



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LE THEME « FONDEMENTS SOCIO-ECONOMIQUES DES PROJETS ET DES STRATEGIES URBAINES »

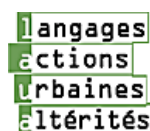
NANTES

LAUA, Laurent Devisme, Pierre-Arnaud Barthel, Célia Dèbre, Marc Dumont, Elise Roy

Mars 2008



Avec le soutien de :



Thème 1 : fondements socio-économiques des projets et des stratégies urbaines.

-1) Comment les projets d'aménagement urbain sont-ils mobilisés dans la construction et dans la mise en œuvre de stratégies de développement économique local ?

Les compétences du développement économique et du renouvellement urbain relèvent à Nantes de deux directions différentes dans l'organigramme de l'intercommunalité. L'aménagement de zones d'activités est de fait rarement couplé à une démarche de projet urbain. L'enjeu de la commercialisation est essentiellement assuré par l'agence Nantes Métropole Développement qui prend les contacts avec les entreprises et investisseurs, organise des salons, développe des prospections. Les projets et stratégies urbaines intègrent de leur côté une dimension économique que l'on peut résumer de la manière suivante. Le projet de l'île de Nantes mobilise une mixité fonctionnelle sur l'ensemble du territoire insulaire. Il intègre notamment une pépinière de biotechnologies dont le bâtiment a été réhabilité par les architectes Lipsky et Rollet, un pôle des médias rassemblant les télévisions nantaises, Ouest France et quelques radios. Il a également permis le redéploiement d'activités ludiques et de restauration au bout de l'île, le hangar à bananes abritant plusieurs bars et restaurants. Surtout il s'est agi d'impliquer la réurbanisation du site des chantiers (et des nefs en particulier) en assurant une dimension économique en continuité avec l'occupation antérieure. Un collectif d'associations et notamment les anciens de la Navale ont été vigilants sur ce point. Aussi les machines de l'île (dont l'éléphant) sont-elles fabriquées sur place (l'atelier des machines) intégrant un savoir-faire constructif en écho à ceux qui présidaient aux constructions de bateaux.

Au début des années 2000, plusieurs débats, y compris portés au conseil communautaire, ont concerné les rapports difficiles voire contradictoires entre dimension économique et dimension urbaine dans le cadre de la réurbanisation de l'île. Il s'agissait notamment de considérer les enjeux du maintien d'une activité industrielle en secteur central de l'agglomération, en lien avec un transport de marchandises par voie fluviale (usine Beghin Say en particulier). Le Port Autonome Nantes - Saint-Nazaire a décidé de son côté un transfert complet de l'activité sur le site de Nantes aval. Les besoins d'extension de Beghin Say ont amené à changer l'implantation spatiale envisagée pour « la fabrique », nouvel espace de spectacles et lieu de travail pour plusieurs collectifs des musiques émergentes (initialement prévue en lieu et place de l'ancienne « fabrique à glace », elle est maintenant envisagée à proximité des Nefs abritant l'éléphant). Les acteurs ferroviaires ont de leur côté argumenté à plusieurs reprises en faveur du maintien de l'activité de fret en secteur central (site de la gare de l'Etat) mais le transfert sur le site du Grand Blottereau est désormais entériné, financé dans le cadre du contrat de Plan Etat-Région venant accélérer le protocole signé entre Nantes Métropole, la SNCF et RFF. Le MIN n'est pas concerné par le projet urbain.

Par ailleurs, l'île de Nantes émerge, comme le secteur de la gare et du Pré Gauchet, au projet de nouveau quartier d'affaires « Euronantes », lancé par la DGDEI et visant à capter de nouveaux acteurs économiques de même qu'à renforcer l'offre de bureaux en centre-ville. Un club d'entreprises, lancé par la collectivité, doit se mettre en place afin de développer cette logique qui, en 2007, n'a pas encore fait la preuve d'une attractivité de nouveaux acteurs. La collectivité souhaite deux rencontres annuelles avec des commercialisateurs (CBRE - qui avait fait l'étude de programmation, Atis Real, DTZ, Arthur Lyod principalement). Le projet de nouveau quartier d'affaires reste « business to business », plusieurs aménageurs étant réticents au déploiement monofonctionnel d'espaces de bureaux.

