



## RSTT du 28 novembre 2013

### La place des acteurs privés dans l'aménagement

Restitution de la journée

*Le 28 novembre 2013 a eu lieu la 3<sup>ème</sup> édition d'une journée RSTT sur la thématique générale de l'aménagement durable des espaces, co-organisée par le CNFPT (Laurent Cottier, INSET Dunkerque) et la CERTU (Céline Guichard et Brigitte Vautrin). C'est sous l'angle de la participation des acteurs privés dans les projets d'aménagement que le programme de cette journée s'est articulé, un sujet d'actualité en cette période où les moyens des acteurs publics font particulièrement défaut.*

*Ce sont plus de 80 personnes qui se sont réunies ce jour-là, issues de collectivités comme de services de l'Etat, pour échanger autour de ce sujet à partir de retours d'expériences et d'analyses plus théoriques.*

#### Présentation de la journée

**Jean-Claude Gallety**, délégué aux collectivités territoriales au Certu, et **Virginie Baudel**, chef du service Aménagement et développement durable des territoires de l'INSET de Dunkerque, ont rappelé en avant-propos leur attachement à ces journées d'échanges à travers ce tandem CNFPT/CERTU, et l'intérêt particulier porté au sujet de la place des acteurs privés et de l'urbanisme négocié. Le programme s'est ensuite appuyé, en ouverture et en conclusion, sur des points de vue de chercheurs, laissant la place au cœur de la journée à des témoignages plus opérationnels.

**Marie Llorente**, chercheuse au CSTB, a ainsi présenté en premier lieu les résultats d'une analyse d'opérations d'aménagement menée avec Thierry Vilmin, avec un premier vivier de projets mis en avant, comme la ZAC du Plessis-Botanique, à la Riche, ou la ZAC des Hauts de Joinville, à Joinville-le-Pont. Puis **Stéphane Muzika**, directeur général de la SERM68, a exposé les objectifs du PLH de Mulhouse en matière de production de logements abordables, et les leviers de négociation avec les promoteurs pour y parvenir.

**Estelle Bach**, présidente de la chambre lorraine du SNAL et directrice de la société d'aménagement la SAREST, a partagé son expérience d'aménageur privé sur l'opération de la ZAC Paul Joly à Marly, dans la banlieue de Metz, avant de laisser la place à **Sophie Schmitt et Mahbod Haghghi**, respectivement directrice de l'aménagement et directeur juridique de Sodearif (groupe Bouygues), qui ont exposé avec transparence leurs expériences, heureuses ou non, d'un groupe spécialisé sur la promotion qui investit le champ de l'aménagement.

**Isabelle Baraud-Serfaty**, maître de conférences à Sciences Po et consultante en économie urbaine, a joué le rôle de grand témoin de la journée, et replacé les projets évoqués lors de la journée dans un cadre d'analyse complexe, où les rôles des acteurs publics et privés s'emboîtent de façon diversifiée selon les cas.

Quelques grandes problématiques apparaissent de façon récurrente à travers les échanges ou la démonstration des différents projets : elles sont exposées par chapitre ci-dessous.

## **Un contexte qui ouvre les perspectives de l'urbanisme négocié**

---

Plusieurs éléments d'actualité donnent aux acteurs privés une place prépondérante dans l'élaboration des projets d'aménagement, aux côtés des collectivités. La réduction des finances publiques en est un, rappellera Marie Llorente : les collectivités ont de moins en moins de moyens pour mener à bout, en régie, leurs projets. Les structures publiques peuvent connaître par ailleurs des réductions d'effectifs, des transferts d'agents sur d'autres domaines, etc. : c'est bien souvent du côté du privé qu'on va pouvoir trouver une réelle expertise en matière de faisabilité et de réalisation économique et technique des projets d'aménagement, mais aussi une capacité financière suffisante pour pouvoir s'engager sur de telles opérations.

Deuxième élément de contexte : face à des politiques publiques qui affichent des objectifs ambitieux en matière de constructions de logements et de performances du bâti (réglementation thermique), la concrétisation des projets d'aménagement rencontre sur le terrain de nombreuses difficultés, notamment à cause d'un décalage flagrant entre les prix de sortie des logements et les capacités financières des ménages. En découle une pénurie de logements abordables, comme pourra le souligner Stéphane Muzika en citant le cas de Mulhouse.

Une telle conjoncture, aussi difficile soit-elle, apparaît comme un terreau fertile pour développer un urbanisme de projet où acteurs publics et opérateurs privés oeuvrent ensemble pour aboutir à la réalisation de projets d'aménagement.

