



CONCOURS INTERNE D'INGENIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2014

Analyse d'un document

Option : Urbanisme

EPREUVE N°12

Durée : 4h
Coefficient : 4

SUJET :

Dans le cadre de son nouveau PLU (Plan Local de l'Urbanisme), la commune de « Intensité » (75000 habitants) s'est lancée dans une stratégie de densification urbaine visant à construire un nombre important de logements. Ces logements seront construits essentiellement dans le cadre d'une reconversion de deux friches industrielles importantes situées en plein centre-ville et accessibles par le transport en commun.

Les deux friches d'une surface de 2.7 hectares appartiennent essentiellement à un promoteur privé (80% du foncier) ainsi qu'à la commune de « Intensité » (10%) et à la communauté d'agglomération (10%). La ville de « Intensité » fait ainsi partie d'une communauté d'agglomération (200000 habitants) qui est compétente en planification stratégique (SCOT existant) et en urbanisme opérationnel (ZAC communautaires).

N'ayant pas les moyens humains et financiers pour développer l'opération, la commune de « Intensité » a décidé de signer une convention de PUP (Projet urbain Partenarial) avec le promoteur privé. Ce dernier a déjà fait savoir à la commune son intention de développer ce projet par lui-même tout en étant prudent sur le niveau de sa participation financière. Il souhaite réaliser un projet urbain mixte de logements et d'activités d'environ 50 000 mètres carrés de surface de plancher (m² de SDP) dont 40 000 m² de SDP de logements neufs et 10 000 m² de SDP d'activités et de commerces.

Le PEP (programme des équipements publics) prévoit :

- en matière d'équipements publics d'infrastructure, la réalisation d'une voie nouvelle, la création d'une placette ainsi que l'élargissement de rues existantes (coût global 2.200.000 € HT).
- En matière d'équipements publics de superstructures, la réalisation d'un groupe scolaire de 15 classes de maternelle et de primaire et d'un établissement d'accueil de jeunes enfants de 45 berceaux environ (3.200.000 € HT)

La réalisation de ce projet nécessite une procédure de modification générale du PLU. Les élus de la communauté d'agglomération ne sont pas favorables au mode PUP et souhaitent développer une opération publique sous forme de ZAC ainsi qu'une large concertation citoyenne.

Question 1

En vous basant sur l'analyse du dossier documentaire ci-joint, vous devez argumenter le choix stratégique de la commune de « Intensité ». Votre analyse mettra en valeur les principaux enjeux, limites et inconvénients de développer un partenariat public privé pour une opération d'aménagement urbain, ainsi que les limites et les inconvénients.

Question 2

En tant que Directeur de l'aménagement urbain de la commune de « Intensité », le directeur Général Adjoint en charge de l'urbanisme vous demande de piloter ce projet dans toutes ses dimensions techniques, juridiques et administratives :

- Vous devez proposer dans un premier temps les grandes lignes de la convention de PUP et définir le niveau de la participation financière que les collectivités pourraient négocier avec le promoteur au niveau des équipements publics. Vous devez définir aussi le type et les modalités d'évolution du PLU afin de permettre la réalisation du projet qui nécessite une majoration de 30% des possibilités de construire ;
- Vous devez proposer ensuite une méthode de conduite de projet et de coordination et de concertation avec les différents acteurs pour faire aboutir le projet et ses objectifs en veillant à la qualité urbaine du projet. Vous devez préciser ici les obligations de consultation ou de concertation au regard des différentes procédures engagées.

Barème de notation :

- Compte rendu critique de l'analyse : 8 points
- Orientations prospectives : 10 points
- Lisibilité et cohérence du document : 2 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	<u>Aménagement. Gagner en souplesse avec le projet urbain partenarial.</u> <i>Nathalie COULOT, La Gazette des communes, 29 octobre 2012</i>	Page 1
Document n° 2	<u>La qualité urbaine à l'épreuve des PPP</u> <i>Karine GROLLIER, Traits urbains, n°64, novembre 2013</i>	Page 4
Document n° 3	<u>Aménagement. Construire en temps de crise.</u> <i>Delphine GERBEAU, Nathalie COULAUD, La Gazette des communes, 24 juin 2013</i>	Page 10

Document n° 4	<u>Montage d'opération. L'urbanisme gagnant-gagnant.</u> <i>Le Moniteur, 6 décembre 2013</i>	Page 16
Document n° 5	<u>Urbanisme. Les éco-quartiers tiennent enfin leurs promesses.</u> <i>Claudine TAYAR, Emmanuelle LESQUEL, La Gazette des communes, 17 février 2014</i>	Page 20
Document n° 6	<u>EXTRAIT- Immobilier : le projet urbain « passeur de crise ».</u> <i>Karine GROLLIER, Traits urbains, n°45, mars 2011</i>	Page 25
Document n° 7	EXTRAIT- code de l'urbanisme, Art. L311-1, L311-2, L311-4, L311-5, L332-11-3, L332-11-4, R332-25-1	Page 27
Document n° 8	<u>Sociétés publiques locales. « In house » : coup de froid pour les petits actionnaires</u> <i>Xavier COUTON, Anne-Sophie KERVELLA, Le Moniteur, 24 janvier 2014</i>	Page 29
Document n° 9	<u>Urbanisme. Le projet urbain partenarial (PUP)</u> <i>Cyril LAROCHE, Le Moniteur, 28 février 2014</i>	Page 31

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seule la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.**
 - Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
 - Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Aménagement

Gagner en souplesse avec le projet urbain partenarial

Nouvel outil, créé en 2009, le PUP permet de faire financer les équipements publics par les aménageurs et les promoteurs. La grande latitude qu'il laisse aux partenaires séduit de plus en plus : une centaine de projets ont déjà été lancés.

Ouvrir des terrains à l'urbanisation et créer des quartiers est l'objectif de nombreuses communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Reste que ces derniers hésitent souvent à le faire, car ces projets impliquent de construire des écoles ainsi que des accès, et d'installer des réseaux. Or les budgets des collectivités sont de plus en plus restreints. Voilà pourquoi les projets urbains partenariaux (PUP), qui permettent à la collectivité de faire financer une partie des équipements publics par les aménageurs ou les promoteurs, sont l'objet d'un réel engouement. Une centaine de PUP ont été signés depuis leur instauration par la loi du 25 mars 2009 (lire l'encadré juridique p.35). « À l'heure où le gouvernement veut libérer du foncier pour construire des logements, le succès de cet outil est de bon augure et peut permettre de contribuer à la réalisation des 500 000 logements attendus chaque année », estime Pascale Poirot, cogérante de la société d'aménagement Urbanisme contemporain.

Réalisation rapide

L'attrait du PUP réside surtout dans sa grande souplesse. « Il s'agit d'un contrat entre la collectivité et les constructeurs, et le législateur a laissé beaucoup de latitude aux partenaires », explique Roger Bélier, président du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (Snal). Une fois les partenaires d'accord sur le contenu de la convention de PUP (lire l'encadré p.35), la réalisation de l'opération peut

être assez rapide. L'initiative appartient, en principe, au propriétaire du terrain, au promoteur ou à l'aménageur public ou privé, mais rien n'interdit à la commune d'initier la démarche (art. L.332-11-3 du Code de l'urbanisme).

Budget préservé

Avant le PUP, il existait deux grands outils permettant de faire contribuer les aménageurs et constructeurs aux financements des équipements publics : la zone d'aménagement concerté (ZAC) et le programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Tous deux sont plus contraignants que le PUP. Une ZAC nécessite, en effet, l'élaboration d'un cahier des charges et d'un plan d'aménagement de zone, une concertation obligatoire avec la population, etc. La procédure est également longue avant la réalisation proprement dite, car la commune ou l'EPCI acquiert progressivement la maîtrise foncière des terrains au cours de l'opération. Le PAE, lui, oblige la collectivité à avancer les fonds pour réaliser les équipements publics prévus, même si l'opération est modifiée en cours de réalisation. « En une période où les promoteurs et les aménageurs n'ont pas la certitude qu'une opération va voir le jour en raison de la conjoncture, cet outil était devenu risqué pour les collectivités », explique Pascale Poirot. Le PUP permet à la collectivité de ne pas avancer de fonds, qui seront versés au fur et à mesure, en fonction de ce qui est inscrit dans la convention. Grâce au PUP, la commune ne grève donc pas son budget.

De plus, la souplesse de l'outil permet de l'adapter à de petites opérations : à Plouvara (Côtes-d'Armor, 1100 hab.), dans le cadre d'un projet de construction d'un logement de fonction pour une exploitation laitière, une extension du réseau basse tension s'avérait nécessaire pour desservir la parcelle. Un PUP a été signé pour un montant de 873 euros et la somme acquittée par le propriétaire de la laiterie. Des projets beaucoup plus vastes peuvent aussi faire l'objet d'un PUP, comme à Tarnos (Landes, 11800 hab.), où 187 logements et commerces vont voir le jour en 2014 et 2015. Le 5 juillet dernier, le conseil municipal a, en effet, entériné le partenariat avec la Sobrim, la société propriétaire du terrain qui, outre les logements en accession, va réaliser 43 logements sociaux cédés à l'office public de l'habitat des Landes. L'aménagement d'une placette, la création d'une piscine municipale et d'une crèche, ainsi que l'extension du cimetière sont également prévus dans la convention. Pour tout cela, la Sobrim s'est engagée à verser 802 000 euros.

Exclure les opérations complexes

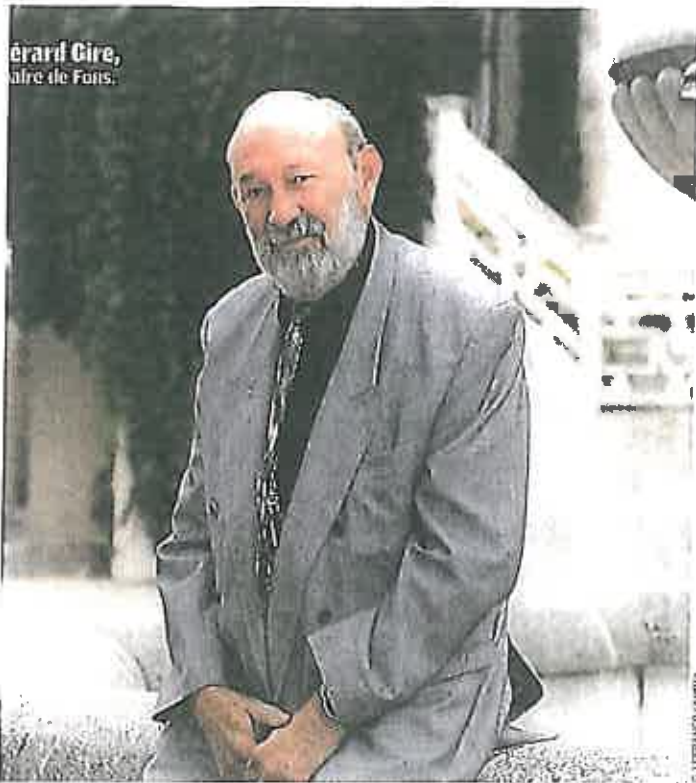
Il n'est pas possible de réaliser un PUP n'importe où ni à n'importe quelles conditions. Seul le propriétaire du terrain - promoteur ou aménageur - peut le signer, contrairement à une ZAC, pour laquelle la maîtrise des terrains peut être acquise au fur et à mesure du déroulement de l'opération. Pour cette raison, les PUP ne sont pas adaptés aux opérations très complexes impliquant des (**)

AVANTAGES

- Le projet urbain partenarial laisse une grande latitude aux différents partenaires.
- Il permet à la collectivité de ne pas avancer les fonds.

