

Organisée par :



Aménager durablement, quels leviers économiques et fonciers ?

7 octobre 2021 à Lyon

Principe d'une revue de projets

Cet outil régional et partenarial a pour objectif d'évaluer, sur un mode participatif, des projets exemplaires, quel que soit leur état d'avancement, pour améliorer les pratiques et contribuer à une culture commune en matière d'aménagement durable et plus précisément, sur les leviers économiques et fonciers. Concrètement, trois projets ont été présentés par leurs acteurs, suivis d'une discussion constructive, en présence d'un public multi-acteur et d'un comité technique.

Le déroulé pour chaque projet est le suivant :

- 20 minutes de présentation ;
- 35 minutes d'échanges dont 15 minutes pour la salle à minima avec initiation des échanges par le comité technique.

Introduction

Dans un contexte de **transformations majeures** impactantes (crise sanitaire récente et ses impacts socio-éco, crise environnementale et changement climatique, changements démographiques et contexte économique et géopolitique incertain...), **des prises de conscience et des transitions globales, questionnent nos organisations territoriales**. En effet, nos sociétés sont engagées dans une phase de transition que plus personne ne semble contester : intégration des objectifs de développement durable repris par les Plans, lois et stratégies nationales ou locales. Cette transition questionne nos modèles de développement pour plus de robustesse, résilience et/ou d'adaptabilité où chaque « vivant » puisse s'épanouir. **On peut parler de changement si ce n'est d'inversion du système de valeur...**

Une équation contradictoire : comment accueillir (ou se développer ?) tout en limitant nos impacts sur un socle naturel fragilisé à protéger et renforcer ?

« Aménager durablement », d'un paradoxe en faire un pléonasme ?

Nous sommes également face à une **forte complexité de l'acte « d'aménager »** : territoires à plusieurs vitesses, pression foncière, baisse des capacités d'investissement public et hausse de celle de la grande sphère privée, frottements entre inertie de l'ancien modèle et inflexions amorcées... **qui devient clairement un acte de « négociation »**. Ainsi, le mode de faire contractuel est croissant aussi bien entre acteurs publics, et avec les acteurs privés.

Une action portée par



Auvergne
Rhône-Alpes
Énergie Environnement



CAP
Communauté
d'Agglomération
Porte de l'Isère

Avec le soutien de :



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



L'EUROPE S'ENGAGE
en région
Auvergne-Rhône-Alpes



Ce programme d'action
est financé par
l'Union européenne

Les 3 projets présentés

PUP Duvivier-Cronstadt
Lyon (69007)

Intervenant :
Etienne DUQUESNOY
Armelle BARRIERE



ZAC Girondins
Lyon (69007)

Intervenants :
Clara THOMAS
Yves MOLIINA



Action Cœur de Ville du Puy-en-Velay
Puy-en-Velay (43000)

Intervenant :
Catherine BOUAMRANE



Membres du comité technique

Olivier BANQUET , urbaniste , URBALYON
Magguy BACCAM, élue adjointe à l'urbanisme de la Mairie
de BOURGOIN-JALLIEU
Jean-Marc PETIT, avocat en droit de l'urbanisme, ADALTYS



PUP DUVIVIER-Cronstadt (Lyon 7)



Crédit : Métropole de Lyon

Maîtrise d’Ouvrage : Métropole de Lyon

Acteurs : Conventions PUP : Duval, Vilogia, Eiffage, SCCV Lyon Duvivier 1, Ville de Lyon / MOE : Atelier du Bocal / Partenaires : OGI+PLANITEC+SETEC

Superficie : 44000 m²

Coût : 9 M€

Etat d’avancement : phase de réalisation en cours

❖ Aspects remarquables

Le projet urbain partenarial (PUP) est un outil d’urbanisme négocié entre acteurs publics et acteurs privés pour assurer le financement de tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations d’aménagement ou de construction en projet.

Le PUP Duvivier-Cronstadt fait le choix d’un projet sans maîtrise d’ouvrage publique, hors équipements publics. Ce dispositif a été choisi car identifié comme le plus adapté au contexte urbain attractif du quartier. Il s’agit de surcroît d’un PUP élargi car il est contractualisé avec plus d’un acteur : 3 opérateurs privés sont ainsi conventionnés. L’évolution du projet a abouti à la signature de 3 PUP différents. Pour assurer une qualité environnementale cohérente du projet, la convention de PUP intègre dans ses annexes les référentiels de la Métropole (Villes et quartiers durables, habitat durable et bureaux) avec un contrôle de l’atteinte des exigences par l’ALEC (Agence Locale de l’Energie et du Climat du Grand Lyon).

