

*La solution, c'est la ville*

*6<sup>es</sup> Entretiens de l'aménagement*

## ***Les ateliers***



## **SYNTHESES DES GROUPES DE TRAVAIL PREPARATOIRES AUX 6<sup>ES</sup> ENTRETIENS DE L'AMENAGEMENT**

Le Club Ville Aménagement réunit régulièrement des groupes de travail sur des thèmes qui intéressent directement les métiers des aménageurs. Il associe experts et universitaires à ce travail afin d'apporter aux débats des regards critiques et prospectifs enrichissants.

Les rapports de ces groupes de travail sont consultables sur le site du Club Ville Aménagement : [www.club-ville-amenagement.org](http://www.club-ville-amenagement.org)

Les synthèses qui suivent sont le fruit des réflexions préparatoires de ces différents groupes de travail.

Atelier A : l'aménagement questionné par le logement	page 5
Atelier B : tourisme, culture, urbanité	page 9
Atelier C : les grands territoires : beaucoup d'acteurs, peu de projets	page 15
Atelier D : le malaise des banlieues est-il soluble dans la rénovation urbaine ?	page 23
Groupe de travail transversal : l'aménagement est-il créateur de valeurs ?	page 29



## **ATELIER A**

### ***l'aménagement questionné par le logement*** **Synthèse des travaux préparatoires**

Les conditions de logement des Français n'ont cessé de s'améliorer globalement. De ce point de vue, la situation du logement en France pourrait être considérée comme globalement satisfaisante. Mais ce patrimoine, de qualité croissante, est inégalement réparti au regard des besoins, et les grandes agglomérations connaissent des situations que l'on peut considérer comme critiques. De fait, on ne produit pas assez et surtout, on ne produit ni où il faut, ni à un niveau de prix dont les ménages puissent s'acquitter. C'est en ce sens que l'on peut parler de crises du logement.

Face à ce constat, le rôle de l'aménagement et des aménageurs doit être questionné. Le modèle français d'aménagement, fondé sur l'activité des SEM et des organismes HLM, touche ses limites : la production en zone d'aménagement doit se trouver autour de 10% du volume annuel de constructions. Cette perte d'influence de l'aménagement, acte public volontaire, est liée au poids croissant des investissements pour générer du foncier constructible et à l'augmentation du risque financier lié aux opérations de grande ampleur et de longue durée. Cet impact croissant sur les finances locales conduit les collectivités à mesurer leurs efforts ou à définir des ambitions, dont ils laissent aux aménageurs la responsabilité des moyens de mise en œuvre.

Qu'ils soient hégémoniques dans leur agglomération et directement liés à la collectivité, telles les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), ou exécutants de projets ponctuels soumis à la concurrence, les aménageurs sont peu en prise avec les politiques du logement, leur définition et leur mise en œuvre. Le niveau de la construction reste en effet maîtrisé par les élus locaux, qui sont d'abord attentifs aux demandes de leurs électeurs, le plus souvent peu enclins à accueillir de nouvelles constructions, et sont ensuite inquiets du poids financier d'opérations lourdes et des risques qu'elles font courir dans la durée.

#### **Comment les aménageurs ou les politiques d'aménagement prennent-ils en compte l'accroissement démographique hors des agglomérations actuelles ?**

Les données récentes en matière de localisation de la croissance démographique invitent à interroger les positions tendant à condamner l'étalement urbain et à promouvoir la ville dense alors que les grandes villes se développent moins vite que le reste du pays et se spécialisent dans les ménages de plus petite taille que la moyenne nationale. La volonté de maîtriser l'étalement urbain ne conduirait-elle pas à des choix contreproductifs en réduisant l'offre foncière dans des PLU des communes en proche périphérie des agglomérations, avec le risque de voir la pression se reporter alors sur les terrains disponibles au-delà de la couronne périurbaine ?

Que les discours concernant l'étalement urbain ne semblent pas avoir eu pour le moment de grandes conséquences ne conduit pas pour autant à en invalider les objectifs. Cela pousse plutôt à constater que l'action effective nécessite une technicité, présente des contraintes et a un coût, et qu'il faut donc sans doute reconsidérer le champ d'activité des aménageurs et chercher l'équilibre à trouver pour mieux répondre aux enjeux du développement urbain : ceux-ci doivent-ils se positionner sur le créneau du développement classique, à savoir celui des opérations de petite taille en périphérie des agglomérations, voire en zone périurbaine ? Un tel choix présenterait deux avantages : faire de la marge, ce qui est difficile sur des opérations tendues en centre ville, et proposer une alternative à la construction de parcelles isolées.

Doivent-ils plutôt affirmer la spécificité de leur métier, celle qui consiste à faire sortir des opérations là où cela ne se fait pas du fait du simple jeu du marché, à savoir le périphérique dense et le recyclage urbain ? Auquel cas, c'est la question du prix social de ces opérations qui est posée. Dans cette seconde hypothèse, ce qui pourrait être attendu des aménageurs serait une participation à la maîtrise du développement urbain en produisant de l'offre foncière là où, en principe, tout est verrouillé :

- assurer le développement urbain dans le périurbain, seul lieu de l'accession à la propriété abordable ;
- assurer *a minima* le « point mort », c'est-à-dire le nombre de logements à construire pour éviter la perte de population, dans les opérations de renouvellement urbain.

Mais l'origine de la crise ne se trouve que marginalement dans une mauvaise appréciation des endroits où il fallait construire. Elle se situe plutôt dans **une indifférence à la solvabilité réelle de la clientèle, dans un contexte de hausse continue des coûts de production.**

Sur la base de ce constat, la question est moins de savoir si les collectivités doivent payer pour se développer, mais quand et comment elles doivent le faire, au regard de leurs objectifs propres :

- doivent-elles le faire avant, en finançant l'aménagement, ou après, une fois que l'extension urbaine est constatée et que le besoin d'équipement s'exprime ?
- doivent-elles le faire en amont, en finançant le foncier, ou en aval, en aidant les ménages ?

C'est ici la régulation de la concurrence entre la production en diffus et celle en opérations d'aménagement qui se joue.

### **De quelles marges de manœuvre les aménageurs disposent-ils pour maîtriser les prix des logements qu'ils produisent ?**

Il importe aussi de mesurer les manœuvres dont les aménageurs disposent, de manière à programmer, dans les opérations qu'ils gèrent, une offre suffisante et adaptée à la demande et à sa solvabilité. Autrement dit, comment les aménageurs peuvent-ils contribuer à maîtriser les prix de sortie des logements autrement qu'en recourant à la contribution massive de la collectivité ?

La fin du cycle de croissance et la crise financière et immobilière récente, ont montré que les marges de manœuvre sont aujourd'hui réduites, notamment en termes de péréquation entre produits logements. De surcroît, la concurrence joue à plein entre production en diffus où toutes les charges d'aménagement sont externalisées, et production dans le cadre d'opérations d'aménagement, qui font supporter par l'opération de logement l'ensemble des coûts liés au développement des aménités urbaines. Mais cette concurrence externe ne suffit pas à expliquer la réduction des marges de manœuvre. Celle-ci trouve aussi son origine dans **l'effet de ciseau produit par l'accroissement des coûts de construction et le plafonnement de la solvabilité des acquéreurs.**

**Les coûts de production** vont s'avérer déterminants sur le succès d'une opération, mais vont être perçus différemment en fonction de la manière dont les ménages acquéreurs, les investisseurs, vont être solvabilisés. Or, non seulement les aménageurs n'ont que peu de pouvoir sur l'ingénierie financière de solvabilisation de la clientèle (accès au crédit), mais aussi les aides mises en place par les politiques nationales successives de soutien à l'accession à la propriété n'ont pas les effets attendus en matière de soutien à la construction en milieu urbain<sup>1</sup>. Autrement dit, l'injection financière qui vise à solvabiliser la clientèle n'a, *in fine*, pas véritablement d'impact sur l'ampleur de la construction ; elle permet simplement d'absorber la hausse des prix que la pénurie rend possible.

---

<sup>1</sup> Le développement de cette question est fondé sur une contribution de B. Vorms, ADIL, lors de la réunion du 20 février 2008.

Faute d'améliorer la solvabilité, **la densité** est fréquemment invoquée par les aménageurs, les constructeurs, les urbanistes pour réduire les coûts des logements et produire moins cher. La densité aurait des vertus universelles et permettrait à la fois de lutter contre l'étalement urbain, de produire de la ville et d'amortir le coût financier. Or, elle n'a pas de valeur en soi, et n'est pas parée des mêmes vertus pour les futurs acquéreurs ou investisseurs, ni même pour les élus.

- la mesure de la densité dépend largement de l'échelle et de la manière à laquelle la densité est mesurée ;
- construire dense n'est pas en soi synonyme d'économie : les coûts de construction sont susceptibles de croître et les contraintes de gestion urbaine sont accrues ;
- ce n'est pas non plus une garantie de densité urbaine. Des opérations de densité égale n'aboutissent pas aux mêmes résultats suivant leur localisation : construire plus dense en centre ville aboutirait à dédensifier la ville en permettant la création d'espaces publics ; une opération de même type en seconde couronne permettrait de densifier.

Enfin, le rapport entre niveau d'investissement et coût de fonctionnement (entretien et charges) est fréquemment invoqué. Pour autant, la notion de **coût global** est rarement évoquée, ou, si elle l'est, c'est de manière trop incertaine pour justifier d'un financement additionnel de l'investissement par la collectivité, ou d'un accès facilité au crédit pour le ménage.

Pour autant, les aménageurs disposent en propre de marges de manœuvre réelles pour maîtriser les coûts. Mais celles-ci ne peuvent prendre corps qu'en collaboration, en amont, avec les décideurs, en aval, avec les concepteurs et promoteurs.

Le premier de ces leviers se trouve dans **les choix d'aménagement, et le débat avec les élus quant à leurs ambitions** :

- aider les communes à mesurer les incidences financières des choix d'aménagement et en souligner les conséquences ;
- proscrire les concours de charges foncières, toujours inflationnistes, au profit d'objectifs de prix de sortie.

Le second levier se situe dans **la relation avec les politiques foncières**, et les moyens de réguler les valeurs foncières en fonction des modalités d'acquisition des terrains, des modalités de financement du portage foncier etc.

Le troisième levier se trouve dans **l'articulation avec les constructeurs**, s'agissant de promouvoir une construction performante et économe :

- simplicité des programmes ;
- conception des opérations ;
- choix des modes constructifs.

Mais pour répondre aux enjeux sociaux, la maîtrise des coûts de la production neuve n'est plus aujourd'hui suffisante. La nécessité de **générer une offre plus diversifiée**, à vocation sociale, ou de **maintenir une offre accessible et décente en centre ville pour les ménages de toute taille** s'impose aussi aux aménageurs. C'est alors l'ingénierie qu'ils ont su développer (montage de projet, négociation, agencement de compétences...), qui peut être mobilisée au service de projets par nature complexes.

Il pourrait s'agir par exemple des projets de résidence à vocation sociale ou spécialisée (résidences sociales, EPAD...). Les porteurs de ces projets, issus du milieu social, sont peu expérimentés et peu armés pour monter des opérations dont l'équilibre financier repose sur un équilibre subtil entre financement du fonctionnement et de l'investissement.

De façon plus globale il s'agit de savoir si, et comment, l'aménagement est capable de contribuer à la fabrication de toute la gamme des hébergements, des offres d'habitat et de services qui correspondent aux exigences de la ville actuelle.

