

Agence d'Urbanisme  
aire métropolitaine Lyonnaise



*point*  
de **repère**

DECEMBRE 2018

# **MODES DE FINANCEMENTS D'UNE VILLE COPRODUITE**



# Points de repères préalables

A l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise, moins de 20% du développement immobilier dépendent directement d'opérations publiques élaborées et conduites par les acteurs publics. En parallèle, plus de 80% du développement immobilier se réalisent aujourd'hui sous initiative privée, dans les zones urbanisables (dites en « diffus »). Or, quelle que soit la situation, produire la ville sous-entend pour les collectivités et EPCI, aux capacités financières limitées, d'accompagner cette croissance par la réalisation d'équipements et la mise en place de services, toujours plus coûteux.

A la recherche de sources de financement complémentaires, de nouveaux partenariats avec les porteurs de projets privés sont recherchés. Ces nouvelles stratégies de coproduction et de cogestion de la ville diffèrent donc, en particulier quant à la réalisation des équipements publics, selon les acteurs à l'initiative des projets immobiliers, de leur capacité à investir et des contextes territoriaux.

Par le biais des différentes missions au sein de l'aire métropolitaine, l'Agence est confrontée à la diversité de ces contextes. Chaque fois elle tente de les décrypter pour proposer des orientations de développement et des méthodes de mise en œuvre de stratégies pré-opérationnelles adaptées aux attentes des différents acteurs et aux capacités des territoires.

Cette publication sous la forme d'un « point de repère » s'inscrit donc dans le cadre d'une réflexion transversale à sa sphère partenariale. Elle a pour objectif de mettre en lumière les nouveaux modes de financement de la coproduction urbaine et le rôle des collectivités dans ce contexte d'« urbanisme négocié ».

# 1

MISE EN CONTEXTE :  
UN COÛT GLOBAL  
DU DÉVELOPPEMENT  
URBAIN CROISSANT

- |   |   |
|---|---|
| 1. Des coûts de construction en hausse, qui tendent à se stabiliser | 4 |
| 2. Une augmentation forte des coûts liés au foncier                 | 6 |
| 3. Un allongement du temps de réalisation des projets               | 8 |

# 2

DE NOUVEAUX  
ENJEUX  
REQUESTIONNENT  
LES MODES DE FAIRE

- |  |    |
|--|----|
| 1. Une baisse des capacités financières des acteurs publics          | 10 |
| 2. Des citoyens en attente de réponses à court terme                 | 12 |
| 3. Une recomposition de la chaîne d'acteurs de la production urbaine | 14 |

# 3

UNE COPRODUCTION  
PUBLIC-PRIVÉ  
NÉGOCIÉE

- |   |    |
|---|----|
| 1. Une boîte à outils qui évolue progressivement                                      | 18 |
| 2. Une maîtrise hétérogène de la négociation par les acteurs publics                  | 22 |
| 3. Un urbanisme « temporaire » pour améliorer l'efficacité de la production urbaine ? | 24 |

# 4

PERSPECTIVES

28

Ce travail s'appuie sur des études réalisées par l'Agence et des entretiens avec plusieurs de ses membres, mais également avec des personnes extérieures engagées dans la production de la ville.

## Ressources bibliographiques

BARAUD-SERFATY I., FOURCHY C., RIO N.-« Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains : qui paiera la ville (de) demain ? », janvier 2017

LLORENTE M., VILMIN T., Puca - L'urbanisme de projet en chantier. Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite », novembre 2012

Groupe Caisse des dépôts - Focus d'experts sur le logement social et les territoires, « Eclairages », n°17, juin 2017

La Banque Postale - « Note de conjoncture sur les finances locales : tendances 2018 », mai 2018

SCET et Ibcity - « Co-produire la ville durable : les recompositions à l'œuvre dans la chaîne de valeur de l'aménagement », novembre 2016

DIGUET C., ZEIGER P., COCQUIERE A.- « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », Note rapide de l'institut d'urbanisme, Ile-de-France, n°741, février 2017

Apur - « La ville autrement : initiatives citoyennes, urbanisme temporaire, innovations publiques, plateformes numériques », juillet 2017

HAËNTJENS J.- « La ville frugale : un modèle pour préparer l'après pétrole », Fyp, « Présence » 224 p.

« Fabriquer la ville, à quel prix ? », Urbanisme, n°396, printemps 2015

PRADEL B.- « Rendez-vous en ville ! Urbanisme temporaire et urbanité événementielle : les nouveaux rythmes collectifs », Université Paris-Est, 2010

« La planification à bout de souffle ? », Urbanisme, n°408, printemps 2018

Métropole de Lyon - « Les tendances du marché privé dans la Métropole », fiche 41, Direction de l'Habitat et du logement

Fna - « Vers un urbanisme collaboratif », Points Fna, septembre 2017

Urbanisation et financiarisation, Journée de l'association des professionnels ADP - Villes en développement

## Etudes de l'Agence

**Fiches pratiques : stratégies courantes de l'urbanisme opérationnel, outils de mise en œuvre de la qualité urbaine.**

BLANQUET O., 2018

**Devenir propriétaire dans une métropole attractive : le défi de l'accession abordable, septembre 2017.**

Observatoire partenarial Habitat

**Nouveaux usages et modes de faire l'espace public : benchmark international.**

CALVO N., RUDOLPH J., E-11185

**Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise : données 2016 : observatoire local des loyers.**

PIGNARD I., E-11198

**Point de repère n°2 : projets et stratégies de territoires : l'Agence d'urbanisme dans la planification et les projets urbains de l'aire métropolitaine lyonnaise.**

SIMARD P., E-10882

## Entretiens avec

### Métropole de Lyon

Michel LE FAOU, vice-président de la Métropole de Lyon, en charge de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie

Agnès TRANCHANT, chargée de mission Développement offre nouvelle

### Groupe SERL

Vincent MALFERE, directeur général

Yves MOLINA, directeur général délégué au développement et filiales

### CAUE Rhône Métropole

Sébastien SPERTO, directeur

### Fédération des promoteurs immobiliers

Martin REVEL, directeur Auvergne-Rhône-Alpes de la promotion immobilière du Groupe Duval

### Union nationale des aménageurs lotisseurs

Yann MARCHAND, président de Ytem aménagement

### CoGV

Vincent JACQUEMOT, co-gérant

### SNCF Immobilier

Charlotte GIRERD, directrice projets et développement pôle Communication / Accompagnement du changement

### Carré de l'Habitat

Mathieu KAPFER, directeur développement

### Collectif Intermède

Benjamin PRADEL, sociologue et cofondateur du collectif spécialisé dans l'occupation temporaire de bâtiments vacants

### Yes we camp

Aurore RAPIN, coordinatrice de projet

### CCO

Fernanda LEITE, directrice

Cécile DAVOUST, chargée d'administration et de développement en économie sociale et solidaire



# Mise en contexte : un coût global du développement urbain croissant

## 1 Des coûts de construction en hausse qui tendent à se stabiliser

« Produire la ville » coûte cher. En ce qui concerne le développement immobilier et la réalisation d'équipements, cela est en partie lié aux coûts de construction, hors ceux liés au foncier, qui ont augmenté de manière significative au cours des années 2000. Ces coûts tendent aujourd'hui à se stabiliser et sont actuellement relativement similaires sur l'ensemble du territoire national (hors adaptation aux sols).

### Les coûts directement liés à la construction ont connu une forte augmentation

L'augmentation des coûts de construction est en partie liée à l'augmentation des coûts de l'énergie, des matières premières, de la main d'œuvre, des matériaux.

A titre d'exemple, le pétrole a augmenté de près de 400% sur quinze ans et les aciers utilisés dans le bâtiment de près de 100% sur dix ans<sup>1</sup>.

La multiplication de normes et réglementations nationales et internationales, afin de permettre une prise en compte d'enjeux sociétaux ou environnementaux, participe à l'augmentation des coûts de construction : normes relatives à la protection incendie, à l'accessibilité, réglementations thermiques, etc.

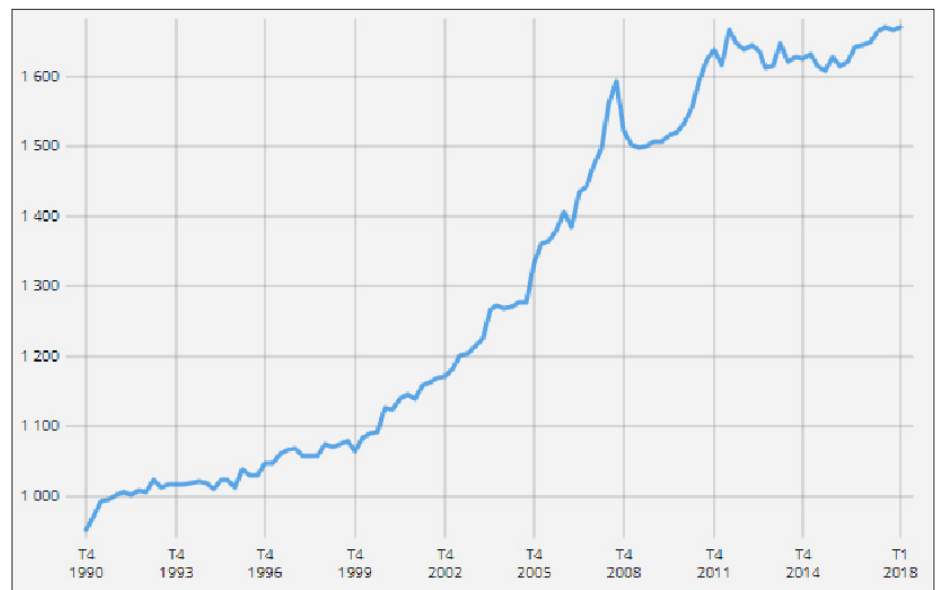
### Les modes de « faire la ville » évoluent et ont impacté les coûts de construction

#### Complexification de l'acte de construire

En réponse à une prise de conscience globale, une logique d'incitation forte à la limitation de l'étalement urbain s'est mise en place. Cela s'est traduit, à partir des années 2000, par la loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU), puis par les lois Grenelle I et II, respectivement adoptées le 23 juillet 2009 et le 29 juin 2010, dont les effets se font pleinement ressentir aujourd'hui.

1. D'après le Rapport du groupe de travail présidé par O. Tommasini, analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment, juillet 2013

**Indice Insee du coût de la construction**  
qui mesure « l'évolution du prix de production dans la construction des bâtiments neufs à usage principal d'habitation non communautaire en France métropolitaine » (hors foncier)  
Source : Insee





La volonté de limiter l'étalement urbain conduit les maîtres d'ouvrage à favoriser une densification des projets de construction et un recentrage des lieux de développement. Les travaux de construction sont alors souvent plus complexes et donc plus coûteux (engorgement des voies d'accès, contraintes techniques et architecturales, difficulté de stockage sur place des matériaux de construction...).

#### La mixité des constructions

Le recours à la mixité fonctionnelle et sociale est plébiscité par les politiques publiques. Sur un même projet immobilier, cette diversité des cibles d'acquéreurs peut permettre une sécurisation des sorties d'opération mais les cahiers des charges différents par typologie ont pour effet de renchérir les coûts de construction.

#### Une amélioration qualitative de l'aménagement urbain

Une augmentation qualitative de l'aménagement urbain et de la construction est constatée, et ainsi les coûts qui y sont liés, aussi bien en termes de qualité de prestations que d'ambitions environnementales.