## **Acteurs publics, acteurs privés : des logiques distinctes**

---

« Chacun son métier », nous apprendront les professionnels de la journée. Estelle Bach nous explique ainsi pourquoi, à Marly, il a été volontairement choisi de rendre l'appel d'offres systématique, du côté de l'aménagement comme du côté de l'attribution des îlots pour la promotion, pour ne pas confondre les rôles et donner ses chances à chacun. « Un aménageur n'a pas vocation à construire », nous rappellera-t-elle au nom de la SAREST.

C'est par ailleurs sur cette distinction de professions d'aménageurs et de promoteurs que reviendront Sophie Schmitt et Mahbod Haghghi de la Sodearif : eux-mêmes croyaient que leur filiale de Bouygues construction, avec autant d'expériences en montage d'opérations immobilières, pouvait facilement se positionner en tant qu'aménageur ... mais la réalité des projets, leur complexité et la spécificité du métier d'aménageur les ont rendu beaucoup plus réservés sur ce sujet.

« Chacun ses logiques », nous expliqueront ces deux porte-paroles de Sodearif, en s'appuyant notamment sur ce qui distinguent un aménageur public (ou parapublic) d'un aménageur privé. Quand le premier cherche à maintenir les niveaux de charges foncières pour assurer le fonctionnement de sa structure, l'autre cherchera plutôt à les baisser pour assurer la faisabilité du projet, d'autant plus s'il a des perspectives de développement immobilier. Quand l'aménageur public pourra porter des opérations sur 2 ou 3 mandats municipaux et assurer un portage foncier sur le long terme, l'opérateur privé préférera les opérations plus réactives et fera tout pour éviter des portages fonciers trop lourds dans son bilan.

Ils reviendront également sur les différentes temporalités avec lesquelles raisonnent les acteurs, et sur les différentes perceptions du risque encouru, déjà évoqués par Marie Llorente. Le rythme politique est celui qui impose la sortie des opérations d'aménagement : la durée d'un mandat apparaît déterminante, associée au risque du politique, qui concerne souvent, avant tout, la réélection de l'équipe municipale en place. Un opérateur privé est ainsi soumis au rythme de la sphère publique (la temporalité politique, celle de l'instruction administrative), mais est également contraint par le rythme du marché : sa capacité d'absorption, ses renversements de tendance, etc. Il aura par ailleurs un souci d'efficacité dans le temps, car tout projet qui s'éternise lui coûte.

## Les clés d'un partenariat

---

Ces logiques différentes ne doivent pas pour autant être perçues comme des incompatibilités, mais au contraire comme des complémentarités. La collectivité vient chercher des compétences pour mettre en œuvre son projet, l'opérateur propose un modèle économique autant qu'une ingénierie technique et financière : et c'est bien dans un souci commun, à savoir la concrétisation d'un projet d'aménagement, que se fédère un partenariat de projet « public-privé ».

### ***Des préalables***

Un des préalables qui est revenu au cours de la journée vient de la capacité de la collectivité à mettre à plat ses intentions, son projet. Pour cela, la réflexion amont de la collectivité a tout intérêt à s'appuyer sur des éléments fiables : diagnostics, études d'impact, analyses des sols... etc. Ce sera, pour la suite, du temps gagné, du côté public comme privé. A titre d'exemple, l'investissement de l'agglomération de Mulhouse dans l'élaboration du PLH et la fine mise au point de ses objectifs en matière de logement servira ainsi de feuille de route pour l'ensemble des projets du territoire, calant très en amont les objectifs à atteindre. A contrario, pour la ZAC de la Riche, la pollution du terrain qui n'avait pas été détectée dans les études préalables de la collectivité aura été pénalisante pour le calendrier de l'opération et son équilibre économique. D'autres acteurs répèteront la difficulté de travailler avec une collectivité qui ne sait pas vraiment où elle va ... et souligneront par ailleurs l'importance d'avoir du côté de la collectivité des compétences solides pour le suivi de projet, d'un point de vue administratif ou juridique, par exemple.

Un autre élément préalable qui apparaît primordial consiste en une relative transparence des informations entre les différentes parties prenantes du projet. Marie Llorente parlera d'un travail de réduction des asymétries d'information et de compétences, de façon à appuyer le contrat sur une base plus transparente et équilibrée.

### ***La relation de confiance, un facteur déterminant pour la réussite du projet***

Une des conditions de réussite d'un partenariat entre une collectivité et un opérateur privé semble être l'instauration d'une réelle relation de confiance, aux dires des différents intervenants. Connaître l'autre et comprendre ses logiques est un gain pour tout le monde, au bénéfice du projet : les différentes expériences de Sodearif ont permis d'acquérir une grande maturité au groupe Bouygues sur ce propos.