Par ailleurs, l'amélioration globale de la qualité des logements en centres anciens interpelle les aménageurs, qu'il s'agisse d'intervenir auprès des propriétaires ou de procéder à des curetages ciblés. Ces opérations de longue durée, supposent, en effet, l'organisation d'une veille constante sur les transactions et l'agencement de compétences sociales, juridiques, techniques et financières, pour aboutir à réinvestir dans les logements tout en maintenant la vocation sociale. Les OPAH d'antan montrent leurs limites dans certains quartiers dégradés et paupérisés, et certaines copropriétés à la dérive posent des problèmes quasi-insolubles dans l'état actuel des différents savoir-faire immobiliers et urbains. A ce moment-là, la césure entre les métiers de l'aménagement et ceux de la rénovation, comme de la restauration immobilière, tendent à s'effacer. C'est clairement un défi à relever.

### **En guise de conclusion**

Toute politique urbaine s'axe sur des mécanismes de création ou de recréation de valeur qui débouchent logiquement sur une augmentation des valeurs foncières comme immobilières. Mais comment maîtriser l'impact de cette politique afin qu'elle facilite l'existence d'opérations d'aménagement permettant de répondre, dans les meilleures conditions de qualité et de délais, aux exigences quantitatives d'une population urbaine aux moyens financiers limités ? Certainement en prenant en compte, très en amont de la définition des choix d'aménagement, de la difficulté de l'action, mais aussi de sa nécessité absolue, à la fois sur le plan quantitatif comme qualitatif. C'est à la fois difficile et nécessaire.

Mais, comme l'avait dit Simone Veil : « *Ce n'est pas le chemin qui est difficile, c'est la difficulté qui est le chemin* ».

### **Groupe de travail conduit par :**

Nicolas Binet, directeur du GIP-GPV de Marseille ; Olivier Piron, ancien secrétaire permanent du PUCA ; Jean-Luc Poidevin, président de Nexity Villes et Projets ; Christophe Venien, EPA Seine-Arche.

**Consultante :** Sigrine Genest, Acadie.



## **ATELIER B**

### **tourisme, culture, urbanité**

### **Synthèse des travaux préparatoires**

#### **Aménagement et espaces urbains : entre mondialisation et éveil du local**

La mondialisation touche, à des degrés certes divers, toutes les villes. Les conséquences sont sensibles en matière de compétition urbaine, les acteurs locaux cherchant à attirer et à capter les investissements, les entreprises, les populations. Le contexte mondialisé crée des besoins en infrastructures lourdes qui marquent le grand territoire des métropoles (aéroports, ports, autoroutes, gares TGV...), mais il joue aussi sur le plan de l'image. Les politiques mises en place par les acteurs locaux tendent à prendre en compte les deux aspects, de l'être et du paraître.

La séparation traditionnelle entre les sphères du travail, de la vie privée et des loisirs, assurée jusqu'à la fin des Trente Glorieuses par un ensemble de politiques qui touchaient aussi bien à la famille qu'aux loisirs ou au système du travail, et qui étaient soutenues et reflétées par la planification urbaine, conduit parallèlement à reconsidérer la distribution spatiale des fonctions urbaines au sein des espaces urbains. Désormais, le travail et les loisirs, le profit et le plaisir, la production et la consommation, dessinent des espaces qui s'interpénètrent et qui se renvoient mutuellement. Ce décroisement des pratiques est accompagné d'un décroisement temporel : loin du schéma "*huit heures pour travailler, huit heures pour se distraire et huit heures pour dormir*", le temps de la ville contemporaine n'est plus cyclique, mais de plus en plus continu. Ces réalités sont aussi à la source de nouveaux équipements et services liés à la civilisation des loisirs : équipements et événements culturels, sportifs, touristiques.

Ces réalités sociales se mettent toutefois en place dans un contexte porteur d'incertitudes telles que l'interrogation écologique, qui concerne à la fois le changement climatique, la crise énergétique, la biodiversité et qui influe directement sur la façon de construire et de gérer les bâtiments, les espaces publics ou les déplacements. Mais les inquiétudes s'expriment également sur la fracture sociale qui crée une dichotomie entre ceux qui sont dans la société mondialisée et ceux qui en sont exclus. Dans les villes, elle s'exprime par des contrastes forts entre des quartiers à la pointe du développement économique et des quartiers de relégation sociale parfois adjacents.

Contrairement aux questions du logement, de la politique de la ville, des équipements structurants ou des transports, considérées souvent plus légitimes à analyser, le tourisme et la culture pourraient paraître secondaires vis-à-vis de ces interrogations sociales et urbaines globales. Et pourtant, nous n'avons jamais construit autant d'espaces dédiés aux besoins du tourisme, de la culture, des loisirs, qu'au cours des dernières décennies. Les aménagements liés au « *temps de vie non contraint* » semblent en ce sens offrir un terrain intéressant pour la compréhension de la ville contemporaine, de ses mutations et des enjeux qui se profilent en termes d'aménagement urbain dans les années à venir.

#### **Globalisation et éveil du local : des territoires en compétition et en réseau**

Plus que jamais, les villes s'inscrivent dans une compétition mondiale et s'efforcent de trouver des événements, ou des équipements, qui leur permettent d'exister dans le concert mondial. La notion de compétition constitue une clé de compréhension incontournable des stratégies de positionnements des villes. Les hiérarchies pyramidales n'étant plus valables, dans une « *économie d'archipel* » (Pierre Veltz, 1996), les relations horizontales, souvent transnationales, l'emportent sur les relations verticales traditionnelles au sein des pays.

En même temps, la sphère mondiale offre des occasions de s'associer à d'autres villes pour exister au plan mondial et pouvoir se faire entendre. Cette approche peut être anecdotique.

C'est le cas des « Villes en Marge », réseau créé en 2005 par Liverpool et autres villes « mal aimées » : Marseille, Brême, Naples ou Gdansk, faisant de leur mauvaise réputation un point de ralliement. D'autres réseaux offrent au contraire des plus-values certaines en termes d'image : le réseau des Capitales Européennes de la Culture permet aux villes qui en font partie de profiter d'un label désormais prestigieux.

S'appuyer sur le local constitue en effet une bonne façon d'exister au plan global. La concurrence entre les territoires active le local et encourage le lancement de projets urbains visant la singularisation des territoires ; grands équipements, méga-événements, projets de requalification urbaine et patrimoniale visent à propulser les villes (capitales nationales, métropoles régionales ou villes moyennes) au rang des villes « gagnantes ».

Les projets d'aménagement urbain ne produisent toutefois un effet d'entraînement sur la ville que s'ils s'inscrivent dans un projet urbain d'ensemble porté dans la durée. On le voit dans les cas de Barcelone, de Bilbao, du stade de France, dont les projets emblématiques ne sont que la partie visible d'un projet urbain de beaucoup plus grande ampleur : projet non seulement technique, mais porté par une vision qui persiste dans la durée, alors que les dimensions techniques du projet évoluent et s'adaptent. Cette vision étant nécessairement aussi à dimension culturelle et touristique, c'est-à-dire tournée vers le monde extérieur, sans se cantonner aux problématiques purement locales.

### **Le tourisme dans les espaces urbains, un phénomène qui s'affirme**

Le tourisme urbain a connu un renouveau certain au cours des deux dernières décennies. Les raisons sont sans doute à rechercher dans les évolutions de notre société dans le contexte de l'hypermodernité. François Ascher parle d'une troisième révolution urbaine [caractérisée par la « métapolitisation », la transformation des systèmes urbains de mobilités, la formation d'espaces-temps individuels, la redéfinition des relations entre intérêts individuels, collectifs et généraux et par des nouveaux rapports aux risques].

Ces évolutions se situent aussi bien du côté de « l'offre » et de la « demande », voire en entretiennent des rapports dialectiques étroits. Ainsi, la demande renouvelée d'espaces urbains pour des pratiques de loisir et de tourisme, située dans le cadre des mobilités et des rapports au temps libre de notre société, peut être mise en rapport avec la transformation, souvent impressionnante, du cadre urbain. Les *nouveaux* publics touristiques découvrent en ce sens des *nouveaux* espaces urbains : les espaces qui accueillent les touristes et les visiteurs sont le produit d'opérations de mise en valeur du patrimoine, de campagnes de ravalement, de création de plateaux piétonniers, d'un mobilier et d'une signalétique urbains reconfigurés, de nouveaux équipements culturels urbains.

Le public touristique, « habitant temporaire » des espaces urbains, profite de ces cadres urbains re-qualifiés au même titre que les habitants permanents ou les habitants secondaires des lieux. Les nouvelles mobilités révolutionnent en effet la manière dont nous expérimentons les espaces et nous permettent de tisser des rapports bien plus complexes avec la ville – entre lieu d'habitation principale ou secondaire, lieu de séjour temporaire – souvent d'ailleurs répétée – mobilité de travail ou familiale. Les séjours temporaires en ville contribuent non seulement à la construction d'identités multiples des individus, mais offrent aussi des matériaux et stimuli aux acteurs urbains pour (re)penser la question de l'accueil, du multiculturel et de l'intergénérationnel, de la vie urbaine, des pratiques diverses qui y sont accueillies.

La question de l'aménagement urbain se trouve ainsi modifiée par ces évolutions sociétales, caractérisées par des êtres multi-appartenants et pluri-identitaires. Il s'agit d'aménager des lieux et espaces partagés (espaces publics, lieux culturels, promenades fluviales, fronts portuaires re-qualifiés) qui concentrent des pratiques tout aussi bien des locaux, des excursionnistes, des touristes mais selon des modalités et temporalités qui sont multiples et

dans lesquels ces différents publics déploient à la fois des stratégies de rencontre et d'évitement.

### **La patrimonialisation des espaces urbains, prélude à leur (re)investissement culturel et touristique**

Entre l'après-guerre et les années 1980, on a assisté à un véritable « retournement de paradigme » de la manière dont les héritages urbains, matériels et immatériels, sont intégrés dans les projets d'aménagement - auxquels ils fournissent d'ailleurs souvent la ligne directrice et le récit fondateur.

Le tourisme urbain a largement investi les espaces historiques re-qualifiés. Si le Marais est aujourd'hui, un des hauts lieux du tourisme urbain parisien, c'est grâce précisément à l'émergence d'une nouvelle sensibilité qui a abordé différemment un tissu urbain historique auparavant voué à la table rase. Le phénomène n'est en ce sens pas nouveau : dès les années 1960, les tissus urbains prestigieux sont protégés, restaurés, investis de nouvelles fonctions tertiaires. Mais la patrimonialisation a gagné en puissance pour devenir aujourd'hui une véritable « fabrique » de lieux urbains investis ou réinvestis de sens et de symbolique. Le phénomène concerne potentiellement non seulement les quartiers centraux les plus prestigieux, tels que le Marais - mais aussi les lieux et quartiers plus récents.

L'abandon de vastes espaces occupés jusqu'à il y a quelques années par l'industrie, le commerce, le transport a permis leur investissement par la culture et le tourisme. Souvent localisés dans des quartiers situés dans la périphérie des centres villes historiques, les héritages de la désindustrialisation ont permis de diffuser les pratiques culturelles et touristiques en dehors de l'épicentre urbain dans lequel elles étaient jusqu'alors concentrées.

L'exemple de la Tate Modern, un des lieux culturels et touristiques les plus fréquentés de la capitale britannique, espace culturel installé dans la nef majestueuse d'une ancienne centrale électrique, est un exemple paradigmatique de la manière dont le patrimoine industriel crée des plus-values non seulement pour les fonctions qu'il accueille, mais aussi pour le territoire urbain dans lequel il est implanté. La Tate Modern, liée à la Cathédrale Saint-Paul par la passerelle du Millenium de Norman Foster, elle-même destination touristique et lieu de flânerie urbaine, contribue à la re-formulation du paysage londonien et devient en ce sens une locomotive de la requalification du Southwark et de la diffusion des flux touristiques vers l'est londonien.