#### Un phénomène de métropolisation lourd de conséquences

Le phénomène de métropolisation exacerbe les problématiques liées aux coûts globaux de production de la ville et accélère l'effet ciseau entre d'un côté le ralentissement des modes de faire (procédures longues et complexes) et de l'autre l'accélération démographique à laquelle il s'agit de répondre par la production de logements, équipements et services. Cette pression engendre une augmentation des prix du foncier, ce qui participe à une évolution du coût global de production de la ville (cf. page 6 et 7).

Le cœur de la Métropole, comme tout territoire au **marché immobilier tendu**, se confronte ainsi à une problématique forte : l'accessibilité des ménages à un logement abordable et la disponibilité foncière pour les équipements.

Dans le même temps, certains territoires font face à des marchés plus fluctuants, voire à des **marchés détendus** sur certains segments immobiliers.

#### Marchés tendus et détendus

Dans le domaine de l'immobilier résidentiel, on considère qu'un marché est tendu lorsque la demande est supérieure à l'offre.

A l'inverse, sur un marché détendu, il n'y a pas de tension sur le foncier, sur les prix de sortie. Le phénomène d'inflation sur les prix des logements n'est pas supérieur à l'inflation classique.



Site du Puisoz, Vénissieux (PUP)



## 2 Une augmentation forte des coûts liés au foncier

**En période de stabilisation des coûts de construction, le « foncier » est un des principaux responsables de l'augmentation des coûts de production de la ville, avec des effets de cliquets.**

Une étude de la Caisse des Dépôts fait état d'une augmentation de 28% en dix ans du prix de revient moyen d'un logement social<sup>1</sup>. La décomposition de ce prix montre que si les coûts de construction en constituent la majeure partie et tendent à se stabiliser, cette hausse est principalement due à un coût global du foncier croissant. Par « coût global du foncier », il faut entendre notamment les frais liés à la préparation du foncier et le prix d'acquisition. On parlera de charge foncière, pour cette part du foncier, apte à recevoir une construction.

### Les contextes fonciers sont plus complexes

Construire sur un foncier déjà urbanisé implique une plus grande complexité de mise en œuvre et une hausse des coûts de préparation de celui-ci : nécessité de prévoir des frais de dépollution, de démolition (coûts qui ont été multipliés par trois en dix ans<sup>2</sup>) ou encore des indemnités si le site en question est occupé.

Compte tenu du mécanisme de formation de prix du foncier (cf. formation des prix du foncier), cette hausse de la charge foncière impactera donc le prix d'acquisition acceptable du foncier, plus ou moins durement selon les marchés immobiliers.

### Un mécanisme de marché se met en place et tend à tirer vers le haut les prix d'acquisition

Cette charge foncière est d'autant plus acceptable que les prix de sortie d'opérations seront élevés. Il existe ainsi une grande disparité des prix d'acquisition du foncier en fonction des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Sur les territoires concernés par une tension du marché immobilier, provoquée par une pression démographique

forte et une rareté foncière alimentée par des attitudes spéculatives de la part de propriétaires attentistes, on constate une augmentation des prix de sortie. Ceci permet toutefois aux opérateurs une meilleure absorption des coûts liés au contexte foncier.

A l'inverse, sur des marchés dits détenus où les opérations plus denses sont moins attractives, les charges foncières admissibles sont alors plus difficilement absorbables. Les acteurs publics avec leurs partenaires (aménageurs et établissements publics fonciers) interviendront donc en amont, sur des secteurs stratégiques, pour acquérir et préparer le foncier, puis le revendre avec application d'une décote sur le prix.

Par ailleurs, les prix d'acquisition foncière pratiqués deviennent « valeurs références » pour les autres propriétaires alors attentistes d'une meilleure valorisation de leur foncier. Ce phénomène contribue, outre à une rétention foncière, à une quasi impossible baisse du prix d'acquisition du foncier (effet de cliquet).

### Une politique de réserve foncière nécessaire mais compliquée à mettre en œuvre

Face à ce mécanisme de marché, constituer une réserve foncière paraît nécessaire pour endiguer le phénomène de spéculation notamment et maîtriser la rétention. Les acteurs publics et leurs partenaires fonciers (établissements publics ou aménageurs) sont les seuls acteurs pouvant capter le foncier en anticipation pour le conserver sur le long terme. Mais il s'agit d'une action « longue », « invisible » et coûteuse, difficile à porter du fait d'autres demandes d'interventions urgentes sur le court terme sur la ville.

1. Groupe Caisse des Dépôts, Focus d'expert sur le logement social et les territoires, « Eclairages », n°17, juin 2017

2. D'après un entretien réalisé avec Yann Marchand, président de Ytem aménagement Unam (24/05/18)

## Formation des prix du foncier par « compte à rebours »



## Zoom sur le marché privé dans la métropole lyonnaise

	2014	2015	2016	2017
Prix de sortie moyen (métropole)	3 584	3 720	3 875	3 977
Tendance en %	1,20%	3,80%	4,20%	2,60%
Part des prix < 2 800€/m <sup>2</sup> (des accédants)	20%	30%	31%	28%
Prix moyen (ville de Lyon)	4 266	4 241	4 569	4 814

En euro par m<sup>2</sup> de surface habitable (logements collectifs neufs) hors stationnement, hors vente en bloc -  
Source : Métropole de Lyon.

Il existe aujourd'hui une forte tension foncière sur le bassin lyonnais, s'expliquant notamment par l'attractivité et le dynamisme économique de l'agglomération. Les prix de l'immobilier ont donc fortement augmenté depuis trois ans impliquant une hausse des prix d'acquisition foncière pratiqués.

« Sur un marché en forte progression depuis une dizaine d'années, cela entraîne une guerre des tranchées et une spéculation permanente sur les prix du foncier, dont on atteint les limites ».

Martin REVEL, directeur régional Groupe Duval/FPI.

## Le rôle significatif des incitations fiscales

“ La promotion logement est sous perfusion des systèmes de défiscalisation ”

Martin REVEL, directeur régional Groupe Duval/FPI

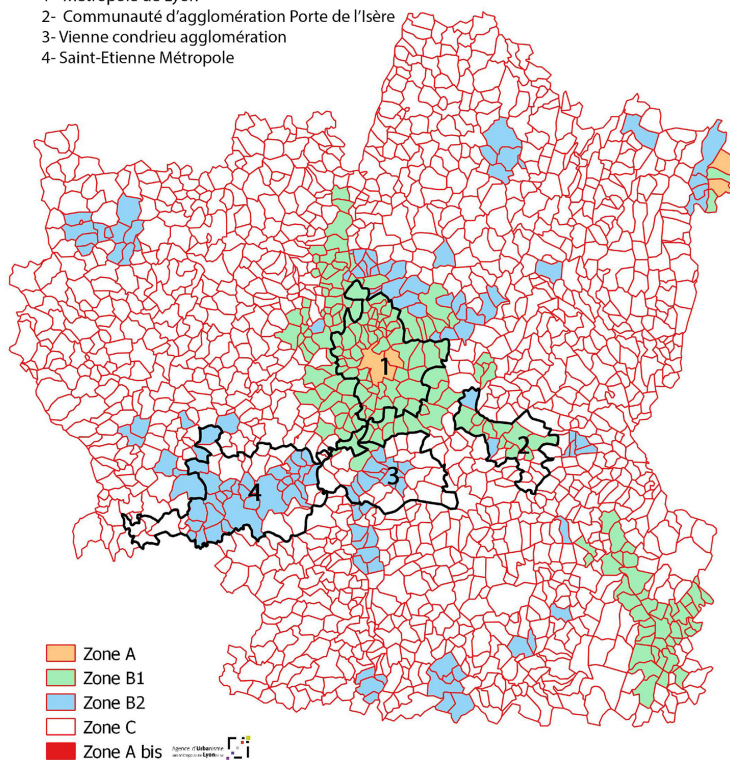
Le financement de la ville est très lié aux incitations et avantages fiscaux. Parmi ceux-ci figure la TVA réduite sur certains périmètres, impliquant une plus grande attractivité immobilière, mais également les dispositifs de défiscalisation pour les investisseurs.

Ces investisseurs en logements sont en majorité des particuliers. Dans l'agglomération lyonnaise, ils représentent près de 60% du marché du logement.

Sur certains marchés antérieurement détendus, les dispositifs fiscaux ont joué un rôle important, notamment ceux couplés à une TVA réduite. Lorsque la loi a permis aux villes de Lyon et de Villeurbanne de passer en zone A (dispositif Pinel de défiscalisation), cela a eu des effets sur les investisseurs qui pouvaient alors louer leur bien 20% plus cher qu'en zone B1. L'influence des dispositifs fiscaux sur l'attractivité d'une ville se vérifie également, a contrario, lorsqu'ils sont moins avantageux pour les investisseurs. Ainsi, on a pu noter une baisse de 40% des investissements lors du passage du dispositif Cellier à Duflot.

## Zones de la Loi Pinel dans les communes de l'aire métropolitaine lyonnaise

- 1 - Métropole de Lyon
- 2 - Communauté d'agglomération Porte de l'Isère
- 3 - Vienne condrieu agglomération
- 4 - Saint-Etienne Métropole



Sources : ministère de la cohésion des territoires - 2014

Le zonage Pinel caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en cinq zones, de la plus tendue (zone A bis) à la plus détendue (zone C). Il touche plusieurs dispositifs du logement tels que l'investissement locatif, le prêt à taux zéro...

Les dispositions des récentes lois logement et de finances 2018 ont prolongé jusqu'à la fin de l'année 2021 l'application du dispositif Pinel qui permet notamment, en échange de la mise en location d'au moins six ans d'un bien neuf (ou Vente en état futur d'achèvement (VEFA)), de bénéficier d'une réduction d'impôt. Elles écartent les zones B2 et C du dispositif.





### 3 Un allongement du temps de réalisation des projets urbains

La temporalité des projets urbains est une problématique essentielle et tend aujourd'hui à s'accroître.

#### Des temps de préparation des projets urbains qui s'allongent

Cette évolution semble dans un premier temps liée au temps d'instruction des projets urbains, malgré l'évolution de la loi relative à la délivrance des permis de construire.

“ On assiste à une dérive totale du temps d'instruction des projets urbains ”

Martin REVEL, directeur régional  
Groupe Duval/FPI

Une multiplication et une complexification des règles en matière d'urbanisme impliquent une complexification des procédures. S'en suit un allongement des temps de réalisation des projets impactant l'ensemble de la chaîne de l'aménagement<sup>1</sup>.

Il semble qu'il existe également un lien entre l'accroissement du temps de mise en œuvre des projets urbains et l'élaboration des différents documents réglementaires, phase longue et fastidieuse.

Ce temps de préparation est aujourd'hui tel que les prévisions initiales ne sont parfois plus adaptées en termes d'urbanisme une fois le document élaboré. Cela nécessite alors de nouvelles adaptations, sous la forme d'une révision ou d'une modification des documents d'urbanisme.

#### Un allongement qui génère un risque d'obsolescence accélérée des projets

Il existe un risque que cet accroissement du temps de mise en œuvre des projets urbains ne génère une obsolescence accélérée des projets et des objectifs poursuivis.

Les projets pourraient alors être « dépassés » à peine sortis de terre car ils auraient été réfléchis plusieurs années auparavant et ne correspondraient dès lors plus aux attentes et besoins des usagers.

