

ETUDE QUALITATIVE DES ZAC

ANALYSE URBAINE DE 12 ZAC REUNIONNAISES

agorah

Mai 2010

L'appropriation des enjeux de la construction de la ville par les acteurs de l'aménagement urbain est la condition d'un projet de développement durable d'un territoire. C'est à travers la principale procédure d'aménagement, la ZAC que de nombreux quartiers équipés ont vu le jour à La Réunion. En 2009, l'AGORAH s'est intéressée à **la dimension qualitative de la production dans les Zones d'Aménagement Concerté**. Cette nouvelle étude s'inscrit dans une réflexion plus globale que mènent les agences d'urbanisme sur la construction de la ville et ses quartiers. Cette étude a pour objectif d'analyser et d'éclairer les acteurs de l'aménagement.

Analyse urbaine de 12 ZAC Réunionnaises

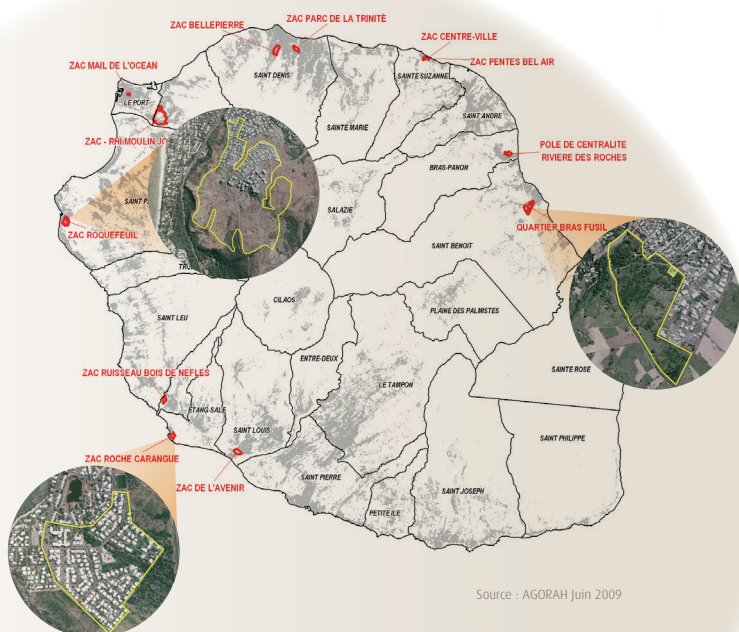
► Rappel de la démarche

En 2007, le bilan des Zones d'Aménagement Concerté à vocation « habitat et équipement » réalisé par l'AGORAH, a montré que les ZAC, en tant qu'**outil d'urbanisme opérationnel**, ont contribué de façon différenciée à la construction et à l'extension de la ville réunionnaise : ZAC d'entrée de ville, ZAC de restructuration et de réhabilitation de quartier associée à des RHI, ZAC de rénovation urbaine...

En 2009, il est apparu intéressant et plus que nécessaire d'avoir un regard rétrospectif sur ces « morceaux de ville » construits par le biais d'opérations d'urbanisme, dont certaines ont aujourd'hui atteint « un temps de vie significatif ». Pour les opérations les plus récentes, l'accent a été mis sur leur conception et sur la prise en compte de nouvelles contraintes.

En effet, quelles sont les caractéristiques de chacune des opérations d'aménagement au regard des différents types de qualité (architecturale, urbaine, sociale, technique, économique...) ? Comment se structure, fonctionne, vit cet espace ? A quelles fonctionnalités urbaines répond la ZAC ? A travers la lecture de ces espaces construits et vécus, il s'agit ainsi d'identifier les éléments apportant une qualité de vie en ville et les défauts et améliorations nécessaires.

► Diversité des situations étudiées



Cette analyse urbaine a été réalisée à partir d'une sélection de 12 opérations d'aménagement dont :

7 ZAC sont des opérations d'aménagement dont le programme est achevé : ZAC Bellepierre et ZAC Parc de la Trinité (Saint-Denis), les ZAC Pentes Bel Air et Centre-ville (Ste Suzanne), la ZAC Roche Carangue de (Etang-Salé), la ZAC-RHI du Ruisseau Bois de Néfles (Avirons) et la ZAC Bras Fusil 1 (Saint-Benoît) ;

et 5 ZAC sont en cours de réalisation dont, pour la plupart, le programme de construction est bien avancé : la ZAC Avenir (Saint-Louis), la ZAC Mont Roquefeuil (Saint-Paul), la ZAC Moulin Joli (Possession), la ZAC Mail Océan du Port et, le Pôle de centralité Rivière des Roches (Bras-Panon).

