

40 - Pôle Gare Viotte - Concession d'aménagement au profit de la SPL Territoire 25

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur : L'enjeu d'une intervention forte sur le secteur de la gare Viotte, renforcé par l'échéance de livraison de la Ligne à Grande Vitesse Rhin-Rhône, mobilise la Ville de Besançon depuis de nombreuses années. A de multiples reprises, la Ville a cherché à sceller les partenariats qui permettent de développer un projet capable d'ancrer la gare et le centre-ville dans la grande vitesse ferroviaire, et plus largement de faire émerger un quartier de gare qui s'inscrit dans une dynamique métropolitaine.

Conscient du caractère stratégique du pôle Viotte dans l'articulation territoriale des projets déployés pour accueillir et tirer parti de la LGV Rhin-Rhône, le Conseil Municipal en réaffirmait, le 10 mai 2007, les enjeux en terme de métropolisation, de confortement urbain de la ville centre et de son cœur historique, ainsi que d'organisation et de développement des déplacements en interface avec le projet de tramway porté par le Grand Besançon.

Une campagne d'études pré-opérationnelles était ainsi engagée en juillet 2008 et confiée à un groupement, conduit par Arep, dans l'objectif d'élaborer un projet urbain partagé. La clarification de la gestion des projets urbains complexes au sein de la SNCF, intervenue par la création de la direction Gares et Connexions courant 2009, et plus récemment par la participation d'Espaces Ferroviaires à la négociation foncière, y a également largement contribué.

Mobilités et requalification urbaines constituent les deux volets du projet urbain du pôle gare Viotte

Ce projet urbain global de requalification du quartier de gare a pour ambition de répondre à deux enjeux majeurs :

- Un enjeu global de mobilité à l'échelle du territoire bisontin, de son agglomération et de la Région Franche-Comté, en organisant un pôle d'échanges multimodal intégrant le tramway et en créant une gare traversante, accessible à tous les modes de déplacements, dimensionnée et organisée pour continuer à accueillir des TGV et assumer la charge de nœud de cadencement des TER ;
- Un enjeu urbain et métropolitain en organisant les conditions de l'aménagement d'un nouveau quartier doté de multiples fonctions, où il serait possible de travailler, d'habiter, de bénéficier de commerces et services, et qui conforte le positionnement du centre-ville élargi de la capitale régionale.

Le pôle d'échanges multimodal, dont la livraison finale interviendra à l'automne 2014, est le premier volet du projet urbain global.

Précisée par une convention d'application et par une convention de maîtrise d'ouvrage unique au bénéfice de Gares & Connexions établies le 18 décembre 2012 et préalablement autorisées par le Conseil Municipal le 12 novembre 2012, la convention de financement regroupait l'ensemble des interventions engagées au bénéfice du pôle d'échanges. Elle indiquait un investissement prévisionnel global de 17,1 M€ (dont 12,1 M€ sous maîtrise d'ouvrage de Gares & Connexions) essentiellement supporté par les collectivités, se donnait des objectifs d'économies et mettait en place une direction de projet Gares & Connexions dont l'efficacité a depuis pu être mesurée par le respect du calendrier de livraison des travaux et la maîtrise des coûts qui place le projet, à quelques semaines de sa livraison, dans l'épure des objectifs d'économies établis.

La reconquête urbaine des espaces ferroviaires disponibles en gare

Si la réalisation du pôle d'échanges multimodal a été priorisée pour répondre au mieux aux enjeux de mobilité développés sur la Ville et le Grand Besançon, les conditions de réalisation d'un nouveau quartier ont fait l'objet d'un dialogue continu avec la SNCF pour évaluer les possibilités de mobilisation et de recyclage urbain du foncier ferroviaire en voie de désaffectation.

Les études Arep Ville ont progressivement construit une faisabilité urbaine et une approche des possibilités constructives du site, sur les terrains ferroviaires appartenant à la SNCF et plus marginalement à RFF, au Sud du faisceau de voies sur le site occupé par la halle Sernam, et au Nord du faisceau de voies, sur le tènement foncier bordé par la rue Nicolas Bruand.