#### L'urbanisme temporaire : un outil pour optimiser le temps long de l'aménagement

Cet allongement du temps de réalisation des projets urbains implique davantage de complexité dans la fabrication de la ville et pose la question très concrète de l'occupation du site de projet.

La recherche d'une optimisation et d'une valorisation des terrains sur lesquels sont mis en place ces projets s'impose donc progressivement. Le recours à l'urbanisme temporaire semble être une réponse, comme outil complémentaire aux projets structurants (cf. page 22).

1. D'après un entretien réalisé avec Mathieu KAPFER, directeur développement chez Carré de l'Habitat (22/05/18)



## Zoom sémantique

Le champ sémantique de l'aménagement temporaire est abondant, à l'instar des pratiques qui y sont liées.

L'urbanisme temporaire regroupe toutes les actions de court ou moyen terme, qui s'inscrivent dans le temps long, sur des espaces ouverts ou bâtis, et qui participent de la stimulation des usages, de la valorisation des sites et du développement d'activités sur des espaces non utilisés.

Il est possible d'envisager l'urbanisme temporaire comme un outil général, regroupant différentes modalités d'action :

- l'urbanisme transitoire correspond à la mise en œuvre d'une action qui participe du projet à venir et permet la transition d'un espace vers un autre. Il s'agit d'une phase de réflexion, d'expérimentation d'usages, de concertation, qui influence tout ou partie de la programmation urbaine à venir,
- l'urbanisme éphémère a une dimension plus événementielle et festive. Il produit des effets d'image, d'usages mais aussi des effets sur la production des espaces publics et leur réversibilité,
- l'urbanisme tactique vise l'empowerment des citoyens et la réappropriation des espaces dans une dimension militante.

Il existe toutefois des divergences terminologiques. SNCF immobilier utilise aujourd'hui par exemple uniquement le terme d'urbanisme transitoire pour ses différents projets. L'urbanisme transitoire regroupe toutes les actions qui amènent in fine un changement, quel qu'il soit, et permettent de changer les regards sur les sites, bâtiments concernés.

“ Quand on fait de l'urbanisme, ce n'est jamais temporaire ou, au contraire c'est toujours temporaire, en fonction de l'échelle de temps sur laquelle on se place. ”

Charlotte GIRERD, SNCF Immobilier, directrice projets et développement au sein du pôle Communication / Accompagnement du changement

“ Il n'est pas toujours nécessaire de penser urbanisme temporaire vs projet définitif car le projet d'urbanisme temporaire est un projet en soit. ”

Aurore RAPIN, Yes We Camp.

Retranscription d'entretiens réalisés avec :

Benjamin PRADEL, sociologue et cofondateur du collectif intermède (17/05/18) ;

Charlotte GIRERD, directrice projets et développement à la SNCF Immobilier (14/06/18)

et Aurore RAPIN, coordinatrice de la saison 1 des Grands Voisins (15/06/18)



Les Grands Voisins, Paris



L'aérosol, Paris



# De nouveaux enjeux questionnent les modes de faire

## 1 Une baisse des capacités financières des acteurs publics

Actuellement, les finances publiques sont de plus en plus contraintes et, de ce fait, les capacités d'investissement public diminuent, bien qu'une reprise semble s'être amorcée depuis 2017<sup>1</sup>.

### La baisse progressive des ressources publiques

#### Une diminution des concours versés par l'Etat

Parmi les dotations de fonctionnement versées par l'Etat, la principale est la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle a fait l'objet de diminutions annuelles depuis 2012 et a perdu un quart de son montant entre 2013 et 2017<sup>1</sup>.

Selon la note de conjoncture sur les finances locales présentée par la Banque Postale, les dotations et compensations versées par l'Etat s'inscriraient en recul de 10,2% en 2018 en raison de la diminution de 4 milliards d'euros de la DGF.

### Des marges de manœuvre limitées pour les collectivités territoriales et EPCI

En plus des concours versés par l'Etat, il existe également des ressources locales, semblant se tarir, à savoir celles issues des taxes (impôts) et des tarifs d'abonnement à des services publics (comme l'eau ou les transports). La situation actuelle rend difficilement acceptable toute taxation supplémentaire des habitants et usagers.

Globalement, un « essoufflement du financement traditionnel de la production urbaine »<sup>2</sup> apparaît, encourageant les acteurs publics à recourir à plusieurs options : l'économie de moyens et la mobilisation des acteurs et fonds privés.

Ainsi, une nouvelle économie des projets urbains, plus ouverte, s'impose progressivement, ainsi que le concept de la ville frugale, basé sur l'économie des moyens.

### Recours à une nouvelle économie de moyens

Cette nouvelle économie semble nécessaire à appliquer. Elle s'appuie à la fois sur le développement du concept de la « ville frugale », la préservation des ressources, mais aussi sur une plus grande priorisation des projets publics et un dialogue plus étroit avec les citoyens pour mieux cibler leurs attentes et besoins.

Dans un contexte financier restreint, les acteurs publics doivent mettre en balance leurs différents projets urbains, renonçant à certains ou les différer dans le temps, via des plans pluriannuels d'investissements.

### La nécessaire ouverture de l'économie urbaine à la sphère privée

Les collectivités territoriales et EPCI ont tendance à rechercher de nouvelles sources de financements pour le développement urbain. La mobilisation des acteurs privés dans le développement de la ville tend ainsi à s'accroître et sous plusieurs formes détaillées dans les chapitres suivants.

1. La Banque Postale Collectivités Locales, Note de conjoncture, tendances 2018

2. BARAUD-SERFATY I., FOURCHY C., RIO N.- « Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains : qui paiera la Ville (de) demain ? », janvier 2017



## Eclairages

### Des ressentis différents selon les acteurs

Du côté des acteurs privés (promoteurs, aménageurs privés), certains ont le sentiment que les acteurs publics ont tendance à leur transférer une part significative du financement des équipements publics notamment.

Pour d'autres, cela s'accompagne d'un sentiment de frilosité de la sphère publique dans la fabrique urbaine, en particulier par des opérations publiques d'envergure, et un report des opérateurs sur le diffus.

Pour certains acteurs du développement urbain et chercheurs, il convient d'ailleurs plutôt de parler d'une nécessaire priorisation que simplement de raréfaction des finances publiques.

### Crises économiques et finances publiques

Il existe deux types de crise, à savoir les crises conjoncturelles et structurelles. La première correspond à une situation temporaire. La seconde relève quant à elle d'un contexte de crise qui s'installe dans le temps. Les deux types de crise n'ont pas les mêmes conséquences et n'appellent pas les mêmes stratégies pour y remédier.

Sur l'aire métropolitaine lyonnaise, certains territoires ont connu une crise structurelle impactant fortement leur attractivité. Ces territoires se retrouvent alors plus vulnérables aux crises conjoncturelles comme la dernière crise financière par exemple.



Mur peint par Joost Swarte à Vaise





## 2 Des citoyens en attente de réponses à court terme

**Il est fondamental de prendre en compte le « déjà là » dans l'élaboration des projets urbains, afin d'anticiper les besoins et les usages. L'habitant, au travers de ses attentes diverses, est un acteur clé.**

### Logement abordable

La définition de l'accession abordable est liée aux dynamiques locales des marchés. Sur le territoire de la Métropole lyonnaise, l'accession est dite abordable si les prix des logements proposés à la vente sont inférieurs à 2 800€/m<sup>2</sup> de surface habitable, hors stationnement. Pour les secteurs où le marché se situe à un niveau supérieur, l'accession est dite abordable si les prix sont inférieurs de 20% aux prix de marché, mais plafonnés à 3 600 €/m<sup>2</sup>.

### Une pression sur les équipements et services

Il existe une incidence directe entre les arrivées de nouveaux habitants et le surenchérissement de la ville.

En marché tendu, on peut parler de course à l'équipement. Avec un taux de croissance démographique qui approche 1% par an, soit 13 500 habitants supplémentaires, la Métropole de Lyon doit par exemple produire des logements et des équipements publics en conséquence. Cette course est coûteuse et complexe, notamment du fait de la pression foncière déjà évoquée.

En marché détendu, les capacités de faire des collectivités et EPCI sont plus faibles mais les besoins d'équipements demeurent.

Selon les compétences exercées, ils doivent assurer également la gestion des services publics et des réseaux notamment. Outre le fonctionnement, cette gestion comprend leur modernisation. Coûteuse, l'équilibre de son financement public est menacé par des tarifs d'abonnement limités (cf. page 10).

Dans les territoires les plus denses, cette gestion peut être bénéficiaire et déléguée à des entreprises privées. Initialement issues des secteurs de l'aménagement et de la promotion immobilière, certaines investissent dans la gestion des services urbains (cf. pages 14 à 16).

### Une production de logements sociaux en baisse

Les citoyens doivent également faire face à la baisse de la production de logements sociaux par les opérateurs privés. La promotion immobilière privée, sur la Métropole de Lyon, produit environ 60% des logements locatifs sociaux<sup>1</sup>. Ce phénomène est directement lié à la « spéculation foncière » actuellement à l'œuvre sur ces territoires (cf. pages 6 et 7).

La tension foncière à l'œuvre actuellement a pour conséquence de faire augmenter les prix des logements produits.

Cette évolution se heurte à la dégradation du pouvoir d'achat des familles et la production de logements abordables représente un défi pour les territoires attractifs, dont la Métropole de Lyon.



Nouveaux logements sociaux, avenue d'Oschatz, Vénissieux

1. D'après un entretien réalisé avec Martin REVEL, directeur Auvergne-Rhône-Alpes de la promotion immobilière du Groupe Duval et membre de la FPI (21/06/18)



## Une pression sociétale

On assiste aujourd'hui à une montée en puissance de la figure de l'individu. Un changement de paradigme se met en place dans la manière de penser et de construire la ville : il n'est plus possible d'anticiper les conduites sociales et de faire sans les usagers, les habitants. Cela permet dans un premier temps de mieux cerner les pratiques de ces derniers. Dès lors, l'inclusion des usagers dans les processus de concertation réglementaire ou non, mais aussi dans les processus de production de la ville (budgets municipaux participatifs, *crowdfunding*<sup>2</sup>), est nécessaire. Cela permet la bonne appropriation des lieux, mais également l'acceptation des projets et leur adéquation avec les besoins. Il s'agit également de favoriser, d'impulser, une évolution des pratiques et des comportements, notamment pour faire face aux enjeux du développement durable.

Cette montée en puissance de l'individu induit toutefois une autre problématique, à savoir une « atomisation des demandes » de citoyens informés. Ces revendications peuvent s'opposer entre elles et à celles des autres usagers de la ville. De ce constat, découle l'importance du bon accompagnement des processus participatifs dans les projets urbains.

La réponse aux attentes à court terme et aux enjeux de proximité pour certains habitants, tout en inscrivant le projet dans une vision « partagée » du territoire à long terme, nécessite de revisiter les modes de faire. On passe alors d'un mode de faire traditionnel, avec une planification prévisionniste, à la mise en place d'outillages plus souples, plus agiles à la fois, pour répondre aux attentes des usagers et éviter l'obsolescence du projet.

2. Pour exemple, la mairie de Paris a mis en place un budget participatif à hauteur de 5% du budget d'investissement de la ville jusqu'en 2020 pour la réalisation de projets proposés par les habitants.

A Rotterdam, l'organisation d'un crowdfunding a permis la création d'une passerelle aérienne.