La patrimonialisation des lieux, travail du sentiment et de l'affectif urbain, dans lequel l'aménageur est aussi partie prenante, transforme le regard porté vers les lieux y compris marqués par des mémoires lourdes et difficiles. Elle leur permet de devenir des points à partir desquels se met en place le projet urbain. Le cas de Saint-Nazaire est en ce sens emblématique : c'est autour de la base sous-marine, héritage douloureux de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, que la ville a articulé et fait rayonner son projet Ville-Port.

Le patrimoine est de plus en plus partie prenante de la manière dont la ville se projette, se décide, s'aménage. Les inventaires municipaux sont aujourd'hui l'occasion dans plusieurs villes d'un travail minutieux d'étude et de repérage des lieux qui « ont du sens », qui participent de l'histoire urbaine. Les PLU intègrent cette dimension souvent avec bonheur, en offrant la possibilité aux collectivités locales d'être acteurs de la patrimonialisation de leur territoire et d'intégrer cette histoire urbaine dans les projets d'aménagement.

La patrimonialisation fait en ce sens entrer les espaces urbains dans un cercle vertueux dans lequel le tourisme urbain est aussi partie prenante : le patrimoine mis en valeur invite le tourisme qui, à son tour, est demandeur de lieux patrimoniaux réhabilités et re-qualifiés.

L'aménagement des espaces urbains sert de révélateur de leurs qualités et participe de la découverte patrimoniale. L'inscription des quais de la Garonne à Bordeaux au patrimoine

mondial de l'Unesco a reposé également sur un travail approfondi, fait préalablement, sur la requalification des berges, la reconquête du front portuaire, la restauration des façades prestigieuses, la reconfiguration des espaces publics et des cheminements.

### **Esthétisation, poésie urbaine et aménagement**

La redécouverte et valorisation des patrimoines urbains se sont accompagnées d'une nouvelle approche de l'esthétique urbaine. Les villes ont connu des mutations profondes au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Conçues dans les années 1960 pour répondre essentiellement à des impératifs de production, dominées dans leur conception par un fonctionnalisme simpliste et par un zonage rigoureux, elles sont aujourd'hui guidées par la volonté d'assurer en leur sein la pratique de nouveaux plaisirs urbains.

Le caractère festif devient ainsi une composante essentielle de la manière de *faire* et de *vivre* la ville. Comme Guy Burgel l'a souligné, il ne s'agit pas seulement des loisirs dans la ville, mais de la cité du loisir, de la ville qui, elle-même, devient divertissement. Les grands enjeux des dernières décennies ont été festifs et culturels (Guy Burgel, 1993). Une bonne partie de la ville contemporaine est construite pour satisfaire les besoins des citoyens pour plus d'urbanité, plus de convivialité, plus de rencontres.

Les aménagements urbains offrent des espaces qui invitent à découvrir et à pratiquer la ville différemment : par le jeu, par l'interaction, voire par un nouveau rapport quasi performatif à l'espace urbain. Des aménagements innovants ont vu le jour, tels que le « miroir d'eau », œuvre de Michel Corajoux à Bordeaux, qui joue en ce sens un rôle nouveau dans l'espace urbain, loin de la présence statique de la fontaine des jardins publiques : il ne relève pas du registre de l'ornement, mais il s'offre aux publics – locaux, de passage, touristiques - comme une autre possibilité d'entrer en jeu et en interaction avec la ville. Il fait partie de ces lieux poétiques, qui invitent le public à imaginer et à produire son propre rapport à la ville.

### **La politique des grands équipements**

Les grands équipements (sportifs, muséaux, culturels plus généralement) et leurs architectures « iconiques » sont utilisés comme une des stratégies mobilisées par les acteurs locaux pour re-qualifier des zones urbaines, pour attirer l'attention internationale (marketing territorial) ou pour stimuler le tourisme.

Le musée Guggenheim à Bilbao, un des premiers exemples d'architecture emblématique, a inauguré l'ère de la « *starchitecture* » internationale et a créé des émules dans les villes autour du globe. Plus généralement, le recours à une forme architecturale étonnante, à une échelle de bâtiment impressionnante, à des matériaux inédits ou à un concept original, a été utilisé par des décideurs locaux comme une « locomotive » urbaine susceptible d'impulser des dynamiques urbaines sur le territoire de son implantation.

La politique des « grands équipements » iconiques a en effet des impacts urbains et touristiques certains.

Urbains tout d'abord : leur implantation présuppose un travail d'aménagement préparatoire destiné à faciliter l'insertion de l'équipement dans son territoire d'accueil ; elle implique de redessiner les axes de desserte, de concevoir de nouveaux moyens de transport en commun, de re-qualifier les abords... Une fois installé, le grand équipement fonctionne souvent comme un formidable levier non seulement pour la réalisation de projets déjà prévus, mais aussi pour le lancement de projets nouveaux, rendus possibles par l'effet catalytique que celui-ci exerce sur son territoire.

Touristiques ensuite : les grands équipements sont visités pour leur contenant (l'architecture), leur contenu (les objets qui y sont exposés), le plus souvent pour les deux. Mais au-delà de la visite du grand équipement lui-même, les mobilités touristiques sont

facilitées par le projet urbain qui a accompagné et qui a suivi la réalisation de celui-ci : le grand équipement contribue au désenclavement des territoires, réellement mais aussi mentalement, les rend praticables, esthétiques, *lisibles*. Les aménagements qui accompagnent sa réalisation contribuent à redonner une cohérence au territoire et de relier entre elles plusieurs autres attractions jusqu'alors déconnectées ou difficilement accessibles.

Le Stade de France a ainsi signifié les débuts de la « mise en tourisme » de son territoire d'implantation. Ainsi, il s'est imposé comme un lieu mythique connu et reconnu à l'échelle locale et à l'échelle mondiale. Il s'est progressivement affirmé comme le moteur actif d'une profonde requalification, économique, social et environnemental de la Plaine Saint-Denis, longtemps considérée comme l'archétype des espaces industriels dont la dégradation semblait devoir rendre vaine toute tentative de réelle reconversion. Il a exercé une influence spectaculaire sur les espaces voisins et son implantation a bouleversé le milieu d'insertion en l'élevant au niveau des lieux communicants les plus performants.

### **Grands événements et fabrique d'espace urbain**

Faire voir la ville par l'événement, c'est un stratagème de plus en plus utilisé par les acteurs locaux. Les fêtes, festivals, événements culturels, judicieusement localisés dans des quartiers difficiles, dans des zones à aménager ou à développer, dans des territoires à articuler et à mettre en cohérence, fonctionnent souvent comme des catalyseurs qui permettent de les désenclaver ou de sensibiliser le public avant une opération d'aménagement « en dur ».

Le potentiel de l'éphémère et de l'événement est considérable. L'événement induit une interrogation sur les potentialités d'usage d'un lieu et en permet une lecture différente.

Les événements peuvent mettre sous les feux des projecteurs des lieux qui étaient auparavant socialement, culturellement ou économiquement marginaux. Cette revalorisation relève de plusieurs attitudes ou raisons : être liée à l'approche artistique, dans laquelle la (re)découverte du lieu fait partie du projet artistique (le lieu en tant que support de l'oeuvre) ; relever ensuite d'une volonté délibérée de montrer (ou démontrer) la « valeur » d'un lieu (esthétique, patrimoniale, sociale) ; faire finalement partie d'une opération de réévaluation économique et foncière, attirer l'attention à des fins ultimes d'aménagement.

Les stratégies événementielles répondent à un besoin d'animation de l'espace public. Les acteurs locaux investissent de plus en plus le rôle « d'entrepreneur d'ambiance ». Mais les événements culturels et festifs sont aussi censés apporter un complément d'âme et d'ambiance aux espaces publics désertés par les populations urbaines et faire venir les touristes. Ils contribuent à créer de la sociabilité, conforter le lien social, faire travailler des solidarités urbaines ; ils jouent sur le plan du « paraître » tout en revêtant une mission sociale, voire thérapeutique. Ils jouent le rôle du médiateur des opérations urbaines et d'aménagement. Ils servent de révélateur, ils montrent, ils expliquent. Ils créent aussi des plus-values (réelles, mais surtout symboliques) et ils facilitent les aménagements de certaines portions de l'espace urbain. Ils deviennent un élément nécessaire des stratégies de développement d'image de marque.

En imposant des échéances incontournables – le *jour J de l'événement* – ils catalysent la prise des décisions et imposent ses temporalités au projet urbain. En fonction de leur taille et importance, les événements invitent effectivement le jour de leur inauguration des centaines, des milliers ou des millions des visiteurs et interdisent ainsi tout retard de chantier, tout délai de livraison.

L'exemple des événements organisés à Nantes par la troupe Royal de Luxe sont révélateurs des synergies entre culture, tourisme et projet urbain. Les spectacles proposés par la compagnie permettent de capitaliser, à chaque spectacle, sur le passé urbain et culturel de la ville. Les apparitions renouvelées des marionnettes géantes qui investissent les espaces

urbains, sont fondatrices de récits urbains qui se nourrissent de la ville et qui nourrissent en retour le projet urbain. Dans le cas des Machines de l'Île, un montage innovant a permis d'intégrer les œuvres d'art (les machines telles que l'Eléphant, pièce maîtresse du dispositif), dans la politique touristique de la ville.

Ce qu'on qualifie, souvent trop rapidement, de « politique de l'éphémère » laisse en effet le plus souvent des traces durables qui marquent le vécu et l'imaginaire urbains. Ces questions sont intrinsèquement liées au projet urbain – par les décisions de localisation, d'articulation avec les autres équipements de la ville, par la manière dont elles rendent lisibles des parcours dans la ville, par le travail qu'elles opèrent également sur l'imaginaire urbain. Les échelles d'intervention peuvent quant à elles être diverses : ainsi, le lancement de l'Estuaire 2007-2011 a permis de passer de l'échelle urbaine à l'échelle métropolitaine. Pérennes ou éphémères, les œuvres d'art disséminées le long de l'Estuaire Nantes-Saint Nazaire contribuent à produire l'imaginaire métropolitain, à donner sens à une construction territoriale encore assez abstraite, à interpréter et à médiatiser les projets en cours ou à venir.

### **En guise de conclusion**

Les espaces urbains ne sont ni des stations ni des enclaves touristiques. Ils font coexister des publics différents qui pratiquent souvent les mêmes équipements, mais de manière différenciée. Portant sur des lieux de croisement et d'échange par excellence, l'aménagement des espaces urbains implique la compréhension et l'intégration de cette polyvalence.

En effet, même dans les quartiers les plus « touristifiés », peu de lieux sont à l'usage *exclusif* des publics touristiques. Inversement, les conditions de l'appropriation touristique des espaces urbains ne sont pas limitées aux réalisations touristiques. Le tourisme (à la fois les acteurs du tourisme et les touristes) s'approprie souvent les projets d'aménagement urbain avec plus ou moins de facilité.

Le tourisme dans la ville pose ainsi *in fine*, une question essentielle en rapport avec l'aménagement : celle de la possible appropriation touristique d'espaces conçus non pas comme une enclave réservée aux touristes, mais pour d'autres fonctions. Les enquêtes semblent confirmer que la première pratique privilégiée par le tourisme est la déambulation et la balade dans la ville. Ce sont les espaces urbains denses qui sont ainsi « consommés » touristiquement.

Rappelons en conclusion que le rapport entre aménagement et « mise en tourisme » des territoires urbains est bien plus complexe que la lecture des lieux emblématiques dans lesquels se concentre la fréquentation touristique. Dans le cas de Bilbao, les analyses soulignent le fait que le musée Guggenheim, une des plus belles réussites touristiques de la fin du XXe siècle, n'a vu le jour qu'après une longue série de projets d'aménagement de berges, de requalification de friches industrielles, d'assainissement et de dépollution de terrains industriels et de la Bilbao Ria, de redéfinition d'espaces publics, de mise en place de nouveaux moyens de transport... Ces aménagements ont certes été moins photogéniques que l'architecture tant admirée de Franck Gehry. Mais celle-ci n'aurait jamais fait son effet si le territoire de son implantation n'avait été reconfiguré par les aménageurs de manière aussi globale et cohérente.