INCONVÉNIENT

Le PUP n'est destiné qu'à des communes dotées d'un document d'urbanisme et le foncier doit être maîtrisé, car seul le propriétaire peut signer la convention. Il n'est donc pas adapté aux opérations complexes impliquant des propriétaires multiples.



Gérard Gire,
maire de Fons.

Fons (Gard) • 1150 hab.

Retenir les habitants, jeunes comme âgés

A l'instar de nombreuses communes rurales, Fons voyait les jeunes quitter son territoire car ils ne trouvaient pas à se loger et les personnes âgées ne disposaient pas de maison de retraite. La Société d'aménagement et d'équipement du Gard (Segard) a eu l'idée de proposer un projet urbain partenarial (PUP) à la mairie. Celui-ci a été signé le 18 avril 2012 entre la commune, le centre hospitalier d'Uzès et Habitat du Gard. Il prévoit la construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) d'une capacité de 60 places. Un programme de logements à loyer modéré composé de 15 logements, dont 7 destinés à la location et 8 à la location-accession, va être construit. Enfin, un lotissement communal d'une dizaine de lots est prévu. Le

coût prévisionnel des équipements publics (voirie, eau potable, réseau électrique) devrait atteindre 585 000 euros, pris en charge à 32 % par le centre hospitalier et Habitat du Gard, le reste étant assumé par la commune. La convention prévoit que le secteur sera exonéré de taxe d'aménagement pendant cinq ans. Les constructeurs et acquéreurs des lots devront néanmoins payer leur raccordement à l'égout. « La mairie voulait une véritable mixité urbaine et générationnelle. Sans le PUP, cela n'aurait pas été possible », conclut le maire, Gérard Gire.

CONTACT
Gérard Gire, tél.: 04.66.81.11.95.

LEBILAN

La convention de PUP a permis à la commune de trouver les moyens de financer son développement.

X. LEBLANC/ANDIA

Saintes (Charente-Maritime) • 26 300 hab.

Financer les réseaux dans un nouveau quartier

En 2010, Saintes a décidé de créer un nouveau quartier à Magezy, dans le nord-ouest de la commune. « Nous souhaitons développer cette partie de la ville depuis quelques années et la société immobilière Foncière Aunis Saintonge (FAS) nous avait contactés à ce sujet », explique Frédéric Mahaud, maire adjoint chargé de la prospective territoriale. Mais la mairie cherchait un moyen simple de financer tous les accès à ce quartier ainsi que les réseaux, notamment l'éclairage public. Le « chemin de Magezy » n'était pas assez grand pour assurer une desserte adaptée à l'apport d'une nouvelle population. L'opération étant de moyenne envergure, une zone d'aménagement concerté aurait été un outil trop lourd. La convention de PUP, signée en octobre 2010, prévoit l'aménagement de

92 lots d'habitat individuel et de 12 logements locatifs sociaux. Elle inclut par ailleurs une participation de la ville, correspondant aux besoins des habitants des constructions existantes et des logements sociaux prévus dans l'opération, soit 132 350 euros (27 % du coût total de l'opération). La FAS, quant à elle, apporte 357 035 euros. Sa participation a été versée partiellement sous la forme d'apports de terrains nécessaires à la réalisation des équipements, pour une valeur de 18 858 euros. L'exemption de la taxe d'aménagement a été fixée à six ans.

CONTACT
Frédéric Mahaud, tél.: 05.46.92.34.45.

LEBILAN

Le PUP a permis d'éviter une ZAC, jugée trop lourde pour une opération de moyenne envergure.



Frédéric Mahaud,
maire adjoint
de Saintes, chargé
de la prospective
territoriale.

(...)
propriétaires multiples. La ZAC restera dans ce cas l'outil privilégié. En outre, l'article L.332-11-3 du Code de l'urbanisme impose que le terrain sur lequel va se dérouler le projet soit situé dans une commune dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (plan d'occupation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur). Les petites communes ne disposant pas de document d'urbanisme ou simplement d'une carte communale ne peuvent donc utiliser cet outil. De plus, dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, tous les terrains ne sont pas ouverts aux PUP: seuls ceux situés dans une zone urbaine ou à urbaniser sont concernés.

Équipements publics financés

Il est important de se rappeler que, si le PUP permet un montage financier, il n'est pas un outil d'urbanisme et ne peut prescrire aucune forme urbaine, contrairement à la ZAC, qui propose un parti architectural et des plans masses ensuite insérés dans le document d'urbanisme. Le PUP doit donc être adossé à une autorisation de lotissement, à un permis d'aménager ou de construire, dont le rôle est de déterminer la forme urbaine. Même s'il est possible de signer un PUP avant que les aménageurs n'aient demandé leurs autorisations d'urbanisme, les communes ont intérêt à définir clairement leurs attentes et à conditionner l'ensemble à l'obtention de ces autorisations. « En revanche, le PUP donne le périmètre de l'opération et une carte est d'ailleurs annexée à la convention. Une fois déterminé, le périmètre ne peut plus être modifié », rappellent Sybille du Fau de Lamothe et Didier Seban, avocats du cabinet SCP Seban et associés. Le périmètre est communiqué au public par affichage en mairie et publication au recueil des actes administratifs (art. R.2121-10 du Code général des collectivités territoriales).

Le législateur n'a pas fixé la liste des équipements qui pouvaient être financés par un PUP, toutefois l'article L.332-11-3 du Code de l'urbanisme a posé certaines limites. Il n'est pas question de faire financer par le promoteur ou l'aménageur une salle des



La convention de PUP précisera les équipements publics induits, la date d'achèvement du projet, l'apport de fonds par les partenaires...

La convention, un document à élaborer avec soin

Le législateur a laissé une grande liberté aux partenaires pour rédiger leur convention de PUP, mais le Syndicat national des aménageurs lotisseurs (Snal) propose un modèle. Ainsi, la convention commence par la liste et le coût prévisionnel des équipements publics induits par l'opération (art. 1). Ensuite, figure la date à laquelle les équipements seront achevés. En cas de réalisation échelonnée, une date d'achèvement est également fixée (art. 2). L'article 3 indique la fraction du coût des équipements publics prévus dans la zone objet de la convention. Ici, il peut être précisé que l'aménageur amène des fonds sous forme de terrains pour la réalisation des équipements publics. L'article 5 détermine si l'aménageur versera les fonds en une ou plusieurs fois, et à quelles dates. La durée d'exonération de la taxe d'aménagement, qui ne peut excéder dix ans, est déterminée à l'article 6. Enfin, l'article 8 précise que, si les équipements publics n'ont pas été réalisés dans les délais définis par la convention, les sommes sont restituées à l'aménageur.

JURIDIQUE

L'article 43 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a créé le projet urbain partenarial. Le décret n°2010-304 du 22 mars 2010 en précise les conditions d'application. Le PUP peut être complété par le dispositif de participation pour voiries et réseaux.

fêtes qui n'aurait aucun lien avec le projet, par exemple. Le PUP ne permet de contractualiser que sur les équipements réalisés dans l'intérêt d'un projet, c'est-à-dire pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers de constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention. Il peut s'agir de travaux de voirie, de réseaux d'assainissement, d'écoles ou autres équipements publics qui s'avèreraient nécessaires. Fixer une limite entre ce qui est induit par l'opération et ce qui dépasserait celle-ci n'est pas toujours aisé. Par exemple, si une école est prévue, il faut estimer au plus juste le nombre d'enfants habitant dans le nouveau quartier et accueillis dans l'école. Les constructeurs ont l'habitude de

déterminer les besoins induits par leur projet. Ainsi, s'ils programment des logements destinés aux jeunes ménages, créer une crèche ou une école est utile, ce qui ce ne sera pas le cas si une maison de retraite est inscrite au projet. Dans ce domaine, tout est affaire de négociation: « Avant de signer notre PUP, il y a eu plus d'une réunion et des discussions acharnées sur le contenu du PUP et les équipements financés. A la collectivité de savoir bien négocier », conclut Gérard Gire, maire de Fons, dans le Gard (lire p.33).

Hatholie Couleud

POUR ALLER PLUS LOIN

« Financement des équipements publics: le projet urbain partenarial », « La Gazette » du 22 novembre 2010, p. 60-65.



LA QUALITÉ URBAINE À L'ÉPREUVE DES PPP

Les partenariats publics-privés défraient régulièrement la chronique. Au-delà des avantages, des inconvénients et des risques - nombreux - de ces contrats en attente d'évaluation par une mission sénatoriale, la personne publique doit prendre de multiples précautions et s'entourer durablement de spécialistes pour tenter de conserver la qualité urbaine de l'avant-projet.

Le nombre de partenariats public-privé (PPP) en France s'est envolé depuis une décennie. Début 2012, 118 contrats de partenariats avaient été recensés par la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) en cinq ans d'activités, pour un montant de 18 milliards d'euros. 139 étaient dénombrés en septembre 2013.

Qu'il s'agisse de délégation de service public de type concession ou de contrat de partenariat - les derniers nés en 2004, inspirés des Private Finance Initiative anglais (PFI) (cf encadré p.44) -, ces procédures permettent de confier à un seul et même opérateur privé la conception, la construction (ou rénovation), le financement, la maintenance, la gestion et l'entretien d'un équipement. Il faut y ajouter l'exploitation du service public dans le cadre de la concession. Le partenaire ne paie un loyer qu'à livraison de l'opération pour la durée du contrat, puis devient propriétaire de l'équipement. Jusqu'en 2011, cette dette effective n'apparaissait pas comme telle dans les finances publiques. Depuis, la part d'investissement qui n'a pas encore été réglée à la date de mise en service doit figurer dans l'encours de dette.