Par ailleurs la Métropole a une ambition forte de qualité paysagère avec une place importante pour les modes doux et la végétation à travers sa programmation des espaces publics. Elle propose ainsi de redonner de la centralité au quartier avec l’intégration d’une place autour du parvis du groupe scolaire et la conservation d’un grand platane existant.

❖ Synthèse des échanges

- Ecriture de l’OAP : Imbrication de la rédaction règlementaire alors que des projets privés sont en cours ?

Le projet est encadré par une orientation d’aménagement et de programmation (OAP) du PLU-H (plan local de l’urbanisme et de l’habitat), ainsi que sa traduction dans le règlement. Il se situe sur différents zonages : économique le long de la rue Duvivier et mixte permettant l’intégration de résidences et d’équipements. Des emplacements réservés ont été spécifiés pour les voiries et les équipements.

Le secteur Duvivier a fait l’objet en 2015 d’une étude confiée par le Grand Lyon à l’Agence d’Urbanisme afin de préparer les évolutions réglementaires du PLU-H. A partir de 2016, l’indivision Vilogia-Duval a approfondi l’étude de l’Agence, estimer les constructibilités des îlots identifiés et préparer le PUP. Des ateliers thématiques entre la Métropole, la Ville et l’indivision ont permis de préciser la programmation urbaine, la qualité du bâti et l’insertion dans le tissu faubourien, la qualité des socles actifs et les mobilités. Tous ces éléments ont alimenté l’encadrement règlementaire (OAP/règlement) du projet via le PLU-H.



- Comment intégrer des modifications de programme, notamment le changement de fonctionnalité d'une rue dans le cadre d'un PUP déjà signé ?

Initialement, le projet a été conçu sur la base d'une certaine densité, qui a été revue à la baisse au stade de la demande de permis de construire. Ces surfaces avaient été la base de calcul des participations financières. La conséquence logique a été une baisse des participations des opérateurs privés aux équipements publics pour que leurs participations s'inscrivent toujours en cohérence avec les équipements réellement générés.

Par ailleurs, les nouvelles ambitions en termes d'espace public, ont impacté la conception des espaces publics. La résultante a été une révision du dessin des espaces publics, la suppression de places de stationnement et l'augmentation des surfaces végétalisées, tout en gardant les places nécessaires aux fonctions programmatiques soit celles dédiées à la livraison.

- Est-ce que le PUP pose les ambitions d'une ville soutenable et accessible ?

Il est difficile de généraliser ce dispositif. Dans le contexte du PUP Duvivier, il permet de débloquer rapidement une situation et répond à des caractéristiques spécifiques (superficie raisonnable de 3ha, quelques acteurs qui maîtrisent le foncier, des études de cadrage anticipées qui permettent d'encadrer les négociations relatives au PUP).

La problématique de la garantie de la qualité des espaces publics est centrale dans la réflexion sur les zones de PUP, pour les collectivités. La Métropole et la Ville de Lyon investissent 3.6M€ pour les infrastructures du projet et entendent bien réaliser des aménagements qualitatifs, soutenables et pérennes.

- Quel avantage retire-t-on d'un PUP par rapport à la TAM (taxe d'aménagement majorée) ?

Les conventions PUP permettent un préfinancement mais l'équipe pointe l'importance de prévoir une ingénierie financière permettant d'accompagner la négociation initiale et de réaliser les phases d'appel de fonds.

La Taxe d'Aménagement Majorée¹ (TAM) permet un différentiel de paiement pour les espaces publics. Toutefois, la TAM n'est pas mise en œuvre actuellement par la Métropole de Lyon

- Est-ce que vous avez accès au bilan promoteur des aménageurs ?

Non, l'équipe précise qu'ils n'ont pas accès à ce niveau d'information de la part des promoteurs.

- Est-ce que vous avez agi sur les prix de sortie tant sur l'économie que sur le résidentiel ?

Les conventions de PUP Duvivier ont fait l'objet de négociation sur la programmation logement (part locatif social PLUS/PLA) et intermédiaire, accession abordable et libre) et économique (activités/bureaux/services/commerces). Toutefois, aucun prix plafond n'a été négocié, contrairement à d'autres conventions de PUP.