### **Groupe de travail conduit par :**

Hervé Dupont, EPA Plaine de France ; Bertrand Ousset, EPAMarne-EPAFrance ; Jean-William Souffront, SEMAEST.

**Consultante :** Maria Gravari-Barbas, enseignante à Paris 1.

## **ATELIER C**

### **les grands territoires : beaucoup d'acteurs, peu de projets** **Synthèse des travaux préparatoires:**

*Ville diffuse, ville hors la ville, « entre-ville » ... ces territoires hybrides se sont développés autour et entre les villes. C'est dans cette ville invisible et sans nom que se situent les grands enjeux de l'urbanisme et des villes à venir. Comment agir sur ces grands territoires ?<sup>1</sup> Leur organisation est à l'ordre du jour, plus qu'elle ne l'a jamais été, car ils pâtissent de la triple crise financière, sociale et environnementale, notamment énergétique. Alors que se multiplient les projets territoriaux à ces échelles, chez nos voisins européens, mais aussi avec la démarche initiée pour le Grand Paris, il s'agit désormais d'explorer les méthodes pour mettre en œuvre de véritables scénarios d'aménagement et des partenariats efficaces pour ces grands territoires en déficit d'images.*

La dynamique de développement des grands territoires est le fait de nombreux acteurs non coordonnés qui investissent l'espace selon leurs intérêts et logiques propres. Il s'agit le plus souvent de « producteurs » d'objets (boîtes commerciales, lotissements, logistique, etc.), de franchises, notamment en termes de centres commerciaux, mais aussi de zones industrielles, de lotissements, etc. Ce qui produit un urbanisme de secteur bien décrit dans « la ville franchisée »<sup>2</sup> et plus récemment dénoncé par Télérama : « Halte à la France moche ! ».

L'enjeu pour les aménageurs est d'ampleur, l'actualité du sujet ne faisant plus question comme en témoigne la consultation du Grand Paris, mais aussi des démarches à grande échelle menées par l'agglomération de Reims, l'Estuaire de la Loire et bien d'autres initiatives, analysées par le groupe de travail « Grands territoires » du Club (les Régionales des Landers allemands où l'emboîtement d'opérations successives finit par s'ancrer dans une sorte de conscience collective, le triangle de Gonesse, la Route de la mer, etc.): toutes témoignent d'une évolution dans l'appréciation des grands territoires et de leurs nécessaires mutations.

La réforme territoriale viendra sans doute renforcer cette prise de conscience qu'il faudra, plus que jamais, doter d'une vision à grande échelle de l'avenir des grands territoires urbanisés ou en cours d'urbanisation.

Par ailleurs, les enjeux du développement durable interrogent fortement la capacité à penser le territoire à grande échelle, celle à laquelle se posent les questions touchant à la durabilité, celles aussi où elles peuvent être traitées ; à défaut, l'action urbaine restera en deçà de l'échelle souhaitable.

Les aménageurs sont très absents de cette échelle d'intervention et rien, hormis l'expérience de l'Emscher Park dans la Rhur, ne montre de réelles avancées sur l'organisation d'une future maîtrise d'ouvrage susceptible de mettre en œuvre les visions territoriales qui sont en cours d'élaboration. Il s'agira sans doute de poser des jalons sur les grands territoires en assurant la promotion des opérations de taille raisonnable pour un seul aménageur, c'est-à-dire n'excédant pas 3 à 400 hectares. Mais ceci ne prendra sens qu'au regard de la constitution de structures *ad hoc* dédiées à ces projets ; structures qui font défaut à ce jour. Et ce, d'autant plus qu'un portage politique s'impose dans la durée et aux différentes échelles. Peu d'expériences montrent la voie à l'heure actuelle, ce qui milite plus que jamais pour la création d'opérations pilotes qui serviraient de guide aux savoirs en cours de constitution.

---

1 Agir sur les grands territoires, Ariella Masbounji, David Mangin, éditions le Moniteur, collection Ville-Aménagement, 160p., 2009

2 La ville franchisée, David Mangin, éditions de la Villette, Paris, 2004.

Le groupe de travail a exploré, de 2003 à ce jour, les scénarios d'aménagement selon une série de thématiques parmi lesquelles l'agriculture, les transports, les infrastructures, le commerce, les zones industrielles, la logistique, sans oublier l'habitat et les objets techniques étudiés par d'autres groupes de travail. Il apparaît, au travers des projets pionniers étudiés en France et ailleurs en Europe, et sur les pistes ouvertes par la consultation du Grand Paris, que, pour échapper à la logique sectorielle ou de mono produit, une véritable vision politique est nécessaire ; qui veille à entremêler les programmes, avec une attention permanente à la qualité urbaine et architecturale, au rapport à la nature, aux valeurs d'usages, aux aménités.

Progresser dans le diagnostic de production des grands territoires permet de proposer des modes d'intervention, qui, s'ils sont toujours spécifiques, peuvent utilement s'inspirer d'un effort de modélisation issu de la capitalisation des expériences repérées. Il s'agit alors, selon les termes de l'architecte-urbaniste David Mangin, de « *passer du produit au projet* » en prenant appui sur ces énergies, ces investissements et ces acteurs qui n'œuvrent habituellement pas en faveur du projet urbain, pour progresser ensemble et fabriquer de l'urbain.

On s'efforcera de faire preuve d'un « *optimisme méthodologique* » pour retourner les forces actuellement contraires dans le sens de projets d'aménité urbaine. Par exemple, faire d'un centre commercial un levier d'urbanité pour fabriquer un quartier et pas l'inverse, passer d'un complexe aéroportuaire à un corridor aéroportuaire pour intégrer l'infrastructure à la métropole, faire en sorte que chaque gare devienne une centralité, donner une visibilité à l'agriculture qui a droit de cité au sein d'une métropole verte... Cela implique du pragmatisme comme un art de saisir le moment opportun pour créer un levier pour l'action, avec une prise en compte des logiques professionnelles et financières à l'œuvre, un niveau de gouvernance adapté à l'échelle du projet.

Pourtant ces évidences demeurent éloignées des pratiques. Rappelons quelques principes essentiels :

- ne pas opposer plan et projet, lequel devrait s'appuyer sur une planification stratégique et en même temps la nourrir en veillant aux relations entre échelles et temporalités de projets ;
- faire des allers et retours entre la stratégie, qui donne des idées de projets, et les projets concrets qui donnent forme progressivement à une stratégie ;
- élaborer les projets à la bonne échelle de territoire et de gouvernance correspondante afin de mobiliser efficacement des aménageurs pour les mettre en œuvre. Sur ce registre, le Club invite à créer les projets laboratoires indispensables pour tester un savoir et des méthodes encore balbutiants et constituer des opérations de référence qui n'ont pas pour vocation de servir de modèles, mais pour nourrir les projets ;
- faire jouer une coopération des acteurs au profit de projets volontaristes sur ces grands territoires en croisant constamment contexte, concepts, projets, méthodes et gouvernance ;
- partir des opportunités, penser la mutabilité, exploiter les richesses de l'hétérogénéité, s'appuyer sur la géographie, l'eau, le paysage, le déjà-là ;
- faire d'une infrastructure, une opportunité de remise à plat du jeu des acteurs (stratégies commerciales, transports, logistique, gouvernance) autour d'un axe structurant paysager, vecteur de mobilités, à l'instar de la « Route de la mer », à Montpellier ou de la route de l'aéroport de Mathis Gueller ;
- mettre en œuvre des méthodes de projet et de mise en œuvre qui doivent croiser des questionnements inédits à ce jour relevant notamment des problématiques de développement durable et d'économie des moyens pour un maximum d'efficacité ;
- ne pas poser la question de l'organisation politique et de la maîtrise d'ouvrage comme préalable à l'action, et permettre aux initiatives de se développer en



acceptant des formes provisoires d'organisation, hors des cadres normalisés, qui ne soient pas de l'ordre de l'institution traditionnelle, mais structurées en fonction de leur objectif.

## **Collaborer avec les acteurs majeurs de ces territoires**

L'accent principal des réflexions menées par le groupe de travail, et l'hypothèse qui les porte, concernent la capacité des collectivités locales et des aménageurs à entreprendre, non seulement une concertation, mais un travail de co-production avec les principaux acteurs qui, jusqu'alors, s'implantaient dans ces territoires pour leur disponibilité, la facilité d'implantation et les avantages économiques qu'ils offraient. Sans ces forces-là, il est hors des moyens publics d'être efficaces dans l'action de régénération urbaine souhaitée à ces échelles territoriales amples. Il s'agit donc de construire des stratégies *gagnant-gagnant* sans lesquelles les comportements égoïstes des acteurs ont peu de chances de changer. Certes, le contexte de raréfaction des ressources énergétiques et la mise en œuvre des politiques publiques liées au risque climatique peuvent y contribuer, mais il est urgent de recomposer l'étalement urbain déjà-là et d'assurer un fonctionnement différent en termes de transports, de polycentralités, etc.

## **Les thématiques abordées**

L'étude de chacun des thèmes – commerce, agriculture urbaine, transports, logistique, aéroports, eau – a permis d'appréhender les enjeux à l'œuvre. Les réflexions engagées montrent à quel point les dynamiques insufflées par chaque thématique imposent aux aménageurs d'avoir une vision globale : il s'agit de dépasser les cloisonnements opérationnels qui se créent du fait des logiques et temporalités différentes et parfois divergentes des différents acteurs du territoire et de les faire converger au profit d'une logique de projet.

### ***1/ des centres commerciaux germes de quartiers pour la ville de demain***

**Le commerce ne fabrique pas, à lui seul, la structuration de la ville territoire, mais il en est un acteur essentiel.** Lieu de conjonction de mobilités, le commerce est sans doute le thème où l'aménagement des grands territoires est le plus complexe par son impact majeur sur l'organisation des espaces.

De zones monofonctionnelles, on progresse vers des opérations mixtes mêlant logements, bureaux, transports... Pour autant, au-delà d'une mixité de fonctions, la volonté de créer de véritables morceaux de ville doit émaner d'une commande politique forte, d'un indispensable changement dans l'approche des enseignes et des opérateurs et d'un dialogue permanent. Au-delà des interactions traditionnellement fortes entre commerce et transport et au regard des évolutions de modes de vie (développement du e-commerce, services...), il faut s'interroger sur un nouveau concept de projet de ville lié aux centralités commerciales : quelles densités ? quelles mixités ? quels seuils ? quels échanges économiques, sociaux, culturels, etc. ?

Plusieurs questionnements peuvent être posés pour appréhender les « projets commerciaux » :

- le projet permet-il de faire de ces « territoires » des éléments de la ville ?
- la vision de l'opérateur/l'aménageur permet-elle de générer un véritable projet de quartier ?
- quelle « restructuration ou création intégrée », c'est-à-dire quelle multifonctionnalité (commerces, logements, équipements, transports...), quels partenariats pour quels objectifs de mixité ?

