pas aménager, y compris demain en « diffus », revient à prendre le risque de pas mettre en œuvre un projet citoyen, économique, social et environnemental sur son territoire.

Les élus entendus lors de cette séance de travail ont témoigné de dérives, de dysfonctionnements vécus à force d'immobilisme public en matière d'aménagement opérationnel : problématiques de qualité et d'accessibilité des logements, de transports et de logistique saturés, de rapports difficiles entre populations, d'étalement urbain, forme d'anarchie urbaine, déséquilibre entre accueil d'activités économiques et accueil d'habitants...Ils sont unanimes sur l'importance de compléter l'effort de planification par le pilotage de projet opérationnel sur des secteurs stratégiques du territoire.

Les retours d'expérience de ces élus rappellent que si la planification est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour infléchir l'urbanisation dans les temps raisonnables et à la hauteur des ambitions des politiques publiques locales, sur le périmètre d'opération comme au-delà par effet d'entraînement.

L'aménagement offre une échelle de travail opportune face aux multiples défis de la ville, une masse critique de financements et de compétences réunies. Les élus ont témoigné du fait que leurs opérations ont rendu possible le renouvellement urbain, le développement des transports en commun, des énergies renouvelables, une plus forte inclusion et une régulation de l'offre de logements, la production des équipements urbains nécessaires et adaptés au fonctionnement des secteurs.

Par ailleurs, à l'échelle de plusieurs hectares, le cahier de prescription décliné jusqu'aux permis, permet de pousser les innovations et la qualité urbaine en les encadrant très finement, ce qu'un règlement d'urbanisme généraliste ne peut pas prévoir en diffus.

Les experts en risques climatiques et naturels rappellent que ne pas aménager prolonge notre exposition. Les grands prix tels AMITER montrent que **les obstacles techniques et financiers ne peuvent pas être franchis à l'échelle des parcelles. Seule une opération d'aménagement au bon périmètre permet le nécessaire :** répartir les

programmes, trouver une péréquation économique, mutualiser des solutions techniques (remodelage des sols...), concevoir le fonctionnement de réseaux en présence d'eau, penser la gestion de crise (cheminements, refuges...).

Suite à des échecs vécus, faute de portage politique suffisant, ou face à des dysfonctionnements urbains forts, certains élus et collectivités ont eu des sursauts politiques, ont dû acquérir une culture urbaine, une culture de l'aménagement, parfois tout récemment.

Dans tous les cas, réussir à trouver un équilibre des pouvoirs locaux, à créer une nouvelle dynamique politique, se donner les moyens de consensus politique de projet est selon les élus entendus au RNA essentiel à la maîtrise de l'évolution du territoire menacé. Ces conditions sont nécessaires à la prise de décisions structurantes en matière de projet de territoire, puis à la création d'opérations d'aménagement pensées comme des pierres angulaires, à son service.

> Un solide duo collectivité – aménageur, clé de réussite d'une opération d'aménagement

Les élus entendus considèrent que l'aménageur apporte la capacité à faire, un métier, des compétences, des fonds et des effets leviers à la collectivité. Une structure d'aménagement dispose d'une ingénierie technique, juridique et financière, que beaucoup de collectivités ne peuvent pas se permettre de développer en interne, nécessaire à la réalisation d'une opération.

S'appuyer sur un aménageur permet à la collectivité de piloter, rester aux commandes sans s'enliser dans la réalisation (procédures et contentieux, montages financiers, déploiement d'innovations techniques, recrutement d'entreprises qualifiées...). Parfois même, il est mieux outillé en matière de communication, de concertation, de co-construction et facilite les rapports avec les citoyens.

Dans certains cas, l'aménageur peut au-delà de ses objectifs premiers, saisir de précieuses opportunités pour le territoire et pousser des ambitions de transition, comme l'obtention de prolongement de transports en communs, le développement de réseau d'énergie renouvelée et décarbonée à l'échelle de l'opération, voire de la ville, ou encore la structuration de filière locale de construction en biosourcé.

Enfin, l'aménageur accompagne la collectivité à vivre avec le projet, de manière transversale aux services et aux élus, intercommunalités et communes réunies, ce qui est essentiel, mais peu systématique au sein des organisations locales.

D'un point de vue plus juridique et contractuel, il ressort que **c'est à la collectivité, en parfaite connaissance de son opération, de déterminer la répartition des charges incombant ou non à l'aménageur**, des droits et obligations de chaque parties. **Piloter l'opération permet à la collectivité de maîtriser son risque. La réussite est intimement liée au partenariat que sont capables de mettre en place la collectivité et l'aménageur.**

Certaines collectivités font le choix de prendre volontairement à leur charge beaucoup de risques, afin que l'aménageur puisse s'engager en contrepartie, de manière réaliste et réellement tenues sur la durée, sur des performances ambitieuses et sur l'association très étroite aux choix quotidiens, y compris de chaque promoteur. D'autres collectivités vont au contraire confier beaucoup de risques à leur aménageur, comme par exemple la DUP et la préemption, faire face à de nombreux recours pour parvenir à une maîtrise foncière indispensable au projet. Des bilans d'aménagement équilibrés sans participation du concédant existent, en jouant sur le recours à l'emprunt de l'aménageur et son ingénierie financière.

