



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Fondements socio-économiques des projets et des stratégies urbaines

Analyses comparatives : *Economie*

Bordeaux . Décembre 2007

Patrice GODIER. PAVE, ENSAP Bordeaux .



Avec le soutien de :



Fondements socio-économiques des projets et des stratégies urbaines

Question 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 ?

La réflexion est encore, sur ce sujet, très récente pour la ville centre comme pour l'agglomération bordelaise où jusqu'à présent les approches urbaines et économiques étaient rarement pensées de manière simultanée. Des expériences ont néanmoins été acquises dans un passé proche dans le domaine du montage financier de dossier avec la participation de Bordeaux à d'importants programmes européens (Projets Pilotes Urbains en 1997) financés par le FEDER. Ceci principalement pour des opérations de renouvellement urbain, avec une prise en compte du développement économique qui n'était pas réellement aboutie (activités). Cependant les choses bougent, comme le montre l'exemple du projet d'aménagement urbain du quartier Saint Jean Belcier (Gare) qui est à même d'illustrer les changements locaux en la matière.

Le cas du quartier Belcier, « futur » pôle tertiaire européen

L'arrivée du TGV à Bordeaux en 2 heures depuis Paris à l'horizon 2016 a conduit les élus communautaires à changer leur façon d'appréhender l'aménagement urbain, notamment celui des quartiers de la Gare (Belcier-Saint Jean à Bordeaux, Yves Farge, Terres neuves à Bègles). Ils ont confié en Mars 2007 au cabinet Ernst and Young une étude portant sur la capacité de l'agglomération à développer sur ces quartiers un projet de pôle tertiaire supérieur de dimension européenne qui remplira des fonctions d'accueil pour centres de décision, services financiers, etc. La réponse donnée par les experts à l'issue de cette étude est encourageante mais conditionnée.

D'une part, interrogés par le cabinet, les professionnels de l'immobilier misent en effet sur ce projet, perçu comme le site le plus stratégique de l'agglomération pour accueillir des activités tertiaires, mais estiment parallèlement que le marché reste limité. Ce qui, à leurs yeux, nécessite une politique de concentration de ce type d'activités dans le quartier de la gare et le contrôle, voire le ralentissement du développement du parc tertiaire dans les autres ZAC communautaires. ceci pour éviter la concurrence avec le pôle.

D'autre part, l'étude préconise dans un premier temps la construction d'une offre de 30 000 mètres carrés, une programmation qui en taille apparaît importante pour Bordeaux mais qui est celle de la taille critique pour tout projet d'immobilier tertiaire qui se veut d'envergure européenne. Avec au final, pour renforcer le message, une programmation immobilière totale qui pourrait atteindre 200 000 m², soit 6% du parc immobilier tertiaire de toute l'agglomération.

Sur cette base, l'étude incite les élus à s'impliquer fortement dans la communication sur le pôle en les encourageant à le faire une fois que le schéma d'ensemble sera validé : « Il faut rassurer les investisseurs sur la cohérence marketing d'ensemble. »

À cet effet, la proposition du cabinet d'architectes urbanistes Garcia Treutel Garcia (GTG) pour l'érection de 2 tours de bureaux devant symboliser par le geste architectural la nouvelle vocation du site n'est pas souhaitable selon Ernst and Young. Il leur semble risqué de miser sur la grande hauteur qui est, affirme-t-on, coûteuse en gestion pour les entreprises.

La réponse institutionnelle passe pour l'instant par la construction d'un dispositif ad hoc, avec un comité de pilotage qui associe la CUB, les villes de Bordeaux et Bègles. De plus, la mise en place récente (Présidence Rousset 2004-2007) dans l'organigramme de la CUB, d'une direction des affaires économiques montre que le rapprochement entre urbanisme et économie est en cours, du moins pour certains grands projets. Il s'impose dans la mesure où comme le soulignent les observateurs, la concurrence est rude et des villes comme Lyon et Lille ont pris déjà beaucoup d'avance dans ce domaine, dans la réflexion comme dans la réalisation.