Le site du Tripode sur l'île de Nantes (Euronantes-Tripode), reste à vocation plurielle mais dominé par le bureau. Il est depuis 2006 tiré par un utilisateur majeur, Veolia, qui cherche à regrouper ses services au centre et se présente comme locataire potentiel de près de 10.000 m2 de bureaux. Du côté du Pré Gauchet, en bordure de Malakoff, la volonté de déployer 130.000 m2 de bureaux est affichée.

-2) Quels sont les territoires pris en compte aussi bien pour réfléchir à la stratégie et mettre en œuvre des opérations de développement local que pour promouvoir l'attractivité de l'agglomération (ville centre, agglomération, métropole...)?

La promotion de l'attractivité de l'agglomération passe en bonne partie par une mise en exergue des atouts de la ville-centre. Les grands projets urbains s'y localisent, de même que le pôle d'affaires Euronantes. Atteindre une taille européenne, faire de l'agglomération un espace économique international : ces objectifs légitiment aussi bien le renforcement de l'offre de bureaux dans le « triangle des affaires » entre gare et Tripode que le financement d'institutions de recherche localisées au centre (institut d'études avancées, maison des chercheurs). Pour autant, d'autres territoires sont également ciblés pour accompagner ce mouvement relatif au tertiaire supérieur : ainsi de l'appui à la création d'un pôle logistique sur le site du Grand Blottereau ou bien d'une pression pour obtenir le déplacement de l'aéroport actuel vers le site de Notre Dame de Landes, au Nord-Ouest de l'intercommunalité et inscrit dans le territoire du SCOT Nantes-Saint-Nazaire.

Cette stratégie se fonde sur le constat d'un certain « déséquilibre » de l'offre de bureaux au profit de la périphérie (ratio d'environ 70/30%). Mais en regardant la situation de plus près, on peut noter au-moins trois grands projets en cours de réalisation et émergeant à la première couronne nantaise : le parc tertiaire « Ar Mor » sur la commune de Saint-Herblain à proximité immédiate de la zone commerciale d'Atlantis et du nouveau zénith se veut être un « business parc qualitatif » ; le parc d'activités « Océane », à cheval sur les communes de Rezé et des Sorinières vise une certaine mixité d'activités économiques ; le parc d'activités de « la Haute Forêt » à Carquefou vient quant à lui renforcer un pôle à dominante logistique.

Au total, 22 zones d'activités peuvent être recensées. Un schéma de développement des territoires à vocation économique, adopté au printemps 2005, a défini 3 types de territoire avec pour chacun une distinction entre produits phares contribuant à l'attraction métropolitaine et produits ordinaires répondant aux besoins de l'économie locale. Les trois secteurs identifiés sont les suivants :

- Tertiaire avec une prédominance des territoires de l'île de Nantes, du Pré Gauchet et du parc Armor à Saint-Herblain
- industrie-transport avec 5 zones principales correspondant au total à 255ha.
- Technologie avec une prédominance du parc de la Fleuriaye pour les TIC (nord de Nantes et Carquefou, continuité du projet Atlanpole de la fin des années 1980) mais aussi des implantations sur l'île de Nantes pour les biotechnologies et le secteur des médias (télés de Nantes, radios, presse locale...)

Le développement local n'est pas spécifiquement imputé à certains territoires plutôt que d'autres. Notons de manière très générale l'importance du mouvement mutualiste à Nantes et une vigueur certaine de l'économie sociale et solidaire. Le projet de l'île de Nantes, vu la charge mémorielle et patrimoniale des lieux qu'il concerne, cherche depuis le départ à « faire avec » des acteurs locaux associatifs : ainsi l'ancien site des chantiers navals, très fortement transformé, témoigne-t-il, pour plusieurs des occupations (extension des locaux pour la MHT, reconfiguration de lieux de restauration de bateaux..., implication de savoirs-faires des anciens chantiers pour la réalisation des machines de l'île) d'un certain développement local. Il en va de même pour le « pôle des télés » ou pour les opérations qui émergent à un projet de la Ville de Nantes de « campus de l'île ». Le projet du nouveau Malakoff cherche également à tirer parti d'associations présentes sur le site, mais le secteur relevant du Pré Gauchet est nettement orienté vers le bureau, à proximité immédiate de la gare.

A noter, l'existence d'une seule zone franche urbaine sur l'agglomération, à cheval sur les territoires de Nantes et Saint-Herblain, la ZFU de Bellevue.