Chaque collectivité définit une matrice de risque, pour chaque projet, avec des équilibres de risques entre la collectivité et l'aménageur, définis en amont de la consultation. L'important est que la répartition posée par cette matrice de risque soit cohérente avec les fondamentaux de l'opération fixés par la collectivité, réaliste.

Dans tous les cas, le duo collectivité – aménageur permet d'inventer des modes de gouvernance, de communication et de financements des projets rassurants pour les établissements financiers. Et ainsi de porter des actions d'une envergure inatteignable en restant dans une logique d'urbanisation diffuse à « l'unité ».

Les élus insistent sur « l'externalité positive » de citoyenneté : même lorsqu'elle est conflictuelle, une opération d'aménagement alimente le débat, assure l'implication du citoyen et crée une obligation de recherche de consensus. **L'aménagement est l'occasion de développer et tenir un discours politique, donner du sens sur le territoire, embarquer les politiques et populations.** L'aménageur peut ensuite décliner opérationnellement, en phase avec le portage politique.

4. Nos futurs, entre utopie et dystopie

> Se projeter à 2050 : difficile hier, stratégique désormais !

Il ressort des travaux prospectifs de la DG Recherche de la Commission Européenne que les villes doivent davantage être dans des **logiques fortes d'implication citoyenne, d'ouverture, de tolérance humaine, d'inclusion, de renforcement des liens sociaux.** La sauvegarde de la Terre est probablement prioritaire, même si la recherche d'une autre terre reste une ambition importante. La créativité, l'innovation, l'anticipation sont nécessaires, mais les difficultés des villes ne résultent pas de défauts de ce point de vue, mais plutôt de la réalité primaire et égoïste de l'humain. **La question est donc de dépasser cet égoïsme, y compris en matière d'aménagement, de mobilité..., par le développement de récits politiques porteurs d'empathie, de respect de l'autre et de dépassement de soi.**

Ces travaux esquissent une vision d'un modèle européen de développement, autour d'axes partagés : le progrès social, les plateformes de démocratie, le dialogue culturel de diversité, la régénération verte, écologique et environnementale, les lieux d'attraction et de moteur de croissance économique. Ces axes se sont élargis plus récemment à l'action climatique, la santé urbaine et le vieillissement.

Se projeter à 2050 était difficile hier, c'est aujourd'hui devenu une stratégie européenne, avec en son centre la gouvernance, la co-construction des politiques publiques et la participation des citoyens.

> Une responsabilité accrue des acteurs à l'échelle stratégique des bassins de vie, avec un enjeu d'articulation continue sur le temps long entre projet de territoire et projet d'aménagement

A l'échelle de la prospective française, Futuribles nous rappelle l'horizon 2050 : la toile de fond est l'environnement planétaire, le caractère systémique des changements, avec **des tendances de fond (vieillesse, disparités démographique fortes, dérèglement climatique...), des recompositions géopolitiques et des transformations de la mondialisation, des recompositions d'alliances, dans un contexte de tension voire de guerre hybride entre blocs.**

Les interactions entre ces changements seront fondamentales et sources d'incertitude, de complexité, d'instabilité de plus en plus structurelles.

L'échelle du bassin de vie deviendra stratégique pour organiser et faire fonctionner les territoires, en matière notamment de modèle énergétique, de rapport à l'environnement, d'adaptation au vieillissement, de régulation et de solidarités face à la paupérisation, de chaîne d'approvisionnement alimentaire, de transformations des systèmes productifs (numérique, automatisation, moins de ressources...), d'équilibre d'usage des sols, avec l'émergence de nouvelles polarités de proximité, en parallèle de la reconquête des polarités existantes., ou diminution de la vulnérabilité aux ressources et flux extérieurs, internationaux. **Encart 10**

Les acteurs locaux auront une responsabilité accrue pour agir à cette échelle du bassin de vie. Le projet d'aménagement constituera un élément central dans l'évolution des bassins de vie. L'enjeu réside pour l'avenir dans la capacité à porter un projet de territoire du bassin de vie, l'articuler dans le temps long, dans la durée, avec les leviers opérationnels que constituent les projets d'aménagement.

Les différents acteurs de la pensée stratégique à l'échelle du bassin de vie, mais aussi ceux de la chaîne de l'aménagement devront dialoguer ensemble, de manière continue. Il existe ici un vrai défi à repenser la gouvernance

globale à ces deux échelles, afin de **piloter une adaptation continue, notamment via les projets d'aménagement, face à un environnement, des modes de vie et des besoins qui seront en évolution permanente.**

Cette échelle du bassin de vie sera effectivement de plus en plus le lieu de la confrontation et du débat. Notre capacité à repenser les méthodes de co-construction sera décisive pour réussir ce débat et résoudre de nombreuses contradictions notamment entre souveraineté, économie de ressources naturelles et environnement, aspirations des habitants.