Sur une emprise globale d'environ 3,1 hectares, des hypothèses programmatiques mixtes (activités tertiaires, logements, services, commerces...) sont faites et ont permis de dégager un pré-bilan d'aménagement, et d'approcher la valeur qui pouvait être affectée à l'acquisition des terrains et à la reconstitution des actifs ferroviaires. La ville et les collectivités territoriales partenaires ayant investi près de 15 M€ dans la réalisation du PEM, le postulat de départ était que le bilan d'aménagement du second volet du projet urbain puisse trouver son équilibre sans participation financière de la part de la Ville.

Le projet urbain impactant un foncier supportant encore des installations et des fonctionnalités ferroviaires en service, un projet de protocole de mobilisation des terrains ferroviaires a pu être établi avec la SNCF. Ce protocole foncier, signé en février 2014, a pour objet de formaliser l'engagement réciproque de la Ville et de la SNCF, de définir la mise en œuvre des moyens nécessaires pour rendre l'opération attendue réalisable. Outre l'accord de céder le foncier nécessaire à l'opération d'aménagement dans des conditions détaillées, il prend acte de la volonté de la SNCF de ne pas être aménageur.

L'opération d'aménagement du quartier Viotte

Le protocole foncier signé en février 2014 ouvre la perspective de prendre rapidement possession des lieux et permet d'envisager les phases opérationnelles de l'opération d'aménagement du quartier Viotte.

Pour la poursuite de ce projet, il est aujourd'hui impératif de faire le choix d'un concessionnaire qui prenne en charge sa réalisation et son financement. Celui-ci aura en charge des études pré-opérationnelles permettant de définir un mode opératoire efficient et assurera des missions d'aménagement opérationnel.

Le choix du concessionnaire

Compte tenu des enjeux de reconquête urbaine, de la nécessité de conduire la phase opérationnelle conformément aux engagements pris par la Ville dans le protocole foncier signé avec la SNCF et des variations encore possibles du prix du foncier et du calendrier, il est proposé de confier à la SPL Territoire 25 une concession d'aménagement pour l'opération d'aménagement du quartier Viotte.

Pour mémoire, il est rappelé que le 7 juillet 2011, le Conseil Municipal délibérait sur la constitution et la prise de participation à la SPL Territoire 25. Les statuts de cette société lui permettent, à la demande des collectivités territoriales actionnaires, de mener notamment «l'exercice d'activités d'études, de réalisation, de commercialisation, d'administration, d'animation et de gestion pour des opérations d'aménagement foncier et des opérations de constructions d'immeubles [...] destinés à la vente ou à la location».

En outre, la faculté pour la Ville de contracter rapidement avec cet outil d'intervention dont elle est actionnaire tient au fait qu'elle exerce sur lui un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Cette option constitue par ailleurs un avantage significatif au regard des paramètres qui restent à valider à l'issue des études de faisabilité par l'engagement d'études pré-opérationnelles, alors que la gestion à ce stade d'une procédure de mise en concurrence s'avèrerait difficile en raison d'aléas spécifiques (problématique foncière, validation de la programmation...).

Principaux éléments du contrat

Objet de la concession

La Ville confie à la SPL Territoire 25 la réalisation de l'opération d'aménagement dite «Quartier Viotte».

L'aménagement comprend notamment l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, ouvrages et d'espaces libres à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre. Ces travaux seront réalisés dans le cadre de la concession et dans le respect des conditions financières établies au bilan prévisionnel d'aménagement.

L'aménagement doit permettre la réalisation d'un programme prévisionnel des constructions mixtes, à prédominance tertiaire, comprenant 38 000 m² de surface de plancher qui seront répartis de part et d'autre de la voie ferrée, à raison de 13 000 m² environ pour le secteur Nord et 25 000 m² environ pour le secteur Sud.