► Les documents diffusables

- **12 diagnostics urbains**
- un volet spécifique dédié au travail d'enquête auprès des habitants (**10 rapports d'enquête**) ;
- une **synthèse générale** rassemblant l'ensemble des apports qualitatifs des ZAC dans la construction de la ville et l'analyse des dysfonctionnements urbains.

La ZAC, un outil d'aménagement, de construction et d'organisation de la ville ...

► La ZAC : principale procédure d'aménagement

La ZAC est une procédure définie par les articles L311-1 à L311-7 du Code de l'urbanisme : « par laquelle une collectivité publique - commune, syndicat de communes, etc. - ou un établissement public peut organiser l'aménagement d'une zone en y acquérant les terrains (au besoin en les expropriant) et les recédant en vue de la réalisation d'opérations selon un plan cohérent, après avoir réalisé les investissements de viabilisation et de desserte nécessaires ».

Les avantages de cette procédure sont de plusieurs ordres ;

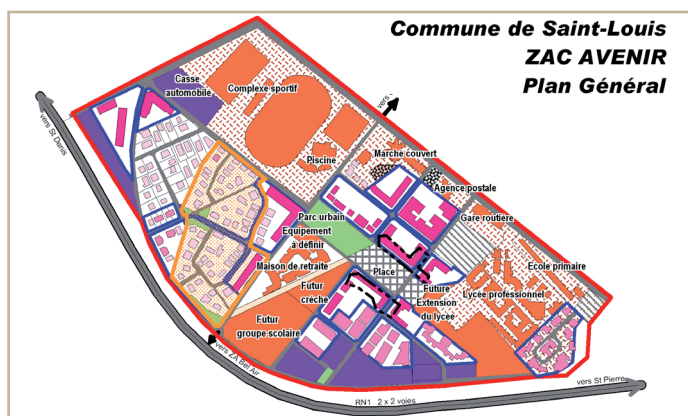
- souplesse dans le rythme d'acquisition et d'aménagement des terrains ;
- refonte possible du foncier ;
- intégration d'un ou plusieurs acteurs, publics ou privés, dans la conception et/ou la réalisation
- choix par la collectivité des opérateurs qui porteront l'opération financièrement, techniquement et administrativement ;
- maîtrise publique des formes urbaines produites, des quantités d'infrastructures de desserte...

👉 La ZAC : une contribution à la densification

On constate à travers l'agencement de ces 12 opérations d'aménagement et leur composition urbaine, un réel effort de densification de ces espaces urbains dans une logique d'optimisation du foncier aménagé. **La densité nette moyenne¹** relevée sur notre panel est de **28 lgts/ha**.

👉 Une fonction résidentielle dominante

La ZAC intègre de multiples fonctions urbaines (résidentielle, équipements et espaces publics, fonction de desserte, offre de commerces et services de proximité...). La **fonction résidentielle** est particulièrement **forte** dans ces quartiers avec une programmation importante de logements sociaux (dictée par les règles de financement de l'aménagement exception faite des ZAC « privées »).



👉 Une procédure motivée par la réalisation d'équipements et d'espaces publics



La mise en place de cette procédure est également motivée par la **réalisation d'équipements publics** (voire de superstructures rayonnant à l'échelle communale ou au-delà). Ces équipements publics répondent à l'accueil d'une nouvelle population et sont complétés par la **création d'espaces publics** ou de petits espaces de proximité : aires de jeux, placettes, rues, venelles et ruelles, espaces collectifs divers sont autant d'espaces publics de référence, d'éléments de composition et de structuration. Ils sont le support des échanges et des déplacements et agrémentent le cadre de vie des habitants.



¹ Densité nette moyenne est calculée à partir du périmètre opérationnel de l'opération. Elle exclue notamment les secteurs inconstructibles (ravines...) ou déjà bâtis.

👉 L'apport de commerces et services de proximité

Enfin, afin de réduire les distances et d'apporter un certain confort, ces opérations d'aménagement offrent un ensemble de **commerces et de services de proximité** qui participent à la vie quotidienne du quartier.



👉 Le support pour de nouvelles conceptions

Au-delà de ces composantes et fonctionnalités urbaines, les réalisations en ZAC ont été l'occasion d'intégrer pour les plus récentes d'entre-elles :

- 👉 de nouvelles conceptions d'habitats : semi-collectifs, habitats individuels plus denses, des formes adaptées aux contraintes de pentes avec des stationnements mieux intégrés ;
- 👉 des prescriptions environnementales en termes de construction (Haute Qualité Environnementale de certains équipements publics et performance énergétique des bâtiments) dans une dynamique de développement durable ;



- 👉 une conception d'espaces publics de qualité valorisant la ville.