> Dépasser les polarisations par les imaginaires et construire des trajectoires stratégiques alternatives à l'égoïsme

Cette séance du RNA a été l'occasion d'entendre de nouveaux acteurs du « design fiction » qui analysent et produisent du storytelling. **Notre manière de projeter l'avenir n'est pas vierge, c'est au contraire un territoire très pratiqué, de nombreux imaginaires nous infusent déjà.**

Le premier enjeu est d'analyser les visions disponibles dans notre environnement, afin de se libérer de leurs biais, se « dépolluer », pour réfléchir plus librement, ne pas reproduire et peut-être prendre d'autres décisions.

L'autre enjeu est de produire nous-même nos imaginaires, produire de nouvelles fictions, de manière à créer du dialogue avec des parties prenantes. Ce type d'exercice est pratiqué par l'Armée pour expérimenter, ajuster ses développements face à des conflits de long terme, qui n'existent pas encore. Ce type de démarche cherchent à **stimuler les émotions, pour déclencher de l'engagement face à des futurs rendus concrets en les décrivant, autour de partis-pris radicaux.**

Réinvestir les imaginaires permet de toucher une partie non engagée de la population. **Il existe aujourd'hui un fort aspect émotionnel, car nous sommes sur des lignes de crêtes, en engendrant parfois des polarisations. Accepter cette part d'émotion est un défi, il faut « les vider », ne pas « rester en chambre », s'ouvrir sur l'espace public pour réussir à avancer et y gagner collectivement in fine.**

Ce type de démarche doit se combiner à l'approche systémique et analytique, qui permet de construire in fine des stratégies et trajectoires en prise avec le réel, afin d'offrir une alternative à l'égoïsme, dans le contexte budgétaire actuel. A défaut, le risque est la perte de l'intérêt général dans la fabrique de la ville.

> Projection de long terme et transformations des pratiques opérationnelles d'aménagement

Des collectivités telles le Grand Lyon se prêtent depuis peu à l'exercice de projection 2050 sur le vaste secteur opérationnel de Grande Porte des Alpes, 1 500 hectares d'addition de grandes plaques monofonctionnelles du 20ème siècle. Cette collectivité a déjà une forme de pratique vertueuse d'aller-retour entre prospective, planification et aménagement, mais jusqu'ici pas sur un temps aussi long, ni appliqué à un secteur géographique intermédiaire entre planification et opération, tout en s'interrogeant sur l'acte d'aménager. Trois équipes internationales ont été sélectionnées pour aider à se projeter avec l'ensemble des acteurs du territoire.

L'intuition de la collectivité est que se poser des questions de long terme (30 ans) sur un bout de territoire n'aboutira pas au même projet urbain et à la même opération qu'en se projetant à moyen terme (10 ans).

Face aux augmentations de chaleur, il faudra probablement adopter un **modèle agroforestier à l'échelle de tout le secteur, retravailler le cycle de l'eau et générer un « inverseur de climat »** probablement nécessaire à la vie future dans toute l'agglomération.

Une cartographie sur l'obsolescence paysage du secteur est également très inspirante, avec des nappes qui affluent, des grandes cultures irriguées non pérennes, anciennes décharges à reconvertir... Sont en question la sanctuarisation des zones naturelles et de remédiation, comme l'identification de zone d'intensité qui généreront de la valeur. Les aménageurs doivent être notamment embarqués sur la question de la part verte et sur la nécessité de s'attaquer aux espaces naturels et agricoles.

Certains aménageurs se sont saisis de travaux prospectifs à leur niveau, comme La Fab, qui a ainsi identifié une forme d'impensé, d'invisibilité d'action de tout un pan d'activités économiques très enracinées sur le territoire, mais cannibalisées par d'autres activités plus rentables. De cette prise de conscience, l'aménageur s'est fortement investi dans le développement d'une offre dédiée, afin d'ancrer cette économie et ces emplois.

Une collectivité comme l'agglomération de Dreux a quant à elle utilisé la prospective afin d'anticiper et éviter des risques de développement, de paupérisation de tissus productifs et économiques, face à l'arrivée de grandes infrastructures dans des espaces ruraux.

La démarche a finalement pris davantage d'ampleur qu'imaginé initialement, en permettant **d'écrire la feuille de route d'aménagement de l'espace communautaire, de créer une forte dynamique collective, à commencer par les élus et les services techniques**, y compris autour des enjeux du Zan, de raréfaction foncière et d'impacts des grands équipements et infrastructures.

Sur des sites diversifiés, la collectivité démontre que son développement n'est pas corrélé à la présence de fonciers disponibles. Elle expérimente également la réserve foncière sur certains fonciers dans l'objectif de servir l'attractivité globale du territoire au juste moment, le recyclage de friches avec intensification et réemploi, ou encore l'intensification et l'hybridation d'une zone d'activité en lien avec un bourg rural.