## De la ville intelligente à la ville intelligente

“ La promesse des défenseurs et des porteurs de la Smart City était notamment de permettre la mise en place d'une ville plus rationnelle, plus fluide, plus économe donc plus durable. Elle a toutefois « cannibalisé la ville durable ». Aujourd'hui, il faudrait alors passer « de la ville intelligente à la ville intelligente », c'est-à-dire la ville sensible. Cette ville intelligente se pense dans des processus de coproduction, de transversalité des services, des acteurs, des visions. Inévitablement, le projet urbain s'en trouve complexifié mais plus adapté au monde actuel. Le temps court suit cette logique et produit de la transversalité car il mobilise le culturel, le patrimonial, la voirie, les services techniques, etc.

En réaction à la Smart City, de nombreuses pratiques émergent donc, et peuvent se retrouver dans le déploiement d'un urbanisme temporaire : l'économie circulaire, l'économie sociale et solidaire, le réemploi, l'agriculture urbaine et les circuits courts, la concertation, la coproduction, la prise en compte des usages, la place de l'art dans la ville, des modes de financement respectueux de chacun, la ville inclusive, etc.”

Benjamin PRADEL, sociologue et cofondateur du collectif Intermède

“ Le marché du logement se doit d'apporter des réponses adaptées et diversifiées à l'ensemble des habitants en relevant un certain nombre de défis. Celui de l'accession abordable en est un<sup>3</sup>. ”

Natalia FILLOD-BARBARINO,  
Agence d'urbanisme de l'aire  
métropolitaine lyonnaise

3. Devenir propriétaire dans une métropole attractive : le défi de l'accession abordable, Les rencontres de l'Habitat, décembre 2017



### 3 Une recomposition de la chaîne d'acteurs de la production urbaine

Auparavant, les différents acteurs du développement urbain avaient chacun un rôle bien défini et intervenaient dans une logique séquentielle<sup>1</sup>. Désormais, le champ d'action des différents opérateurs s'est considérablement élargi et de nouveaux apparaissent.

#### Des recompositions à l'œuvre sur la chaîne de la production urbaine

##### Les opérateurs privés interviennent plus en amont dans la maîtrise du foncier

Les promoteurs immobiliers sont aujourd'hui amenés à intervenir plus en amont dans la mise en place de projets urbains. On note la multiplication des promoteurs-constructeurs qui font de l'aménagement. Un nouveau mode de production de la ville est à l'œuvre, qui implique davantage d'anticipations, de prises de positions et de risques très en amont sur des terrains afin de peser plus fortement dans le projet urbain. Certains opérateurs fonciers sont par exemple amenés à acheter des terrains sans condition suspensive, mobilisant alors tous les enjeux de la négociation entre

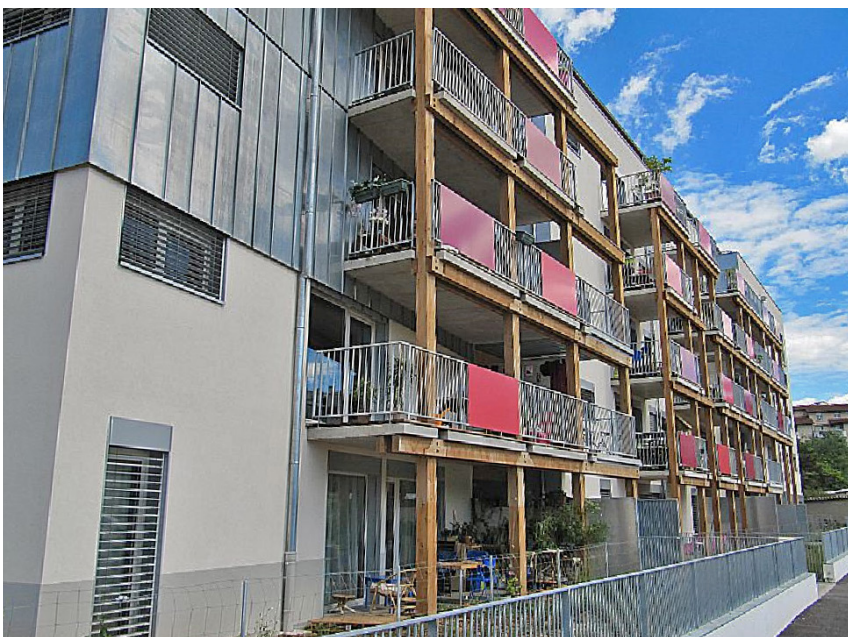
les différents acteurs. Contrairement aux aménageurs, cela leur est possible par la récupération de leurs marges via la vente des projets immobiliers réalisés. De fait, les opérateurs les plus importants peuvent assumer cette prise de risques. Les investisseurs et les habitants s'inscrivent dans la même logique et sont présents de plus en plus tôt sur la chaîne de l'aménagement. C'est par exemple le cas à Villeurbanne avec la création du village vertical par un collectif d'habitants.

##### Les aménageurs investissent l'aval de la chaîne et affirment leur rôle en amont

Le champ d'action des aménageurs tend à s'accroître. Ces derniers interviennent de plus en plus fréquemment en aval de la chaîne de l'immobilier. La Société d'équipement du Rhône et de Lyon (Serl), société d'économie mixte, a par exemple diversifié ses activités. L'entité Serl@services assiste le groupe Serl pour la gestion de son patrimoine immobilier en organisant les prestations de services pour la gestion technique et la maintenance des sites et des bâtiments (chauffage, ventilation, climatisation, ménage, etc.). Avec Serl@immo, le groupe réalise également le portage et la gestion immobilière d'opérations complexes, telles que les villages d'entreprises ou les pôles de services aux entreprises.

Les aménageurs publics ou parapublics redéfinissent donc leur rôle, tout en restant fortement liés aux collectivités et EPCI, dans le cadre de partenariats conclus plus en amont dans la définition du projet avec le promoteur privé, opérateur économique.

1. Co-produire la ville durable : les recompositions à l'œuvre dans la chaîne de valeur de l'aménagement, SCET/lbicity, novembre 2016



Le **village vertical** est un projet d'habitat partagé situé à **Villeurbanne**. Il a été créé par une coopérative d'habitants afin de mutualiser leurs ressources pour concevoir, construire et gérer collectivement leurs futurs logements.

## Les acteurs de l'aménagement

### De nouveaux acteurs font leur apparition : les collectifs

Depuis trois ou quatre ans, un nouveau type d'acteur a fait son apparition dans le champ de l'aménagement urbain : les collectifs. Il peut s'agir de collectifs d'habitants, qui sont toutefois encore rares, ou de collectifs réunissant des professionnels aux compétences complémentaires (sociologues, urbanistes, économistes, architectes...). Ces derniers sont aujourd'hui plus nombreux et ils proposent de nouvelles pratiques, de nouveaux services, usages, avec des modèles économiques différents des modèles économiques traditionnels.

Ces collectifs cherchent encore, pour la plupart, des leviers de rentabilité, a minima pour se financer, ou financer la gestion de leurs projets. La prochaine étape de leur développement consiste en la précision de leur modèle économique, afin de leur donner les moyens, notamment financiers, de développer leur vision de la ville.

D'après un entretien réalisé avec le groupe Serl<sup>1</sup>, il existe un avant et un après 2008 (crise des subprimes). Avant 2008, les promoteurs étaient nombreux sur les sujets de l'aménagement<sup>2</sup>. Après cette date et la crise financière, les opérateurs immobiliers ont préféré se recentrer sur leur cœur de métier et ont été absents sur ces problématiques pendant un certain temps. Le contexte financier s'est ensuite rasséréné et les promoteurs font leur retour depuis quatre ou cinq années dans le champ de l'aménagement. Cette évolution peut s'apparenter à un cycle qui participe aujourd'hui au resserrement du rôle des acteurs de l'aménagement et la chaîne de valeurs a alors tendance à se compacter.

Ce resserrement des acteurs privés dans les réponses aux marchés de concession questionne la temporalité des projets urbains. Le recours à ces acteurs renvoie en effet à la manière dont le politique appréhende la construction de sa ville : le promoteur s'inscrit nécessairement dans des délais de rentabilité financière de court/moyen termes, là où l'aménageur, traditionnellement, s'inscrivait plutôt sur le moyen/long terme. Dès lors, il revient à l' élu de choisir dans quelle temporalité il souhaite inscrire son projet, dans la vision générale de l'aménagement de son territoire. Cela implique également un positionnement quant aux modalités de financement qu'il souhaite allouer à ce projet et à son accompagnement en termes d'équipements publics notamment.

1. Echange avec Vincent Malfère et Yves Molina, respectivement directeur général et directeur général délégué au développement et filiales du groupe Serl (2/05/18)

2. Cela fut notamment permis par la réglementation européenne qui, en 2007, a imposé une ouverture à la concurrence des concessions d'aménagement

## La ville : un actif rentable de la financiarisation globalisée ?

La mondialisation et l'hyper-métropolisation qu'elle engendre ont tendance à générer une attractivité très forte de certains territoires (là où se concentre la valeur économique). Il s'en suit une inflation rapide des prix immobiliers, spirale attirant et entretenue par des grands investisseurs (privés et publics) : particuliers, fonds d'investissements, banques ... Ces derniers, accompagnés de gestionnaires d'actifs, se spécialisent dans l'immobilier (résidentiel et tertiaire essentiellement).

Cette financiarisation de la production de la ville implique alors une standardisation mondiale des modèles urbains et architecturaux, difficilement négociable, une inflation foncière forte et une plus grande vulnérabilité de ces projets à l'épreuve du long terme car ces investisseurs ne sont pas tous gestionnaires<sup>1</sup>...

1. « Urbanisation et financiarisation »,  
Journée de l'association des professionnels ADP - Villes en développement



### **De nouvelles logiques se mettent en place sur la chaîne de production de la ville**

#### **Un élargissement des champs de compétence des opérateurs**

De nouvelles composantes apparaissent dans la chaîne de valeurs de l'immobilier et les opérateurs diversifient leurs champs d'actions, notamment dans le domaine de la gestion de services. Dans le cadre de son nouveau programme Sky Avenue dans le troisième arrondissement de Lyon, Bouygues Immobilier propose par exemple un service de conciergerie de quartier. Le groupe participe également au déploiement du réseau « Entre voisins », réseau social dédié aux résidents de ses logements. Le Carré de l'Habitat propose quant à lui un service de plateforme de financement participatif en ligne aux futurs acheteurs pour les aider à financer leur projet. Ces nouveaux gestionnaires de services émanent d'aménageurs, de promoteurs, de collectifs d'habitants ou encore d'entreprises privées. Cet élargissement s'explique également par une multiplication des liens entre l'immobilier et d'autres secteurs tels que l'énergie ou encore le numérique. Dès lors, les modes de faire la ville évoluent et il en découle de nouvelles problématiques. On peut par exemple penser à l'installation des deux iGirouettes dans le quartier Confluence ou encore à la place croissante prise par la domotique dans les constructions récentes.

“ A Lyon, les nouveaux acteurs urbains sont donc aujourd'hui plutôt des grands groupes. ”

Martin REVEL,  
directeur Auvergne-Rhône-Alpes  
de la promotion immobilière du Groupe Duval

### **Une large place laissée aux gros opérateurs urbains**

Le coût du foncier, la complexification des opérations peuvent avoir pour conséquence d'exclure certains opérateurs qui ne peuvent suivre l'augmentation des coûts et auprès de qui des garanties plus exigeantes sont attendues des créanciers. Les plus gros opérateurs immobiliers sont en capacité d'acquiescer du foncier sans condition particulière et avec moins de garanties. Les plus petits opérateurs, bien qu'ils se diversifient, peinent alors à s'imposer face à ces derniers.