¹ <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-taxe-d-amenagement-majoree-tam-r551.html>

Des recommandations ont pu être indiquées dans certains PUP Métropolitains en matière de granulométrie des logements (15% minimum de T4-T5 et 30% maximum de T1-T2) et en matière de surfaces par typologie de logements.

- Quel est l'acteur clef qui garantit l'atteinte des objectifs de la démarche ?

Il n'y a pas de référent unique pour contrôler la qualité et la cohérence du projet. Il s'agit d'un travail collectif qui mobilise les différents signataires dans la durée (de la phase amont de la signature de la convention à la livraison des programmes et des espaces publics).

Cela peut constituer une difficulté pour les maîtres d'œuvre qui sont soumis aux modifications programmatiques ou fonctionnelles de certains programmes bâtiments ou ambitions en espace public.

Par ailleurs, le PUP étant un outil peu usuel, l'acculturation de méthodes de travail négociées semble moins prégnante. Ces projets s'étalant sur un temps long, il est nécessaire de cultiver la dynamique de compromis à la base de ce dispositif, malgré un turnover dans les représentants chez les différents acteurs. La position de l'architecte en chef d'une ZAC n'existe pas au sein d'un PUP.

Action Cœur de Ville du Puy-en-Velay (43)



Crédit photo : Puy-en-Velay

Maîtrise d'Ouvrage : Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay

Acteurs : les services de la ville et de l'agglomération, la SEM, la SPL (concessionnaire), les services de l'Etat (ANAH) au cas par cas, les bailleurs HLM au cas par cas

Coût : pour un îlot, participation de la ville à hauteur de 1,3 M€ sur 6 ans

Etat d'avancement : Plusieurs îlots terminés ; îlot Boucher de Perthes présenté : en cours

❖ Aspects remarquables

Le centre-ville s'est paupérisé au fil des années ; des poches d'insalubrité ont été diagnostiquées au début des années 2000 dans le cadre d'une mission urbaine. Le projet de la collectivité a été d'agir sur les poches d'insalubrité les plus concentrées et de développer sur le temps long un panel d'incitations à destination des propriétaires, qu'elles soient financières, d'accompagnement comme de coercition lorsque la situation le nécessite. La ville a su tirer parti des programmes spécifiques (politiques contractuelles) pour voir se concrétiser un projet global ambitieux dans un territoire et un secteur (centre ancien au foncier complexe et imbriqué) avec une attractivité moins évidente que sur les deux autres projets lyonnais.

Le programme action cœur de ville vient appuyer des actions déjà lancées, offrir de nouveaux financements et surtout de la visibilité

Zoom sur l'îlot Boucher de Perthes : une opération de curetage-réhabilitation lourde comme celle-ci ne peut s'équilibrer sans une participation financière conséquente de la collectivité et dans ce cas, de l'État. Cette opération a rassemblé sur 2013 à 2016 différents leviers :



- Aides privées de réhabilitation dans le cadre de l'OPAH² ;
- Ravalement de façades rendu obligatoire, programme PNRQAD³ ;
- Dispositif ORI⁴ ou RHI⁵ aboutissant à divers acquisitions en vue de démolition, curetage et commercialisation de trois plateaux en accession, de plusieurs logements en VEFA et de deux maisons de ville.

Initialement présenté au CNLHI⁶ en tant qu'îlot insalubre mais refusé en commission, en raison du ratio activité/logement trop important, les négociations avec les propriétaires ont été poursuivies par la collectivité afin d'acquérir un maximum de parcelle, sans le levier de la DUP. Le projet a pour ambition de diversifier l'offre de logement avec de l'accession sociale au logement. Ce projet a enfin trouvé son financement grâce au programme PNRQAD en 2012, qui a permis de procéder aux curetages et confortements nécessaires et d'engager des procédures de restauration immobilière sur les immeubles en mauvais état et dont la situation s'était avérée bloquée.

Le contexte a obligé une intervention publique et de coordonner les divers dispositifs avec les différents acteurs publics locaux : SPL, SEM, ANAH, ...

Bien que le montage des divers programmes et dispositifs se réalisent entre entités publiques, les acteurs privés sont présents dans les discussions, ce afin d'assurer des produits cohérents avec le marché, notamment en termes de typologie. La collectivité a pour objectif de limiter les travaux avant cession car ces opérations s'avèrent systématiquement déficitaires.