Ce type d'expérience permet de montrer aux élus qu'un autre avenir est possible, de tisser des relations entre acteurs du territoire pour faire émerger des projets de manière accélérée, de renverser l'aménagement « descendant ».

L' élu a davantage une posture de « coach » pour gérer les énergies du territoire, donner un cadre à un projet, avec des forces locales qui viennent lui donner de la consistance. La responsabilité de la collectivité avec l'aménageur est de rendre crédible, rapidement, cette démarche.

5. Elus et aménageurs : osons ensemble le projet urbain

Le Réseau National des Aménageurs a souhaité **donner la parole aux élus afin qu'ils témoignent de la nécessaire articulation entre projets politiques et opérations d'aménagement.** Cette journée a été le fruit d'un travail partenarial avec **France urbaine, Intercommunalités de France, l'Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité, l'Association des Petites Villes de France, le Club Ville Aménagement et le Cerema.**

Christophe Béchu, Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a introduit les travaux : « Les défis sont immenses pour atteindre nos objectifs de transition écologique, d'amélioration du cadre de vie, de production de logements et d'accueil des activités productives. Je suis élu local et je sais combien il est difficile de faire émerger et réaliser des projets urbains, face aux injonctions parfois contradictoires, aux contestations et à la complexité des procédures. **Pourtant le risque est tout aussi fort de renoncer à l'exercice des compétences d'urbanisme et d'aménagement. L'objectif de cette journée est justement de regarder comment oser la maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement.** »

> L'aménagement opérationnel, un outil nécessaire pour mettre en œuvre son projet politique, sa vision du territoire

Anne Vignot, maire de Besançon et présidente de Grand Besançon Métropole, estime que son territoire se situe à un moment clé, avec un ensemble d'enjeux à traiter, biodiversité et climat au même titre que d'autres, tels le logement ou l'accueil d'activités économiques. L'élue estime que face à la nouvelle complexité à gérer, dans les compétences à mobiliser, comme dans les prises de décisions, l'enjeu réside dans **la définition d'un projet stratégique, de s'unir entre collectivités, de dépasser l'opposition rural / urbain et d'aller dans une même direction.**

Pour décliner leur stratégie territoriale, **les élus ont choisi d'articuler les échelles, de mettre en place des outils d'aménagement diversifiés, adaptés à chaque situation et synchronisés,** tels une SPL d'aménagement et de conseil

de la promotion, une SEM de construction patrimoniale et industrielle, une SEM d'immobilier économique, foncière. L'EPF soutient les réserves foncières, l'agence d'urbanisme les faisabilités. **Par la gouvernance de ces outils, la décision est prise au travers de collectifs de collectivités, au service du projet de territoire.**

D'autres retours d'expériences, comme celui de Jacques Breillat, maire de Castillon-la-Bataille, illustre la possibilité et l'intérêt de se saisir de sa compétence d'aménagement y compris dans une ville de 3 200 habitants. L'équipe municipale a pris conscience qu'elle devait **agir de façon systémique et globale**, que tirer des politiques sectorielles serait vain face à une spirale descendante enclenchée depuis plusieurs décennies : forte pauvreté, peu d'emplois, déprise, habitat dégradé et indigne, forte vacance des logements et des commerces, gros problème structurels du bâti, initiative privée absente...

La collectivité a tout d'abord recherché une **ressource d'ingénierie pluridisciplinaire et capable de projections opérationnelles, afin de mener un diagnostic pré-opérationnel de revitalisation sur deux ans, afin de définir son projet.** Elle a noué des partenariats avec les institutions, en parallèle.

Afin de basculer sur l'opérationnel, tout en maîtrisant le pilotage, la collectivité a opté pour une concession d'aménagement confiée à un aménageur spécialisé implanté dans la région. Les missions ensemblières de l'aménageur permettent à la collectivité de se concentrer sur le pilotage, la coordination d'ensemble.

Selon ce maire d'une petite ville, pour qu'il y ait aménagement, il faut créer les conditions de gouvernance, de budget, d'expertise et de projet politique : alignement entre centralité et périphérie, gouvernance polycentrique, solidarité territoriale, y compris pour rassurer les financeurs ; se désendetter si besoin ; expertise pluridisciplinaire réunie et intégrée pour rassurer les élus, qui se sentent alors en capacité de piloter.

Il voit parmi les forces de l'aménagement : le gage de porter le projet sur le temps long, déconnecté des cycles électoraux, de donner une lisibilité, d'étaler en pluriannuel les participations de la collectivité, ne pas avancer la trésorerie et d'atteindre une capacité à financer des volumes inatteignables autrement.

Grégory Bernard, adjoint au maire de Clermont-Ferrand, considère les opérations d'aménagement comme de puissants vecteurs d'expérimentation pour porter des politiques urbaines volontaristes et innovantes. A ses yeux, les collectivités ont la responsabilité morale et politique d'anticiper le tournant de la sobriété foncière et de la neutralité carbone, d'inventer un mode d'habiter qui corresponde aux envies, de produire du logement abordable et d'accompagner la mutation en cours des activités économiques.