#### **Certains opérateurs locaux ou régionaux se reportent sur d'autres marchés**

Dans une Métropole comme Lyon, il semble que les gros opérateurs urbains nationaux sont amenés à s'imposer face aux opérateurs locaux et régionaux. Ces derniers interviennent alors davantage en deuxième couronne, ou sur d'autres marchés, notamment de villes moyennes. Il s'agit de marchés de reports, plus traditionnels dans leur manière de fonctionner (marché diffus, présence de Zones d'aménagement concerté (Zac) de taille moindre, etc.).

#### **Au cœur de villes coproduites, les collectivités ou les EPCI conservent la maîtrise de l'urbanisme.**

**On assiste davantage à l'émergence de relations partenariales entre les acteurs publics et privés qu'à une réelle privatisation de la production de la ville. Parler d'une ville coproduite (ou d'urbanisme négocié) mais sur laquelle les collectivités conservent un important droit de regard, semble plus adapté à la tendance actuelle.**



### Chaîne traditionnelle de l'aménagement et de l'immobilier<sup>1</sup>

	Echelle opération					Echelle lot			
	Définition des règles urbaines	Maitrise foncière	Conception du projet urbain	Réalisation des espaces publics	Conception de l'immeuble	Réalisation de l'immeuble	Commercialisation	Détention et gestion immeuble	Utilisation
Collectivité	→								
Aménageur		→							
Promoteur					→				
Investisseur								→	
Habitant									→

### Nouvelle chaîne de l'aménagement et de l'immobilier<sup>1</sup>

	Echelle opération					Echelle lot				Echelle quartier	
	Définition des règles urbaines	Maitrise foncière	Conception du projet urbain	Réalisation des espaces publics	Conception de l'immeuble	Réalisation de l'immeuble	Commercialisation	Détention et gestion immeuble	Utilisation	Gestion des espaces publics	
Collectivité	→										
Aménageur		→									
Promoteur	←	→									
Investisseur	←	→									
Habitant	←										

<sup>1</sup>D'après « Co-produire la ville durable : les recompositions à l'œuvre dans la chaîne de valeur de l'aménagement », SCET/Ibicity, novembre 2016



# Une coproduction publique/privée négociée

## 1 Une boîte à outils qui évolue progressivement

### Différentes stratégies publiques de développement urbain

Quatre grands types de stratégies de mise en œuvre de projets urbains existent<sup>1</sup>. Elles diffèrent suivant les enjeux (urbains, environnementaux, politiques), les besoins en équipements publics induits, les contextes fonciers ou encore les marchés immobiliers. Ces stratégies reflètent des niveaux d'encadrement et d'implication publics différents :

- laisser faire l'initiative privée en diffus : développement spontané en zone urbaine équipée,
- inciter l'initiative privée : encadrement des acteurs privés par incitation à la mutation et densification,
- négocier : négociation, par modification du droit des sols et réalisation des équipements nécessaires,
- mener : intervention directe de la collectivité, avec portage foncier à très grande majorité.

Un opérateur analysera la faisabilité du projet au regard des facteurs de complexité du site et du projet, d'incertitude de l'opération et d'occurrence possible sur le territoire.

### Des outils contractuels plus souples pour accompagner l'urbanisme négocié

Les acteurs publics, aux capacités financières limitées, ouvrent l'économie urbaine aux acteurs privés disposant des moyens financiers, technologiques et humains, pour répondre aux besoins induits par les enjeux du développement urbain durable, dans des contextes fonciers complexes.

L'augmentation du nombre « d'appels à projets » et les compétences auxquelles ils font appel pour coproduire de grandes opérations urbaines témoignent de cette volonté d'avoir recours, le plus en amont possible, aux moyens de la sphère privée. Cette tendance se ressent aussi

par ailleurs, via les compétences et les moyens recherchés dans les traités de concession d'aménagement ou de délégation de services publics, mais également dans le recours au Partenariat public/privé (PPP) (cf. encadré).

Différentes lois successives, notamment Alur (Accès au logement et urbanisme rénové) en 2014 puis Elan (Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique) en 2018, contribuent au remaniement de la boîte à outil de l'urbanisme opérationnel, vers plus de souplesse. Mais la négociation publique/privée est surtout facilitée par l'introduction de nouveaux outils plus souples, essentiellement financiers et fonciers, tels que l'emblématique Projet urbain partenarial (PUP) ou encore l'Association foncière urbaine de projet (Afup).

### L'affirmation du PUP comme outil de financement de l'urbanisme négocié.

Pour accompagner l'augmentation du nombre de projets d'initiative privée par la réalisation des équipements induits, les collectivités et EPCI, dérogent de plus en plus au régime de la Taxe d'aménagement en employant notamment le PUP. Il permet de mobiliser moins de financements publics que pour le montage d'une opération publique, avec des recettes quasi équivalentes. A budget égal, il est aujourd'hui possible de créer entre cinq et dix PUP contre une Zone d'aménagement concerté (Zac) il y a quelques années<sup>2</sup>.

Depuis Alur, une collectivité ou un EPCI peut définir un périmètre à l'intérieur duquel les porteurs de projets devront (sous conditions) signer un PUP.

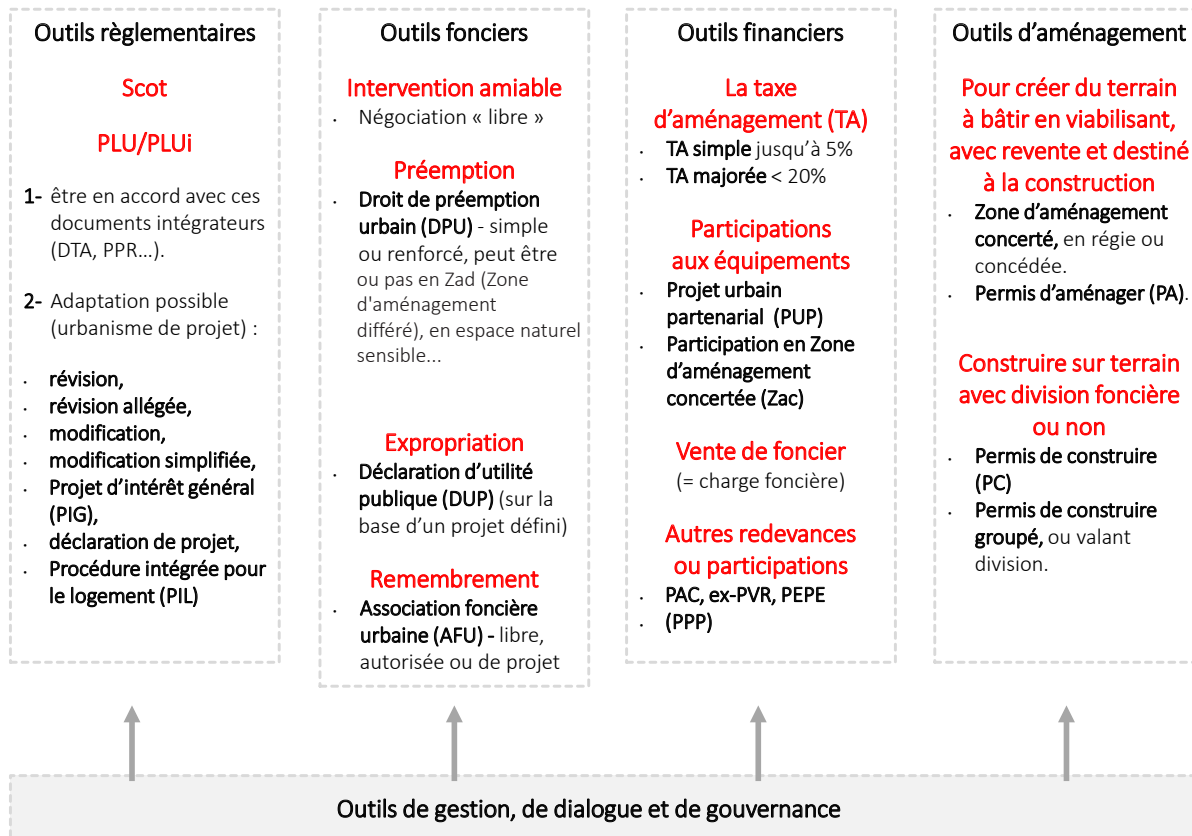
### Quel rôle a la Zac ?

Historiquement, la Zac était l'outil « phare » de l'aménagement public. Il s'agit d'un outil qui reste pertinent et efficace lorsqu'il est nécessaire d'avoir une continuité des objectifs politiques et

1. LLORENTE M., VILMIN T., PUCA -  
« L'urbanisme de projet en chantier. Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite », novembre 2012

2. D'après un entretien réalisé avec Vincent JACQUEMOT, CoGV (30/05/18)

## La boîte à outil évolutive de l'urbanisme opérationnel



une maîtrise des enjeux urbains sur des temporalités longues.

Avant l'apparition des PUP, cet outil aussi bien financier que d'aménagement, avait déjà évolué vers de nouveaux modèles : Zac sans maîtrise foncière publique ou partielle (cf. exemple ZAC Girondin s).

### Le PPP : fausse bonne idée ?

Le PPP a été créé par ordonnance (17 juin 2004). Ce contrat permet, pour une autorité publique, d'avoir recours simplement à un prestataire privé pour la gestion et/ou le financement d'équipements, ouvrages, etc. Le prestataire est rémunéré en contrepartie par « loyer » durant la durée du contrat. Ce mode de financement est présent dans de nombreux pays sous des formes variées.

Un rapport de 2015 de la Cour des comptes souligne le caractère à « double tranchant » de ce type de contrat, aux conséquences financières mal maîtrisées. Bien qu'il permette de minimiser les coûts d'investissement public, il s'appuie sur des contrats stricts, dont les termes financiers sont finement travaillés pour éviter des surcoût de loyer importants pour la collectivité *in fine*.

Il s'agit d'un outil dérogatoire aux autres outils définis par la loi Maîtrise d'ouvrage public (MOP) et doit correspondre aux caractères d'urgence et de complexité.

### Zoom sur la convention de projet urbain partenarial

Le dispositif du PUP est issu de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (loi Molle).

A la différence de la taxe d'aménagement ou de la taxe d'aménagement majorée, il permet le préfinancement par les opérateurs privés, dans le cadre d'une convention négociée, des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement (sur foncier privé généralement).

La signature d'une convention de PUP entraîne une exonération de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans. En contrepartie, la collectivité ou l'EPCI perçoit une participation généralement plus importante que le montant qu'elle ou il aurait perçu avec la taxe d'aménagement, car plus proche des dépenses réelles. La participation peut être acquittée sous forme financière ou d'apport de terrain.

## PUP 75 Gerland : Projet privé de renouvellement urbain, négocié avec les acteurs publics

Le quartier de Gerland (700 hectares et 30 000 habitants), dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon, connaît depuis plusieurs décennies un développement urbain mixte et soutenu. De nombreux secteurs économiques deviennent aujourd'hui des pièces urbaines mixtes. Dans ce contexte, Gecina (Société foncière et immobilière privée) porte un projet de reconversion d'un parc d'activités en programme mixte, sur près de 3 hectares. Ce projet comportera 250 logements (dont 30% sociaux), 29 000 m<sup>2</sup> d'activités tertiaires, 1 000 m<sup>2</sup> de commerces et équipements publics et privés (premières livraisons en 2017).