L'évolution des centres commerciaux de périphérie pose de nombreuses questions urbaines (liens avec la ville, qualité des espaces et des constructions, isolats urbains, usage immodéré de l'automobile, ...). **L'enjeu majeur actuel est de fédérer les acteurs du commerce et de la grande distribution, les aménageurs et les concepteurs urbains autour d'une nouvelle échelle de projet et d'une réflexion globale pouvant servir chacune des parties.**

A Montpellier, avec le projet « Route de la mer », la SERM joue un rôle-clé pour défendre une stratégie territoriale, accompagner le projet dès l'amont et le suivre dans la durée. Le concepteur, Bernard Reichen, propose une conception urbaine claire - prendre comme point de départ la ville et le projet urbain - et identifie des facteurs de succès à relever : ne pas manquer les effets de seuils (environnement, déplacements, foncier), considérer l'importance primordiale de la commande politique afin d'éviter la juxtaposition de programmes indépendants (passer d'un urbanisme de masses à un urbanisme de ville), mettre en œuvre un urbanisme « de cliquets » où chaque étape de la procédure doit être validée avant d'aller plus loin, s'assurer de la volonté de l'enseigne commerciale. Dans le cas présent, *Immochan* paraît s'engager dans un **changement d'approche** : difficulté au départ à appréhender des programmes multifonctionnels, nécessité de réinventer un fonctionnement commercial et urbain (retour au sol, suppression des halls climatisés au profit des galeries à l'air libre et sur rue, superposition des niveaux et des fonctions, mutualisation des parkings).

Pour sa part, l'opération de rue commerçante au cœur de la ZAC Andromède à Blagnac, donne à voir un montage innovant : afin de garantir une cohérence d'ensemble, une harmonisation des façades et une gestion unifiée des 6000 m<sup>2</sup> de commerces, tous les pieds d'immeubles seront vendus à une foncière unique, éventuellement après une phase de portage par l'aménageur. La spécificité de cette création de structure commerciale à ciel ouvert par rapport aux autres opérations classiques réside dans l'intérêt grandissant des investisseurs pour ce type de montage. A côté de là, la restructuration du centre commercial Leclerc montre qu'à l'appui d'une densification résidentielle du site, de l'arrivée d'un TCSP et de la construction d'un parking silo, il est possible de **faire évoluer un centre commercial vers davantage d'urbanité.**

Par ailleurs, lors d'un travail mené sur le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg, David Mangin part d'une question de circulation automobile et piétonne pour proposer de retourner les « boîtes » du côté du canal. Petit à petit, la question plus générale de la restructuration du site et de la voie d'entrée dans Strasbourg s'est posée. La discussion a été portée ensuite à l'échelle métropolitaine, en évoquant l'idée de l'implantation d'un grand stade et en posant la question du logement.

Les friches industrielles, très malléables, ont permis de développer la ville moderne, de changer la notion de patrimoine. « *Il faudrait créer de grandes friches commerciales plutôt que d'engager des opérations de réparation vouées à l'échec* » propose Bernard Reichen faisant l'éloge de **la friche comme étape de la recomposition urbaine.**

## **2/ l'agriculture, une composante de la fabrication d'une imbrication ville-nature**

L'opposition ville-agriculture tend à se réduire. Cette dernière est apparue dans divers projets comme un acteur de la ville suivant une prise de conscience croissante de l'utilité publique de la production agricole et des enjeux de l'agriculture urbaine en termes de développement durable.

Le paysagiste Michel Desvigne, constamment en quête de situations particulières offrant l'opportunité d'inventer de nouveaux projets, se bat contre la tentation de créer une ceinture

verte entre le monde urbain et celui de la campagne; il préfère **installer une porosité**. A Cergy-Pontoise, une agglomération de 200 000 habitants appelée à se développer, ses principes d'intervention consistent à **redessiner le grand paysage afin d'y définir les espaces constructibles et leur insertion dans le territoire**. L'agriculture joue un rôle essentiel à cet effet car ces espaces, du fait de leur dimension, ne peuvent se maintenir qu'en présence d'activité agricole. Personne ne pourrait entretenir de tels parcs.

Face au constat d'une confrontation pauvre et brutale entre périphérie bâtie et champs, Michel Desvigne utilise la notion de « camp », évoquant l'image du grillage qui sépare le pavillonnaire du désert agricole, sans aucun espace public permettant d'accéder à la campagne. L'objectif du plan est de constituer une ossature, une charpente au grand paysage, en préemptant des limites pour installer des transitions entre prés communs, vergers, cordons boisés, potagers. Ces espaces seront traversés par des réseaux de chemins au sein desquels s'inséreront les développements urbains futurs. En modifiant la taille des parcelles agricoles, Michel Desvigne insiste sur le nécessaire accompagnement de la transformation des pratiques agricoles, en veillant à ne pas complexifier le travail des agriculteurs. Ainsi propose-t-il d'installer, dans une Boucle de l'Oise, une lagune pour accueillir des activités nautiques : la conversion d'une carrière délaissée permet de construire et de financer le projet. Un développement relié à celui de maraîchages par de jeunes exploitants, donnant lieu à des sortes d'espaces publics où se mélangent les pratiques urbaines (chemins, loisirs nautiques, production horticole et maraîchère). Pour avancer dans cette démarche, il est nécessaire d'inventer d'autres pratiques que celles des lotissements actuels, d'amorcer une métamorphose de ce qui se passe autour d'un vide identifié et qualifié. L'invention d'une agriculture alternative devrait permettre de **trouver de nouveaux moyens pour enfin relier le système agricole au système urbain. Il ne s'agit pas d'installer une nouvelle limite, mais un paysage autour de la ville, un nouveau tissu**.

Pour le projet mis en œuvre par la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne, l'acte fondateur de l'évolution de ce territoire a été la mise en commun de la politique agricole matérialisée par une Charte agricole de 1992 entre la Ville d'**Aubagne**, les agriculteurs et les organismes consulaires. Cela a permis de **positionner l'activité agricole comme une activité à part entière en intégrant ses deux dimensions, économique et urbaine** et de contrer des dynamiques foncières qui allaient à l'encontre de la valorisation de l'agriculture. La création de ZAC commerciales publiques, concédée à la SEM d'aménagement du Pays d'Aubagne, a permis de rendre lisibles des accords entre le groupe Auchan, la ville et les agriculteurs sur le terrain : aménagement hydraulique s'intégrant dans le dispositif agricole, création d'une lisière physique.

La problématique du foncier est ici primordiale. Les objectifs du propriétaire doivent être en adéquation avec l'intérêt général que représente le maintien d'une activité agricole viable. L'aménageur peut dès lors accompagner la redynamisation d'une profession, la difficile mutation économique des exploitations dans une approche à la fois de préservation des espaces et de construction. Il s'agit d'une véritable transformation du paysage pour renforcer la viabilité économique des projets et la maîtrise d'espaces complexes, multi-usages.

### **3/ mobilités et ville diffuse, habiter l'infrastructure de transports**

« *La ville en bas de chez soi, la métropole au bout du tramway* », tel est le slogan de Montpellier pour développer son projet de tramway. L'idée est d'articuler le grand territoire avec la ville de proximité et de donner une accessibilité renforcée et donc davantage de territoire aux habitants de la ville. **L'arrivée des gares dans des territoires diffus vient impulser de nouvelles mutations urbaines**. De ce point de vue, le projet de la « Route de

la mer » est exemplaire puisque, grâce à l'implantation d'une nouvelle gare, il permet d'inventer un nouveau morceau de ville, mêlant commerces, bureaux et logements, autour de la transformation d'une zone commerciale en périphérie.

Philippe Gasser, ingénieur transports au bureau CITEC à Genève, présente la gare des Grisons (Tessin Suisse) comme un élément fort d'organisation de l'espace au service des déplacements. Les flux ont été optimisés par l'installation d'une simple plateforme au dessus de la gare pour accueillir la gare routière, lieu de départ et d'arrivée des bus départementaux. Sur les côtés de la gare, le travail sur les accès permet de transiter aisément vers les transports davantage urbains : trams-trains et bus urbains. La construction de cette infrastructure a été possible grâce à l'action de Chemins de Fer Suisses/CFF qui, dès 1998, ont identifié cette friche industrielle à valoriser. **En quelques années, la gare enrichie de sa plateforme a émergé de la friche et permis de créer une véritable centralité urbaine.**

La première force du tram-train, souligne le paysagiste Alfred Peter, est d'aller au-delà du monde administratif bien préparé au transport urbain des grandes villes, pour faire déborder la culture de l'urbanité dans les petites villes alentour. Un travail sur la porosité de l'urbain et la qualité des espaces publics accompagne les projets de tram-train, comme en témoignent le cas local de la gare de Molsheim et le cas plus vaste du territoire dijonnais. **Plus qu'un chapelet de villes, vision promue par les TER, le tram-train fait pénétrer l'urbain dans le territoire et donne naissance à un continuum de villes organisées autour de ce nouveau mode de déplacement.**

**Il s'agit de penser le développement des transports en lien avec les processus de mutation des tissus urbains qu'ils irriguent (des corridors d'intensification urbaine).** Le projet de transport doit être un levier de développement : il doit permettre d'anticiper les mutations à venir et être un véritable outil d'aide à la négociation pour impulser de nouvelles dynamiques d'aménagement entre acteurs publics et privés.

Dans le même esprit, pour le projet de « **Régionale** »<sup>3</sup> en Allemagne, l'agence TER s'appuie sur la redécouverte d'une route pour révéler le territoire, sa géographie, et en dessiner un parkway du XXI<sup>e</sup> siècle. Favorisant une nouvelle lecture de l'identité de ce territoire, ce projet permet aux élus de se repositionner, de reformuler leurs objectifs à une nouvelle échelle, en interactions avec des éléments plus larges de la géographie, de la gestion des eaux. Ce projet est exemplaire du point de vue de la gouvernance qu'il permet de créer. Grâce à un mode de sélection permettant de donner un label grand territoire à certains projets obtenant des financements, des opérations symboliques sont développées à partir d'un projet politique commun fédérateur.

#### **4/ logistique et valorisation des opportunités pour une évolution urbaine des grands territoires**

Dans la prise en compte de la circulation des biens et des hommes pour organiser le territoire, la question du lien entre les marchandises, les productions matérielles et les services se pose. On observe aujourd'hui un **accroissement des distances pour servir les**

---

3 La présentation des **Régionale, en Allemagne, dans le Land de Westphalie-Nord Rhénanie** par Ursula Stein et Henri Bava de l'agence TER a permis de présenter une méthode interactive qui s'appuie sur le questionnement collectif de projets locaux dont les enjeux répondent à des problématiques territoriales plus larges. L'idée est ici de construire une vision politique partagée des objectifs à mettre en œuvre collectivement sur des lieux précis qui sont d'utilité territoriale. Cela permet de fédérer les élus autour de projets qui transcendent les positions politiques ou techniques de chacune des acteurs, ainsi que les périmètres institutionnels et administratifs habituels. De ce point de vue, le concepteur est déterminant car il permet de projeter le territoire dans le temps et l'espace en jouant sur des modes de représentations inédits qui *permettent* de provoquer et faire réagir les acteurs sur d'autres réflexions que celles qu'ils ont l'habitude de traiter.

**clients. La question du maillage territorial par des unités logistiques devient dès lors primordiale.** Entre de gros objets multimodaux et le dernier kilomètre de livraison, il existe une multitude de ruptures de charges faites d'externalités que personne ne prend en compte. En Allemagne, on a imaginé des sortes de grosses boîtes aux lettres collectives disposées sur l'espace public de sorte que chaque habitant en ait une à moins de 500 m de son habitation et puisse y trouver ses colis volumineux et d'autres services (timbres, distributeurs...).

Mais, alors qu'il faut trouver des sites stratégiques pour concentrer les marchandises et des alimenter des aires de chalandises de plus en plus grandes, on observe une grande fragmentation des acteurs. Il s'agit donc aujourd'hui **d'innover dans les formes d'échanges à inventer pour adapter la ville territoire à l'évolution des modes de vie et considérer les espaces de la logistique comme les nouveaux lieux de l'échange et du commerce.** L'architecte Mathis Güller le montre dans son projet pour le Triangle de Gonesse, l'aéroport de Roissy, l'un des trois grands hubs mondiaux de la logistique. qui connaît une croissance très forte des activités . Des show rooms de démonstration et d'essai, vitrines des innovations technologiques, se mettent en place pour connecter directement les espaces de stockages aux espaces de vente. L'idée est alors de **développer les capacités d'interfaces entre immobilier et transport, entre logistique et entreprise, entre valorisation foncière et optimisation des services.** Dans ce projet, de nouvelles cohabitations entre l'activité logistique et d'autres activités sont créées autour de l'invention d'une ville aéroport entre le Bourget et Roissy.