Face à ses enjeux, la métropole n'a pas de modèle prédéfini, mais toute une gamme d'opérations d'aménagement : revitalisation de centres-bourgs, grands projets de renouvellement urbain dont une part d'Anru, des écoquartiers sous concession tel Saint-Jean, un ensemble de projets en urbanisme négocié, des projets en régie.

Des opérations d'aménagement d'envergure permettent notamment la production d'équipements publics qui constituent des locomotives sur le quartier et au-delà. Elles permettent également de progresser en matière de circuits courts, d'usage de matériaux biosourcés, d'énergie et de carbone, sujets loin d'être déjà maîtrisés par l'ensemble des acteurs. Sans ce type de projets, il est difficile pour les élus de traiter concrètement ces nouveaux sujets.

Jean-Baptiste Marie, directeur du GIP EPAU estime que l'aménageur aura toujours un rôle clé à jouer auprès des élus et de leurs territoires, pour les aider à davantage transformer, développer la culture expérimentale, à maîtriser les coûts sans les opposer à la qualité, à investiguer et à apprendre des territoires ruraux, périurbain, développer une capacité prospective.

Les élus rappellent en effet que l'aménageur leur permet de cultiver les projets, un imaginaire et une culture de territoire, au-delà de purs périmètres administratifs, ce qui constitue un moteur précieux pour de dépassement des égoïsmes et de création de dynamiques locales.

> Trouver des solutions pour réaliser son projet, avec les aménageurs

Roch Brancour, adjoint au maire d'Angers et vice-président en charge de l'aménagement et de l'habitat d'Angers Loire Métropole, il faut continuer d'aménager, réaménager, et même de plus en plus.

Pour mener à bien ses projets, la collectivité s'appuie sur un aménageur agissant à l'échelle métropolitaine. Cet aménageur apporte des réponses juridiques, techniques, financières et administratives aux élus, et a peu à peu intégré des compétences en matière de mobilité, d'énergies renouvelables, de gestion de services urbains, de réseaux de chaleur ou de parcs de stationnement. **L'aménageur est ainsi devenu une grappe d'outils diversifiés**, sous forme de SEM, SPL, SEMOP..., **capables de répondre aux choix politiques des élus.**

L' élu considère l'aménageur comme « le prolongement » de la collectivité qui a besoin de s'appuyer sur des « satellites » pour concrétiser sa vision. Il perçoit cette extériorité comme une opportunité : **les collectivités ont besoin de s'appuyer sur des acteurs qu'elle pilotent, qui ont les moyens, compétences, savoirs-faire, cultures pour aller vers un terrain plus opérationnel.** Cela permet d'assurer une maîtrise du développement urbain par la puissance publique, qui serait moindre autrement.

Parmi les forces apportées par l'aménageur, l' élu identifie :

- la capacité de vision d'ensemble, **disposer d'approches notamment économiques** ;
- l'expertise foncière, négociateur et développer des montages, **faire face à la dureté foncière** ;
- **gérer l'enjeu de programmation au carrefour de contradictions** ;
- **répondre à la question du financement, notamment des espaces et équipements publics** (externalisation, accès à des financements inhabituels, chiffrer, lisser, donner une visibilité pluriannuelle à la collectivité) ;
- **déployer la concertation**, qui s'intensifie et devient une partie significative du travail, dans la durée.

L'aménageur local Alter complète : **l'aménagement opérationnel permet de se placer en ordre de marche, d'anticiper sans attendre l'ensemble des documents d'urbanisme.** L'enjeu pour l' élu est en effet de **lancer les programmes judicieusement, au bon moment, au regard du cycle économique, du marché, des besoins démographiques...** Le rôle de l'aménageur est de faire mûrir les projets et rendre compte aux élus, de préparer le nécessaire pour rendre possible de le projet, savoir l'accélérer ou le mettre en veille.

Il rappelle que **l'aménageur sait porter les DUP, cibler les fonciers nécessaires, attendre les achats, réguler leurs prix**, ce qui est essentiel à la réussite, à la possibilité même, du renouvellement urbain. **L'autre clé est que les élus ne doivent pas hésiter quant à l'organisation des acquisitions et de l'aménagement sur leurs territoires, au risque de s'installer dans une spirale spéculative et d'empêcher une qualité de conception urbaine.**

Au-delà, l'aménageur développe tout un travail concernant l'acceptabilité, et ce qui ne peut être accepté est abandonné. Il s'adapte aux cycles de la société, doit savoir attendre, préparer. Suite aux DUP, les acteurs privés ne rencontrent plus de recours. L'aménageur est une forme de chef d'orchestre entre de nombreux acteurs publics et privés, un passeur entre la force publique et la société civile, ce qui offre un recul intéressant à la collectivité.