Pour plus de détails :

<http://zonesdactivites.nantesmetropole.fr/>

<http://www.nantes-developpement.com/index.jsp>

<http://www.fnau.org/UFichiers/publication/lmBur4P-National%20ok.pdf>

3) Pourquoi et comment l'agglomération met-elle en place des outils et des stratégies de régulation du foncier ?

Il n'y a pas, à Nantes, d'établissement public foncier, mais le Conseil Régional porte, depuis 2004, un projet à l'échelle régionale, avec le soutien des principales collectivités de la Région (dont Nantes Métropole). Le souci à cette échelle concerne principalement les zones littorales.

En moyenne, Nantes Métropole achète 10 ha par an en zone urbaine pour le développement de l'habitat, de l'activité et des équipements. La documentation des territoires dévolus à l'économie renvoie à la question précédente. La question foncière est principalement agitée par l'enjeu de la production de logements neufs. Cet aspect est soulevé par le PLH adopté en Juin 2004 pointant la nécessité d'une politique foncière volontaire agissant sur différents segments. Pour des micro-opérations, une veille est réalisée. Si le PLH affirme l'importance de constituer des réserves foncières à moyen et long terme, il évoque également un dispositif de portage financier partagé entre la communauté urbaine et les communes. L'un des axes du programme d'actions qu'il comporte suggère le développement d'un cadre partenarial entre intercommunalité, communes et aménageur afin, au stade de l'élaboration de l'opération d'aménagement, de déterminer les règles de production des charges foncières ainsi que les conditions de péréquation visant à limiter la charge foncière pour certaines opérations (logements à coûts maîtrisés, logement social) de même que les aménagements d'espaces publics qui peuvent être pris en charge le cas échéant par la communauté urbaine, dans une optique de minoration des coûts fonciers supportés par les opérations de logements sociaux ou les acquéreurs. Des conventions tripartites seraient envisagées.

Le bilan 2006 du PLH pointe que la révision des PLU a permis d'offrir des potentialités supplémentaires pour exercer une veille foncière plus active. Afin de faciliter l'accès à la propriété pour l'habitat proposé dans les opérations publiques, Nantes Métropole participe financièrement à la construction de logements abordables, c'est-à-dire dont le prix de vente est inférieur de 20 à 25% au prix du marché, soit entre 2200 et 2400 euros / mètre carré habitable. Ainsi les ménages qui effectuent une première acquisition et dont les ressources correspondent aux plafonds déterminés, pourront bénéficier directement de ce dispositif. Un dispositif spécifique permettra d'empêcher les effets spéculatifs à la revente. Complémentaire au Prêt à Taux zéro Nantes Métropole, cette nouvelle action permet aux ménages primo-accédant de disposer d'une offre de logements à la vente à des prix minorés, et de lutter ainsi contre un endettement excessif pour les acquéreurs.

Reste que les politiques communales peuvent compter fortement en ce qui concerne la mobilisation du foncier. Ainsi Saint-Herblain connaît une tradition de politique de réserve foncière que l'on ne trouve pas sur d'autres communes de l'agglomération.

Dans le cadre des projets urbains, les aménageurs déploient, en lien avec les collectivités locales, leur droit de préemption (délégué par CPA pour Malakoff à la SEM Nantes Aménagement comme pour l'île de Nantes à la Samoa). Dans le cas d'une maîtrise publique du foncier, programme et faisabilité sont élaborés par les acteurs publics, donnant lieu ensuite à un cahier des charges transmis aux opérateurs : cahiers des charges de consultation de promoteurs (CCCP). A l'issue de la consultation, un opérateur est retenu et une négociation se poursuit notamment pour la négociation de la charge foncière. Un cahier des charges de cession de terrain (CCCT) précise alors les modalités de la vente foncière par l'aménageur à tel ou tel opérateur. Point d'outil spécifique à signaler à ce niveau mais une négociation dans des rapports de force.

Les politiques foncières entre la Ville de Nantes et Nantes Métropole ne sont pas complètement ajustées malgré une continuité politique. Aussi la CPA pour l'île de Nantes organise-t-elle le transfert des propriétés de Nantes Métropole, collectivité co-contractante vers l'aménageur alors que la Ville de Nantes négocie au cas par cas les parcelles dont elle peut être propriétaire.

-4) Selon quels mécanismes sont déterminés et réajustés les budgets des opérations urbaines (charges foncières, déficit...)?