Généralement appliqués à des opérations d'infrastructures ou de bâtiments, les PPP peuvent aussi concerner l'aménagement de tramways, d'autoroutes urbaines, de campus universitaires et plus généralement de toutes les grandes opérations, qui en milieu urbain, présentent une

interface importante avec la ville, tant par le positionnement des bâtiments dans les îlots que par le traitement d'espaces publics contigus, même restreints. Avec des spécificités qu'il faut tenter de prendre en compte si l'on décide de s'y engager. D'autant que peu de PPP « urbains » ont été pour l'instant menés à bien en France. Celui mis en place pour le tramway de Reims (cf. p.46) est un des rares menés à terme. Le premier, le tramway-sur-pneus de Caen, a été mis en service en 2002 et réalisé également en DSP concession (un contrat conception-réalisation et un autre pour l'exploitation). Viacités, le SMTC de l'agglomération, estime en effet que le concessionnaire Bombardier a failli à sa mission de conception, réalisation et exploitation technique. Les pannes et déguidages se multiplient et Viacités a décidé du remplacement anticipé du système. Le PPP du tram-train de la Réunion, qui devait desservir le pourtour de l'île, a lui été stoppé après signature du contrat de partenariat. D'autres sont en chantier (par exemple le « Balardgone, projet du ministère de la Défense à Balard), ont été signés (le Palais de Justice aux Batignolles), sont sur le point de l'être (l'autoroute urbaine L2 à Marseille, cf. p.43) ou se trouvent en phase de dialogue compétitif (notamment le Campus universitaire d'Aix-en-Provence ou une partie de la première tranche du Campus Condorcet à Aubervilliers).

→

TROIS QUESTIONS à...

Jean-Michel Guénod, fondateur d'Archimed¹

Vous avez une solide expérience de la maîtrise d'ouvrage urbaine en tant que directeur général de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée (1998-2003) ou du projet tram-train de la Réunion qui devait se réaliser en PPP (2007-2008). Vous exercez aujourd'hui une activité de conseils en aménagement, notamment dans le cadre du contrat de quelques PPP significatifs. Quel regard général portez-vous sur la pertinence de réaliser un projet en partenariat public-privé ?

Il n'y a pas que du mauvais dans les PPP, en particulier pendant cette période d'État impécunieux. Il faut éviter toute position trop idéologique sur ce sujet. Mais le PPP reste un ovni culturel en France, une contre-culture par rap-

port au cadre MOP². La personne publique n'a pas l'habitude de réaliser un cahier des charges performant décrivant ce que l'on attend de l'opération plutôt que ce doit être la réalisation. Or cela n'a rien à voir. Négocier avec les avocats d'affaires et les financiers associés à des grands groupes du BTP s'apprend également. La Grande-Bretagne est elle-même partiellement revenue des Private Finance Initiative [Ndlr : PFI].

Quels sont les principaux risques selon vous ?

Ils sont nombreux. Le premier est de se « faire avoir », en gros, en ne précisant pas ce que l'on veut de la bonne manière dans le contrat et donc de ne pas pouvoir faire respecter la qualité du projet. Les partenaires privés proposent aussi souvent une durée du contrat juste inférieure aux grandes échéances de vie de l'équipement, comme les rails d'un système de transport et les équipements majeurs d'un bâtiment... Il faut choisir soigneusement qui va payer ces rénovations lourdes. Un autre grand risque est celui de la titrisation de l'opération au bout de quelques années. Le partenaire privé revend tout simplement ses parts pour se dégager du risque, et donc l'interlocuteur change ! Il n'est qu'à voir l'expérience des Pompiers de Londres, maintenant propriété d'un fonds de pension émirati...

Que recommandez-vous aux personnes publiques qui doivent s'engager dans ce type de contrat ?

Elles se doivent d'imposer un rapport de force en leur faveur face aux grands groupes pour préserver l'intérêt général. Mais je ne suis malheureusement pas encore sûr d'avoir vu de personne publique y parvenir. Elles pèchent souvent par innocence « culturelle ». Quelques pistes, à titre indicatif : mettre toutes les assistances à personne publique [Ndlr : APP] autour d'une même table afin d'élaborer le cahier des charges de façon transversale et « intégrée ». Dans la pondération des critères, maximiser ceux concernant la qualité spatiale et environnementale, ces critères devant être établis de façon objectivable afin de ne pas laisser la place à des débats purement esthétiques. Autre point important : envisager de co-choisir les maîtres d'œuvre avec les partenaires privés avant le lancement du dialogue compétitif. Je recommande aussi d'extraire du contrat les espaces publics ou terrains à très forts enjeux urbains. Je l'avais fait pour les trois pôles intermodaux majeurs du tram-train de la Réunion, comme celui de l'aéroport.

Propos recueillis par KG

1. Société de conseil en aménagement
2. Maîtrise d'ouvrage publique.

→ Extraire les espaces publics

Certains observateurs, tels Jean-Michel Guénod, fondateur de l'agence de conseil en aménagement Archimed, conseillent de réduire le plus possible les espaces publics inclus dans un PPP (lire l'interview ci-dessus). Denis Dessus, architecte et délégué juridique à l'Unsa (Union nationale des syndicats français d'architectes), résume le dilemme posé : « la conception urbaine doit être indépendante de l'entreprise privée. Celle-ci a légitimement pour but de faire du profit. Or, la conception de l'espace public est faite pour l'intérêt général ». Des partenaires publics et privés ont choisi - ou dû - inclure dans le périmètre du PPP des interfaces « incompressibles » ou des espaces publics à part entière. C'est le cas de la réalisation des aménagements « de façade à façade » autour du tramway de Reims, de voiries restructurées du fait de modifications de la circulation et de plusieurs places, dont le pôle intermodal devant la gare SNCF. Ou de certains aménagements sur les couvertures des tranchées de la rocade L2, couvertures qui conditionnent, par leur portance et leur dénivelé, la future couture urbaine et le passage d'un TCSP. D'autres y réfléchissent : les deux « passages » entre la rue des Fillettes et la rue Waldeck-Rochet pourraient faire partie du contrat de partenariat du Campus Condorcet

selon le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Les espaces communs internes aux îlots du Campus par exemple auront, de par leur positionnement et leur rapport à la rue, un impact urbain, au même titre que le positionnement des bâtiments dans les îlots.

« Dans une opération de tramway en PPP, il faut surtout être attentif à la qualité de l'interface avec la Ville », estime Vincent Cordonnier, chef de projet Tramway de Reims chez Systra, spécialiste de l'ingénierie des infrastructures de transports publics, chargé de l'assistance à Reims Métropole en vue de la signature de la DSP. « Il est facile d'indiquer ses préférences techniques pour le choix d'un tramway ou de rails. C'est bien plus subjectif pour l'aménagement. Il faut donc réaliser un cahier des charges de qualité, très précis. Tout se joue dans la phase de négociation du dialogue compétitif. On peut demander des propositions au partenaire privé, y compris pour les aménagements, mais savoir refermer la porte très vite sur des points non négociables... ». « Ce qui est signé au désavantage de la personne publique ne peut plus être modifié, c'est foutu », souligne Jean-Yves Gacon, directeur de projets au sein de la Mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPP) au ministère de l'Économie et des Finances. « La maîtrise d'ouvrage est dès lors transférée au partenaire privé ».



Perspective de la rocade L2 à Marseille. © Société de la Rocade L2 de Marseille

6

L2 : une rocade en PPP pour Marseille

L'un des plus importants projets d'infrastructure de Marseille sera réalisé sous contrat de partenariat pour un montant de 590 millions d'euros. L'autoroute urbaine de contournement, la « L2 » – entamée il y a une vingtaine d'années mais laissée inachevée – devrait être partiellement ouverte dès 2016. Le groupement d'entreprises qui a constitué la Société de la rocade L2 de Marseille¹ a signé le contrat de partenariat avec l'État le 8 octobre, pour une durée de 30 ans. Il a pour objet le financement, la conception, la construction, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure.

Cette voie rapide urbaine gratuite d'une dizaine de kilomètres, reliera les autoroutes A7 au nord et A50 à l'est, délestant le centre-ville et les boulevards. Autre objectif affiché : permettre une requalification des quartiers Nord. Trois couvertures de tranchées différentes y sont prévues. « Il est clairement indiqué dans le contrat que nous nous engageons à construire des dalles qui porteront le bus à haut niveau de service (BHNS) prévu et un éventuel futur tramway », explique Thierry Dallard, directeur Développement

France de Méridiam Infrastructure, président de la Société de la Rocade L2 et ancien chef du service des déplacements et des infrastructures de transports à la DDE 13. « De la même façon, nous sommes engagés à ne pas créer de dénivelés importants, de marches, de part et d'autre des couvertures, qui handicaperaient la couture urbaine ». Interrogé sur le degré de détail utilisé dans le contrat concernant les aménagements à réaliser, Olivier Murru, chargé du projet au sein de la DREAL PACA de 2011 à septembre dernier, confirme que « des orientations sont indiquées en termes de dénivelés des dalles de couverture même s'il ne s'agit pas de niveaux impératifs. Cela a fait partie de l'évaluation de la meilleure offre. Les types de revêtements de sol des aménagements ne sont pas précisés, nous ne sommes pas du tout entrés dans ce niveau de détail pour les interfaces urbaines ».

¹ Bouygues Construction (Bouygues Travaux Publics - mandataire, Bouygues Travaux Publics Régions France, DTP Terrassement et Bouygues Energies & Services), Egis, Colas Midr Méditerranée, Spie Batignolles, Meridiam Infrastructure et CDC Infrastructure.