### Initiative privée et projet négocié:

La friche industrielle de 3 ha environ, située au 75 rue de Gerland, appartient à la société Gécina. Elle en devient l'aménageur (D2P est maître d'ouvrage délégué).

L'opération implique la réalisation d'équipements publics jugés indispensables pour l'accueil des futurs usagers: créations et reprises de voiries, réalisation d'un espace vert, extensions de réseaux ...

Un processus de négociation entre les collectivités et Gécina, a porté sur la qualité architecturale, la densité et le programme. Il a permis la modification du PLU, engagée par la Métropole.

Gécina a déposé via D2P, un permis d'aménager en 2013.

### Financement partagé des équipements:

Une convention de Projet Urbain Partenarial (PUP) a été signée le 12 juillet 2013 entre le porteur de projet propriétaire du foncier (Gécina) et les collectivités (Ville de Lyon et Métropole de Lyon).

Celle-ci permet à la Ville de Lyon et la Métropole de percevoir des participations, de la part de la société Gécina, pour la réalisation des équipements publics relevant de sa compétence.

Le coût global prévisionnel du programme des équipements publics avant les études d'avant projet s'élève à 3 621 524 € HT, soit 4 331 343 € TTC (hors foncier - valeur janvier 2011) répartis entre la Ville de Lyon et le Grand Lyon<sup>1</sup>.

La participation globale de la société GECINA, s'élève à 2 517 749 € soit : 80% de participation pour reprises et créations de voiries, 50% du coût de réalisation d'un espace vert, 40% du coût des travaux d'éclairage et 80% du montant de l'extension du réseau ERDF<sup>1</sup>

### Processus gagnant / gagnant ?

*"Nous avons pu négocier une augmentation de la densité, sans laquelle la reconversion de cette friche était impossible. En effet, cette opération a un prix de revient très important en termes d'éviction, de dépollution et de démolition. Ainsi, nous avons obtenu un équilibre qui garantit la viabilité économique de cet écoquartier"* (Responsable d'opération chez D2P)<sup>2</sup>.

*"Si le projet urbain partenarial (PUP) est un outil financier portant sur la participation du porteur de projet à la création des équipements, il ne constitue pas un outil de prescriptions urbaines et architecturales. Néanmoins, la société Gecina s'est engagée à mener une consultation de maîtres d'œuvre à partir d'un cahier de prescriptions validé au préalable avec le Grand Lyon et la Ville de Lyon, et d'inscrire cette exigence dans la convention. Elle marque la volonté de donner de la qualité au projet"* (Chef de projet Métropole de Lyon)<sup>2</sup>.

1. D'après les délibérations de juillet 2013 de la Ville et de la Communauté Urbaine (devenue depuis Métropole de Lyon)

2. "Montage d'opération - L'urbanisme gagnant-gagnant" par le Moniteur (06/12/2013)



Photo © Mission Gerland



la Grande Halle par Reichen & Robert et D3 Architectes  
Photo © PHILIPPE ROGUET



## ZAC des Girondins : Portage partagé du foncier et du développement commercial dans une opération publique<sup>1</sup>

Le secteur des Girondins se situe dans le quartier de Gerland, dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon. Le projet consiste à créer une nouvelle centralité reposant sur un principe de mixité urbaine et d'équilibre entre ville et nature.

2 900 nouveaux logements sont prévus, ainsi que 63 400 m<sup>2</sup> de bureaux, environ 10 000 m<sup>2</sup> de commerces et locaux d'activités et/ou de services, et l'ensemble des équipements publics nécessaires : groupes scolaires, crèches, pôle social et culturel... (premières livraisons en 2016). 45% du foncier sera destiné à l'aménagement d'espaces publics.

### Initiative et encadrement publics :

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) des Girondins, créée par la Métropole de Lyon en novembre 2011, représente une emprise foncière de 17,5 hectares, une opportunité exceptionnelle au coeur de Gerland et l'une des dernières grandes emprises foncières mutables sur Lyon.

En septembre 2012, la Serl (Entreprise Public Locale / aménageur) et TVK / Base ont été respectivement désignés aménageur et architecte en chef et paysagiste du programme. Le contrat de concession signé avec la Métropole de Lyon permet à la Serl de mener le suivi opérationnel, l'aménagement des espaces publics, le remembrement du foncier qu'elle commercialise, les consultations promoteurs/opérateurs.

EODD Ingénieurs conseils est chargé de l'intégration environnementale du projet. D'autres bureaux d'études assurent la maîtrise d'oeuvre des espaces publics: BASE, Egis, Transitec, Les Eclaireurs.

Comme dans la plupart des ZAC, la revente des terrains par l'aménageur permettra de contribuer à l'équilibre du bilan de la ZAC.

Mais dans ce projet urbain d'initiative publique (la ZAC est une procédure d'initiative publique), l'aménageur n'a pas acquis l'ensemble du foncier d'assiette du projet.

### Portage public/privé du foncier :

Près de 50% du foncier est porté directement par le privé (Bouygues immobilier, Gécina, Icade, ...).

Ainsi, au sein du périmètre de la ZAC, les propriétaires fonciers souhaitant valoriser leur bien devront se soumettre au cahier des charges de la ZAC (prescriptions architecturales, urbaines, paysagères et programmatiques) et verser une participation financière pour la réalisation des équipements d'infrastructures et de superstructures réalisés par la Serl.

### Portage public/privé du développement de commerces :

Comme dans de nombreuses nouvelles centralités, la question du développement de services et commerces est un enjeu crucial.

La SAS Girondins Commerces est créée en 2017 par Serl@immo2 (filiale de la Serl pour 51%) et la Caisse des dépôts (CDC pour 49%).

Cette structure est chargée « d'acheter les rez-de-chaussée commerciaux, d'en assurer la commercialisation et la gestion dans les premières années du programme », explique Sébastien Donguy, chef de projet à la Serl.

« Nous sommes là pour permettre la réussite du projet. Aussi, nous assurerons l'exploitation de cette structure sur dix ou quinze ans », illustre Barbara Belle, directrice régionale adjointe Auvergne-Rhône-Alpes de la CDC.

1. D'après SERL (rapport d'activités 2017 et dossier de presse d'octobre 2017) et Emmanuelle N'HAUX dans le Moniteur (23/02/2018)



Photo © SERL



## 2 Une maîtrise hétérogène de la négociation par les acteurs publics

Historiquement supporté par l'impôt, le financement de la ville est requestionné par l'intérêt marqué des acteurs privés pour un marché urbain pouvant être rentable.

### La négociation publique-privée : une pratique parfois ancienne étendue aux enjeux financiers

La volonté des élus d'une maîtrise qualitative de la production, mais aussi de la gestion privée de la ville, est ancienne. Au-delà de la planification réglementaire et de cahiers de charges descendants, elle s'est traduite parfois par une pratique de la négociation via des outils de gouvernance de type « commissions préalables aux permis », « ateliers de concertation avec les professionnels de l'immobilier » ...

Dans une logique actuelle de diminution des dépenses publiques locales, ces moyens privés sont devenus nécessaires. Une négociation entre les acteurs publics et privés semble s'imposer désormais à chaque acteur public. Elle est cependant inégalement maîtrisée selon les acteurs et au regard des contextes territoriaux hétérogènes.

Les acteurs publics attendent aujourd'hui de ces négociations une plus forte participation de la sphère privée au préfinancement des équipements et services publics, à la prise de risques liée aux opérations immobilières et une limitation des acquisitions foncières publiques préalables.

Ils essaient d'optimiser les outils financiers au maximum et jouent le jeu de la négociation, à travers les PUP en particulier.

Depuis leur création, les conventions de PUP ont fortement évolué et le montant des participations des opérateurs privés a presque doublé. En ce sens, les demandes des acteurs publics ont considérablement augmenté. Pour exemple, les premiers PUP concernaient généralement des projets de plus de 30 000 mètres carrés de surface de plancher contre 7 000 à 10 000 mètres carrés actuellement.

### Les collectivités n'ont pas toujours les mêmes marges de négociation

Les capacités de négociation ne sont pas les mêmes en fonction des marchés, des territoires et des acteurs. Suivant que l'on se situe en marché tendu ou détendu, la maîtrise de cette stratégie varie car de la rentabilité d'une opération dépend la capacité de l'opérateur à participer plus ou moins fortement au préfinancement des équipements induits.

### Des capacités financières publiques pré-requises à la négociation

La mise en œuvre d'une stratégie d'urbanisme négocié sous-entend, pour les acteurs publics y ayant recours, d'investir en moyens humains (compétences juridiques, économiques). L'emploi de cette stratégie implique en effet une maîtrise juridique dans la rédaction des contrats et conventions, et une maîtrise des mécanismes des montages d'opérations immobilières.

Dans une démarche de négociation, il est nécessaire d'avoir au préalable une vision claire du projet porté par les élus et des éléments de programme à financer qu'ils souhaitent intégrer.

Cet exercice de projection doit être effectué au vu des moyens d'investissement dont les acteurs publics disposent car, à terme, la négociation les engage nécessairement sur la réalisation de la part non prise en charge par le porteur de projet privé.

Les modalités de la négociation seront donc aussi à adapter aux moyens de faire des collectivités et EPCI. Mais programmer et échelonner les investissements publics doivent rester un préalable au recours aux outils négociés de financements (PUP, PPP, etc.).

“ Le jeu de la négociation est une solution pour que l'urbanisation coûte moins cher à la ville. ”

Vincent JACQUEMOT, CoGV

## ZAC Foch-Sully<sup>1</sup> : Montage financier et opérationnel innovant, aux franges de l'aire métropolitaine lyonnaise

L'îlot Foch-Sully à Roanne (42), de 2 ha environ, constitue une mutabilité importante au cœur de cette ville moyenne ligérienne. Lancé en 2014, le projet achevé en 2021, permettra à la ville de redynamiser son centre-ville par l'apport de 11 500 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales et services, mais aussi par la création de 76 logements en accession libre (dont 57 en collectifs), 124 appartements en résidence services seniors et 60 chambres d'hôtel. Le projet prévoit la réalisation d'espaces publics et d'un parc de stationnements, en lien avec la trame d'espaces publics centraux existants.

### Initiative publique :

En juillet 2014, la Ville de Roanne a approuvé les objectifs du projet et, après une phase de concertation, a créé la Zac Foch-Sully, le 19 mai 2016.

Pour mener le projet, la collectivité a souhaité concéder la Zac et créer une Semop (société d'économie mixte à opération unique).

La Société d'économie mixte à opération unique est une composante de la gamme des Entreprises publiques locales, aux côtés des Sociétés d'économie mixte (Sem) et des Sociétés publiques locales (Spl). L'existence de la Semop est liée à la durée du contrat (6 ans dans ce projet).

Pour constituer cette Semop et aménager la Zac, un groupement a été retenu, composé de SERL@immo (filiale du Groupe Serl, Sem d'aménagement), et des promoteurs Noaho et Sogeprom. Sud Architectes est architecte du projet et le maître d'oeuvre est TEM Partners.

### Outil de gouvernance et financier innovant :

La Semop Foch-Sully est constituée d'un capital détenu par la ville (34 %), la Caisse des dépôts (32 %) et le groupement d'actionnaires (34 %, dont la Serl 18,95%, Noaho 14,95 %, Sogeprom 0,1 %).