Un deuxième axe fort serait la nécessaire implication de la collectivité : ce n'est pas parce que celle-ci concède un aménagement à un opérateur privé qu'elle doit pour autant s'en désengager... Sa présence, et bien plus que cela, son investissement tout au long du projet apparaît comme une condition de réussite indispensable : c'est notamment ce que soulignera Estelle Bach à propos de la commune de Marly. Ainsi, si nous verrons plus loin comment la place des acteurs privés peut intervenir à différents moments du projet, même très en amont, le suivi du projet par la collectivité dans le temps, quelque soit les configurations du partenariat, sera une condition sine qua non à la réalisation du projet.

## Du projet politique à sa faisabilité économique : comment optimiser les complémentarités ?

---

### ***Renouveler la chaîne de l'immobilier***

Que l'initiative du projet relève d'une collectivité ou d'un opérateur privé, le montage d'une opération d'aménagement urbain s'inscrit aujourd'hui dans une complexité temporelle, conjoncturelle et politique telle, qu'un processus trop linéaire et peu propice aux échanges inter-acteurs (collectivité, aménageur, promoteur / bailleurs, maître d'œuvre) peut ralentir voire compromettre la réalisation du projet. Aussi **Isabelle Baraud Serfati** met-elle en évidence une évolution de la « chaîne de l'immobilier » en identifiant plusieurs situations qui témoignent des mutations dans la fabrication des projets urbains : substitution de l'acteur public par un acteur privé, constitution de groupement aménageur – promoteurs, changement d'échelle d'intervention des promoteurs, imbrication des rôles de chacun...

## **Créer des partenariats aménageur public/ promoteur pour produire du logement abordable**

**Stefan Muzika** témoigne d'un partenariat avec la fédération régionale des promoteurs immobiliers pour produire des logements abordables et faire revenir les opérateurs sur des secteurs qu'ils avaient désertés. Forts du constat d'une fuite des familles et de la classe moyenne du centre-ville vers les périphéries résidentielles, Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) et la SERM68 (SPLA) engagent une étude fine de la situation du marché immobilier et de la demande locale. Le diagnostic, partagé avec les promoteurs, confirme la nécessité de produire des logements à des coûts inférieurs à 2700€/m<sup>2</sup> pour à la fois répondre aux enjeux politiques d'un rééquilibrage de l'offre de logement, réguler les charges foncières mais également relancer l'économie immobilière locale en ciblant un marché plus porteur. La SERM et les promoteurs vont alors rechercher conjointement les moyens opérationnels d'obtenir les prix de sortie attendus en agissant sur différents leviers : diversification des typologies, densification, stationnement, innovation dans les montages financiers .... Des opérations pilotes permettront d'affiner la méthode de travail et la mise en place d'indicateurs de suivi constitueront une base de données objectives sur laquelle s'appuyer au cours des négociations.

## **Mettre en place une gouvernance pérenne**

La relation de confiance, évoquée précédemment comme un préalable essentiel à la création d'un partenariat constructif, nécessite d'être facilitée par une organisation plus ou moins formelle des échanges entre les différents acteurs.

**Marie Llorente** dans son analyse sur les projets urbains complexes cite le projet des Bassins à Flots à Bordeaux, où sont créés les Ateliers des Bassins, qui regroupent architectes, ville de Bordeaux, et le Grand Port maritime deux jours par mois. Ces rencontres sont le lieu d'élaboration d'un projet commun, qui intègrent tous les porteurs de projet en amont (associations, promoteurs, services), discutent le choix des architectes (variété architecturale et ouverture de la commande), et construisent le programme au gré des opportunités (mixité à flot). Ce mode de gouvernance se dote d'outils innovants de fabrication du projet, en s'appuyant sur un Programme d'Aménagement d'Ensemble.

L'exemple de Marly s'est aussi appuyé sur une gouvernance de projet exemplaire. Si la collectivité a été initiatrice du projet, cherchant à résoudre des problématiques d'intérêt général de son territoire (carence en logements sociaux, fuite des familles, menace de fermeture du collège, etc.), la concession de la ZAC à un groupement d'aménageurs (CM-SAREST et NEXITY foncier-conseil) ne l'empêchera pas de rester très présente dans l'élaboration du projet. **Estelle Bach** retrace l'histoire d'un partenariat constructif entre collectivité et acteurs privés formalisé par la mise en place d'un comité de pilotage présidé par M. Hory, maire de Marly et par un représentant du groupement d'aménageurs qui se réunit chaque semaine. L'imbrication des rôles entre collectivité et aménageur se traduit par une co-construction en continu du projet à toutes les étapes : conception, lancement des consultations, choix du parti architectural,... Chacun joue son rôle en l'orientant vers un intérêt commun : la réalisation rapide d'un projet cohérent. La collectivité porte politiquement ce projet dont la dimension sociale est significative (90 logements aidés sur 200) et sollicite les services de l'Etat en amont pour faciliter les démarches. Quant à l'aménageur il met en œuvre son savoir-faire, sa connaissance des marchés et garantit la pérennité de l'opération en prenant en charge la totalité des risques financiers, techniques et commerciaux.