Globalement, il ressort que l'aménageur, qu'il soit en régie ou externalisé, présente l'avantage de dédier des équipes à l'aménagement opérationnel. Sur ce territoire, une centaine de personnes sont mobilisées pour accompagner les étapes clés de l'émergence et de la réalisation des projets.

Roger Litaudon, maire de Varennes-sur-Allier, commune rurale de 3 500 habitants, a également choisi de **se saisir de sa compétence d'aménagement.** Suite à la fermeture d'une base militaire et la perte de 1 000 emplois, il a immédiatement souhaité développer un projet d'aménagement de reconversion de ces 30 Ha. **Il a saisi cette situation comme une opportunité de développer une vision, un avenir pour le territoire.** Il résume : « soit on vit, soit on meurt ! ».

Les années de cession ont été mises à profit de la **définition d'un projet et de l'organisation du tour de table bancaire.** Les élus ont toujours tenu à conserver le contrôle sur le développement, puis ont fait le choix de créer une **SPL d'aménagement réunissant élus municipaux et communautaires à parité.**

La collectivité a ainsi activé une « pompe vertueuse d'investissement », en phasant l'intervention. Cela permet aujourd'hui, en moins de 10 ans, d'investir sur d'autres projets au-delà de la concession. **Dès que les recettes sont suffisantes, les élus réinvestissent dans le renouvellement de leur territoire.** Cela amène des résultats peu à peu

visibles, la population adhère.

Aux enseignements apportés par les autres élus, **le maire ajoute que son aménageur ancré territorialement lui permet de développer un réseau d'entreprises et d'attirer de nouveaux profils, d'agir de manière plus économique qu'en passant par d'autres intermédiaires, de développer du savoir-faire local, de rester maître de son développement en évitant le copier-coller.**

Grâce au recul des programmes Action Coeur de Ville, la Banque des Territoires constate que le temps pris pour construire les processus et outillages d'aménagement opérationnel peut paraître long, mais permet finalement d'en gagner par la suite, d'accélérer les projets de revitalisation avec des transformations plus approfondies.

Elle estime que le besoin d'aménagement se renforcera dans les années à venir, notamment face au changement climatique, à l'exigence de sobriété foncière et au besoin de nouvelles méthodes de travail avec les habitants et forces vives de chaque territoire.

Thierry Repentin, maire de Chambéry et représentant de l'association des Maires de France, a mis en exergue quelques enseignements saillants de son expérience croisée aux nombreux témoignages d'élus entendus lors de cette journée :

- **Un élu ne perd pas la maîtrise de son projet en s'entourant d'un aménageur ;** en revanche un projet politique bien défini et adapté aux réalités est nécessaire, comme son pilotage dans la durée.
- **Le partenariat entre une collectivité et un aménageur est fécond pour un territoire. L'aménageur apporte des compétences qui permettent la réalisation, il représente une sécurité financière.** L'enjeu pour la collectivité est de choisir les compétences utiles à ses besoins, de veiller à la bonne intégration par l'aménageur de son projet politique.
- **Aménager permet de ne plus agir au coup par coup, d'avoir une vision réellement organisée du développement de son territoire.**
- **La nature du dialogue avec les habitants évolue : s'appuyer sur un aménageur** pour organiser ce dialogue permet au maire de faire un pas de côté, l'oblige à réfléchir différemment à son projet.
- **Les procédures d'aménagement n'excluent aucun territoire, y compris sur des villes de moins de 10 000 habitants, même avec peu de ressources.**

6. Aménager autrement, la place de l'aménageur

Cette journée a été l'occasion d'entendre le maire de Saint-Brieuc. Cette collectivité porte actuellement son premier projet d'aménagement, avec l'aménageur Réalités, en plus de l'expérience déjà acquise sur un premier projet Anru. D'autres projets suivront, essentiellement en recyclage et rénovation de friches et de sites en perte de vitesse. A ces projets d'aménagement opérationnel, la collectivité couple une ORI volontariste en centre-ville, une OPAH-RU et des actions stratégiques « en dentelle » de curetage d'îlots, de travail sur des cellules commerciales. Le PLUi prévoit une possibilité de projets futurs en extension, sous réserve que l'ensemble du potentiel de recyclage soit exploité au préalable.

Le maire souligne que travailler avec un aménageur sur ce site des Villes Dorées présente comme atouts de bénéficier de l'agilité d'un acteur de taille, d'une réelle force de proposition face aux blocages, d'une équipe pluridisciplinaire « clé en main », et de ne pas investir : l'aménageur porte ici l'ensemble du bilan d'aménagement. La collectivité veille évidemment à tenir les exigences dans le temps, ici dans le cadre d'un permis d'aménager. Elle nuance également sur l'importance de trouver un équilibre entre la culture de l'aménageur et la culture de la collectivité, par exemple concernant le mode projet.