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

Quatre territoires sont à identifier sous cet angle :

— les friches industrielles portuaires : Rive droite, Bordeaux nord.

Idée d'un projet de ville compacte et économe en ressources qui s'appuie sur un mode de transport doux (tramway), l'aménagement d'éco-quartiers (Bastide 2, Berges du lac, Bassins à flots), des ambiances végétales (le parc des berges, le parc des coteaux du GPV).

Stratégie de recentrage du développement urbain et recherche d'un effet « vitrine en matière de développement durable ».

— -les grands centres de transport et de transfert : Saint Jean Belcier, Parc aéroportuaire de Mérignac, Zones de fret en bordure de rocade.

Idée d'un « carrefour du grand sud-Ouest européen », situé à 2 heures de Paris et à un peu plus d'une heure de Bilbao.

Stratégie de développement du ferroutage et du mer routage à partir du port de Bordeaux.

— les pôles de développement économique, certains à développer autour des stations de tramway (depuis 2003, 3 lignes de tram) pour le secteur des services – finance, informatique et multimédia (classe créative), d'un quartier d'affaires (Belcier) mais aussi du campus (projet campus) ; d'autres existant avec renforcement des pôles implantés autour de la rocade liés à l'industrie (années 80) ; aéronautique, spatial, matériaux composites, laser, optique, électronique, santé avec démarche en pôles de compétitivité ; Aerospace valley (Mérignac) , Route des lasers (le Barp, hors CUB) et Prod'innov (Pessac et Mérignac).

Idée d'une place d'affaire connectée « innovation ».

— les grands centres commerciaux. L'agglomération possède actuellement un potentiel des plus importants en France en matière de Grandes et Moyennes Surfaces. Ainsi, la densité de surfaces de vente pour 1000 habitants est pour la CUB : 1076 m² ; Gironde : 1004 m² ; France : 794 m². Les grands équilibres périphériques sont en train d'être bousculés et des projets d'implantation emblématiques contestés ou retardés (village des marques du cubzadais, projet ARENA Floirac). Au total, si tous les projets en cours aboutissaient la densité commerciale de GMS serait portée à 1300 m²/1000 habitants à 2010, soit le double de la moyenne nationale actuelle.

Recherche ici d'une stratégie globale qui puisse associer à la fois la complémentarité entre l'offre des différents territoires : métropole, libournais, arcachonnais, le développement pour répondre à une offre nouvelle et la valorisation des centre ville de banlieue et de l'hyper centre.

En termes de stratégie territoriale

Du point de vue de la stratégie territoriale du développement économique, la CUB cherche donc à concilier deux lignes stratégiques : celle du renouvellement urbain de la ville consolidée (projet urbain des 3B, les centralités périphériques, le tramway) ; celle d'une recherche de cohérence dans le développement des territoires, infra et supra rocade, héritée des grands schémas d'infrastructures des années 70 et qui inclue les communes limitrophes à l'agglomération, très dynamiques en termes d'attractivité d'activités et de population résidentes ; la ville périphérique.

À cette stratégie, deux contraintes majeures : le problème d'une entité qui soit capable d'orienter et de peser sur la résolution du problème au plan général (avec département, aires urbaines Arcachon, Libourne), autrement dit capable de renforcer les frontières de commandement de l'agglomération. La difficulté pour l'État d'arbitrer dans ces débats comme le montre le dossier du « grand contournement de l'agglomération englué dans des épreuves de contentieux avec tous les groupes de pression locaux.

En termes d'image

Du point de vue de l'attractivité, recherche d'un positionnement global (un discours commun) qui dépasse l'image voulue et s'adapte à l'image perçue de la métropole bordelaise (dominée par le vin). Six points particuliers :

1-ce n'est pas une région de tradition industrielle

2-il n'a pas d'hinterland suffisant

3-1 personne de l'agglomération sur 10 est étudiante

4-Le vin est une valeur incontournable.