La Semop Foch-Sully, créée à l'initiative de Roanne pour porter le grand projet urbain projeté en son centre-ville, est la première à avoir pour actionnaire privé une Société d'économie mixte, la Serl.

Les actionnaires de la structure économique Semop, la Ville de Roanne, la Caisse des dépôts régionale et le groupement d'investisseurs, se confient les missions et obligations de la Semop concernant ce chantier.

Un élu de la Ville de Roanne est le président de la Semop et la Serl assure la gestion administrative.

### Partage des risques financiers entre acteurs publics et privés :

La création d'une société d'économie mixte dédiée à ce projet permet de partager les risques de l'opération, limiter le risque de commercialisation et garantir la maîtrise publique.

Ce montage permet également de limiter la contribution de la collectivité locale à cette opération à 22M€, sur un montant global de 82 M€, dont 30 M€ portés par la Semop<sup>2</sup>.

1. D'après SERL (rapport d'activités 2017) et Vicent CHARBONNIER dans le Moniteur (15/09/2017)



©SUD Architectes





### 3 Un urbanisme « temporaire » pour améliorer l'efficacité de la production urbaine ?

L'urbanisme temporaire apparaît aujourd'hui comme un nouvel outil de gestion du temps long à disposition des acteurs du projet urbain.

#### Différentes motivations peuvent être à l'origine du recours à l'urbanisme temporaire

Pour un propriétaire foncier, plusieurs motivations peuvent être à l'origine du recours à cet outil : éviter les coûts de gardiennage et les squats par une occupation des lieux, préfigurer et enrichir le programme d'un projet, augmenter l'attractivité du lieu, répondre à des raisons marketing diverses.

Avoir recours à l'urbanisme temporaire permet aussi de mettre en œuvre des politiques publiques transversales (culturelles, sociales, économiques...) et répondre à une demande croissante de disposer de lieux peu onéreux, en particulier des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Parallèlement, il peut s'agir d'une manière de gérer la temporalité des projets urbains, de valoriser un patrimoine public, de redonner vie à un site auparavant délaissé, de le faire exister et de le rendre progressivement attractif.

#### Les occupations peuvent être diverses

Les occupations temporaires peuvent prendre différentes formes : hébergements d'urgence, mise à disposition de locaux à faible coût pour permettre le développement d'entreprises, organisation d'événements culturels et festifs, etc.

#### Il existe actuellement plusieurs freins à la mise en œuvre de projets d'urbanisme temporaire

##### 1<sup>er</sup> frein : le modèle économique

Il n'existe pas un modèle économique unique. Plusieurs sources de financement existent ou peuvent être combinées : recettes commerciales (bar, location de

salles, etc.), subventions publiques au titre de politiques culturelles, sociales ou encore économiques, charges payées par les occupants, soutien de personnes privées, etc.

Un projet d'urbanisme temporaire peut ou non s'inscrire dans un bilan financier d'opération (gestion de site, définition de programme).

##### 2<sup>e</sup> frein : les normes

Mettre en place des actions temporaires implique le respect de normes. Cela est d'autant plus prégnant si les sites concernés comportent des bâtiments destinés à accueillir du public. Le recours à de nouveaux outils, plus adaptés à la réalité du provisoire, tels que des « ERP temporaires » pourrait être pertinent<sup>1</sup>.

##### 3<sup>e</sup> frein : les modèles de conventionnement

Les problématiques d'assurance sont importantes dans le cadre de projets d'urbanisme temporaire. L'enjeu majeur réside dans la production d'un modèle de conventionnement qui assure les différentes parties (propriétaires, occupants, collectifs, etc.), tout en garantissant une marge de manœuvre pour les signataires<sup>1</sup>.

#### L'impact des projets d'urbanisme temporaire est difficile à évaluer

La valorisation de l'image du terrain et du projet est certaine. Il est toutefois encore trop tôt pour affirmer que de tels projets participent de la valorisation financière du terrain et de la valorisation économique du projet immobilier ou d'aménagement. Il est toutefois possible de constater que différents usages peuvent cohabiter. De ces interactions, ressort souvent une richesse hybride, économique et sociale, démonstratrice d'une nouvelle économie urbaine possible, qui peut influencer sur le projet final développé.

“ L'objectif est de démontrer qu'une nouvelle économie de ville est possible ”

Aurore RAPIN, Yes We Camp, à propos du site des Grands voisins

1. D'après un entretien avec Benjamin PRADEL, sociologue et cofondateur du collectif intermède (17/05/18)





Zoo Art Show - Lyon 6<sup>e</sup>

“ Nous ne sommes pas encore à maturité du modèle économique de l'occupation temporaire. ”

Benjamin PRADEL, sociologue et cofondateur du collectif Intermède

“ Le rôle de l'urbanisme transitoire est, entre autre, d'intensifier les usages. ”

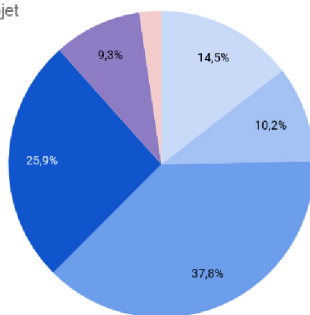
Charlotte GIRERD, SNCF Immobilier

### ZOO Art Show

Dans l'attente d'un projet immobilier, l'ancien centre de formation de la Croix-Rouge (600 m<sup>2</sup>) a été réinvesti pour permettre la tenue d'un événement artistique de diffusion du graffiti et de la subculture urbaine pour le grand public. Ephémère, ce festival annuel investira d'autres sites.

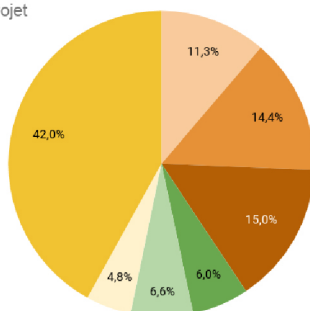
## Modèle économique du projet d'urbanisme temporaire des Grands Voisins à Paris<sup>2</sup>

Recettes du projet



- Hébergement d'urgence : participation aux charges
- Activités sociales (bureaux) : participation aux charges
- Activités de bureau (innovation, ESS, entrepreneurs, ateliers...) : participation aux charges
- Activités marchandes : participations aux charges et part de chiffre d'affaire
- Recettes des privatisations de salle
- Subventions

Dépenses du projet



- Conciergerie de site
- Sécurité et médiation
- Fluides
- Technique et maintenance
- Frais de fonctionnement
- Investissement
- Salaires de l'équipe de pilotage

2. Projet qui a pour but l'occupation temporaire de l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul (2015-2020) dans l'attente de la construction d'un nouveau quartier

Il mêle différents usages : hébergements d'urgence, mise à disposition de locaux professionnels, organisation d'événements, ...

(Source : site internet des Grands Voisins)

## La mise en œuvre d'un projet d'urbanisme transitoire : l'exemple de SNCF Immobilier

Aujourd'hui, l'entretien du patrimoine immobilier de la SNCF représente un coût de l'ordre de 1 milliard d'euros par an ; c'est le deuxième poste de dépenses de l'entreprise. Une question se pose alors : comment faire pour que ce patrimoine, notamment vacant, devienne une « chance » ? L'urbanisme transitoire semble être une réponse adéquate et SNCF Immobilier est à l'origine de plusieurs projets d'urbanisme transitoire sur l'ensemble du territoire.

La mise en œuvre de tels projets comporte différentes phases. La première consiste à identifier de nouveaux usages et besoins sur un territoire, à repérer des propositions innovantes. Dans un second temps, au vu du portefeuille de lieux disponibles sur un territoire, il convient d'engager des consultations et autres appels à candidatures pour sélectionner des porteurs de projets pour les lieux identifiés.

Une analyse du site est ensuite réalisée afin de confronter le site aux notions d'accessibilités, à ses contraintes techniques et de fonctionnement, aux règles d'urbanisme, etc. Si des travaux sont à réaliser (mise aux normes, sécurisation, etc.), SNCF Immobilier peut en porter une partie correspondant à sa mission de propriétaire. Lorsque le projet se précise, il est important d'associer les collectivités, les salariés et les riverains concernés afin de s'assurer du soutien

et de l'accueil du projet.

Une redevance d'occupation est définie en fonction de la localisation du site, du montant des investissements de travaux, de la durée de l'occupation et de la nature des activités développées. Les niveaux de redevance s'apprécient au regard du modèle économique du projet : par exemple, pour des activités à forte rentabilité économique, SNCF Immobilier peut mettre en place un intéressement. A l'inverse pour des activités moins rémunératrices, le niveau de redevance pourra être adapté, afin de permettre au final une grande variété d'occupants et de projets.

Le site est ensuite préparé en vue de l'installation du projet (réalisation des travaux, obtention des autorisations réglementaires et administratives d'ouverture, campagne de communication). Une fois la durée de l'occupation écoulée, le site est libéré après avoir été remis en état.

Le rôle de SNCF Immobilier est de s'inscrire dans une logique de conseil et d'évaluer, en fonction des acteurs, leur capacité à occuper des lieux donnés afin de trouver la meilleure adéquation entre le projet, le site et son devenir.

D'après un entretien réalisé avec Charlotte GIRERD, SNCF Immobilier, directrice projets et développement au sein du pôle Communication / Accompagnement du changement (14/06/18)



Cité Fertile à Pantin / (c) Sébastien Godefroy

## Présentation d'un projet d'urbanisme temporaire sur la Métropole de Lyon : l'Autre Soie à Villeurbanne

Le projet de l'Autre Soie prendra place sur le site de l'ancien IUFM à Villeurbanne, à l'horizon 2023. Il s'inscrit dans le périmètre plus large du projet Carré de Soie, projet urbain qui se déploie sur les communes de Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, sous l'impulsion de ces dernières et de la Métropole de Lyon. Il est porté par le CCO Jean-Pierre Lachaize et le GIE Est Habitat, sur près de 23 500 m<sup>2</sup> de surface de terrain. Il comprendra également l'ouverture d'un parc arboré classé de 1,8 hectare. In fine, il réunira différentes formes d'habitat, un équipement culturel, des espaces d'accueil, de coworking...

Dans l'attente de la réalisation de ce projet, le CCO et le GIE Est Habitat sont à l'origine, dès septembre 2018, d'une occupation temporaire sur le site, en partenariat avec la ville de Villeurbanne, la Métropole de Lyon et l'interquartiers Carré de Soie, regroupant habitants et riverains du projet.

Seul le rez-de-chaussée du bâtiment sera occupé en vue d'un usage de bureaux et d'activités diverses, avec des loyers abordables, permettant à des structures venant de plusieurs horizons de tester la pertinence de leur projet, en lien avec le territoire. Les locaux seront mis à disposition pendant deux ans, dans l'attente de la réalisation des travaux d'aménagement du site et de réhabilitation du bâtiment. Une partie des espaces extérieurs sera également exploitée dans le cadre de l'occupation temporaire. L'objectif est de réactiver des lieux restés en friche jusqu'à présent.

Les enjeux liés à ce projet d'urbanisme temporaire sont divers : création de liens avec les populations nouvelles et existantes du quartier, co-construction du projet avec les habitants et les économies existantes sur le territoire, expérimentation des futurs usages du site, limitation des risques de squats et de toute dégradation supplémentaire du bâtiment. Cette occupation permettra également la réutilisation d'un bâtiment patrimonial comme ressource pour le territoire de manière plus large, notamment par sa fonction de pépinière d'entreprises.