#### ***D'autres expériences et thèmes ont été abordés***

L'analyse du projet de territoire réalisé sur l'Opération d'Intérêt National **Seine Aval** et présentée par Nicolas Samsoen, Antoine Grumbach, Frédéric Bonnet et Finn Geipel a mis en évidence la construction d'une stratégie de transformation du territoire à travers des projets amples intégrant des projets urbains localisés de nature à modifier l'attractivité et le fonctionnement du territoire. **L'idée est d'identifier des situations particulières, de les mettre en exergue et de travailler sur leurs singularités pour les transformer en lien avec les entités territoriales qui fondent l'organisation globale.** Ce projet a permis de révéler les deux milieux qui constituent ce territoire, se frôlent, se juxtaposent et s'opposent parfois et de les intégrer dans les projets plus locaux : d'abord la ville fleuve, puis le fleuve nature en lien avec de vaste emprises inondables, liées à une biodiversité très riche et des emprises agricoles. Ce projet a voulu être le fruit d'un véritable processus collectif de co-conception avec les maires.

Seront également étudiés ultérieurement le rôle de l'eau et de l'énergie comme leviers pour recomposer les grands territoires.

### **Quelques idées-forces à retenir**

- **l'échelle considérée : une échelle de réflexion pertinente pour élargir le regard et éviter de juxtaposer des opérations qui vont se révéler incohérentes.** Au-delà d'un développement qui se construit au gré des opportunités foncières, il s'agit **d'inventer de nouvelles synergies entre opérations**, une autre échelle de projet qui ne correspond pas nécessairement à une échelle d'intervention : le grand territoire pour définir un cadre de référence et des opérations plus ponctuelles qui peuvent en émerger.
- **Grands territoires et gouvernance** : l'enjeu est **d'assurer la gouvernance à long terme** d'une opération dans laquelle intervient de fait une multi-gouvernance. Le télescopage des échelles d'intervention peut conduire à la perte de la vision globale initiale. Par exemple, si le projet est d'initiative communautaire, ce sont les maires qui pilotent en dernier ressort l'urbanisme opérationnel. En matière de transports également, non seulement les élus n'ont pas de prise sur le schéma directeur des transports, mais en plus les gares ne sont pas tenues de mener des actions d'aménagement urbain.
- **Opérationnalité et suivi** : le suivi des opérations et de la déclinaison locale des actions stratégiques est essentiel pour s'assurer de la qualité des réalisations et de la cohérence des politiques menées. **L'aménageur joue ici tout son rôle comme garant de la vision globale et moteur de la déclinaison locale.**
- **La transversalité des approches et la mise en place de partenariat entre les acteurs: c'est une clé de la réussite des projets. Ne plus considérer l'agriculture urbaine comme une variable d'ajustement, intégrer les transports comme éléments structurants des aménagements, inventer les nouvelles synergies commerciales sans fragmentation des espaces, impulser un dialogue permanent entre les acteurs..., tels sont les enjeux de la ville durable et la force que la notion de grands territoires, dépassant les logiques institutionnelles et la confrontation des temps, peut insuffler.**

### **Groupe de travail conduit par :**

Ariella Masbounji, DGALN ; Eric Bérard, ancien directeur de la SERMontpellier ; Alain Garès, directeur général du développement urbain du Grand Toulouse.

**Consultants** : Alexandre Bouton, Urban Act ; François Montjal, Alphaville, Jean Audouin, Urbi&Urbi.

## **ATELIER D**

### ***le malaise des banlieues est-il soluble dans la rénovation urbaine ?***

#### **Synthèse des travaux préparatoires**

### **Le PNRU, une belle ambition à la recherche d'un second souffle**

Comparativement aux dispositifs de la politique de la ville de la fin des années 90 qui s'essouffaient progressivement, la création du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) en 2003 a apporté un nouveau souffle de grande ampleur, notamment par le volume des crédits mobilisés et la mise en place d'un nouveau mode opératoire fondé sur l'installation d'une agence dédiée et une contractualisation ciblée et géographiquement centrée sur les quartiers.

Enfantés dans la douleur et critiqués sur le postulat d'une primauté de l'intervention physique au travers de la démolition des bâtiments de tours et barres qui sont la règle de l'organisation urbaine de la majorité des quartiers dits sensibles, le PNRU et son bras droit l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ont progressivement monté en régime pour présenter, sept ans plus tard, un bilan globalement satisfaisant qui appelle aux yeux de la majorité des acteurs de terrain des prolongements et des ajustements fonction des résultats déjà obtenus.

Le bilan des effets positifs du PNRU reste à ce jour encore très empirique et mériterait à l'évidence d'être objectivé par des évaluations rigoureuses et adaptées à la spécificité et à la diversité des quartiers.

Sans prétendre distribuer bons et mauvais points, sans prétendre détenir la vérité sur les modalités de poursuite des dispositifs actuels, les aménageurs souhaitent rendre compte de l'expérience capitalisée des interventions multiples et souvent volontaristes qu'ils ont été amenés à conduire dans le cadre des projets de rénovation urbaine, et apporter ainsi leur contribution à la construction d'une évaluation des effets du PNRU.

Notre conviction est qu'il sera difficile de définir collectivement les lignes directrices de la refonte ou de l'ajustement de l'actuel PNRU, entre les différents acteurs qui impulsent, pilotent, réalisent et gèrent, s'il n'est pas mis en place un dispositif rigoureux d'évaluation des effets de la rénovation urbaine et d'identification de la demande sociale actualisée à l'aune des premiers résultats de cette politique.

### **Le PNRU, un défi collectif...pour les aménageurs aussi...**

#### ***La recherche permanente de la cohérence entre cadres institutionnels et modes opératoires***

Parmi les questions passionnelles qui agitent depuis de nombreuses années les acteurs de la politique de la ville et du renouvellement urbain, celle de la cohérence entre approches institutionnelles et approches opérationnelles est probablement la plus ancienne, et la plus délicate.

Sans surprise, cette interrogation jamais tout à fait résolue est rapidement revenue dans le débat avec la mise en œuvre de la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, et surtout la mise en place de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Toutefois, alors que nombre de rapports avaient été consacrés à l'analyse de l'impact des dispositifs des Grands projets urbains (GPU), puis des Grands projets de ville (GPV) depuis la fin des années 1990, la création de l'ANRU a laissé peu de place à la poursuite de ces réflexions, alors qu'il y avait pourtant beaucoup à apprendre des réussites et des échecs des dispositifs de portage de projet précédemment expérimentés en matière de mise en cohérence entre projets urbains et réalisations des opérations d'aménagement et d'interventions sur le patrimoine bâti de logements sociaux.

**Ce premier péché originel de l'ANRU a du attendre 2005 pour commencer à être rectifié, année où la nouvelle agence a commencé à s'inquiéter du démarrage trop lent de nombreux projets.**

### ***Les aménageurs dans la construction empirique des dispositifs locaux de maîtrise d'ouvrage***

L'un des principes fondateurs de fonctionnement des PRU est fondée, pour l'ANRU, sur la (re)mobilisation des collectivités locales et des élus locaux, instaurés « porteurs de projets ». Les contingences liées à la mise en œuvre des projets ont donc été considérées logiquement comme du ressort local, plutôt que d'une problématique nationale.

Pourtant, l'un des enseignements majeurs des précédents dispositifs de politique de la ville est bien celui de la difficulté à croiser différentes dimensions de l'action publique (dimensions urbaines, sociales et de logement entre autres...) et différents niveaux de compétences, les collectivités ne pouvant elles mêmes, quelque soit leur volontarisme, apporter des réponses durables aux problèmes rencontrés dans leurs quartiers.

A la haute ambition de la rénovation urbaine de dépasser la simple addition d'interventions sur le patrimoine bâti des bailleurs sociaux, et à la hauteur des nouveaux moyens financiers mobilisés et déployés à travers les financements de l'ANRU aurait donc dû répondre une exigence aussi forte des pouvoirs publics en matière d'ingénierie et de stratégies urbaines.

**Les aménageurs, comme une grande partie des acteurs locaux se sont donc rapidement trouvés au cœur des incertitudes liées aux modalités mise en œuvre de projets ambitieux, sans exigences fortes et sans dispositif de soutien et d'accompagnement de la part de l'ANRU.**

### ***Une résolution progressive des contradictions et des péchés originels de l'ANRU***

En 2007, constatant tant l'ambition du PNRU, les difficultés de mise en œuvre que l'implication forte de la plupart de ses membres, le Club Ville Aménagement a créé un groupe de travail destiné à favoriser la clarification des rôles, statuts, et perspectives de travail des aménageurs dans les projets de rénovation urbaine.

L'écheveau initial était en effet quelque peu emmêlé, et les positions de principe difficiles à concilier, du moins en apparence. L'ANRU avait-elle réellement sous-estimé les enjeux liés à la mise en œuvre opérationnelle des projets de rénovation urbaine ? Les aménageurs avaient-ils au contraire fait le nécessaire afin de mieux répondre aux exigences nouvelles posées par les collectivités à travers leurs « projets ANRU », notamment en matière d'évolution des cultures professionnelles, d'intégration des dimensions sociales et culturelles, plus déterminantes encore en rénovation urbaine qu'en renouvellement urbain ?

A l'issue d'une réflexion de fond menée sur près de trois ans, deux enseignements majeurs se dégagent :



- Premièrement, prendre acte des **adaptations progressives** réciproques des aménageurs et de l'ANRU : le « système ANRU » a su produire les ajustements nécessaires à ses péchés originiaux, sans renier ni sacrifier les ambitions initiales et les principes fondateurs d'action ; les aménageurs ont su adapter leur offre de service et trouver la place qui leur revient, principalement celle de la mise en œuvre et la conduite opérationnelle.

- Deuxièmement, constater avec satisfaction que le plupart des projets sont désormais en phase pleinement opérationnelle, mais surtout considérer que **les interrogations sur l'avenir du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) priment désormais largement sur les difficultés de fonctionnement au quotidien entre les porteurs de projet et l'ANRU.**

### **... à la recherche du second souffle**

#### ***Une correction progressive du système... qui amène à promouvoir sa continuité et la poursuite de son adaptation***

Le « système ANRU » a su apporter progressivement des correctifs à ses postures de départ parfois un peu réductrices quant à la dimension aménagement des projets de rénovation urbaine et quant à l'utilité de l'intervention des aménageurs, ce qui a contribué à la création des réelles dynamiques locales de projets. Ce processus d'adaptations réciproques entre l'ANRU et les aménageurs a notamment été confirmé dans le cadre du PNRQAD, avec l'association des aménageurs en amont pour la définition du programme national et de réelles négociations autour de l'élaboration des conventions partenariales et des bilans financiers.

Néanmoins, si le « système ANRU » est apparu **efficace dans des contextes où la maîtrise locale est structurée et bien organisée** (ce qui, de fait, favorise une « utilisation » pertinente des aménageurs et des opérateurs urbains, ...et donc une plus grande efficacité opérationnelle), il apparaît **moins opérant dans des contextes de maîtrises d'ouvrages locales fragiles ou éclatées** : l'effet levier de l'ANRU y a démontré ses limites, notamment en matière de solidarités territoriales pour les relogements et de désenclavement des quartiers.