Cet outil d'urbanisme opérationnel contribue donc à organiser l'extension des villes à La Réunion. Et dans le même temps, il est utilisé dans la **restructuration de quartiers et le renouvellement urbain** (Mail Océan du Port).

La ZAC résulte souvent d'un compromis entre des objectifs de programmation, un principe d'aménagement et un ensemble de contraintes diverses. Il en découle des choix et leurs traductions spatiales. Au-delà de son strict périmètre, la ZAC et les aménagements urbains qui lui sont associés renvoient à l'anticipation d'un ensemble de problématiques urbaines.

... mais des dysfonctionnements urbains constatés

Les exemples étudiés montrent des résultats mitigés perçus à travers les travaux d'analyse urbaine réalisés. On peut noter :

► Une difficile mixité

L'absence de diversité des programmes de logements illustre des contextes réglementaires de financement des ZAC et les difficultés de montage des opérations de logements. Deux segments du parc de logements restent insuffisants : les logements intermédiaires « aidés » et les logements en accession sociale.

Toutefois, l'opération d'aménagement peut favoriser dans sa conception et dans son approche, ce type de logements, mais des efforts doivent être fait en matière de financement.

► Des espaces publics parfois délaissés



Au préalable, il est nécessaire de s'entendre sur une bonne définition et sur le caractère de la propriété publique et privée. Même si l'adéquation entre les espaces aménagés et les usages n'est pas obligatoire, il est dommage que de nombreux espaces collectifs aménagés de proximité soient parfois sous-utilisés ou fortement dégradés.



Les facteurs explicatifs sont souvent multiples. Ils renvoient le plus souvent à des **problèmes de gestion, de conception ou de défauts d'usages**. Certains espaces équipés semblent aujourd'hui **figés**, d'autres demandent une **rénovation des aménagements intégrés**.

Il est donc nécessaire que les collectivités intègrent en amont du projet, les charges de fonctionnement (l'entretien au quotidien). L'objectif est de réduire ces coûts souvent bien supérieurs à l'investissement initial.

De même, la concertation et l'association des habitants montrent une meilleure appropriation et un respect de ces lieux de vie.

► Une conception et organisation urbaine qui ne semblent pas toujours adaptées aux usages

Ceci s'observe notamment au travers de l'agencement d'îlots qui ne sont pas toujours en adéquation avec les pratiques, la configuration des voies de desserte du quartier limitant la fluidité des déplacements ou encore une connexion avec le reste de la ville perfectible.

► L'omniprésence de l'automobile et sa difficile gestion

Les opérations observées illustrent un usage et une conception centrés autour de la voiture. Les habitudes semblent bien ancrées et les changements difficiles à opérer. Il est important de redonner la place au piéton.

► Une absence de vision globale de l'offre commerciale à l'échelle du quartier et un tissu commercial qui met du temps à se constituer.

Le défaut de clientèle, le niveau élevé des loyers pratiqués, l'impossibilité de stationner, la localisation peu visible des locaux sont des facteurs explicatifs au « démarrage difficile » et à l'inoccupation de certains locaux commerciaux.

La problématique commerciale doit être posée au moment de la conception de la ZAC. Elle renvoie à la question de l'affectation des rez de chaussée souvent source de nuisances, à la possible souplesse des documents d'urbanisme en matière d'architecture et aux impératifs des investisseurs privés (temps de livraison des locaux important).

L'enquête réalisée auprès de 600 ménages confirme ce bilan nuancé

L'enquête réalisée par l'AGORAH se révèle être **un bon outil d'évaluation de la qualité de vie dans les ZAC**. L'identification des pratiques et usages des habitants, la prise de connaissance des critiques et les améliorations souhaitées corroborent ce bilan mitigé. L'enquête auprès des habitants illustre :

- **un bon niveau de satisfaction générale** : quatre habitants sur cinq sont très ou plutôt satisfaits de vivre dans leur quartier. Ils apprécient surtout d'être à proximité des centres-villes et le bon niveau d'équipements ;
- la nécessité d'**une meilleure gestion des espaces** (manque de propreté et d'entretien), d'**une offre complémentaire d'équipements de proximité** (espaces de jeux pour les enfants), de services et de commerces, des actions d'animation et d'activités sportives, culturelles et de loisir (avec des niveaux variables selon l'opération d'aménagement considérée) ;
- parfois un **sentiment d'insécurité** (pour un habitant sur cinq), des **actes de vandalisme** sur les logements ou les véhicules, des nuisances sonores (circulations, incivilités...) déplorés par les habitants.
- enfin que seuls 35% des personnes interrogées répondent « se sentir en ville dans leur quartier ».