Il devrait permettre la construction d'environ 200 logements de tous types (logements privés en accession classique, logements à prix abordable, logements publics) ainsi que la construction de bureaux, commerces...

Le programme prévisionnel inclut également la réalisation d'un parking mutualisé collectif en ouvrage au niveau du secteur Sud, dans un objectif d'aménagement durable.

Il est convenu entre la Ville de Besançon, la SNCF et RFF, dans le cadre du protocole foncier, que le programme de l'opération intègre l'implantation de certaines installations et fonctionnalités permettant à ces deux entités de retrouver des locaux ou installations nécessaires à leurs activités sur le site.

La concession comprend deux phases successives. La première phase, nommée «études pré-opérationnelles» et la deuxième phase, nommée «phase opérationnelle».

Missions du concessionnaire

Le concessionnaire aura notamment pour missions :

1. Phase «études pré-opérationnelles»

Réaliser les études pré-opérationnelles qui auront pour objet de préciser les données et contraintes du site déjà identifiées et d'établir les dossiers administratifs préalables à la phase opérationnelle et aux actions d'aménagement proprement dites. Elles doivent permettre de détailler les conditions de réalisation, d'approfondir l'ensemble des données issues de faisabilité et de consolider les coûts d'aménagement.

La phase d'études pré-opérationnelles s'achèvera par la remise d'un document de fin d'études.

Assister la Collectivité dans la constitution des dossiers administratifs nécessaires à l'adaptation du PLU et au respect des contraintes liées à la législation environnementale.

Engager les actions de pré-commercialisation afin d'identifier les promoteurs susceptibles de construire sur le nouveau quartier.

2. Phase opérationnelle

Cette phase sera mise en œuvre sur décision de la collectivité en tenant compte des conclusions des études pré-opérationnelles.

Le concessionnaire aura notamment pour mission :

Au titre de l'aménagement

- L'acquisition de la propriété le cas échéant par tranche(s), à l'amiable, les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, ainsi que les droits mobiliers compris dans le périmètre de l'opération,

- La gestion des biens acquis,

- La reconstitution des actifs ferroviaires tels que prévus au programme des travaux,

- La réalisation sous maîtrise d'ouvrage de l'aménageur des équipements d'infrastructure (voiries, réseaux divers, espaces publics d'accompagnement...) et du parking mutualisé collectif.

D'une façon générale, l'aménageur assurera le pilotage et la conduite du projet, la coordination des différents opérateurs intervenant pour la mise en œuvre du programme.

Au titre de la mission de suivi de la démarche environnementale

La prise en charge des mesures de compensation des impacts environnementaux irréductibles mentionnés à l'étude d'impact, eu égard aux particularités de l'opération.

Le cas échéant, il mettra en œuvre une éventuelle labellisation du projet.

Au titre de la commercialisation

La cession des biens immobiliers bâtis ou non bâtis, la concession ou la location à leurs divers utilisateurs agréés par la Collectivité concédante.

Engagements du concédant

1. Phase «études pré-opérationnelles»

La Ville accompagnera l'aménageur dans ses relations avec les divers partenaires du projet : SNCF, RFF, partenaires financiers, notamment en vue de la mise à disposition des emprises foncières nécessaires à l'aménagement de l'opération.

La Ville organisera, avec l'appui du Concessionnaire, les concertations publiques nécessaires pour permettre l'engagement et le bon déroulement de l'opération d'aménagement.

Elle conduit les procédures qui s'avèreront nécessaires pour modifier les documents d'urbanisme ou pour permettre la réalisation de l'opération.

La Ville poursuivra avec SNCF et RFF les négociations qui, dans la suite du protocole évoqué en préambule et/ou d'accords complémentaires à venir, permettront d'acquérir les terrains dont ils sont propriétaires dans l'emprise de l'opération et de fixer les engagements pris en matière de reconstitution des biens nécessaires au fonctionnement de leurs installations.

Elle suivra également la désaffectation des anciens équipements ferroviaires initiée par SNCF et par RFF en vue de leur cession telle que mentionnée dans le ou les protocoles fonciers susvisés.

