

## Méthodes

# La programmation des équipements publics au défi de la sobriété économique

*Dans un contexte prolongé de restrictions budgétaires, répondre aux besoins en équipements publics générés par la production résidentielle des opérations d'aménagement est devenu un défi de taille. De plus, les montages financiers des opérations d'aménagement intègrent de plus en plus difficilement les coûts induits d'équipements. La programmation urbaine offre à cet égard des pistes intéressantes, qui sont examinées dans cet article.*

L'enjeu est double : il s'agit d'abord de mieux appréhender les besoins à l'échelle urbaine pour éviter aussi bien une « sur-programmation » qui handicaperait inutilement les finances locales, qu'une programmation sous-dimensionnée qui se retournerait in fine contre la commune. Mais c'est aussi une réflexion à mener à l'échelle du programme architectural sur l'optimisation des équipements, en faisant appel à des mutualisations intelligentes.

**Delphine Négrier**  
**Vivien Garie**

## Financement des équipements publics : des logiques d'échelle et d'acteurs qui s'opposent ?

Dans une opération d'aménagement (ZAC, concession...), l'aménageur, qu'il soit public, parapublic ou privé, inscrit dans son bilan d'aménagement la réalisation du programme des équipements publics (PEP) répondant aux besoins que va générer son opération. Dans ce cadre et ce périmètre opérationnel, afin de tendre vers l'équilibre budgétaire, les acteurs du projet urbain peuvent être amenés à faire évoluer certains éléments structurants, voire constitutifs du projet :

- En modifiant la programmation résidentielle : en limitant l'accueil de familles génératrices de besoins (développement de logements spécifiques) ou en réduisant la densité pour éviter d'atteindre le seuil de peuplement nécessitant la construction de nouveaux équipements.
- En limitant le programme d'équipement à la réalisation des groupes scolaires. L'école demeurant le seul équipement obligatoire à l'échelon communal, le concept de « besoins » peut être réduit à cette seule thématique au détriment de la petite enfance, de l'action sociale, etc.
- En ayant recours au portage privé d'équipements sportifs, culturels... qui certes pourront répondre à des besoins mais sans garantie de maintien de l'offre dans la durée ni d'accès pour tous (pratiques payantes). Cependant, cette stratégie n'est envisageable que dans les secteurs tendus où le portage privé pourra trouver une viabilité économique à son implantation. Parallèlement, la collectivité, qui aura la

charge de la gestion des équipements publics livrés, n'est pas toujours outillée pour projeter ses besoins et faire contrepoids aux propositions des aménageurs. Concernant les besoins scolaires par exemple, les communes ont l'habitude d'une gestion de court terme, basée sur les variations des effectifs au sein du tissu existant. Or ces méthodes sont souvent inadaptées à des opérations d'aménagement programmant l'arrivée massive de nouveaux habitants.

## Dimensionner au plus juste : le rôle de la programmation urbaine

Qu'il soit mandaté par la collectivité ou par l'aménageur, le rôle du programmiste est d'être le garant d'un dimensionnement juste et objectif du programme d'équipements publics, défendant l'intérêt des futurs habitants tout en cherchant à rationaliser les investissements, en prenant en compte les différentes variables du projet urbain.

Pour reprendre l'exemple fondamental de l'école, les besoins ne dépendent pas uniquement du nombre de logements projeté, mais également de leur nature. À la logique de marché qui favorise le développement de typologies petites et moyennes (T2 et T3) en s'appuyant sur les dispositifs de défiscalisation type Pinel, la collectivité oppose dans certaines opérations la volonté d'attirer des familles, en imposant une part minimale de grands logements (T4 et plus) : cette posture est logiquement de nature à augmenter les besoins scolaires. De même les effectifs générés par une opération varient selon le statut (libre, social) et le format des logements (individuel, collectif). Enfin, les besoins scolaires connaissent toujours un



effet de pic : les effectifs sont plus nombreux durant les premières années de la vie des logements. Ce phénomène est une traduction statistique du concept de parcours résidentiel : on déménage, souvent, pour agrandir la famille.

Ainsi, en s'appuyant sur la statistique locale et en considérant tous les paramètres du projet urbain, la programmation urbaine permet d'anticiper au mieux les besoins et d'éviter deux situations à risque :

- La surévaluation des besoins, qui aboutit à des investissements superflus (une école à moitié vide...) qui auraient pu être redirigés vers d'autres thématiques.
- La sous-évaluation des besoins et du programme d'équipement, qui mettra la commune dans une situation d'urgence de rattrapage, sans nécessairement pouvoir compter sur de nouvelles participations financières de l'aménageur.

C'est pourquoi cette phase de dimensionnement est cruciale non seulement pour le secteur de projet et ses futurs usagers, mais aussi à l'échelle de la commune. Dans une ville de première couronne parisienne, les besoins liés à une ZAC importante ont été sous-estimés ; la programmation en urgence d'une cinquième école grève aujourd'hui les capacités financières de la mairie qui se trouve dans l'impossibilité de répondre aux besoins liés au NPNRU situé juste en face. L'aménagement d'un grand quartier neuf, vitrine d'une commune dynamique, se fait donc au détriment du renouvellement des quartiers d'habitat social et c'est, en fait, toute l'armature équipée de la ville qui voit son développement gelé pour une période qui risque de se prolonger.