Géographiquement, ce constat recoupe assez bien les différences entre les grandes agglomérations de province, souvent dotées de dispositifs de maîtrise d'ouvrage bien structurés et garantissant une certaine continuité de l'action publique et la situation particulière de l'agglomération parisienne où la parcellisation des communes génère de nombreuses contraintes et limites à l'efficacité des projets : pas de vision d'ensemble, faible niveau de coordination des acteurs et des partenaires.

Du point de vue des aménageurs, il apparaît donc nécessaire de **promouvoir la consolidation du système ANRU, en continuant à y apporter de nouveaux ajustements et correctifs.**

D'une part parce que le « système ANRU » a **globalement prouvé son efficacité opérationnelle**, d'autre part parce que l'expérience acquise démontre que les processus de fabrication et de transformation urbaines, dont l'aménagement est l'un des outils privilégiés, **doivent s'inscrire dans le long terme** et nécessitent, pour réussir, la réunion de deux conditions indispensables : une maîtrise d'ouvrage ordonnée et stratégique, et des dispositifs d'action ou d'accompagnement publics disposant d'une certaine continuité.

### ***Quelles perspectives pour le PNRU ?***

Le contexte actuel est marqué par un **flagrant manque de perspectives quant à la poursuite du PNRU**, alors même qu'un constat globalement positif peut être porté sur l'efficacité de ce dispositif.

Les aménageurs considèrent, à l'aune du travail de capitalisation réalisé par le groupe de travail et de l'avancement concret des projets sur une majorité des quartiers, que **l'enjeu actuel** se situe moins dans l'amélioration des dispositifs techniques de mise en œuvre des projets que dans **la construction d'une réelle évaluation des effets de la politique de rénovation urbaine**.

Cette évaluation nous paraît être aujourd'hui un **préalable** à la définition des suites à donner à l'actuel PNRU : pour donner un nouveau souffle, il faudra certes remettre de l'essence dans le moteur, mais aussi mesurer le chemin déjà accompli et bien définir quelles sont les nouvelles cibles prioritaires et les nouveaux défis de l'action publique pour les quartiers marginalisés de nos villes et agglomérations.

### ***Quels sont les nouveaux défis pour la rénovation urbaine et les aménageurs ?***

Plus encore qu'à une restitution du travail de capitalisation réalisé ces trois dernières années par le Club, l'atelier des Entretiens de l'aménagement des 25 et 26 mars 2010 doit être l'occasion de confronter les points de vue sur la manière de construire les suites de l'actuel PNRU.

Le débat doit être large et ouvert, comme il se doit sur un sujet aussi complexe et sensible. Comme introduction aux débats des entretiens, et plus largement comme esquisse de grille de dialogue entre les différents acteurs concernés, quelques enjeux apparaissent déterminants :

- **savoir conduire une véritable démarche de mesure des effets de la rénovation urbaine** : ne pas se contenter d'une évaluation de l'outil (l'ANRU), mais se donner les moyens d'apprécier finement, à la bonne échelle et sans recours excessif aux statistiques, les résultats produits par les PRU sur le terrain. Cela suppose probablement la mise en place d'un dispositif d'évaluation qui renouvelle les actuelles pratiques et méthodes de la recherche urbaine.
- **s'interroger sur les liens à construire entre rénovation urbaine et développement urbain durable**, à la fois en termes méthodologiques et opérationnels, pour éviter que les efforts réalisés au travers des PRU ne loupent pas le coche de la « révolution » du développement durable.
- **s'interroger également sur les liens entre l'évolution de la politique nationale de rénovation urbaine et les mutations profondes que va connaître le pays en matière d'organisation territoriale**, notamment à l'échelle des agglomérations.
- **enfin, continuer la capitalisation collective sur les enjeux d'articulation entre maîtrise d'ouvrage politique et conduite de projet** (stratégique et opérationnelle) que les projets de rénovation ont, du point de vue des aménageurs, contribué à faire progresser, notamment en ce qui concerne les territoires aux ressources financières limitées.

Pour répondre à ces nouveaux défis et enjeux, les aménageurs, qui ont su se réconcilier avec la politique nationale de rénovation urbaine après des démarrages délicats, sont prêts à apporter une pleine contribution et s'impliquer de manière volontariste dans la poursuite de tout travail permettant de construire le **nouveau moteur intellectuel, financier et opérationnel** du Programme National de Rénovation Urbaine.

**Méthodologie du groupe de travail : la rénovation urbaine dans les zones sensibles. Quel(s) rôle(s) pour les aménageurs ?**

*Les travaux du Club se sont déroulés dans un contexte tout à fait particulier : longue durée, sur près de deux ans et demi, avec les aménageurs eux-mêmes, et au travers de l'analyse systémique de nombreux projets en cours. Les analyses conduites parallèlement sur l'évolution du rôle de l'ANRU, ou sur l'actualité du PNRU ont également permis de nourrir les travaux.*

*Le rapport de synthèse réalisé à l'issue des travaux du groupe est le fruit d'une production éminemment collective, celle d'aménageurs, d'urbanistes, de directeurs/directrices de projets, qui ont travaillé avec des représentants de l'Etat, des bailleurs sociaux (USH notamment), de la fédération des EPL, de la Caisse des Dépôts, en lien avec l'ANRU, pour mettre en perspective des pratiques opérationnelles avec une organisation institutionnelle et financière, celle de l'ANRU.*

*La démarche s'est appuyée sur les conclusions de précédents cycles de réflexion du Club Ville Aménagement sur la rénovation urbaine. Elle a été alimentée par l'expérience opérationnelle et les propres travaux de recherche des participants au groupe de travail, des animateurs, et du consultant, en matière de politiques urbaines, de politique de la ville et de rénovation urbaine.*

*Les conclusions du groupe de travail se situent au carrefour d'une démarche d'évaluation des politiques publiques, d'une analyse systémique d'un secteur d'activité, et d'une réflexion sur les conditions de transformation concrètes des villes françaises d'aujourd'hui, entre développement urbain et rénovation urbaine.*

*Une quinzaine d'aménageurs ont régulièrement participé aux travaux du groupe et en particulier des représentants de : SERL-Lyon, AFTRP, OPAC 94, SERM-Montpellier, SAEM Euralille, ADDRN-Saint-Nazaire, SERS-Strasbourg, Rouen Seine Aménagement, SEM Rennes Territoires, SAEM Val-de-Seine, Cergy-Pontoise Aménagement.*

*Au total, une dizaine de projets ont fait l'objet d'une analyse détaillée, financière, en termes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, en matière d'aménagement urbain à l'échelle du site et à plus grande échelle. Quatorze autres projets ont fait l'objet d'un examen sur un ou plusieurs sujets ponctuels. Par ailleurs, une enquête auprès des membres du Club au moment du lancement du groupe de travail a permis de réunir des éléments d'analyse qualitatifs et quantitatifs sur trente cinq autres sites.*

*En tenant compte des recoupements entre certains de ces sites, ce sont au total plus de soixante projets ANRU qui ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre du groupe de travail, en privilégiant systématiquement les bilans et analyses effectués par les acteurs de l'aménagement eux-mêmes.*

**Groupe de travail conduit par :**

Vincent Bourjaillat, Mission Région Capitale, et Jean Haentjens, ancien directeur de l'agence de développement nazairienne.

**Consultant :** Nicolas Buchoud, Renaissance urbaine.



## **Synthèse des travaux préparatoires du groupe de travail transversal : *l'aménagement est-il créateur de valeur(s) ?\****

\*Les travaux de ce groupe de travail transversal ont irrigué l'ensemble des ateliers et des séances plénières des 6es Entretiens de l'aménagement.

Le groupe de travail sur la valeur a privilégié les visites de terrain : Rouen (mars 2008), Strasbourg (septembre 2008), Plaine de France (février 2009), Nantes (juillet 2009) et Cergy (novembre 2009).

Le groupe « valeur » a cherché des « modèles » de création de valeurs lors de ses visites, et ce, dans une approche globale non circonscrite au logement. Ainsi, la prise en compte de l'activité (à Plaine de France notamment avec les studios TV, ou à l'Île de Nantes avec les activités créatrices) a fait l'objet de la réflexion, tout comme le commerce comme à Strasbourg ou Rouen (centres commerciaux Rives Etoile ou Saint-Sever, mais aussi Unibail à Luciline).

Dans la plupart des cas, la première marche de création de valeurs n'est pas passée par le logement, mais par l'implantation d'activités (pour les sites ANRU, la logique est différente) : la préfecture déplacée à Saint-Sever (Rouen), le centre commercial UNIBAIL à Luciline (Rouen) ; les cinéma, médiathèque et centre commercial à Rives Etoiles (Strasbourg), les activités tertiaires et images à Plaine de France ; l'animation « Les Machines/Royal de Luxe » à l'Île de Nantes et le RER à Cergy-le-Haut... ouvert le même jour que la livraison des premiers logements.

En fait, cette première marche sur des sites sans valeurs, utilisés pour des activités artisanales, ou polluantes ou commerciales de « bas de gamme » (show room de voitures par exemple), a été de lancer une démarche qui « fasse revenir » des usagers sur le territoire et, en particulier, des usagers locaux pour lesquels le site avait parfois une très mauvaise image (ou pas d'image !).

Le logement arrive, dans ces cas, en second lieu et il est un artisan de la création de la valeur en permettant une animation « 24/24 » ; d'ailleurs des immeubles mélangeant activités/habitat/commerces sont proposés dans ces projets.

Le logement « avant la crise » jouait un rôle de création de valeurs sur ces projets d'aménagement, en apportant notamment une spéculation attendue par l'investisseur ou le ménage qui espère revendre à profit son bien.

La crise a-t-elle eu un impact ? Il est clair que sur les sites visités, des centres commerciaux fonctionnent moins bien que voulu (Rives Etoiles par exemple). Mais les visites ont donné lieu à des démarches relativement exemplaires, qui nécessiteraient sans doute d'être actualisées.

Quoiqu'il en soit, au cours de nos visites il est apparu le besoin d'un fort maintien de la collectivité tout au long de la vie du projet pour atteindre le « marché normal ».

La première explication est due à la crise, avec un maintien de l'action publique pour en amortir les effets (actions des organismes de logement social, mais de ce fait baisse de la valeur pour le marché privé avec des VEFA cédées avec peu de marges).

Mais, sur le constat de ces dernières années, dans un contexte de flambée immobilière, le processus de création de valeur et de conduite d'un site à valeur négative vers un marché « normal » a parfois dépassé les objectifs.

En effet, la création de valeurs a pu être telle, notamment sur des sites à forte notoriété que la valeur donnée par le marché dépasse en fait la réalité des moyens de l'ensemble de la population. Il faut donc que la collectivité mette en place des dispositifs pour aider les ménages à devenir des habitants du site (aides à l'accession, chèque logement...).

Quoi qu'il en soit, l'entrée dans le marché « normal » se fait encore avec des injections de moyens par la collectivité.

Enfin, dans trois cas, Pré Gauchet à Nantes, Croix Petit à Cergy et Neuhof à Strasbourg, sites ANRU, la logique de reconquête de la valeur s'est fait via des investissements immobiliers, portés par la collectivité. La valeur est recherchée par le logement et le renouvellement des habitants, mais aussi par de nouvelles formes urbaines et une nouvelle approche de consommation des énergies. Il y a donc une création de valeur sociale et patrimoniale qui est recherchée.

Dans la relation entre la question de la création de la valeur et le logement, plusieurs points d'accroche peuvent être mis en avant :

- des exemples de création de valeur sur des sites d'aménagement urbain et non pas sur des espaces de franges (ou interstitiels) où les opérations actuelles sont dans une logique d'étalement urbain... vers une déperdition de valeurs programmée ?
- le logement est un bon indicateurs de valeurs : volume des transactions, prix pratiqués, évolution du peuplement...
- la création de valeur qui dépasse les moyens des ménages pour se loger... Là aussi, l'investissement de la collectivité passe par des démarches sur le logement (doublement du prêt à taux zéro, chèque logement...).
- une nouvelle approche patrimoniale créatrice de valeur : architecture, formes urbaines, consommation d'énergies...