► Le temps long de l'aménagement

En moyenne, il faut **une quinzaine d'années pour réaliser une opération d'aménagement** (voire plus selon l'envergure du programme). De l'élaboration du projet à la réalisation de l'opération d'aménagement, différents temps se chevauchent et étirent la durée finale de réalisation à savoir :

- le temps de la décision politique,
- le temps des financements,
- le temps administratif,
- le temps de l'acquisition du foncier,
- le temps d'accompagnement des habitants,
- le temps de la réalisation des travaux et de la construction des bâtiments,
- le temps de l'usage.

► Un coût d'aménagement important

L'examen des bilans financiers des 12 ZAC choisies dans le cadre de cette étude montre un coût d'aménagement global important. Certes, il s'agit ici de situations très diverses (niveau d'équipements en réseaux, règles de financement...) avec des bilans parfois anciens. Toutefois, leur analyse met en avant :

- des dépenses et un coût des travaux qui représentent à minima la moitié des dépenses d'aménagement ;
- **un poids de l'acquisition du foncier fortement variable** d'une ZAC à l'autre **de 4 à 45% des dépenses globales** ;
- des recettes assurées pour partie par la vente de terrains viabilisés (entre 22% et 100% des recettes sur des ZAC « privées ») ;
- un niveau de subvention couvrant entre 8 et 36% des dépenses d'aménagement ;
- une participation communale au déficit de l'opération d'aménagement très variable.

De manière générale en restructuration ou en extension urbaine, il convient de retenir que le programme de la ZAC détermine l'équilibre ou le déséquilibre financier de l'opération (dont le pourcentage de logements sociaux). Cependant, certains coûts restent incompressibles quelque soit le programme (routes...) et la ZAC reste sur le plan financier, une opération gage d'économies d'échelle.

De plus, cette étude souligne le **coût** particulièrement **important** des opérations lorsqu'elles s'effectuent dans un contexte de reconstruction de la ville sur elle-même et de **renouvellement urbain**. L'exemple de l'opération du Mail Océan du Port en est une illustration.

Ces opérations d'aménagement sont souvent ralenties par des contraintes multiples (administratives, réglementaires, politiques, etc.). Les opérations qui ont le mieux réussi dans le temps (même si d'autres paramètres interviennent et notamment l'envergure des projets) sont des opérations sur lesquelles il y a eu :

- un **portage politique fort** en amont, mais aussi tout au long des différentes étapes du projet ;
- une maîtrise du foncier facilitée et parfois anticipée ;
- **une souplesse** et une capacité **d'évolutivité du programme** ;
- une association réelle de la population au projet (lien entre le **projet urbain** et le **projet social**). La ZAC peut-être le support d'insertion (développement local) et d'appropriation ;
- une **équipe solide de conduite opérationnelle** (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre).

La mise en œuvre de ces projets nécessite **des compétences multiples**, une **expérience** et une **capacité d'expertise** suffisantes. Certaines opérations d'aménagement ne traduisent pas toujours une réelle réflexion stratégique autour d'un projet de développement du territoire à l'échelle communale.

L'orientation en cours des documents de planification amène, dans les années à venir, à envisager davantage d'interventions de restructuration urbaine. Or celles-ci s'avèrent être les plus coûteuses. Il est donc nécessaire d'accompagner les communes et de trouver de nouveaux équilibres financiers.

En dehors des coûts d'investissement constatés, ces opérations génèrent **des coûts de gestion** tout aussi importants. Le déficit de gestion urbaine² entraîne une dégradation rapide des bâtiments et des espaces urbains, réduit leur durabilité et engendre des charges d'investissement et de fonctionnement considérables.

Il est nécessaire **d'anticiper les usages et d'intégrer en amont les contraintes de gestion** afin d'éviter des dysfonctionnements qui restent aujourd'hui fréquents.

Les enjeux de l'aménagement pour être dépassés nécessitent l'implication de l'ensemble des acteurs. La ZAC est un outil au service de la construction de la ville dont l'usage doit être optimisé et qui doit intégrer des objectifs stratégiques de planification urbaine.

² **La gestion urbaine** intègre tout ce qui est relatif à la gestion de l'habitat, des infrastructures urbaines et des équipements : services locatifs rendus par les bailleurs (nettoyage, maintenance, rénovation...) et services urbains rendus par les collectivités locales (entretien des espaces verts, éclairage public, enlèvement des ordures et des encombrants...).