En principe, deux cas de figure s'imposent :

- Avec nécessité d'agir : dans ce cadre, la DUP s'avère fondamentale afin que la collectivité détienne un outil de discussion qui permette de réunir les propriétaires (difficiles à solliciter autrement, notamment dans le cas d'héritage) autour de la table ;
- Sans nécessité d'agir : la commune s'appuie sur des supports coercitifs, comme le plan de ravalement de façade ou des supports incitatifs dans le cadre de l'OPAH, le conseil habitat et les opérations déjà mises en place sur la commune.

Dans le cadre d'une intervention à l'îlot, un effet boule de neige n'est pas négligeable dans la mobilisation des acteurs. Les bénéfices d'une opération de revitalisation sont perceptibles à long terme : revalorisation du marché du logement, accroissement du tourisme, augmentation de l'attractivité du centre-ville et valorisation du patrimoine...

❖ Synthèse des échanges

²Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

³Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

⁴Opération de Restauration Immobilière

⁵Résorption de l'Habitat Insalubre Irrémédiable ou dangereux

⁶Commissaire Nationale de Lutte contre l'Habitat Indigne : cette commission, qui siège au moins 3 fois par an, émet un avis préalable à la décision de la directrice générale de l'Agence concernant le financement de projets de traitement de l'habitat indigne portés par les collectivités locales ou les autres bénéficiaires éventuels des aides (par exemple, des bailleurs)



- Dans quelle mesure les habitants sont-ils sollicités/intégrés dans ces gestes d'aménager en s'assurant qu'ils correspondent aux imaginaires collectifs ? Comment leur rendre la main ?

Une nouvelle mission de programmation est lancée et l'option d'habitat participatif est une des pistes. L'habitant du Puy-en-Velay a un intérêt certain pour le patrimoine.

- Les usages se sont-ils diversifiés ?

Les usages des rez-de-chaussée sont dédiés au commerce et leurs usages ne sont pas mutables. Par contre, une stratégie de rachat de rez-de-chaussée commerciaux a débuté sur le Puy-en-Velay mais cette démarche est récente et la ville n'a pas encore beaucoup de recul sur cette politique, qui néanmoins permet d'offrir des locaux commerciaux à des commerçants ou artisans qui sont dans la démarche d'une première installation, en maîtrisant les loyers pratiqués.

- De quelle manière intervient l'établissement public foncier (EPF) dans les projets

La SEM est acquéreur des immeubles. L'EPF est sollicité sur les opérations à très long terme. Mais contrairement aux missions de l'Épora, L'EPF Smaf Auvergne, local, n'est présent que sur du portage foncier et en proto-aménagement ; il n'intervient pas comme aménageur. Sur le centre-ville, dès lors que le passage en phase opérationnelle est proche (moins de 10 ans), les acquisitions sont confiées à l'aménageur, qui porte également l'ensemble de l'opération d'aménagement (sur bâtiments et espace public).

- Qu'en est-il du montage de la vente d'immeuble à rénover (VIR) ?

Outre l'îlot Boucher de Perthes, la ville a engagé une procédure de restauration immobilière sur une quinzaine d'immeubles. Un secteur a été identifié comme pouvant faire l'objet d'une VIR. Si ce montage s'avère intéressant, la ville se mettra à la recherche d'un acquéreur.

- Quelle est la stratégie pour choisir tel ou tel dispositif ?

La ville a testé et continue de tester plusieurs montage qui lui permettent de revendre les immeubles achetés après travaux de restructuration lourde : la vente en plateau, la vente en bloc, la VEFA. Elle souhaite tester les dispositifs VIR et vente de permis de construire. Le fait de tester sur un nombre limité d'immeubles un process de recyclage est incontournable, a fortiori en marché détendu. Le choix du montage est lui lié aux caractéristiques des immeubles remis sur le marché (surface, organisation des espaces, présence ou non d'un extérieur).



ZAC des Girondins – Lyon 7



Crédit : SERL

Maîtrise d’Ouvrage : Ville de Lyon, Métropole de Lyon et SERL

Acteurs : SERL (aménageur), TVK+BASE (urbaniste, architecte, paysagiste), BASE+Egis+Les éclaireurs+Transitec (Maitre d’œuvre) et EODD (développement durable)

Coût : 140 M€

Etat d’avancement : Chantier en cours, livraison prévue pour 2025

❖ Aspects remarquables

Maîtrise foncière : la ZAC est composée de 23 lots dont 10 en foncier non maîtrisés (représente 3000 logements). La maîtrise foncière partielle a été un choix multifactoriel nourri par la maîtrise des fonciers par de grandes entités, la volonté de limiter les frais de portage et de gestion, l’avancement des projets, la réduction du risque sur la commercialisation des terrains.