Pousser les études préalables et bien s'entourer

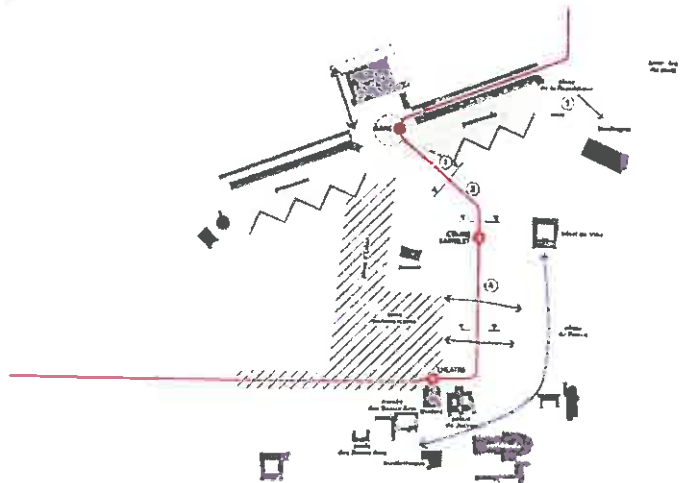
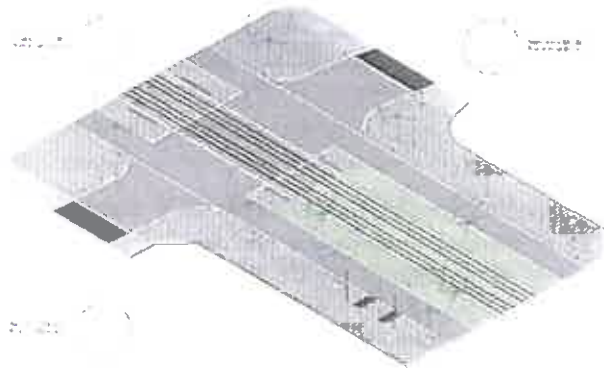
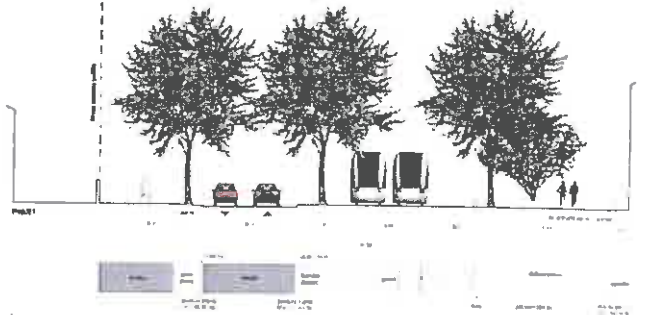
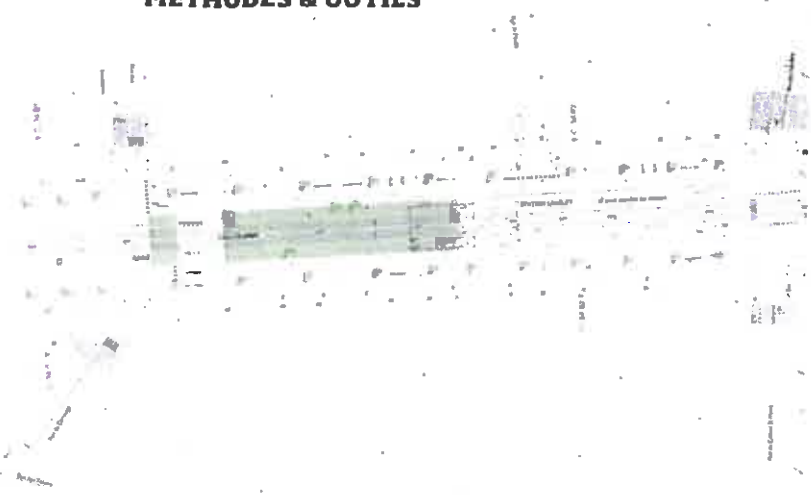
Il s'agit donc d'apporter un soin tout particulier aux études urbaines préalables, réaliser un avant-projet proche d'un avant-projet détaillé (APD), dessiner perspectives, coupes et plans, introduire éventuellement une charte urbaine si la collectivité publique en a réalisé une, et entrer dans les détails. Ce parti a été retenu pour l'élaboration du programme fonctionnel du tramway de Reims : « il était ultra-détaillé, tout était listé, type de revêtements de sol, grilles, avec les coûts correspondants... », souligne Frédéric Blérot, associé de l'agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage Richez Associés, qui a réalisé l'APD du tramway de Reims (cf. ci-contre) pour le compte de la communauté d'agglomération et assuré le suivi de chantier pour le partenaire privé Mars. « Cela s'est avéré très utile pour faire respecter le projet pendant la réalisation, même si tout n'est pas garanti. Il faut aussi discuter de ce que signifie « qualité » architecturale et urbaine.

Si on veut des bancs de qualité, il faut préciser le matériau du banc mais aussi la façon et le lieu de pose. L'architecte doit le dessiner en amont ». Certains programmes fonctionnels vont donc jusqu'à demander des échantillons de matériaux pour des éléments jugés clefs.

Dans ce processus « essorant », de multiples assistants à personne publique (APP) spécialisés sont nécessaires : avocats spécialisés, architectes, urbanistes, bureaux d'études techniques, spécialistes en ingénierie financière, etc. « Il faut des juristes capables d'entrer dans les clauses techniques pour faire respecter l'avant-projet en cas de problème, c'est essentiel », estime Vincent Cordonnier. Frédéric Blérot insiste sur « l'importance pour la personne publique de se doter d'une assistance complète et de très bonne qualité : juridique, technique et urbaine. J'ai vu par exemple l'entreprise proposer un rail de moins bonne génération ; que se serait-il passé sans l'APP technique ? ».

Les autorités publiques ont tendance à se couper de leurs APP →

(Suite page 45)



L'élaboration d'un projet détaillé concourt au respect de la qualité. Ici : extraits du travail de Richez-Associés pour le tramway de Reims

Tram de Reims : chantier plus efficace, exploitation à suivre

Le tramway de Reims est entré en service début 2011. Reims Métropole a confié en 2006 au concessionnaire Mars (Mobilité Agglomération Rémoise)¹ la DSP des transports urbains, incluant tramway et bus. Celle-ci comprend la conception, le financement, la construction de la première ligne de tramway, l'exploitation, la maintenance et le renouvellement du réseau de bus et tramway pendant 30 ans. Alain Lescouet, vice-président de Reims Métropole et maire de Saint-Brice-Courcelles (DVG), à l'époque élu en charge de la mission tramway, a souhaité ce type de contrat pour des raisons de responsabilité simplifiée du chantier : « le partenaire privé ne peut se défaire en cas de problème, ce qui fait gagner du temps, donc de l'argent. Il est le seul responsable des délais. Il a par exemple mis en place une tente chauffée pour continuer à poser les

rails par temps de gel. Le chantier a été rendu à temps ». Christian Messelyn, président du conseil d'administration de Mars et vice-président Stratégie et concessions chez Alstom, confirme l'un des intérêts du contrat : « la personne publique peut se concentrer sur le service public sans se préoccuper de gérer des dizaines de contrats. Il a un interlocuteur unique. Mars n'étant pas soumis au Code des marchés publics, nous disposons en outre d'une grande souplesse pour modifier les contrats de sous-traitants en cas de problème ». L'argument du non-endettement apparent demeure essentiel : « il était important pour nous que notre ratio d'endettement soit indemne, que les banques ne nous « embêtent » pas dans nos investissements, même si nous remboursions par ailleurs un loyer colossal », précise l'élu. « Nous payons 50 millions d'euros environ de loyer

annuel, financés par l'augmentation de 1 à 1,8 % du Versement Transport et par ce que nous versions préalablement pour l'entretien du réseau de bus ». 413 M€ ont été investis initialement dans la réalisation de l'équipement. L'exploitation du tramway étant déficitaire depuis deux ans, Reims Métropole vient de verser plus de 4 M€ à l'exploitant Transdev, malgré le transfert du risque de l'exploitation au partenaire privé. D'après Alain Lescouet, ce versement se justifie par « l'ampleur de la crise publicitaire [qui] ne pouvait être anticipée » (Mars avait prévu de se financer en partie par la publicité).

¹ La Caisse d'Épargne Lorraine Champagne Ardenne et Natixis en tant que financeurs; la CDC en tant qu'investisseur; Alstom Transport, groupe Bouygues (Colas, Bouygues TP, Quille, Pertuy Construction, Seco Rail), SNC-Lavalin et Pingal Ingénierie pour les phases de conception et de construction du tramway et du futur réseau (bus, tram et parkings relais) en tant que constructeurs; le Groupe Transdev en tant qu'exploitant.



Place du Front Populaire à Aubervilliers/Saint-Denis ; au fond, les parcelles où, après démolition, sera construite une partie de la première phase du Campus Condorcet en PPP. À gauche, constructions en cours hors PPP. © Xarline Grether

8



En face, parcelles de la rue des Fillettes où, après démolition, sera construite une partie de la première phase du Campus Condorcet en PPP. Au fond à droite, la Maison des Sciences de l'Homme (rose) en construction hors PPP.

(Suite de la page 43)

→ pendant la période de négociation du contrat, les conditions de confidentialité liées à la concurrence entre les candidats créant un certain isolement. Il est pourtant essentiel de réunir régulièrement les APP pour mener un travail transversal sur l'élaboration du programme fonctionnel, avant de signer un contrat de 30 ans pour des montants souvent colossaux. « En tant que « notaire » des contrats de partenariat, nous constatons que les collectivités territoriales sont plus fragiles. Certains des contrats qu'elles signent ne sont pas à leur avantage. Mais cela arrive aussi en maîtrise d'ouvrage publique. Nous les invitons à contacter la MAPP pour être conseillées et à s'entourer d'APP expérimentés », recommande Jean-Yves Gacon.

Renforcer le critère de qualité

Pour limiter les risques de voir la qualité urbaine dépréciée, Jean-Michel Guénod suggère de renforcer l'intégration spatiale et environnementale dans les critères de pondération qui permettent d'évaluer les offres des candidats, à hauteur de 10 % pour les infrastructures sans grands enjeux urbains et jusqu'à 25 ou 30 % pour les opérations avec un impact urbain fort. Le projet Balard n'attribue par exemple que 16 % au critère de qualité architecturale, dont 2 % à la « Qualité de l'insertion dans le paysage et le site, qualité de la prise en compte des contraintes urbanistiques »... Le projet du Campus Condorcet →

Les PPP en attente d'évaluation

Face aux contentieux qui se multiplient entre partenaires publics et privés et aux dérives possibles ou constatées - inégal accès à la commande publique, concurrence faussée limitée aux grands groupes, endettement massif et durable des finances publiques, débordements des coûts du « hors-contrat » etc. -, les réactions se multiplient. L'Union nationale des syndicats français d'architectes (Unsfra) demande ainsi « un moratoire sur tous les contrats PPP en cours de négociation ou signés et non encore démarrés, et sur l'ensemble des contrats globaux dérogeant aux règles de la commande publique ». Elle estime indispensable « de s'assurer de la qualité du service public rendu et de connaître la réalité et la soutenabilité de la dette ». Les conclusions de la Mission sénatoriale d'évaluation des partenariats public-privé devraient être rapportés par Hugues Portelli (UMP) et Jean-Pierre Sueur (PS) dans les prochains mois. Ce dernier indique qu'il pourrait demander une limitation des motifs de recours aux PPP afin d'éviter leur généralisation. Les missions de l'architecte pourraient en être exclues. Il souligne le risque que ces contrats globaux deviennent le « crédit-revolving » des collectivités locales et de l'Etat.