### **Une typologie qui se dégage**

Des exemples de création de valeur en « greffe » au centre ville existant (Rives Etoiles, Luciline) dans une logique de dilatation et de respiration. Les infrastructures de transports publics sont existantes.

Des exemples de création de valeurs en « satellite » en créant de nouvelles polarités attractives (Saint-Sever, Le Neuhoff). Ce qui différencie les deux cas est que Saint-Sever n'était pas une polarité et que le Neuhoff en était une mais « contre-productive » pour la création de valeurs sur l'ensemble même de la ville (enclavement, mauvaise image, repli sur soi). Les Hauts de Cergy, satellite aussi, mais dans une logique d'expansion de ville nouvelle... avec une création de valeurs à longue échéance...

L'effet d'entraînement de création de valeurs semble circonscris au Neuhoff : la greffe et l'aménagement ont cherché à redonner du sens au quartier, mais dans ses propres limites. Le « débordement » semble pour l'instant se limiter à la venue de nouveaux ménages dans

les opérations proposées par des promoteurs. Toutefois, cet impact, qui peut sembler limité, est une des très bonnes surprises du projet !

La Croix Petit à Cergy est sans doute le seul exemple de « remplacement de valeurs » à 100%.

Alors, que à Saint-Sever, la création de valeurs a porté sur l'ensemble de la Rive Droite avec un impact voulu et réel sur l'ensemble de l'agglomération. Les projets visités à Nantes semblent aussi sur cette logique de création de valeurs à une échelle large.

Les attentes similaires pour Luciline et Rives Etoile, secteurs d'extension de centre villes.

### **Investissement de la collectivité et création de valeur(s) : évolution selon les étapes de l'aménagement... vers un marché normal ?**

Le bilan comptable est-il à prendre en compte dans la création de valeurs. En particulier pour l'acteur « collectivités » qui est dans tous les cas à l'initiative du projet et du déclenchement de la valeur (dès l'annonce = effet spéculatif), mais dont le retour sur investissement est plus complexe à appréhender. Par exemple au Neuhoff, le projet ANRU est chiffré à 235 M d'€ (ce qui ne représente qu'une part des investissements réalisés depuis 30 ans), et la création de valeurs est finalement limitée... mais on parlait d'une création de valeurs négative forte...

Ainsi, en reprenant les étapes d'aménagement d'un site, on peut arriver aux analyses suivantes :

- ***Un terrain sans valeur***

A ce stade, la valeur du terrain est nulle, voire négative dans certains cas (quartier avec une mauvaise image d'occupation par exemple, ou site avec des sols pollués). C'est un site délaissé sans projet particulier.

Toutefois, dès ce stade, il y a un investissement nécessaire pour la collectivité, uniquement parce que ce terrain est sur son territoire et que de ce fait, elle doit en tenir compte : gardiennage, sécurité... En cas de quartier « socialement marqué », les coûts de gestion peuvent être importants.

A cette étape, le processus d'aménagement n'est pas lancé. Il s'agit uniquement de gestion.

- ***Annnonce d'un projet d'aménagement***

La collectivité annonce que le site va faire l'objet d'un projet d'aménagement. Cette annonce provoque un effet spéculatif sur la valeur du terrain, qui prend ainsi de la valeur dans la perspective de la réalisation d'un projet. La curiosité des investisseurs est ainsi sollicitée.

Pour la collectivité, l'annonce du projet a un coût, car elle aura au moins fait réaliser quelques études de faisabilité sur le site, et commence à investir dans une logique de communication.

C'est la première étape de création de valeur, même si rien n'a été encore mené d'un point de vue de l'aménagement « physique » du terrain.

- ***Maîtrise du foncier***

C'est l'étape de l'extraction et des premières transformations. En effet, il s'agit de mener des études d'exploration et d'études des gisements ; puis de lancer la démarche d'acquisition (extraction) et de portage du foncier (stockage).

La collectivité investit pour maîtriser le foncier. Celui-ci a déjà pris de la valeur, du fait de l'annonce du projet, mais de plus le lancement de la démarche d'acquisition et les effets de

négociation qui peuvent en découler donnent de la valeur au site. Par exemple, le site de Luciline à Rouen est occupé par des « shows rooms » et des parkings de concessionnaires automobiles qui cherchent à donner de la valeur au terrain « tel qu'il est » dans la négociation, du fait par de l'usage qu'ils en ont (ce qui est leur propre « valeur », sans doute augmentée par la spéculation...).

- **Aménagement du foncier et droit à construire**

Le processus d'aménagement du foncier renforce sa valeur par les réseaux, les infrastructures, mais aussi par la délivrance des droits à construire. Il y a donc toujours un phénomène d'investissement de la collectivité, mais aussi un retour sur investissement grâce à la charge foncière... quand cela fait partie de la vente. Dans certaines situations, sur des sites très dévalorisés, la charge foncière est nulle et ne peut ainsi rentrer dans la recherche d'équilibre de l'aménageur. Dans ce cas, la recherche de valeur est de favoriser « à tout prix » la venue de nouveaux acteurs sur le territoire. L'enclenchement de ce processus peut à terme créer de la valeur foncière dans des tranches d'aménagement qui suivent quand il y en a... et ainsi positionner la suite de l'aménagement du site dans un cycle de marché plus « normal ».

La mise en place du tramway dans une logique de désenclavement du quartier du Neuhof a été la première pierre importante pour lancer le processus de création de valeurs sur le site.

En outre, l'aménagement renchérit le foncier, et la collectivité peut se retrouver en position d'acquérir du foncier au prix fort, qui a augmenté du fait des aménagements qu'elle a elle-même réalisés.

- **Bâtiments et équipements**

C'est l'étape où les premières constructions sortent réellement de terre.

Or, pour conquérir la Rive Droite de Rouen le projet Saint-Sever s'est appuyé sur le déplacement d'institutions publiques (tribunal, préfecture) qui ont lancé la conquête du site. De même dans le quartier Rives Etoile à Strasbourg, un équipement public fort est mis en place (maison de la culture), appuyé il est vrai par la présence d'un Multiplex parmi les plus fréquentés de France. Toujours est-il que la présence d'équipements créant du flux rassure les investisseurs et change l'image du site : un site où on allait plus, devient fréquentable.

De même Luciline à Rouen s'appuie sur un centre commercial, premier bâtiment sorti de terre.

- **Marché immobilier**

Il s'agit d'une étape pour laquelle la collectivité commence à limiter ses investissements. Pour autant, la valeur continue de croître par le biais des prix de sortie proposés par les promoteurs. C'est cette valeur-là qui est observée à ce stade.

De plus, en dehors des aspects financiers, la valeur environnementale des produits immobiliers rentrent de plus en plus en ligne de compte, avec de fortes attentes souvent manifestées par la collectivité en la matière. Cela peut se traduire par un coût de sortie en augmentation (coût de la construction), mais une valeur créée pour l'utilisateur, qui distingue les produits proposés sur le site de ce qui est proposé ailleurs.

La logique de marché est ainsi à considérer sur une échelle plus large, et il s'agit d'identifier si la création de valeurs sur le site A entraîne aussi une augmentation sur le site B ? Ou *a contrario*, en cas de concurrence si le site A ne rend pas le site B obsolète et de ce fait l'entraîne dans une spirale de destruction de sa valeur ?



- **L'utilisateur final**

Finalement c'est lui qui est l'indicateur de création de valeur(s). Il nous renseigne sur ce qu'il est prêt à investir dans le bien, et donc si le site a pris de la valeur et rentre donc dans le « marché normal »... et si l'utilisateur, en se séparant à terme de son bien, fera une plus-value.

Ainsi, dans une logique de marché, l'impact de la crise est à prendre en compte, mais aussi la création de valeur d'usage qui aura été produite. En effet, la crise est une crise de l'offre non du besoin. C'est la capacité à créer un bien répondant aux besoins des ménages qui sera le principal vecteur de création de valeur.

- **La vie du projet**

C'est le croisement entre le besoin d'investissement de la collectivité (gestion du site) et la création de valeurs. Le site continue à créer de la valeur par son usage (dans un scénario « hors crise »), la collectivité investit moins, mais elle a aussi des retours sur son investissement, non seulement par la fiscalité locale, mais aussi par les effets de changements d'images. La requalification d'un site emblématique pouvant avoir des effets de création de valeur sur l'ensemble de l'agglomération (avec du recul, ce fût le cas pour la ZAC Saint-Sever à Rouen).

- **Un scénario « bis »**

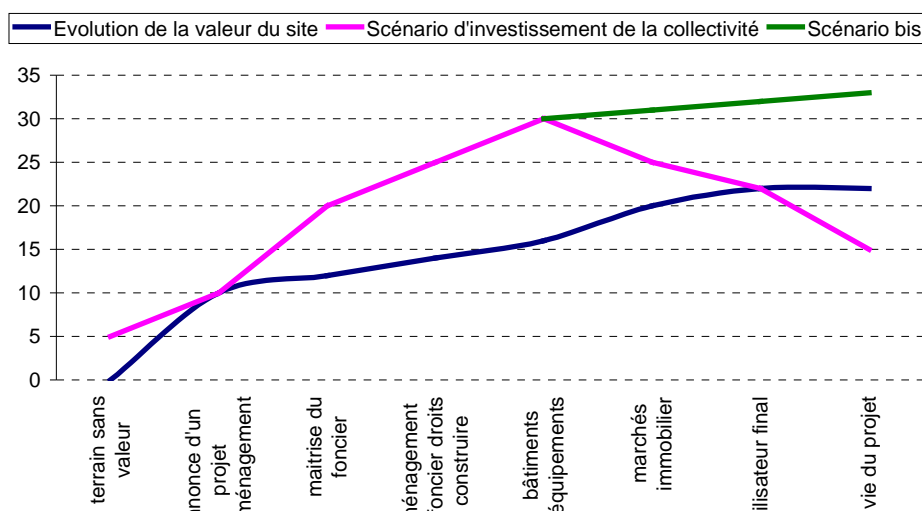
Ce scénario montre le besoin d'investissements continus de la collectivité aux dernières étapes, comme le montre le graphique.

Le besoin d'un fort maintien de la collectivité dans ce scénario peut trouver deux explications avec des contextes opposés.

La première explication est due à la crise, avec un maintien de l'action publique pour en amortir les effets (actions des organismes de logement social, mais de ce fait baisse de la valeur pour le marché privé avec des VEFA cédées avec peu de marges).

Mais sur le constat de ces dernières années, dans un contexte de flambée immobilière, le processus de création de valeur et de conduite d'un site à valeur négative vers un marché « normal » a parfois dépassé les objectifs.

En effet, la création de valeurs a pu être telle, notamment sur des sites à forte notoriété que la valeur donnée par le marché dépasse en fait la réalité des moyens de l'ensemble de la population. Il faut donc que la collectivité mette en place des dispositifs pour aider les ménages à devenir des habitants du site (aides à l'accession, chèque logement...).



Quoi qu'il en soit, l'entrée dans le marché « normal » se fait encore avec des injections de moyens par la collectivité.

**Groupe de travail conduit par :**

François Wellhoff, Conseil Général de l'environnement et du développement durable, avec Bruno Mahieux, Nantes Aménagement; Bernard Millet, Nantes Aménagement ;Liliane Sardais, EPA Plaine de France ; Eric de Saint-Sauveur, EPA Plaine de France.

**Consultant :** Manuel Nardin , Sémaphores.