Il s'agira alors, à terme, de permettre une meilleure acceptabilité du projet et de mettre en place des services qui correspondent à des besoins réels.

Sur le plan juridique, des conventions de mise à disposition d'espaces entre le CCO et les occupants seront signées. Un règlement intérieur sera ensuite co-construit avec les différents acteurs en présence.

Concernant le modèle économique du projet, les sources de revenu sont diverses :

- paiement par les occupants de leurs propres charges, ainsi que d'un loyer, dont le montant est toutefois faible en comparaison des prix du marché (80€/m<sup>2</sup>/an) (revenu principal) ;
- subvention métropolitaine, au titre de l'ESS ;
- création d'événements qui pourront rapporter des recettes.

Au modèle de base, s'ajoute une demande de subvention européenne portée par la Métropole, la ville de Villeurbanne, EMH, Alynéa et le CCO afin de développer les volets liés à l'insertion, l'inclusion, le développement durable et les activités culturelles complémentaires.

D'après un entretien réalisé avec Fernanda LEITE, directrice du CCO et Cécile DAVOUST, chargée d'administration et de développement ESS au CCO (23/05/18)



© Collectif Les Dronards



© Chloé Guilbert



© CCO

“ Co-construire le projet de demain permet de mettre en place un équipement culturel qui répond aux enjeux des personnes et du territoire. L'occupation temporaire est alors une occasion inouïe pour aller à la rencontre des habitants et bâtir le projet progressivement ”

Fernanda LEITE, directrice du CCO





# Mise en perspectives du rôle de la planification dans un contexte de ville coproduite et négociée

## Un élargissement des sphères de dialogues et de financements

Les contours des modes de financement et du développement de la ville sont aujourd'hui redessinés. Les rôles des différents acteurs de la fabrique urbaine évoluent et la chaîne de l'aménagement, de l'immobilier et de la gestion des services publics se compacte.

Pour faire face à un besoin et un coût de production de la ville croissants, et exacerbé par le phénomène de métropolisation, ainsi qu'à une diminution des finances publiques, les acteurs publics tissent des liens renforcés avec les opérateurs privés et parapublics.

« Il ne s'agit toutefois pas d'un transfert de la gestion ni de la production de la ville mais de mettre en place de nouveaux partenariats négociés et des solutions innovantes »<sup>1</sup>. Ces derniers permettent une prise en charge plus importante par la sphère privée des coûts du développement urbain, de la prise de risques qu'il sous-entend mais également un apport de compétences innovantes, en amont des projets urbains, au regard des nouveaux enjeux sociétaux.

Le recours croissant à cette stratégie négociée implique une évolution de la boîte à outils de l'urbanisme opérationnel vers plus d'agilité, la création de nouveaux outils contractuels notamment financiers, mais aussi l'intégration d'acteurs nouveaux dans les processus de fabrication de la ville (collectifs, associations, habitants, ...) (cf. pages 14 à 17).

A titre d'illustration de ces pratiques de partenariats public-privé, qui sont à l'œuvre à l'échelle mondiale, il est possible de citer celle employée dans de nombreux pays anglo-saxons notamment : les « Value capture ». Cet outil permet à une collectivité de capter en amont de la réalisation de grands équipements (transport public par exemple), une part de la plus value estimée qu'ils engendreront au bénéfice de la sphère privée (investisseurs immobiliers).

A l'échelle nationale, le PUP est devenu un outil phare du financement de l'urbanisme négocié. Tout comme le PPP même s'il semble être de plus en plus décrié car aux conséquences financières mal maîtrisées (cf. page 19). Ces outils de financement sont à associer à d'autres outils opérationnels et réglementaires pour la mise en œuvre d'un projet, et ne sont pas les seuls outils possibles de financement.

La diversité des contextes territoriaux, des besoins, des moyens, nécessite l'emploi d'outils plus ou moins souples et pluriels. Du bon alignement des outils utilisés et de leur adaptation aux particularités territoriales, dépendra la réussite d'un projet urbain.

Il est alors souhaitable d'agrandir la palette d'outils à disposition des acteurs de la ville afin de s'adapter plus finement à leurs attentes.

## Vers une planification urbaine nécessaire mais pragmatique

La coproduction urbaine, même négociée, s'inscrit dans un cadre défini par les acteurs publics. Face aux acteurs privés, leur rôle est en effet de défendre une vision stratégique et régulatrice. C'est là tout le travail de la planification. M. LE FAOU précise<sup>1</sup> « qu'il n'y a pas de privatisation de la ville, au contraire, les acteurs privés ont toujours été là, ont toujours pris part au développement urbain. [Mais] aujourd'hui, au regard de nos compétences (Ville ou Métropole), notre rôle est de défendre une vision stratégique et régulatrice, de définir des objectifs, fixer le cadre du développement urbain. C'est le travail de la planification : établir une stratégie en amont. La régulation intervient ensuite, notamment à travers l'instruction des autorisations d'urbanisme ».

<sup>1</sup> Michel LE FAOU (entretien réalisé le 12/06/18)

Vice-président de la Métropole de Lyon

Urbanisme et renouvellement urbain, Habitat et Cadre de vie

Adjoint au Maire de Lyon

Aménagement, Urbanisme, Habitat, Logement, Politique de la ville, Vie des quartiers

Conseiller du 8ème arrondissement



Cette planification permet de mettre en évidence des secteurs stratégiques pour de futurs projets urbains où des actions publiques programmées et échelonnées, parfois anticipatrices, peuvent être initiées (actions foncières, réglementaires, d'aménagement).

Elle évoluera et se précisera selon les conclusions des négociations entre les sphères publiques et privées (dont sphère habitante). Cette pratique de coproduction conduit le plus souvent à un équilibre complexe entre qualité, densité et standardisation. M. LE FAOU<sup>1</sup> constate d'ailleurs que la dernière génération de PUP (la deuxième, comme par exemple le « PUP Berliet », dans le 8e arrondissement de Lyon) a produit des projets urbains qui ont permis d'approcher « un équilibre plutôt réussi entre un objectif de gestion de la densité, nécessaire aux opérateurs, et la prise en compte de la qualité des espaces

publics cofinancés ».

La planification peut ainsi jouer un rôle de « garde fou », tout en permettant une marge de manœuvre pour les différents acteurs de la fabrique de la ville.

Ainsi, les démarches de projet urbain et de planification sont amenées à se croiser et se compléter, et ce d'autant plus dans le cadre d'une ville coproduite.

La planification n'est donc pas éteinte mais s'adapte au contexte actuel de l'urbanisme négocié. Il ne s'agit pas de produire des règles figées mais de dessiner un contour aux projets futurs, notamment face à un temps de réalisation qui s'allonge et des usages qui évoluent rapidement.

« La planification n'est plus aujourd'hui dogmatique mais plutôt vivante, agile et pragmatique, elle sait s'adapter à des contextes très différents »<sup>1</sup>.



La Grande Halle par Reichen & Robert et D3 Architectes / Photo (c) PHILIPPE ROGUET

De tels processus, avec une planification stratégique, itérative et régulatrice, permettent le dialogue, les négociations, mais aussi l'implication des différents acteurs concernés (jusqu'aux usagers) tout au long de la vie du projet.

En plus de l'évolution de la planification, encore au cœur des débats, dans un contexte de coproduction négociée de la ville émergent d'autres pistes de réflexions méritant approfondissement.

### **Ville durable ou sophistication du contrôle des comportements ?**

De plus en plus d'acteurs privés investissent l'aval de la chaîne de production de la ville et plus particulièrement en proposant de prendre part à une cogestion des services urbains, au même niveau que les opérateurs classiques des réseaux.

Pour ces nouveaux acteurs de la gestion de services urbains (groupes immobiliers, constructeurs, aménageurs, ...), il s'agit de prendre en compte, dès les phases de conception, les comportements des usagers, pour proposer les meilleurs services sur le temps long. Souvent, avec l'appui des acteurs publics, ces nouveaux opérateurs de services développent donc des solutions technologiques innovantes pour y parvenir.

De prime abord, la prise en compte des comportements sociaux paraît de plus en plus évidente pour répondre aux enjeux de coproduction d'une ville durable.

Mais les outils développés, avec d'importants moyens financiers privés, n'engendreraient-ils pas une sophistication progressive du contrôle des comportements sociaux, contribuant ainsi à l'émergence d'une ville négociée et de contrôle social ?



ZAC Bon Lait





# point de repère

*Ce Point de repère complète la ligne éditoriale repensée en 2014, auprès du Point d'étape, qui informe de l'activité de l'Agence d'urbanisme, le Point ...thèque, qui présente les ressources documentaires, le Point d'actu, consacré à la revue de presse métropolitaine (en partenariat avec Epures, l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne).*

*Il a pour objet la capitalisation des travaux menés par l'Agence d'urbanisme dans le cadre de son programme partenarial d'activités. Cette capitalisation est proposée sous la forme de synthèses qui facilitent le partage et le décloisonnement, mais surtout la mise en perspective et le débat. C'est une valeur ajoutée qu'apporte l'Agence d'urbanisme à l'ensemble de ses membres et partenaires*

*Ce Point de repère est consacré à l'évolution des modes de financement de la production urbaine actuellement à l'œuvre sur le territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise. Face aux enjeux complexes du développement urbain et de son financement, une nouvelle stratégie semble s'affirmer : l'urbanisme négocié. Il requestionne en profondeur les pratiques traditionnelles et le rôle de la planification.*

*Cette publication a pour objectif de mettre en lumière ces nouvelles logiques de coproduction et de cogestion urbaines.*

Agence d'Urbanisme  
aire métropolitaine Lyonnaise



Tour Part-Dieu, 23<sup>e</sup> étage  
129 rue Servient - 69326 Lyon Cedex 03  
Tél. 04 81 92 33 00 - Fax 04 81 92 33 10

[www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

Métropole de Lyon, Etat, Département du Rhône, Sepal, Sytral, Epora, Pôle Métropolitain, Communautés d'agglomération Annonay Rhône Agglo, du Bassin de Bourg-en-Bresse, de la Porte de l'Isère, Vienne Condrieu agglomération, Communautés de communes de l'Est Lyonnais, de la Dombes, de la Vallée du Garon, des Monts du Lyonnais, des Vallons du Lyonnais, du Pays de l'Arbresle, du Pays de l'Ozon, du Pays Mornantais, Communes de Bourgoin-Jallieu, de Lyon, de Romans-sur-Isère, de Tarare, de Vaulx-en-Velin, de Vénissieux, de Villeurbanne, Syndicats mixtes des Scot de l'Ouest Lyonnais, de la Boucle du Rhône en Dauphiné, des Rives du Rhône, du Beaujolais, du Nord-Isère, du Val de Saône-Dombes, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agence régionale de santé, Caisse des dépôts et consignations, Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole, Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, Grand Lyon Habitat, Lyon Métropole Habitat, Opac du Rhône, Syndicat mixte de transports de l'aire métropolitaine lyonnaise, Syndicat mixte Plaines Monts d'Or, Syndicat mixte du Grand Parc Miribel Jonage

Directeur de la publication : **Damien Caudron**

Référént : **Olivier Blanquet** 04 81 92 33 09 o.blanquet@urbalyon.org

Infographie : Agence d'urbanisme