→ fixerait ce critère à hauteur de 20 % selon le ministère de l'Enseignement supérieur et le projet de L2 à 15 % selon Olivier Murru, chargé du projet au sein de la DREAL PACA de 2011 à septembre dernier.

Les architectes embauchés par un partenaire privé que nous avons contactés ont souvent exprimé - la plupart sous couvert d'anonymat et sous peine de procès du fait de clauses de confidentialité dans leur contrat - qu'ils avaient le sentiment de servir de « caution urbaine » dans des projets dont la qualité tendait à se dénaturer par rapport à l'avant-projet. Frédéric Blérot exprime les difficultés ressenties à Reims : « une fois passé sous contrat avec le partenaire privé, l'urbaniste a du mal à défendre la qualité demandée dans l'avant-projet. Il nous a été demandé de soutenir des solutions de moindre qualité urbaine auprès de la communauté d'agglomération, comme par exemple la pose d'enrobé au sol à des endroits où de la pierre était prévue. Nous avons tenu bon. Nos oppositions nous valaient parfois de

ne plus être conviés aux réunions avec les élus, jusqu'à ce que ceux-ci s'en étonnent. Les entités comme Mars [Ndlr : partenaire privé] sont énormes et cela broie les petites structures et les personnes. Nous sommes pourtant une société solide avec de l'expérience, mais nous aurions pu « lâcher » parfois. Au final, le projet rémois a une qualité urbaine correcte, mais pas exceptionnelle non plus. Je ne pense pas que les méandres des négociations entre les membres de ce type de groupement se prêtent à l'excellence urbaine ». Christian Messeïyn, président du conseil d'administration de Mars et vice-président Stratégie et concessions chez Alstom, estime que « si la Ville souhaitait mettre plus d'argent que convenu à certains endroits, il fallait diminuer les coûts ailleurs afin de respecter l'enveloppe globale contractuelle ». L'expérience de ce PPP a inspiré Transamo, spécialisé en maîtrise d'ouvrage de TCSP, dans le conseil à la Région wallonne, qui est en cours de dialogue compétitif sur le tramway de Liège. « Nous lui avons conseillé de conserver à ses côtés pendant le chantier l'architecte-urbaniste qui l'avait assistée au préalable. C'est l'option qu'elle a retenu », explique Vincent Cordonnier, désormais chef de projets chez Transamo. Ce choix permet de contrôler plus efficacement le chantier et de ne pas s'en décharger totalement sur le prestataire privé.

Une autre option a été utilisée pour le « Balardgone » et le TGI des Batignolles : le choix de l'architecte du groupement privé a été réalisé en commun avec la personne publique. « C'était très intéressant », se rappelle Jean-Yves Gacon, « mais aussi très coûteux ». Sans aller jusqu'à l'élaboration d'un « concours » architectural ou urbain, un choix commun peut cependant être réfléchi.

Les différents types de PPP

Le concept de partenariat public-privé revêt différentes réalités, dont la dernière en date est constituée par le contrat de partenariat. Les principales formes de PPP sont, en France :

- La délégation de service public (DSP) encadrée par la loi Sapin du 29 janvier 1993 et en particulier la concession. Celle-ci prévoit la conception, la construction - ou la rénovation - d'une infrastructure puis son exploitation et sa maintenance.
- Le contrat de partenariat issu de l'ordonnance du 17 juin 2004 et révisé par la loi du 28 juillet 2008. Il autorise la personne publique à confier une mission globale au secteur privé, généralement un groupement d'entreprises, afin de concevoir, construire ou rénover un équipement ou un ouvrage d'art nécessaire au service public, de le financer, de l'entretenir, le maintenir voire le gérer.

La principale différence entre contrat de partenariat et délégation de service public de type concession est que, pour celle-ci, le service public est géré par le partenaire privé. Le concessionnaire assume donc un risque « commercial » sur les recettes, dans la mesure où le service est rémunéré par l'utilisateur (péage, ticket de bus/tramway etc.). Dans un contrat de partenariat, la rémunération du partenaire privé ne peut être substantiellement issue des recettes d'exploitation. Il perçoit en revanche un loyer fixe de la part de la personne publique. Il peut aussi percevoir des recettes annexes issues de l'exploitation des ouvrages ou équipements (valorisation du domaine foncier public, services non publics tels que cafétérias, etc.).

Le contrat de partenariat étant dérogatoire au droit de la commande publique, la personne publique ne pouvait y avoir recours qu'au motif de l'urgence ou de la complexité du projet. Depuis la loi de 2008, le critère de « meilleure efficacité économique » peut également être invoqué. Difficile à évaluer *ex nihilo* et pour 20 ou 40 ans, cette meilleure efficacité économique constitue cependant aujourd'hui une majorité des motifs qui fondent ces contrats.

Extraire la gestion et l'entretien de l'espace public

La très longue durée d'un PPP génère une véritable difficulté à appréhender les évolutions du site pour les quinze ou quarante prochaines années : être tenu par un contrat rigide ne permet pas toujours les évolutions nécessaires à la gestion ou l'entretien d'un hôpital comme d'un espace public. A Reims, la parade a été trouvée en sortant du PPP la gestion et l'entretien des espaces publics. Une petite partie reste sous la responsabilité du partenaire privé : « après avoir visité plusieurs opérations de tramways, j'en ai conclu que l'entretien des pelouses situées entre les rails et à proximité immédiate devait être faite par la même structure pour éviter les différences visibles de traitement », explique Alain Lescouet, vice-président de Reims Métropole et maire de Saint-Brice-Courcelles (DVG), à l'époque élu en charge de la mission tramway.

Une fois toutes ces précautions prises, un PPP est censé garantir la livraison d'une opération dans une enveloppe financière et des délais de chantier respectés. Il n'est pas dit cependant que le temps - et l'argent - gagné en phase chantier ne soit pas déjà « dépensé » en phase d'études préalables et de dialogue compétitif (une bonne année en général) pour s'assurer que le maximum d'éléments a pu être appréhendé, précisé et encadré juridiquement. Tout ne peut en outre être prévu sur 15, 30 ou 40 ans, même si quelques avenants restent possibles : « un PPP signé pour 30 ans, c'est comme un mariage : pour le meilleur et pour le pire », compare Alain Lescouet. Les risques demeurent pour la durée du contrat.

Karine Grollier



La Mérigotte, à Poitiers, un écoquartier qui met l'accent sur la mixité sociale à travers une grande diversité de projets.

AMÉNAGEMENT

Construire en temps de crise

UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ

Financements en baisse. Construire des écoquartiers, réfléchir à l'aménagement de zones urbaines mêlant logements sociaux et à loyer libre, équipements publics et commerces est vital pour les collectivités et leur équilibre social et économique. Dans la période de crise actuelle, il est cependant difficile sur certains territoires de trouver financements et partenaires.

BIEN UTILISER LA BOÎTE À OUTILS

Partage des coûts. La palette des outils de l'aménagement est déjà fournie, reste à bien s'en servir en fonction de chaque projet. L'outil de planification qu'est le plan local d'urbanisme est le point de départ pour réfléchir à moyen terme au développement du territoire. Certains mécanismes permettent de mieux partager la facture des coûts d'aménagement.

ACCÉLÉRER LES PROJETS

Procédure alternative. Le temps de montage des projets est un critère déterminant, à l'heure où les pouvoirs publics annoncent un objectif de construction de 500 000 logements par an. L'économiste Vincent Renard réclame une procédure plus rapide pour faire émerger les programmes, à cheval entre la zone d'aménagement concerté et le lotissement.

Un partenariat indispensable pour limiter les frais

Les collectivités locales et leurs partenaires aménageurs, publics ou privés, travaillent de plus en plus main dans la main pour faire aboutir leurs projets urbains.

Relancer l'aménagement urbain, donc la construction de logements, tel est l'objectif que s'est fixé la ministre du Logement, Cécile Duflot, avec son projet de loi pour «l'accès au logement et un urbanisme rénové» («Alur»), qui sera présenté en conseil des ministres, le 26 juin. Cela signifie-t-il que tous les plans ont été remis dans les cartons? «Les aménageurs continuent à déposer des permis, mais c'est au moment de la précommercialisation qu'ils freinent», explique Eric Raimondeau, vice-président de l'association Urbanistes des territoires.

Pour Jean-Luc Poidevin, directeur général délégué aux collectivités chez Nexity, «les opérations en cours se poursuivent, mais sur les nouveaux projets, les collectivités ont moins de moyens financiers. Elles se posent aussi la question des charges de fonctionnement que va générer leur réali-

Des outils modernisés

Le projet de loi «Alur» devrait notamment prévoir des dispositions permettant de raccourcir les délais de mise en œuvre des zones d'aménagement concerté, de créer une zone d'aménagement différé à l'initiative de l'intercommunalité et de faciliter l'usage du projet urbain partenarial. Un nouveau dispositif, l'association foncière urbaine de projet, devrait aussi être créé.

sation.» Aménageurs publics et privés constatent donc la volonté des collectivités d'externaliser certaines charges, par des concessions d'aménagement. «Elles cherchent des partenaires pour les accompagner tout en préservant leur projet, elles veulent être "dérégulées"» analyse Jean-Luc Poidevin, «Elles sont plus regardantes sur le coût des équipements publics qu'elles peuvent mettre à la charge des aménageurs et des promoteurs, mais elles doivent aussi faire preuve d'humilité dans le niveau d'exigence de ces équipements», ajoute Eric Raimondeau.

Incertitudes sur le «Duflot»

Les difficultés de financement sont notamment liées au poids des charges foncières. «La bataille, aujourd'hui, c'est celle du foncier, résume Hélène Le Rai, responsable du département "aménagement" à la Fédération des en-

treprises publiques locales. Construire moins cher, les opérateurs sont prêts à le faire, mais le nerf de la guerre, c'est le prix du terrain. Les collectivités ont un rôle majeur à jouer pour faire baisser les prix.» Autre inquiétude pour certaines communes, le nouveau dispositif de défiscalisation de l'investissement locatif «Duflot»: les communes classées en zone B2 ne sauront que fin juin si elles continuent de bénéficier des avantages fiscaux. C'est le cas de Poitiers: «Depuis six mois, aucune opération de promotion privée n'a été lancée. Les seules qui sortent sont celles qui ont été financées en ventes en l'état futur d'achèvement avec les bailleurs sociaux», explique Pascal Duballet, responsable du service "urbanisme" à la communauté d'agglomération Grand Poitiers (13 communes, 138100 hab., Vienne). Supprimer la défiscalisation revient à nous empêcher de faire de la densité.»