2. Phase opérationnelle

Travaux d'aménagement ou d'équipements : la Ville prendra toutes les mesures nécessaires pour permettre à l'aménageur de réaliser ou faire réaliser à la charge de l'opération concédée les fouilles archéologiques, qui pourraient être prescrites à l'issue du diagnostic réalisé en phase 1 de la concession.

Au titre de la commercialisation : la Ville donnera son aval sur les ventes, les mises à disposition, ou les locations de terrains à intervenir proposées par l'Aménageur dans le cadre de la procédure des «Ateliers Urbains».

Clôture de l'Opération : la Ville prononcera la clôture de l'opération dans l'année suivant l'achèvement de la mission de l'Aménageur.

Financement de l'Opération

En tant que de besoin, la Ville mettra en place les moyens nécessaires pour que les partenaires publics éventuels de l'opération (Etat, Région, Département, etc.) versent au concessionnaire les subventions affectées aux actions réalisées par lui, et pourra apporter sa garantie sur les emprunts à contracter par l'aménageur, dans les conditions fixées dans la concession, sur demande du concessionnaire ou des organismes prêteurs, après validation par délibération du Conseil Municipal.

Durée de la concession

La durée de la concession est fixée à 10 ans à compter de sa date de prise d'effet :

- La phase 1 «études pré-opérationnelles», d'une durée estimée à 18 mois doit permettre la présentation d'un dossier de fin d'études,

- et la phase 2 «phase opérationnelle» d'une durée estimée à 8 ans et 6 mois doit permettre la mise en œuvre du projet.

Eléments financiers de la concession

Les charges supportées par l'aménageur pour la réalisation de l'opération sont couvertes en premier lieu par les produits à provenir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains ou d'immeubles bâtis. S'y ajoutent les éventuels produits financiers, subventions et participations que l'aménageur pourrait encaisser au titre de l'opération.

La participation financière de la Collectivité au coût de l'opération : au stade des études de faisabilité, l'opération présente un bilan prévisionnel équilibré sans participation de la Collectivité.

Bilan prévisionnel

Le bilan prévisionnel de l'opération, établi à partir du protocole foncier intervenu entre la Ville et la SNCF en février 2014, est équilibré en dépenses et en recettes à hauteur de 12 328 133 € HT.

Ce bilan n'intègre pas de participation financière de la Ville.

Les frais de gestion de l'opération qui intègrent la rémunération de l'opérateur, les frais financiers et les aléas se montent à 2 100 000 €.

Modalités de rémunération de l'aménageur

Le mécanisme de rémunération de l'aménageur a été établi de manière à tenir compte de son obligation de supporter une partie du risque opérationnel et à inciter au respect des objectifs de la Collectivité dans ce projet, notamment au respect de ses contraintes budgétaires.

La rémunération de l'aménageur est ainsi décomposée en 4 parties :

- a) une partie fixe (forfait),
- b) une partie proportionnelle à certaines dépenses et recettes de l'opération,
- c) une partie variable forfaitaire liée à des objectifs de performance (pilotage et commercialisation) assignés par la collectivité concédante au concessionnaire et définis conjointement avec lui,
- d) une partie conditionnelle, pour prendre en considération la bonne tenue du bilan financier de l'opération.

Par ailleurs, et au-delà de cette rémunération, l'aménageur bénéficiera d'un intéressement sur le résultat de l'opération dès lors qu'il présenterait un solde positif.

Le contrat détaille les rémunérations des phases «études pré-opérationnelles» et «opérationnelle».

Les rémunérations forfaitaires fixées ci-dessus sont révisables, en fonction de l'évolution de l'index Ingénierie publié par l'INSEE.

Propositions

Sur la base des éléments ci-avant, il est proposé au Conseil Municipal :

- d'attribuer à la Société Publique Locale Territoire 25 la concession d'aménagement «Quartier Viotte», selon les modalités et conditions définies au projet de convention de concession d'aménagement et de ses annexes, jointes à la présente délibération ;

- d'autoriser M. le Maire à signer la convention de concession d'aménagement.