Dans le cas du projet du nouveau Malakoff, l'implication de l'ANRU détermine plusieurs spécificités pour le montage financier des opérations. La maquette financière est ainsi instructive pour observer d'éventuels dérapages financiers de la première phase contractualisée avec l'ANRU : sur un total prévu de 124 millions d'€ en décembre 2004, le coût final estimé fin 2006 est de 133 millions d'€. Certaines estimations budgétaires ont été parfaitement tenues, par exemple le coût des résidentialisations sur le patrimoine de Nantes Habitat. D'autres ont même été revues à la baisse : exemple du coût des démolitions, budgétée initialement pour 7 millions d'€, alors qu'elles n'ont coûté « que » 5,7 millions d'€. En revanche, le coût des ouvrages d'art et des espaces publics a été plus important que prévu (50 millions d'€ contre 46 millions prévus) - soit au passage, une part très importante qui pèse dans le budget final du projet urbain. Une proposition d'avenant à la maquette financière initiale a été faite à l'ANRU. Elle se traduit par des ajustements budgétaires et des péréquations d'un poste à l'autre. Une des 4 opérations d'ouvrage d'art a été supprimé (l'ouvrage ferroviaire pont de l'Arche) au motif qu'elle n'avait un potentiel de désenclavement que relatif.

Dans les cas des autres projets, on peut notamment mentionner une différence entre la production de bureaux et la production de logements. La visée d'attraction de nouveaux acteurs de l'immobilier passe notamment par le franchissement de seuils symboliques dont les conséquences peuvent être contraires à la maîtrise recherchée du côté des logements. Ce qui est en jeu n'est rien d'autre que la constitution de la valeur urbaine et de l'affectation des programmes, via le montage des opérations.

Par exemple, sur la partie Euronantes Tripode, le groupement de promoteurs-investisseurs Nexity / Axa Reim a été retenu fin 2005 pour la réalisation de 44000 m² associant bureaux, hôtellerie, logements et commerces. Par ailleurs, de l'autre côté de la chaîne, Veolia environnement recherchait un site pour regrouper plusieurs de ses filiales « dispersées » sur l'agglomération. Ce qui donne une partie de l'équation dans un rythme accéléré, l'utilisateur Veolia ayant besoin de près de 10.000 m² de bureaux pour fin 2009. De son côté Nantes Métropole est notamment engagée dans un programme européen Concerto promouvant l'action des villes pour la généralisation de bâtiments économes en énergie et des systèmes de production d'énergie renouvelables. Parmi les opérations retenues figure celle du Tripode afin de lier performance environnementale et attractivité économique. Régulièrement, des risques apparaissent de ne pouvoir faire émerger le site du Tripode au programme Concerto, pour des raisons de délais notamment ou de moindre étude du dossier environnemental par le promoteur. Cela reviendrait à un montage financier plus compliqué d'une part et surtout à ce que l'utilisateur identifié ne concède alors pas à payer un loyer plus élevé pour un programme que l'on pourrait retrouver avec les mêmes caractéristiques en périphérie. Lorsque personne n'est prêt à payer en loyer de sortie le surcoût environnemental, comment faire ?

Le rapport local-global se joue ici d'une manière compliquée. On connaît, dans la phase actuelle d'urbanisation du capital, la dissociation de plus en plus forte entre la production d'immobilier d'entreprise et la satisfaction d'utilisateurs repérés (cf. la production de bureaux « en blanc »). Les collectivités territoriales contribuent activement à jouer un rôle de médiation entre ces deux moments ; elles cherchent de surcroît à « changer de rang » ou de catégorie via le marketing urbain. Ainsi mentionne-t-on facilement, à Nantes, le niveau des loyers de bureau en vigueur à Lyon (au-dessus de 200 euros/m²) pour regretter la difficulté de dépasser localement les 160 euros/m². En même temps, le marché du logement est extrêmement tendu et la même collectivité intervient financièrement pour la production de logement social ou l'accession sociale à la propriété sur son territoire. Même si ces marchés n'ont pas les mêmes déterminants pour la formation des prix, peut-on chercher à faire monter les prix d'un côté (les loyers et in fine les terrains destinés au « tertiaire supérieur ») sans faire monter le prix des autres (les terrains affectés au résidentiel) ?

Sur l'île de Nantes, les nouveaux logements comportent 25% de logement social à partir de 40 logements pour une même opération, essentiellement produits en VEFA. Les promoteurs, intégrant cette donnée, sont alors amenés à augmenter le prix de sortie des logements dans le marché pour conserver leurs marges. Entre les deux pôles, les prix de sortie intermédiaires sont de plus en plus rares.