S'affranchir des règles

Si le contexte économique est le principal frein, on ne peut oublier les critiques récurrentes formulées à l'encontre du Code de l'urbanisme et de ses outils, au premier rang desquels la zone d'aménagement concerté (ZAC). Toutefois, pour Yann Le Corfec, responsable juridique du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (Snal), le premier obstacle se situe au niveau de la planification: «La plupart des plans locaux d'urbanisme [PLU] sont des empêchements de tourner en rond en ne faisant pas la part des choses entre la nécessité d'encadrer les actes d'urbanisme quotidiens et celle de favoriser l'émergence des projets d'aménagement: seuls deux articles du PLU sont obligatoires, généralement, on en trouve quatorze. Plus il y a de règles, plus les projets sont difficiles à concrétiser.»

TÉMOIGNAGE

PIERRE SOLER-COUTEAUX, avocat, auteur du «Permis d'aménager» (Éditions Le Moniteur)

«L'urbanisme de projet nécessite un certain courage politique»

«Il y a aujourd'hui dans les collectivités locales une religion de la publicité et de la mise en concurrence. Celles qui s'essaient à faire des montages parfaitement légaux sans mise en concurrence sont aussitôt stigmatisées par les chambres régionales des comptes. De plus, les procédures d'aménagement sont lourdes et complexes, elles nécessitent de croiser en permanence Code de l'urbanisme et Code de l'environnement. Cependant, la pu-

blicité n'est pas toujours indispensable pour monter des projets urbains. D'autant que le facteur temps est essentiel sur ces opérations, entre la nécessité de densifier le bilan des élus et de faire face aux aléas du marché. Pour faire de l'urbanisme de projet, il faut un certain courage politique du côté des élus et que, en interne, les services soient volontaires: cela suppose un consensus entre les différents partenaires.»



Pour la réalisation de l'écoquartier, la société d'économie mixte maître d'ouvrage assure le rôle de promoteur.

Bourges (Cher) • 68 600 hab.

Faire de la mixité sans promoteur

L'avantage sur un territoire comme celui de Bourges, où les pressions foncière et immobilière sont limitées, est que l'activité du secteur ne connaît ni pics ni creux. Le programme de rénovation urbaine signé dès 2004, l'un des plus importants de France au regard de la taille de la ville, a permis de reconstruire des immeubles de logements sociaux en maximum R+3 et de développer quelques programmes d'accession à la propriété. En revanche, l'absence des grands acteurs de la promotion privée freine les projets avec des objectifs de mixité sociale. «La promotion immobilière s'arrête à Tours: nous ne bénéficions pas des avantages de défiscalisation "Duflot", nous ne trouvons pas d'acquéreurs pour notre foncier», explique Patrick Rivard, le directeur de la société d'économie mixte Territoria. Le marché de la maison individuelle est assez fort, car le foncier est bon marché: pour 40 000 euros, on peut avoir une parcelle de 600 m².» Pourtant, quelques programmes de promotion immobilière ont bien fonctionné: «Ils répondaient aux besoins de familles qui s'étaient éloignées de la ville et qui, quelques années plus tard, voulaient revenir pour des raisons de coût des transports et de proxi-

mité des services publics, explique Pascal Blanc, maire adjoint chargé des travaux et de l'accessibilité. Il y a aussi une demande de la part des retraités qui veulent se rapprocher du centre.» Il reste cependant difficile de monter des programmes collectifs, souvent plus chers pour leurs acquéreurs qu'une maison individuelle. C'est pourtant le défi auquel doit répondre Territoria pour la réalisation de l'écoquartier situé sur l'ancien hôpital militaire Baudens, propriété du conseil général. La SEM intervient en tant que maître d'ouvrage et s'est aussi transformée en promoteur immobilier, faute de candidats. «Nous avons lancé une opération de promotion sur un programme de 30 logements. Nous sommes en phase de précommercialisation, nous avons beaucoup de contacts, mais encore rien de concret», résume Patrick Rivard. Selon lui, pour continuer à garantir la mixité sociale sur les projets d'aménagement, il va falloir élaborer de nouveaux outils, qui permettront de faire entrer au tour de table les promoteurs locaux, les bailleurs sociaux, comme des sociétés civiles immobilières dédiées. Seul le partenariat public-privé permettra de concrétiser les nouveaux projets.

Cependant, certaines collectivités cherchent à s'affranchir des contraintes de la réglementation pour travailler de façon plus souple avec les aménageurs publics et privés. «L'urbanisme négocié» est à la mode, qui vise à une adaptation des règles au projet, et non le contraire (lire page suivante). Des collectivités mènent des projets d'ampleur avec leur simple PLU et un programme d'aménagement d'ensemble pour le financement des équipements publics.

La ZAC tient le haut du pavé

La zone d'aménagement concerté reste malgré tout l'outil maître, même si certains se plaignent de son inertie, à l'heure où l'on a besoin de faire émerger rapidement une offre de logements. D'autres relèvent également l'incertitude financière qu'elle génère, puisque les prix de sortie des biens sont calculés à partir d'un bilan de ZAC remon- tant à plusieurs années.

Pour Patrick Rivard, directeur de la société d'économie mixte Territoria, à Bourges (lire ci-contre), «la ZAC reste un bon outil, qui n'est pas si lourd à mettre en place quand on ne doit pas faire face à des contentieux. Auparavant, le lotissement pouvait faire gagner du temps mais, avec l'obligation nouvelle d'étude d'impact, ce n'est plus vrai». «La boîte à outils est suffisante, renchérit Eric Raimondeau. Il faut choisir la bonne procédure en fonction des orientations politiques fixées et de la nature du projet. Pour une grosse opération avec des équipements stratégiques, dont la collectivité ne maîtrise pas les terrains, la ZAC peut être indiquée. Pour un simple programme de logements, un permis d'aménager avec un projet urbain partenarial afin de faire financer les équipements est suffisant. C'est surtout l'inflation de normes qui a allongé les délais et augmenté les coûts.»

Pascal Duballet, à Poitiers, estime au contraire, qu'il manque un dispositif: «Il faudrait faire du projet urbain partenarial – qui n'est qu'un outil de financement – un véritable outil de projet, qui permette de faire un urbanisme de négociation.» Un souhait formulé par plusieurs de nos interlocuteurs qui pourrait être repris dans le projet de loi «Alur». *D. G.*

Quatre moyens de partager la facture

Au-delà de la classique zone d'aménagement concerté, d'autres outils permettent de maîtriser et de financer les projets urbains, sans trop solliciter les finances des collectivités locales.

Mener des opérations d'aménagement coûte cher si la collectivité doit acheter le foncier. La facture augmente d'autant plus que les terrains sont parfois immobilisés pendant plusieurs années dans le cadre de ZAC, le temps que le projet soit réalisé. Aménager sans se ruiner passe donc par l'utilisation des procédures qui permettent de réserver les terrains dont la collectivité a besoin sans forcément les acquérir.

1) Se doter d'un document d'urbanisme

Le premier moyen de réaliser des projets à moindre coût est d'exploiter efficacement son document d'urbanisme.

65 %

de l'aménagement urbain est composé de maisons individuelles, construites à 60 % sans projet collectif, dans le secteur diffus.

Le plan local d'urbanisme (PLU) permet de définir tous les objectifs de la commune, notamment par le biais des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de l'article L.123-1-4 du Code de l'urbanisme. Les OAP comprennent ainsi les objectifs de renouvellement urbain et de développement de la commune, et un échéancier prévisionnel des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Les propriétaires des terrains sont ensuite contraints de respecter ces dispositions et le projet se réalise progressivement. L'objectif est de déterminer un cadre qui puisse être facilement assoupli, sans passer par une révision. C'est, par exemple, la démarche adoptée par Bordeaux

(242900 hab., Gironde) pour l'aménagement du quartier des Bassins à flot. Yann Le Corfec, juriste au Syndicat national des aménageurs lotisseurs, conseille également aux collectivités d'utiliser astucieusement leur règlement d'urbanisme: «Les zones à urbaniser peuvent être classées en zone 2 AU plutôt qu'en zone 1 AU. L'urbanisation des 2 AU étant plus lointaine, cela permet de limiter la hausse du prix des terrains si la collectivité a ensuite besoin de les acquérir.» La carte communale, même si elle est moins efficace que le PLU, permet tout de même de fixer des objectifs d'aménagement; elle justifie les choix retenus par la commune et définit les secteurs constructibles.

Dreux agglomération (Eure-et-Loir) • 19 communes • 57 100 hab.

Exploiter toute la palette

C'est d'abord par les plans locaux d'urbanisme que Dreux agglomération réalise ses projets d'aménagement à moindre coût. «Avec les communes, nous fixons les objectifs puis nous en informons les propriétaires fonciers et étudions si nos intérêts peuvent converger, explique Emilie Neveu-Martins, chargée des grands projets urbains. Si c'est le cas, il n'y a pas de nécessité d'acquérir le foncier.» Dans l'opération d'aménagement du quartier de la gare de Dreux, le premier immeuble tertiaire du quartier d'affaires a été réalisé

par le biais d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) de vingt ans du domaine public ferroviaire, qui a permis de construire sans que les collectivités aient besoin d'acquérir le foncier. Par ailleurs, ce montage n'étant pas forcément duplicable pour l'ensemble du projet, une ZAC est mise en place en parallèle par la ville de Dreux. «Nous ne nous interdisons pas non plus d'avoir recours à l'expropriation si nécessaire. Néanmoins, les autres moyens sont toujours privilégiés afin d'éviter ces procédures coûteuses.»



Emilie Neveu-Martins,
chargée des grands projets
urbains.

2) Recourir au projet urbain partenarial

Le coût des opérations d'aménagement est bien souvent grevé par les équipements qui sont réalisés pour le nouveau quartier: routes, ronds-points, écoles, etc. Sachant qu'elles devront prendre en charge ces équipements, les collectivités retardent parfois leurs projets. Créé en 2009, le projet urbain partenarial (PUP, articles L.332-11-3 et L.332-11-4 du Code de l'urbanisme) apporte une solution à cette difficulté: il permet à la collectivité de se mettre d'accord avec l'aménageur sur le financement des équipements nécessaires aux besoins des nouveaux habitants, à travers la signature d'une convention. Les collectivités utilisatrices sont de plus en plus attentives au calcul du coût mis à la charge de l'aménageur. Le PUP, encore peu utilisé, est particulièrement adapté aux lotissements et va être toiletté par le projet de loi «Duflo».