5-Faiblesse de la culture économique des acteurs locaux.

6-C'est un territoire d'équilibre avec une diversité économique, à l'écart des grandes crises.

Enjeux : mutualiser, croiser ces deux approches pour la ville (image, territoires), l'agglomération et la métropole (la stratégie de la région aquitaine semble de son côté plus clairement définie) ; avoir une offre territoriale claire pour attirer les populations et les activités (jusqu'à une réflexion en termes de « communautés »).

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

Depuis la création de la CUB, il y a 40 ans, la stratégie foncière n'a jamais fait l'objet d'une délibération spécifique en conseil communautaire. Le problème foncier était d'ordinaire inscrit dans le cadre des politiques sectorielles alors que le volet foncier a toujours été présent en amont dans la plupart des compétences de la CUB : développement urbain, habitat, logement social, déplacements, etc. Les documents de planification (SCOT, PLH, contrat d'agglomération, PLH, PLU) comportent d'ailleurs tous un volet foncier, à l'exception du PDU.

Pourquoi ?

Le constat d'une situation détériorée en la matière (augmentation des prix dans le périmètre de l'agglomération, rareté des surfaces en réserve), la nécessité d'anticiper les conséquences foncières des projets urbains et des infrastructures liés aux objectifs communautaires, ont poussé la CUB à mettre la question d'une stratégie de mobilisation foncière à son agenda (2007). Prudemment, dans un premier temps puisqu'il s'agit d'abord de définir un « cadre de référence communautaire ». Concrètement, il s'agit ainsi de mobiliser 1000 hectares à vocation économique, industrielle et multifonctionnelle et 600 hectares à vocation habitat pour permettre le renouvellement urbain dans les années à venir. Autrement dit : « ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation ».

Jusqu'à présent, les deux outils de l'action foncière utilisés par la CUB qui ont permis, entre autres, le lancement différé de quelques projets d'importance pour l'agglomération, comme l'aménagement du « cœur de Bastide » (30 hectares en hyper centre), étaient d'une part l'action foncière opérationnelle qui concerne principalement la politique d'acquisition et

d'autre part, les réserves foncières (environ 11 000 DIA* par an, 200 exercices du droit de préemption/an).

Au titre des faiblesses remarquées de cette politique foncière menée jusqu'alors : le manque de lisibilité, par la trop forte implication du foncier avec les politiques sectorielles, l'insuffisance de l'anticipation qui ne permet pas de programmer l'activité foncière sur l'exercice budgétaire, comme la difficulté d'intégrer les externalités positives induites par les opérations d'aménagement qui font augmenter mécaniquement le prix du foncier.

Comment ?

En conséquence, la stratégie foncière initiée en juin 2007 s'appuie sur trois grands outils de régulation des marchés fonciers ; les moyens de recueil et de traitement de l'information foncière(i), la démarche partenariale (ii) et l'interventionnisme foncier (iii).

(i) la connaissance précise des flux et des stocks fonciers qui passe par la mise en place comme pour d'autres agglomérations d'un observatoire du foncier (le bilan des premières années du PLH a été ici très incitatif). Celui-ci mutualise deux systèmes experts en la matière : CUB et Département de la Gironde. L'échelle de référence semble être dorénavant fixée pour établir le juste diagnostic.

(ii) les nouvelles règles d'intervention dont l'outil principal est la convention passée entre la CUB et les 27 communes. L'intercommunalité exige des dispositifs de négociation. Celui-ci spécifie trois types de modalités de cession / acquisition de foncier entre les deux échelons ; les modalités de traitement des DIA ; de portage financier et des procédures de concertation elle-même.

Le principe acté est une « cession à 75% des prix fixés par France Domaine, ceci pour limiter les flux financiers.

Des règles spécifiques sont par ailleurs édictées avec des politiques de tarification spéciale pour deux secteurs stratégiques : le secteur du logement social, concernant le calcul des subventions des opérations en secteur ANRU et le secteur du développement économique, en fonction des emplois, retour en TP, etc.