-5) Quels sont les acteurs de la promotion immobilière (promoteurs, mais aussi investisseurs, gestionnaires et utilisateurs finaux) qui participent aux projets urbains ? A quel moment, comment et pourquoi se mobilisent-ils ?

Les acteurs de la promotion immobilière ne sont pas directement concernés au moment du montage des projets urbains ou lors du « calage » de la maîtrise d'ouvrage. Ensuite, on peut identifier deux situations : des acteurs prenant les devants, faisant signe en quelque sorte et d'autres qui sont contactés par les aménageurs dans la perspective de consultations. Entre ces deux situations, mentionnons le rôle des différents show-rooms des projets urbains (et les scènes ne manquent pas !) comme le forum annuel des projets urbains ou bien les marchés internationaux (MIPIM) visant le déploiement des contacts entre univers publics et privés.

On peut signaler quelques particularités de l'intervention des promoteurs dans le cadre des ZAC par rapport à leur intervention en « secteur diffus ». D'une part, nous avons affaire à des responsables de programme plus qu'à des « développeurs ». Ensuite, au cours de l'étude de faisabilité, mentionnons les étapes suivantes : élaboration d'un programme pour évaluer le prix d'achat du terrain par rapport au type d'opération possible (évaluation de la rentabilité de l'opération), consultation du règlement de ZAC, élaboration d'un programme et d'un travail avec un architecte (que peut-il faire sur cette parcelle avec les contraintes qui sont les siennes), travail en amont avec un bailleur si le zonage du PLU impose un %age de logements sociaux (objectif de fixer un prix de vente des logements au bailleurs), montage éventuel de partenariats avec un ou des autres promoteurs. Dans le cas d'une maîtrise publique du foncier, les promoteurs candidatent par le biais d'un dossier « références / compétences », base de sélection pour l'aménageur qui sollicite, par ailleurs, des agences d'architecture (dans certains cas, il y a sélection d'une équipe promoteur / architecte mais ce n'est jamais le cas sur l'île de Nantes par exemple). Le terrain est acquis une fois le PC obtenu, purgé de tous recours.

Depuis le début des années 2000, de nouveaux acteurs à dimension nationale ou européenne sont apparus sur la scène nantaise comme promoteurs : Nexity, Kaufman and Broad, ING real estate par exemple. Certains promoteurs à base locale ont étendu leur activité (Lamotte, ADI, groupe Brémond) et d'autres acteurs se font promoteurs (le groupe Coupechoux, spécialisé dans l'aménagement intérieur et le design). Les motifs de leur engagement ne sont pas forcément les mêmes. Pour des acteurs supra-locaux, le repérage des dynamiques démographiques nantaises et leurs conséquences est décisif. Se positionner dans le cadre des projets urbains leur permet de se faire connaître auprès des acteurs publics locaux, de se mettre à l'épreuve, ce qui peut ensuite faciliter la pénétration du marché local. Ceux qui sont présents depuis plus longtemps se retrouvent notamment au sein du CINA (Club Immobilier Nantes Atlantique) et leurs pratiques sont connues par les aménageurs : rester présent localement suppose de candidater sur les projets urbains même si plusieurs pointent parfois les risques (y compris financiers) impliqués par le projet urbain. Le fait de ne pas pouvoir s'associer dès le départ à un architecte, la complexité de certains montages (intégrer un pourcentage de logements sociaux, une dimension environnementale), la nécessité de composer avec l'architecte-urbaniste de la ZAC sont autant de freins, pour certains acteurs privilégiant des situations urbaines plus ordinaires, dans lesquelles ils sont davantage libres ou dominants.

On retiendrait donc essentiellement un enjeu réputationnel, décisif dans la dynamique immobilière. S'inscrire dans les projets urbains est en effet la promesse :

- d'une actualisation des connaissances stratégiques quant au sens et à l'intensité de l'urbanisation projetée localement.
- D'un côtoiement d'acteurs également présents sur d'autres scènes ou en réseaux avec des pairs (le milieu des SEM par exemple ou bien des clubs professionnels comme le Club Ville Aménagement présidé en l'occurrence par L.Théry, directeur de la Samoa).
- D'une possible influence sur la nature de certains programmes, sur les manières de traduire telle ou telle difficulté, de structurer telle ou telle filière (le BTP en l'occurrence).