3) Penser aux ZAD

Les zones d'aménagement différé (ZAD) permettent de délimiter un périmètre destiné à être aménagé

Optimiser la fiscalité locale

Depuis le 1^{er} mars 2012, la taxe d'aménagement (TA) remplace la taxe locale d'équipement (TLE). Avec un plan local d'urbanisme (PLU), la commune ou l'intercommunalité peut fixer le taux de la taxe entre 1 et 5%, mais celui-ci peut être modulé selon les secteurs et même atteindre 20% en cas d'opération d'aménagement exceptionnelle. En absence de PLU ou de plan d'occupation des sols (POS), le taux peut aussi atteindre 5%. «Hélas, de nombreuses collectivités n'utilisent pas les possibilités qui leur sont offertes», regrette Brigitte Bariol, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme. Il est vrai que ces taxes s'ajoutent à la fiscalité locale et grevent in fine le coût des opérations d'aménagement.

ultérieurement, sur lequel un droit de préemption est institué au profit de la collectivité pour six ans. La procédure de création des ZAD est relativement simple, même si elle est soumise à l'obtention d'un avis préfectoral. Recourir à une ZAD permet d'éviter une trop forte augmentation du coût du foncier à long terme. Le seul écueil est que les propriétaires fonciers peuvent faire jouer leur droit de délaissement qui impose à la collectivité d'acheter le terrain si ces derniers le souhaitent. Le projet

de loi «Alur» de Cécile Duflo devrait étendre l'initiative de sa création aux intercommunalités compétentes en matière d'aménagement.

4) Ne pas oublier le permis de construire valant division

Depuis 2007, le permis de construire a été transformé en un mini-outil d'aménagement. Il autorise la construction de plusieurs bâtiments sur un seul terrain. La demande doit comprendre le projet architectural ainsi que les limites de chaque lot. «Cet outil est plus souple que le lotissement, il est plus rapide et peut permettre d'aménager de très grands terrains en accord avec la collectivité», explique Jean-François Rouhaud, avocat spécialisé en urbanisme. Lorsque des voies ou des espaces communs sont nécessaires, la collectivité peut demander aux propriétaires de prévoir une association syndicale ou une convention de projet urbain partenarial. Actuellement, ces montages se multiplient pour mener des projets de plus ou moins grande ampleur. *M.C.*

Herblay (Val-d'Oise) • 26 500 hab.

Un permis d'aménager pour l'écoquartier des Bayonnes

Les champs et friches à l'ouest d'Herblay devraient bientôt laisser la place à l'écoquartier des Bayonnes, qui offrira à terme 1 500 logements. Pour la première phase de 400 logements, la ville a opté pour une procédure souple: un lotissement sous forme de permis d'aménager, avec un programme d'aménagement d'ensemble pour le financement des équipements publics. «La ville maîtrise déjà une grande partie des terrains, nous avons donc élaboré un cahier de recommandations urbaines, architecturales

et paysagères et lancé une consultation de promoteurs. Le schéma d'aménagement d'ensemble de Nexity a été choisi à l'unanimité», résume Elena Obringer, responsable de l'aménagement et du développement durable à Herblay. Pour mieux garder la maîtrise du projet, la ville a choisi un seul promoteur, et un engagement réciproque a été signé, mentionnant le type de logements, les niveaux de prix, les contraintes... «L'essentiel est d'avoir un projet bien déterminé tout en restant en dialogue permanent avec Nexity.»



Elena Obringer, responsable de l'aménagement et du développement durable.

« Il manque un outil qui accélère les projets »

Vincent Renard, directeur de recherches au CNRS, spécialiste en économie foncière, analyse la boîte à outils de l'aménagement.

Quels sont les outils les plus utilisés en matière d'aménagement ?

Même si on l'oublie souvent, l'outil le plus répandu est le simple permis de construire: deux tiers des maisons individuelles sont construites dans ce cadre sur des terrains en diffus, sans plan global. Cela pose des problèmes importants de mitage des terrains ainsi que de qualité des espaces publics. Ensuite, les outils les plus utilisés sont la ZAC et le lotissement. Ce dernier est intéressant car il est juridiquement stable et relativement souple. Il a été amélioré en 2012 par l'ordonnance n°2011-1916 du 22 décembre 2011 et le décret n°2012-274 du 28 février 2012.

Ces textes ont clarifié les règles et les soumettent à une simple déclaration préalable si aucun équipement public n'est réalisé pour répondre aux besoins des nouveaux habitants, et à un permis d'aménager dans le cas contraire. La sécurité juridique a été renforcée par cette réforme puisque le lotissement commence dès la création du premier lot, sans pour autant entamer la souplesse car le permis d'aménager permet à la collectivité de négocier librement la forme urbaine avec l'aménageur ou le promoteur.

Beaucoup de professionnels sont très critiques sur la ZAC. Partagez-vous cet avis ?

Même si c'est un outil intéressant, la zone d'aménagement concerté est complexe à utiliser et présente des risques juridiques non négligeables. En effet, les différentes étapes de la procédure, qui impliquent à chaque fois une consultation du public, en font un outil lourd et qui présente l'inconvénient d'accentuer le risque juridique. Un riverain, une association,

un promoteur évincé accompagnés par un bon avocat pourront toujours trouver matière à faire annuler ou, en tout cas, à ralentir sérieusement le projet. La ZAC présente aussi des risques économiques: quand vous démarrez une opération dont le bilan est basé sur un marché de l'immobilier, il faut modifier le projet et reprendre toute la procédure à zéro si le marché se retourne. Or, comme les ZAC les plus importantes mettent plusieurs années à sortir de terre, le risque n'est pas négligeable.

Y a-t-il d'autres outils disponibles ?

Il existe bien l'association foncière urbaine (AFU) qui permet à plusieurs propriétaires de réaliser des travaux ou

de mener un remembrement, mais cet outil est marginal et très peu utilisé. Le bail emphytéotique, qui place le terrain à disposition pour une période de 99 ans, est également rare et pas toujours présent dans la culture française. Dans les pays anglo-saxons, en Grande-Bretagne par exemple, de nombreux quartiers sont réalisés sur ce modèle. Il n'existe pas d'autre outil d'aménagement; le reste des procédures étant essentiellement des outils de financement tels que le projet urbain partenarial (PUP), les conventions et concessions d'aménagement. Il serait bon de créer un outil intermédiaire entre la ZAC, l'association foncière urbaine et le lotissement qui permette de démarrer une opération rapidement, car c'est bien ce qui manque aux aménageurs. Le temps est en effet crucial pour la réalisation de projets. Il suffit qu'en raison d'un contre-temps il y ait quelques mois de retard pour que l'opération ne soit plus bénéficiaire et que l'aménageur ne puisse plus sortir son projet de terre.

Propos recueillis par H. C.



Vincent Renard,
directeur de recherches
au CNRS.

Pour aller plus loin

À LIRE

Dictionnaire pratique



La 2^e édition du dictionnaire du droit de l'urbanisme vient d'être publiée. A jour des dernières réformes, il revient sur l'ensemble des procédures d'aménagement et sur les mécanismes de financement.

« Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique », sous la direction d'Yves Jégouzo, Editions Le Moniteur, mai 2013.

Le projet urbain partenarial

L'analyse juridique de Stéphane Brunella, directeur général des services de Hoerdt (Bas-Rhin) est à lire dans ce numéro, p.50-52.

RENDEZ-VOUS

Les 4 et 5 juillet, à Paris

Perspectives d'avenir

Lors de son congrès, le Syndicat national des aménageurs lotisseurs abordera le thème de la contribution de l'aménagement privé au développement et à l'optimisation de la création de logements.

Site Internet: www.snal.org

Les 17 et 18 octobre, à Bordeaux

La pénurie de foncier

L'Association des études foncières abordera, lors de son colloque annuel, « la rareté, une légende foncière ». L'occasion de remettre en question un certain nombre d'idées fausses.

Site Internet: www.adeef.org

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Dossier logement: dix ans de crise, les données pour comprendre
www.lagazette.fr/58399
- Le projet de loi « Duflot » pour un logement et un urbanisme renoué décrypté
www.lagazette.fr/17171

MONTAGE D'OPÉRATION

L'urbanisme gagnant-gagnant

De plus en plus souvent, une part de négociation intervient dans la fabrique de la ville. Cette démarche en dehors de toute obligation légale tient au bon vouloir des aménageurs et des opérateurs.

Il y avait la «ville sensuelle», mot d'ordre lancé par l'architecte Jacques Ferrier pour prôner une ville qui, plus que durable, serait aimable. Aujourd'hui une «ville consensuelle» semble émerger. De plus en plus, l'aménagement urbain est objet de négociation. Les opérateurs, notamment les promoteurs privés, entrent désormais dans la boucle de la fabrique de la ville et l'occasion leur est ainsi donnée d'être entendus avant que le projet ne soit gravé dans le marbre. A Bordeaux, l'urbanisation du secteur des Bassins à flot, où chaque îlot donne lieu à des discussions, est à cet égard exemplaire (voir ci-contre). «Il faut nuancer selon les régions mais, clairement, dès lors que nous sommes associés plus en amont dans la conception urbaine, l'efficacité opérationnelle est au rendez-vous», note François Payelle, le président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI).

«ZAC incitative»

Le processus paraît gagnant-gagnant. «Toutes les parties en tirent avantage, assure Thierry Vilmin, du bureau d'études Logiville. Le promoteur limite ses risques en se positionnant rapidement sur des terrains disponibles et peut discuter de ses besoins avec l'aménageur. Ce dernier assure, lui, la vente de ses charges foncières.» La négociation apparaît comme un bon moyen de mesurer le réalisme économique d'un projet, comme à Asnières dans les Hauts-de-Seine (voir p. 30). Et la méthode vaut également quand les terrains sont détenus par le privé, comme dans le quartier Atlantis à Massy (Essonne). «La Semmassy (●●●)



16



La souplesse de l'Atelier des bassins permet de tirer le meilleur de chaque situation : les promoteurs proposent des adaptations concernant leur opération tandis que nous garantissons l'esprit et la cohérence du projet global. Et le gain de temps est réel car nous sommes tous autour de la table. Depuis l'adoption du plan d'aménagement d'ensemble en 2010, 3 700 logements ont obtenu ou vont obtenir leur permis sur les 5 400 prévus. Une telle démarche est possible parce qu'elle est portée par la forte volonté politique de la Ville et de la Communauté urbaine de Bordeaux.

NICOLAS MICHELIN, architecte urbaniste, agence ANMA.