(iii) enfin les flux budgétaires : la prévision budgétaire est dorénavant affinée pour programmer les cessions et acquisitions Le principe du cadrage stratégique en amont est affirmé pour limiter les décisions opportunistes si coûteuses et le jeu des interprétations politiques du donnant/donnant.

De même, l'intention est affichée de fixer à ce stade des objectifs volontaristes de réserves foncières (sans préciser les outils, l'EPFL étant mis au débat ?)

On le voit, la stratégie bordelaise en est encore au stade de l'élaboration. Néanmoins, un système nouveau de régulation sur la base d'un corpus de règles partagées et d'un cadre de réflexion sur le développement à venir du territoire communautaire a été mis en place.

Source principale : Politique foncière de la CUB – orientations d'élaboration d'une stratégie. Rapport à la commission Aménagement-urbanisme-politique foncière. DAF Mai 2007.

DIA* déclaration d'intention d'aliéner.

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

La détermination des mécanismes budgétaires dans la conduite et la réalisation des opérations d'aménagement apparaît à la lecture des documents de présentation des ZAC et PAE.

Elle se fait à la fois par les niveaux d'engagement opérationnel sur 3 niveaux d'équipements :
 -structurants à l'échelle de l'agglomération (pont, tramway, station d'épuration).
 -structurants à l'échelle du quartier (réseaux, place publique, médiathèque, équipements sportifs)
 -propres à une opération d'aménagement (besoins de la population ciblée).

...et par maître d'ouvrage concerné : l'aménageur (cf.Bilan aménageur); la CUB et la commune concernée (cf.Bilan consolidé).

Bilan aménageur	
DEPENSES	RECETTES
1-études de définition	1-cessions foncières **
2-Frais d'acquisition et de libération des sols	2-Participation des constructeurs
3-frais d'engagement	3-participation aux équipements d'intérêt général réalisés par l'aménageur
4-participation aux équipements publics	4-subventions
5-Honoraires concession	5-participation communautaire
6-frais de communication	6-Participation communale éventuelle
7-frais divers	
TOTAL BILAN AMÉNAGEUR	

** Pour le logement social, la cession des charges foncières s'opère sur la base de critères d'attribution fixés par la commission Habitat de la CUB et s'inscrit dans le cadre des contractualisations existantes avec chaque bailleur.

Pour le logement en accession libre, une consultation est organisée sur l'offre la mieux-disante après mise en concurrence de promoteurs/constructeurs dont les conclusions sont soumises au comité de Coordination des Opérations d'Aménagement avant la décision du bureau et du conseil.

Bilan consolidé pour la CUB	
Au titre du bilan aménageur	
DEPENSES	RECETTES
-participation aux équipements publics d'IG (poste 3 recettes BA)	-recettes de cession des réserves foncières CUB à l'aménageur
-participation communautaire à divers titres *(poste 5 recettes BA)	
SOUS TOTAL D1	SOUS-TOTAL R1
Au titre des équipements structurants	
-VRD sous MO CUB	-participation de l'aménageur aux équipements d'IG sous MO CUB
SOUS-TOTAL D2	SOUS-TOTAL R2
TOTAL DEPENSES D3	TOTAL RECETTES R3
BILAN CONSOLIDÉ CUB D3-R3	

*Cette participation de la CUB versée à l'aménageur est faite au titre du logement social ; de la restructuration des centres villes et des centres bourgs, du développement durable ; de la maîtrise foncière et des équipements scolaires. Conditions : que l'aménageur réalise sous sa maîtrise un de ces équipements d'IG pour une part minoritaire.

D'où l'enjeu que représentent la définition et la programmation en amont des équipements structurants d'agglomération, ce qui nous renvoie à la nature du projet urbain d'agglomération (zone négociable CUB /communes).