### **Optimiser les usages : vers de nouveaux modèles**

Une fois les besoins calibrés au plus près, il s'agit de concevoir un programme d'équipement qui permette d'optimiser la dépense publique (financière et foncière) sans réduire sa qualité d'usage.

Dans la logique traditionnelle, un équipement répond à un besoin et un seul : un groupe scolaire classique, construit pour une dizaine de millions d'euros, n'est en réalité ouvert qu'un jour sur deux à l'échelle de l'année, puisqu'il est fermé pendant les vacances et les week-ends. Ce schéma n'est pas optimal dans le contexte actuel et la mutualisation devient un mode obligé d'approche de l'échelle architecturale. Si elles sont toutes un moyen de minimiser les coûts d'investissement et d'exploitation,

on peut distinguer différentes typologies de mutualisation selon la variation des usages dans le temps (la chronotopie) et les publics concernés, en permettant :

- Différents usages à différents moments pour un même public. Il s'agit par exemple d'intégrer le centre de loisir dans l'espace de l'école. Pratiquée dans de nombreuses collectivités, cette mutualisation permet d'éviter la construction sur un foncier dédié d'un centre de loisir. À Neuilly-sur-Marne, dans la ZAC Maison-Blanche (Grand Paris Aménagement), cette mutualisation a permis sur une école de 8 classes maternelles de réduire de 20 % la surface totale de plancher. D'un point de vue des coûts de gestion, les économies sont estimées à environ 5 % des dépenses annuelles.
- Différents usages à différents moments pour des publics différents. À Orly, la quasi-totalité des gymnases sont partagés entre pratiques scolaires la journée et pratiques des clubs et associations de la ville le soir et le week-end. Plus complexe à mettre en place en France pour des raisons de normes de sécurité mais pas moins inspirante, la réversibilité des cours de récréation en espace public le soir et le week-end offre un moyen d'optimiser le foncier tout en programmant les espaces ouverts.
- Différents publics et différents usages au même moment. Sur le futur quartier de Saint-Vincent-de-Paul à Paris (Paris Batignolles Aménagement), la programmation du « super-équipement », prévu pour 2022, associe une école, une crèche, un gymnase et un centre médico-social qui partagent les espaces collectifs, les espaces techniques, la cuisine et le réfectoire.

Ces différents modes de la mutualisation doivent être aussi pensés comme une opportunité à l'échelle urbaine de polariser les usages et de créer des cœurs de quartier animés.

### **Gérer la mutualisation**

La question de la gestion reste la problématique essentielle et la principale perspective d'innovation de ces objets. Si l'équipement monofonctionnel présente le luxe d'une gestion simple, les équipements mutualisés appellent une organisation plus complexe qui doit être pensée en amont.

Les retours d'expérience restent peu nombreux sur le sujet, mais l'abandon progressif de la politique de « l'équipement intégré » des années 1960-1970 nous rappelle qu'il

ne suffit pas de juxtaposer des usages sous un même toit pour assurer la pérennité d'un modèle mutualisé : gestion des plannings, synchronisation des financements de fonctionnement courant et d'entretien relevant de différents services municipaux, coexistence de plusieurs corps de métiers, efficacité des accès... sont autant de défis à relever. Pour ce faire, l'équipement doit mobiliser un personnel spécifique, aussi il faut être lucide sur le fait qu'aux économies d'investissement (gain de surface de plancher, de foncier) vont sans doute répondre des dépenses de fonctionnement. La conception du programme doit en tenir compte pour trouver un équilibre satisfaisant.

Le Pôle Molière des Mureaux, référence en la matière, intègre au sein du même ensemble de bâtiments un groupe scolaire, des locaux partagés, un café et une salle polyvalente. Le réfectoire est utilisé comme cuisine pédagogique ou salle de conférence, le café s'ouvre au public extérieur, la ludothèque accueille des enfants externes à l'école en dehors des temps scolaires... C'est grâce à la présence de plusieurs gardiens et au statut transversal du régisseur général, qui centralise les plannings et l'accès des différents espaces, que le Pôle Molière parvient ainsi à se démultiplier et à optimiser son usage, de 7 h à 23 h, 7 jours sur 7.

### **Un engagement politique et social**

Alors que tout incite les maires à construire (du besoin local de dynamisme pour contrer le vieillissement de la population aux grandes directives nationales visant à résoudre la crise du logement), la commune demeure responsable du maillage des équipements et de la qualité du service public de son territoire. Malgré les leviers évoqués ici et quelles que soient les modalités de montage du projet, elle doit être en capacité d'assumer un programme pluriannuel d'investissements cohérent avec l'ampleur de son développement. Faute de quoi, les équipements arrivant à saturation, c'est la qualité de l'offre publique de la collectivité entière qui fera les frais d'un projet de développement trop ambitieux. ■