## **Donner des marges de manœuvre aux partenariats public/privé**

---

### **Partir sur une connaissance objective des atouts et contraintes**

Chaque projet s'inscrit dans un contexte géographique, économique ou politique plus ou moins complexe qui implique des choix différenciés tant en terme d'organisation de la gouvernance, de montage financier ou encore de la conception urbaine et architecturale. **Marie Llorente** en analysant plusieurs projets complexes via le prisme d'une grille d'analyse des « attributs de transactions » nous donnent des pistes pour mieux intégrer les niveaux de contraintes ou atouts inhérents aux différentes situations.

La spécificité des actifs constitue le premier attribut : il s'agit d'évaluer le degré de complexité d'un projet d'aménagement en analysant le foncier, les infrastructures, le programme et les ressources humaines. A titre d'exemple, un foncier morcelé génère des coûts d'acquisition importants, la maîtrise d'un foncier pollué engendre également des surcoûts de dépollution, la nécessité de créer des infrastructures lourdes peut induire des temps très longs et se révéler coûteux, à l'inverse le fait de disposer en interne d'une équipe projet compétente est un atout ...

### ***Trouver des marges de manœuvre pour appuyer la négociation***

Soumis aux aléas politiques, économiques, techniques ou environnementaux (catastrophes naturelles), un projet d'urbanisme ne peut par essence être un objet figé pré-défini pour les 5, 10 ou 20 ans à venir. C'est pourquoi le cadre réglementaire dans lequel il s'inscrit a tout intérêt à favoriser une certaine flexibilité et à réserver une place à la négociation. Il ne s'agit pas, loin de là, de laisser la porte ouverte à un étiolement du projet dans le temps. Au contraire, la négociation permet de réaffirmer les objectifs de chacun et les points « durs » du projet sur lesquels on ne dérogera pas, pour révéler des ajustements possibles : des évolutions dans le programme, des phasages qui évoluent, des problématiques traitées différemment. Par exemple, à Marly, un programme de bureaux, qui s'avèrera inopportun par rapport au marché, évoluera au profit d'une opération mixte de logements, résidence seniors et pôle médical, plus appropriée au marché et aux besoins locaux. La façon de traiter la question du stationnement peut être pour l'agglomération de Mulhouse un poste d'économie important, en proposant des alternatives au parking sous-sol, généralement très coûteux.

### ***Accepter les risques et les incertitudes comme des composantes du projet d'urbanisme***

Dans le même ordre d'idée, le projet d'aménagement en étant soumis à l'ensemble des aléas évoqués précédemment doit, pour garantir sa pérennité financière, anticiper les risques potentiels et mesurer les conséquences sur l'économie globale du projet. L'incertitude présentée par **Marie Llorente** comme le 2<sup>ème</sup> attribut des transactions aura des conséquences variables selon sa cause (institutionnelle, politique, commerciale, juridique, ou technique). **Estelle Bach** ainsi que la **SODEARIF** considèrent ces incertitudes comme étant une composante inhérente à tout projet, et sont prises en charge à travers l'engagement de l'opérateur privé. Le risque s'anticipe, se mesure et se chiffre sur la base de données objectives et d'études spécifiques (études d'impact, analyse des sols, études de marché, ...) : charge à l'opérateur de l'intégrer au mieux dans ses coûts. « La marge des opérateurs privés représente le risque qu'ils encourent », résumera Mahbod Haghighi.

### **Conclusion : un besoin d'acculturation à poursuivre ?**

Cette journée, plus qu'un retour de pratiques, a été avant tout un lieu d'acculturation entre les logiques des acteurs publics et des opérateurs privés de l'aménagement. S'arrêter à des a priori sur des comportements qui relèveraient soit d'une démarche publique, soit d'un intérêt privé, bloque tout processus de collaboration. Les différents témoignages de la journée nous ont ainsi montré en quoi la compréhension des intérêts et des contraintes de chacun des acteurs est la clé du dialogue, et le préalable à toute négociation au long cours. Il reste sans doute, face à des partenariats locaux qui semblent porter leurs fruits dans le portage des projets, à développer cette acculturation au niveau national : en effet, une base législative et des outils réglementaires sont encore à construire, afin d'accompagner ces nouvelles formes de collaboration.

*Rédaction : Céline GUICHARD, Brigitte VAUTRIN - CERTU*