Au total, l'engagement financier de la CUB dans l'ensemble des opérations d'aménagement pour concrétiser les projets de ZAC est de 23 millions d'euros par an (estimation du déficit), à peu près 100 millions d'euros sur un PPI (2007-2011)

Bilan consolidé pour la Commune	
Au titre du bilan aménageur	
DEPENSES	RECETTES
participation éventuelle	recettes de cession des réserves foncières CUB à l'aménageur
SOUS-TOTAL D'1	SOUS-TOTAL R'1
Au titre des équipements structurants	
Équipement sous MO de la commune	participation de l'aménageur aux équipements publics sous MO communale.
SOUS-TOTAL D'2	SOUS-TOTAL R'2
TOTAL DEPENSES D'3	TOTAL RECETTES R'3
BILAN CONSOLIDE VILLE D'3-R3	

À signaler qu'au-delà de l'opération d'aménagement et en préalable à la réalisation de celle-ci, la CUB peut être amenée à réaliser des équipements d'IG structurants type voirie, assainissement, transports, etc.. En règle générale, au moment de la réalisation de l'opération, ils sont terminés et donc pris en charge par les budgets correspondants.

Question 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 ?

En l'état, cette question ne peut être entièrement renseignée. Elle nécessite un prolongement d'enquête que nous avons déjà entrepris mais qui demande encore des investigations, tant les réseaux d'organisations et d'acteurs sont complexes à identifier dans le domaine des opérateurs.

Pour fixer un cadre de réponse, on peut néanmoins préciser, de manière empirique, les contours de trois situations d'action intégrant dans ce système d'acteurs quelques repères sur : le « qui » (promoteurs, investisseurs..), le « quand » (avant/depuis Projet urbain) le « sur quoi » (type d'opérations) et le « où » (territoires d'action).

Première situation ; « les nouvelles têtes »

— Concerne des investisseurs nationaux et internationaux, les grands groupes français de la promotion immobilière (Bouygues, Nexity).

— Leurs territoires d'action privilégiés : les espaces de projets de la ville centre, les 3B des friches urbaines, les corridors du tramway (à proximité d'espaces publics structurants)

— Les types d'opérations : Programmes d'habitat standing avec recherche de qualité architecturale (Bastide 1), nouveaux concepts, genre éco-quartiers (Berges du lac).

Ou bien encore les opérations à concept commercial (Hangar des quais, Apsys au lac, Arena sur les quais de Floirac)

Moment d'intervention : la phase des grands projets (tramway et aménagement des quais).

Affirmation d'un nouveau rôle de « développeurs » dans la « fabrique de la ville ».

Deuxième situation : « les partenaires »

Concerne les partenaires « historiques » de la ville centre et de l'agglomération, ayant acquis un grand savoir faire dans la promotion privée (Eiffage), su expérimenter en matière d'habitat urbain (Domofrance) ou d'aménagement de quartiers (Aquitanis) au moment où la ville cherchait un nouveau départ...

— Leur territoire d'action : surtout les centre villes de banlieue, les quartiers périphériques de la ville centre (ZAC centre ville).
— Les types d'opération : l'Habitat avec des programmes de logements collectifs (le quartier Haussmann à Bordeaux nord) et individuels, résidentialisation, logement social...
Moment d'intervention ; les années au tournant de 1996 (ZAC Chartrons ; ZAC Bonnac). Le projet urbain, première vague.

Troisième situation : « les opérateurs »

Concerne les sociétés de promotion présentes sur les différents marchés de l'immobilier qui veulent se distinguer des promoteurs des années 80 ou des années de Robien (les Toulousains). Elles interviennent dans la production de zone à l'échelle de l'aire urbaine et au-delà.

Leur territoire d'action : les ZAC communautaires de la rive droite (c'est plutôt nouveau) comme de la rive gauche ou les PAE (Sud de l'agglomération).

Moment d'intervention : bénéficier depuis le début des années 2000 de la dynamique de rattrapage puis du développement urbain (les 300 000 nouveaux arrivants) avec le cadrage du PLU communautaire.