«M. Pascal BONNET : Je vais être rapide. Je l'ai souvent dit mais je le répète, parce que parfois il est nécessaire de répéter les choses, je ne comprends toujours pas pourquoi, dans la stratégie qui n'est plus une stratégie d'accueil de la LGV parce que ça fait longtemps que la LGV est arrivée ; on n'a pas forcément bénéficié, comme on l'aurait souhaité, de son arrivée en matière de développement économique et on n'a pas été forcément au rendez-vous. On est toujours dans la situation où le pôle Viotte est traité par la Ville, où le secteur Auxon et Portes de Vesoul par l'Agglomération. Vous me direz qu'il existe des coopérations, un travail commun mais je ne comprends toujours pas pourquoi il n'y a pas un seul opérateur, un seul lieu de décisions, pourquoi on continue à être dans cet éparpillement des décisions.

M. LE MAIRE : Le seul lieu de décision, effectivement, il y a quand même quelque part le président qui est commun aux deux institutions...

M. Pascal BONNET : Sans doute.

M. LE MAIRE : Sur le fond, on peut le comprendre, c'est aussi le résultat de l'histoire. Mais le comité d'orientation du pôle Viotte comprend la Ville et l'Agglomération. On peut aller même au-delà dans votre raisonnement Monsieur BONNET, il faut dire : pourquoi n'y aurait-il pas le Département et la Région ? C'est essentiel le Département et la Région et ils y sont. Il y a le Département, la Région, la Ville, l'Agglomération et l'Etat, c'est un pôle.

M. Pascal BONNET : Je n'intervenais pas à ce niveau-là, je disais qu'il fallait un niveau de compétences identique... on est dans une compétence communale pour la Viotte, on est dans une compétence d'Agglomération pour les autres...

M. LE MAIRE : Ça changera peut-être demain avec les communautés urbaines, si nous arrivons à avoir ce statut. Pour l'instant c'est de la compétence des villes mais je vous rassure, Monsieur BONNET, ce n'est pas parce qu'on n'a pas la compétence qu'on ne travaille pas en liaison là-dessus avec effectivement l'Agglomération, vous le savez bien.

M. Pascal BONNET : Je n'avais pas terminé. Je voudrais profiter aussi de ce rapport, j'ai évoqué le jardin botanique tout à l'heure, le bâtiment de la Faculté de Sciences à côté va se libérer ; est-ce que pour ce bâtiment vous avez une réflexion des perspectives en lien avec ce pôle Viotte ?

M. LE MAIRE : Je précise une nouvelle fois que ce bâtiment ne nous appartient pas. Il appartient à l'Etat. Il est clair que lorsque l'Etat le mettra en vente, on le libérera, sous entendu d'ailleurs qu'on aura quelque part relogé les orchidées dont parlait tout à l'heure Anne VIGNOT, la Ville préemptera certainement. Ensuite un projet pourra se mettre en place avec la Ville, avec l'Agglomération ou avec des partenaires privés, plus certainement d'ailleurs des partenaires privés parce que la collectivité n'a pas vocation à être partout. Donc il ne nous appartient pas pour l'instant. On peut envisager de l'acheter voire de l'échanger, on parle aussi d'échange. Des discussions sont en cours avec l'Université, discussions qui se passent d'ailleurs fort bien. Je peux être d'accord avec vous, c'est un lieu privilégié avec un balcon sur la Ville et sur la Citadelle et c'est un lieu effectivement qui méritera beaucoup d'attention mais pour l'instant il est occupé. Mais on ne laissera pas passer l'occasion de réfléchir sur le sujet.

Y a-t-il des abstentions, des oppositions ? 12 abstentions».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime (2 abstentions) de la Commission n° 3, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés (13 abstentions), décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

M. SCHAUSS et M. BODIN n'ont pas pris part au vote.

Récépissé préfectoral du 14 novembre 2014.