Dans l’étude du bilan et en projetant l’écart entre recettes et participations dans le cas où le foncier aurait été maîtrisé dans sa globalité et une maîtrise partielle, il n’est pas certain que la solution choisie soit la plus économique.

La concession d’aménagement à la SERL s’étale sur une durée de 15 ans.

Gestion de projet : la révision du PLU dans le cadre de la ZAC a permis d’avoir un levier de cadrage pour les lots non maîtrisés. La révision s’est achevée aux prémices de la démarche de DUP, mais sur la base d’études déjà entamées.

Une convention de programme accompagne la contractualisation avec les opérateurs sur les îlots privés. Cette convention comporte les cahiers de charges de la ZAC et précise les modalités de mise en concurrence des concepteurs et de la mise au points du projet jusqu’au dépôt du permis de construire.

Une convention de participation aux coûts d’équipements de la ZAC, pièce obligatoire du permis, est un outil supplémentaire de négociation avec les opérateurs des lots « privés ».

A noter qu’une part du foncier restant à acquérir, la date de finalisation du quartier reste incertaine.

❖ Synthèse des échanges

- Pouvez-vous développer la structure créée pour la gestion du foncier rez-de-chaussée dédié aux commerces ?

L’idée est ressortie de l’expérience de la ZAC du Bon lait où les activités commerciales avaient déjà muté avant la fin de la ZAC et ne correspondait plus aux attentes initialement fixées pour répondre aux besoins des habitants. La démarche était de créer une structure d’investissement privée tenue par la SERL et la Banque des Territoires définissant un plan de marchandisage. 7 000m² pour un investissement de 25 M €. Ce fonctionnement permet d’adapter durant la conception l’architecture aux activités et de maîtriser les loyers.

L’opération est sur fond propre donc ne correspond pas à un modèle de rentabilité immédiate.



Cf. slides 22 à 25 ajoutées au support de présentation a posteriori.

- L'urbanisme transitoire expérimenté sur la ZAC est-il un levier pour des nouvelles programmations ?

La halle des Girondins, ancienne halle industrielle, représente l'opportunité de mettre à disposition des locaux d'activités à des artistes et artisans en forte demande, et de préfigurer ainsi les usages du futur pôle socioculturel.

Le potager de Ma Ville Verte permet notamment de préfigurer la pépinière d'arbres sur le lot 6.

- Pouvez-vous préciser l'intégration des propositions d'habitat participatif et habitat coopératif?

Les démarches sont encore en cours de définition sur les îlots concernés. Cap Habitat et Habitat & Partage ont été sollicités respectivement pour une offre d'habitat coopératif et d'habitat participatif. Habitat & Partage ont une mission de développement du projet alors que Cap Habitat propose une animation de la démarche.

- Dans quelle mesure le changement de municipalité a eu un impact sur le projet ?

Le projet intègre des opérations déjà livrées ou dans un état d'avancement important. La commercialisation étant déjà avancée, le cadre de vie est difficilement mutable, notamment concernant la porosité sur les cœurs d'îlots.

Concernant les espaces publics, des adaptations ont été demandées. A noter, qu'une partie des aménagements avaient déjà été réalisés et les marchés allaient être attribués. Néanmoins, des adaptations sont en étude et des arbitrages sont en cours.

A la demande des élus, une démarche de concertation sur la future centralité a été lancée à l'été 2021 pour repenser les usages et ambiance de cet espace clé du quartier.

La problématique de dualité des demandes politiques entre les directions politiques métropolitaines et les remontées des mairies locales a été abordée, tout en pointant que la contractualisation avec l'aménageur et la gestion du bilan ne sont pas toujours mises en perspective dans ces réflexions.

Conclusion

En conclusion, il n'y a pas de bon ou de mauvais outils, seulement des contextes et des objectifs publics différents avec des marges de négociations plus moins grandes. D'où l'importance de disposer d'un projet de territoire (plan guide) permettant de planifier sur le long terme l'utilisation de différents outils, impliquant différents types d'acteurs, à différents moments, dans les grands projets urbains tels que celui de Gerland, Vaise ou Part-Dieu...