L'enjeu est pour ce premier projet, comprenant beaucoup de résidences gérées et où aucun espace ne sera géré par la ville à terme (espaces privés ouverts sur la ville), de voir comment il va vivre et d'évaluer les besoins de la ville

pour la suite, afin d'en tenir compte pour les projets à venir.

Concernant les sites déjà propriétés de la collectivité, **les élus prennent les devants, travaillent à une feuille de route claire, invitent les opérateurs à visiter le territoire, et travaillent très tôt avec eux pour aboutir à une programmation réaliste, tout en répondant aux ambitions locales.** Au regard du marché, la collectivité adopte **une logique d'étalement des projets, des livraisons, des commercialisations dans le temps**, notamment afin de vérifier si les montages particuliers fonctionnent, les réajuster au besoin.

Concernant le reste des sites : la collectivité ne souhaite plus acquérir autant de fonciers qu'auparavant, même via l'EPF, sauf si le projet est très clair, qu'elle en a les moyens et uniquement sur des sites très stratégiques. **Dans tous les cas, la ville ne peut pas investir dans les bilans d'aménagements, les opérateurs doivent ici trouver leur équilibre et le marché fera les prix.** La production d'équipement public est à ce stade envisagée sur des sites propriétés de la ville.

L'aménageur Réalités actif sur Saint-Brieuc s'investit également, depuis quelques années, auprès d'autres villes moyennes. Il explique sur quels leviers reposent son action sur ces secteurs plus détendus, où les autres opérateurs se mobilisent plus difficilement : partage du risque entre les diverses activités du groupe (offre de logements et de services / aménagement) ; positionnement général du groupe sur les villes moyennes qui les voit comme des territoires d'avenir, essentiels à accompagner.

Malgré cet engagement fort, l'aménageur pointe des limites pour massifier. Les bilans d'aménagement y sont à marge nulle. Ces projets prennent du temps, mobilisent beaucoup de fonds propres et d'ingénierie. Ils nécessitent beaucoup de concertation - source indispensable de sens, de portage et le sujet de la densité n'est souvent pas résolu. La maîtrise foncière, avec des frais financiers élevés, devient difficile à tenir, y compris face aux banques. L'optimisation nécessaire des délais amène à aménager en chantier bâti, à l'inverse les risques de changements municipaux, de coups d'arrêts peuvent amener à des augmentations de charges foncières, et d'impasse in fine.

Un aménageur comme **Grand Paris Aménagement porte un travail de redéfinition de l'offre de services à apporter aux collectivités, d'évaluation de leurs besoins.** Il rappelle que **l'aménagement est le contraire du développement spontané : il s'agit d'un acte d'organisation** au-delà de la maîtrise foncière, des procédures etc. Il s'agit d'un travail de coordination et de s'assurer des résultats.

L'intervention en secteur pavillonnaire est en cours d'étude et montre un potentiel parfois spectaculaire. Sur ces secteurs, **l'aménageur envisage des missions** de redimensionnement de réseaux, de mobilisation des aides individuelles et surtout **d'accompagnement des propriétaires pour accompagner la mutation à une échelle d'aménagement, en évitant l'action insuffisante à la parcelle et la dérégulation.** Selon cet aménageur, **l'outil ZAC reste adapté, la boîte à outils est pleine ; il s'agit plutôt de l'utiliser autrement, désapprendre.**

Un travail de cartographie des zones d'activités économiques et des risques de paupérisation est également en cours. Le besoin sur ces secteurs est souvent de remailler avec ou sans changement d'usage. L'un des grands problèmes actuels est d'acheter le foncier et d'indemniser l'occupant : ces deux postes cumulés bloquent les bilans d'aménagement.

Les friches sont le cas « simple », c'est essentiellement le coût qui s'avère limitant. C'est pourquoi les fonds friches, fonds verts sont nécessaires, si les bilans ne s'équilibrent pas.

Intervenir en zones commerciales se heurte à la logique de la grande distribution (grands volumes, petite marge, impossibilité d'interrompre l'activité) et à une équation économique ainsi très tendue. De même, **en copropriétés dégradées, hors cas très spécifiques, l'aménageur reste confronté à une impasse économique et une stratégie d'intervention pas toujours maîtrisée.** Aménager sur ces secteurs est très compliqué actuellement, même s'il faut persévérer.

Cet aménageur témoigne du fait que les bilans d'aménagement sont rarement équilibrés sur les fonciers à recycler, d'autant que la transition augmente les coûts. Il développe de nouveaux leviers pour continuer d'aménager sur ces nouveaux terrains de jeux : la co-promotion, la conservation en propriété de tous les fonciers économiques et la création d'une filiale pour le porter, progresser dans le pilotage des opérations comme cela a été vécu via l'Anru, revisiter en profondeur le choix de ses partenaires face aux enjeux propres à chaque opération, le développement d'un référentiel commun d'exigences sur toutes les opérations, indépendamment du marché, la construction hors-site (objectif de 80%).

L'objectif d'ensemble étant de ne pas empiler les surcoûts, mais de trouver des solutions d'équilibres en maîtrisant le surcoût. D'où le besoin de R&D par l'aménagement, avant de pouvoir banaliser.

Des acteurs comme Carrefour Property et Nexity se sont récemment associés pour aménager en secteur commercial, dans un nouveau format.

D'une part le propriétaire commercial a pleinement réalisé qu'il n'est plus possible de se limiter à une vision patrimoniale, que le projet urbain en tissu urbain constitué apporte beaucoup de vertus aux commerces. Il a également réalisé qu'un travail partenarial et à livre ouvert avec la collectivité est indispensable, qu'il s'agisse du devenir d'un site cédé ou d'un projet de mutation.

Pour ce groupe, parmi 1200 sites, une centaine est éligible au développement. L'enjeu est sur ce portefeuille de sites d'impulser un projet ambitieux tout en maintenant l'activité de leurs magasins. Selon les cas, Carrefour cède à un promoteur, opte pour la co-promotion ou le co-aménagement selon la taille, soit pour la régie à 100 %, selon le modèle d'exploitation et de propriété souhaité in fine.

Selon cet opérateur, les problématiques spécifiques à la mutation de ces nouveaux lieux d'aménagement sont liées à :

- **l'ingénierie financière** : un centre commercial a une valeur intrinsèque très forte, il faut créer le loyer recherché par les investisseurs, le foncier est très cher, ce qui constitue une grande limite ;
- **l'intervention sur du tissu vivant** : indemniser, déplacer durant les restructurations, repositionner, réinstaller...cela peut empêcher d'équilibrer les opérations.
- l'inadaptation de la réglementation à la **temporalité rapide de ces projets**, notamment les autorisations d'exploitation
- **le dimensionnement, l'imbrication des programmes, le passage du mono au polyfonctionnel, sont difficiles** y compris en termes de réglementation (par exemple, lorsqu'il s'agit de superposer du parking avec bornes, un ERP 1ère catégorie hypermarché, logements 50 % en bois, incendie....).

Travailler avec un aménageur permet au groupe de créer de la valeur, transformer rapidement les sites, être démonstratif à l'échelle nationale. Un seul partenaire qui réunit les compétences aménagement, promotion, investissement, exploitation, avec des bases réparties partout sur le territoire, constitue des atouts forts. Sur ce type de secteur commercial, il est primordial de créer des synergies de travail, avec des équipes relativement réduites, pour créer des habitudes de travail. D'un point de vue financier, il a été choisi de marier des structures de profils proches, et le respect de la vision du groupe commercial dans l'offre de l'aménageur a été décisif.

L'aménageur a su se fondre dans la vision du groupe commercial, qui détient la majorité de la foncière propriétaire des sites. Il a également accepté l'idée que les fonciers ne lui seront pas nécessairement vendus en sortie d'opérations, cela se décidera au cas par cas. Il prend donc le risque d'injecter dans la foncière, sans forcément être mobilisé en aval sur la promotion.

Du point de vue de l'aménageur, il faut distinguer trois profils de secteurs commerciaux à recycler :

- **l'hypermarché de périphérie** : grandes nappes de parkings, rattrapées par la ville, aujourd'hui plus propice à la mixité programmatique ; il s'agit ici de trouver une valeur aux parkings, en conserver ou en reconstituer les usages actuels : ce coût peut bloquer une opération ; ce cas est le plus complexe ;
- **la magasin en tissu urbain constitué**, parcelle retravaillée pour l'immobilier, le cas le plus simple ;
- **la surélévation de commerces existants** sans suspendre l'activité, ce qui revient à de la promotion plus classique.

Selon lui, les commerçants sont clairement un nouvel acteur avec lesquels travailler et l'objectif de faire progresser leur chiffre d'affaire est une nouvelle donnée pour les projets. Sur certains sites, l'aménageur est face à un propriétaire, sur d'autres une multiplicité qui peut être source de blocages. Enfin, tout un travail consiste à s'inscrire dans la vision des élus et des éventuels autres aménageurs présents sur le secteur.

Le modèle économique de cette intervention n'est pas celui d'un aménageur et la taille du portefeuille est également atypique. **Il s'agit ici d'un bilan unique transverse aux métiers, un bilan classique d'aménagement ne pourrait pas fonctionner.** Il n'y a pas de péréquation possible entre site, chacun doit s'équilibrer, une valeur doit être créée pour chacun.

Les leviers permettant cette intervention pour l'aménageur – constructeur – promoteur en zone commerciale reposent sur :

- le fait que tous fonciers sont détenus par des foncières, avec 20 % seulement de mise de départ pour l'aménageur, même si cela reste important ;
- le process de travail, répété, permettant des gains de temps ;
- une commercialisation qui profite des effets de masse par produits, avec là aussi un gain de temps ;
- des leviers techniques de standardisation des produits ;
- la construction hors site, modulaire 2D/ 3D, avec un gain de coût et moins de nuisance, moins d'indemnité aux commerçants ;
- l'absence de marge sur le segment aménageur.