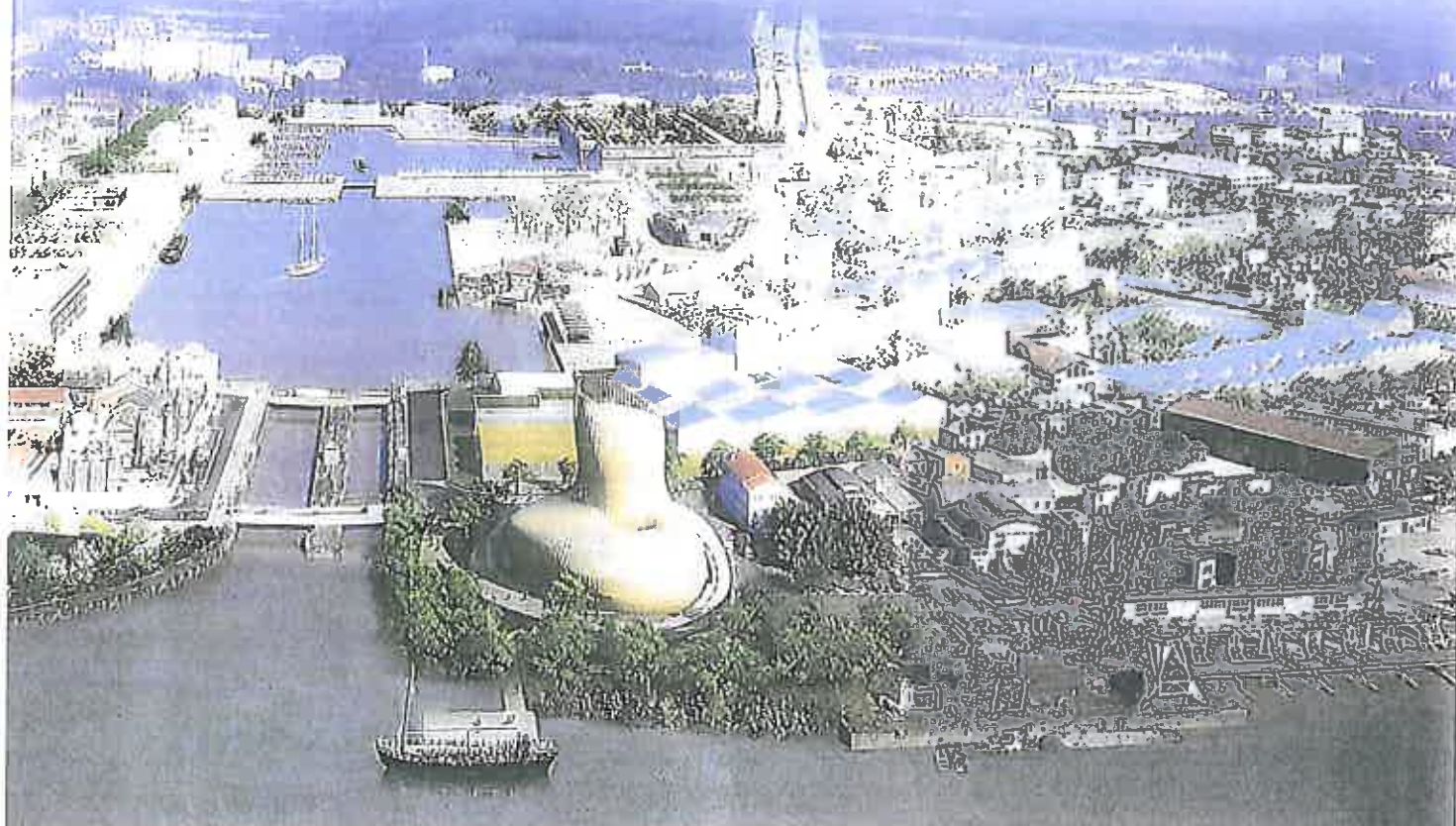
BORDEAUX Débat à bâtons rompus au bord des Bassins à flot

Autour des Bassins à flot, creusés au XIX^e siècle, la métamorphose d'un territoire industriel en un nouveau quartier bordelais d'ici à 2025 est l'occasion de tester la négociation à grande échelle. Dans le cadre – peu contraint – d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE, une procédure qui n'existe plus aujourd'hui), la transformation de

ces terrains majoritairement privés est menée par l'Atelier des bassins qui réunit la Ville, la communauté urbaine (CUB), le port autonome et l'Agence Nicolas Michelin & Associés (ANMA). Les grandes lignes urbaines – des « invariants » – ont été tracées et, sur cette base, la fabrication de chaque îlot est discutée en profondeur avec son opérateur.

FICHE TECHNIQUE

Superficie : 162 ha.
Programme : 700 818 m² Shon dont 5 400 logements.
Calendrier : installation de l'Atelier des bassins en 2009 ; premières livraisons en 2012-2013.



En permettant des discussions sur ce qui fait notre intérêt commun et une actualisation régulière et quasi immédiate du projet, le processus a des avantages. Le plan-guide, voté

en 2010, est suffisamment souple pour évoluer en fonction de la conjoncture économique ou selon de nouvelles opportunités, notamment quand des terrains se libèrent. Mais la démarche a aussi ses exigences. Le dialogue peut être difficile et ne fonctionne que si la relation est équilibrée. Il faut parfois savoir être opiniâtre.

INGRID VOISIN-CHADDON, urbaniste à la Ville de Bordeaux.



L'Atelier des bassins est vraiment à l'écoute du produit final et personne ne se cache derrière des aspects réglementaires. Nous nous parlons franchement. Nous avons sur le site trois

opérations, notamment l'installation du siège de la société Cdiscount dont une première tranche a été livrée. Notre client et nous avons été reçus. Les contraintes de tous ont été exposées et la discussion a permis la conservation de deux bâtiments patrimoniaux tout en garantissant à Cdiscount les mètres carrés nécessaires.

HERVÉ LAPASTOURE, directeur d'Effage Immobilier Atlantique.



En tant que coordonnateurs d'un îlot pour le groupe Icade, nous apprécions d'intervenir dans ce cadre d'une vigilance bienveillante. Si tout n'est pas écrit une fois pour toute comme dans une procédure de ZAC, nous devons néanmoins continuer une histoire dont la trame a été définie. Par ailleurs, l'Atelier des bassins avait clairement affiché une volonté de qualité architecturale. Nous nous sommes de ce fait sentis appuyés dans nos propositions. Ce processus nous permet d'avancer en bonne entente.

JEAN-PIERRE LÉVÊQUE, directeur de l'agence Brenac & Gonzalez.



(...) n'étant pas propriétaire, les prescriptions urbaines et architecturales ne peuvent être que le fruit d'un échange», reconnaît Willem Pauwels, son directeur, qui parle de «ZAC incitative».

Cette formule n'a pas de valeur légale, pas plus que la plupart des processus lancés sur d'autres territoires. Mais si les parties acceptent de s'asseoir à la table des négociations, c'est justement pour la souplesse que ce dialogue implique ainsi que pour le gain de temps qu'il permet. «Les discussions préalables peuvent être chronophages, notamment pour l'urbanisme», note Jean-Rémy Dostes, chef de projet pour les Bassins à flot à l'agence ANMA. Mais, à partir du moment où les acteurs partagent une même idée, tout va plus vite.» A commencer par la délivrance des permis de construire. «Quand tout est mis sur la table, en toute transparence, une fois que le projet est acté, il n'y a plus besoin d'y revenir», confirme Jean-Luc Poidevin, directeur général délégué ensemble urbain chez Nexity qui poursuit: «Et puis on sort du dogmatisme.»

Les promoteurs privés ne semblent pas mécontents que leur expertise sur la ville, en particulier leur bonne connaissance des attentes du client final, l'aspirant-propriétaire, soit ainsi reconnue.

«Logique de bon sens»

Il ne faut pas céder à l'angélisme car ces échanges, qui tiennent essentiellement à la bonne volonté des participants, peuvent rester âpres. Il n'empêche que ces formes d'urbanisme négocié semblent appelées à se développer. A Bordeaux, la mairie a ainsi décidé d'appliquer la méthode en usage aux Bassins à flot au futur quartier Brazza, sur la rive droite de la Garonne.

Ce dialogue a tout de même ses limites. Pour Jean-Pierre Nourrisson, directeur général de la société d'aménagement francilienne Sadev 94, «certes, il faut être en phase avec le monde réel mais le cœur du projet relève du volontarisme politique et non d'une vision du marché à un instant T». Pas question non plus de faire de ces échanges informels une obligation légale: «Nous avons déjà bien assez de normes, estime François Payelle à la FPI. Mieux vaut rester dans cette logique de bon sens.»

Un doute demeure cependant. A force d'échanges de bons procédés, fondés sur le principe de réalité, la ville n'y perdra-t-elle pas en force d'innovation et en qualité architecturale? «Être réaliste ne veut pas dire ne pas être ambitieux, rétorque Jean-Luc Poidevin chez Nexity. Au contraire, quand on connaît les moyens dont on dispose, on les utilise à meilleur escient.» Une ville sensuelle et consensuelle, ce n'est donc pas antinomique. ■ Marie-Douce Albert

ASNIÈRES La rénovation urbaine fait les yeux doux aux investisseurs

Les Hauts d'Asnières sont de ces quartiers étiquetés sensibles tout en étant dotés d'un potentiel de développement. Autrefois isolé, ce grand ensemble des Hauts-de-Seine est bien desservi depuis l'arrivée de la ligne 13 du métro et du tramway. Objet d'un projet de rénovation urbaine, le site a vu disparaître une barre de logements et, sous la houlette de la SEM 92 désignée aménageur, un projet urbain a été élaboré par l'agence Du Besset-Lyon. Objectif: créer un quartier mixte en termes d'habitat mais aussi d'activités en favorisant l'installation de bureaux autour du pôle de transports (voir projet en bas de page). La SEM 92 a consulté les investisseurs pour vérifier la faisabilité, notamment économique, de ces orientations et discuter d'éventuels ajustements. Pour Dominique Lyon, «comme le projet est contraint, notamment par le risque d'inondations, cette négociation n'a pas porté sur le plan-masse» mais plutôt sur la programmation. Une première tranche de 38000 m² de surfaces est sous promesse de vente avec Vinci Immobilier.

FICHE TECHNIQUE Superficie de la concession: 70 ha. Programme: 80 000 m² SP dont 40 000 m² de logements et 31 000 m² de bureaux. Calendrier: livraisons des constructions neuves de 2014 à 2018.



SEM 92

Dès l'élaboration du schéma urbain, nous avons fait intervenir les opérateurs promoteurs. Il s'agissait surtout de tester leur intérêt sur un projet à venir dans un quartier Anru et donc de vérifier qu'ils étaient prêts à investir sur un site jugé difficile. Une fois choisi le projet de l'agence Du Besset-Lyon, nous avons à nouveau sondé les opérateurs sur la pertinence de nos options de programmation. Le projet a alors été assez peu modifié mais ces échanges en amont ont permis de le conforter.

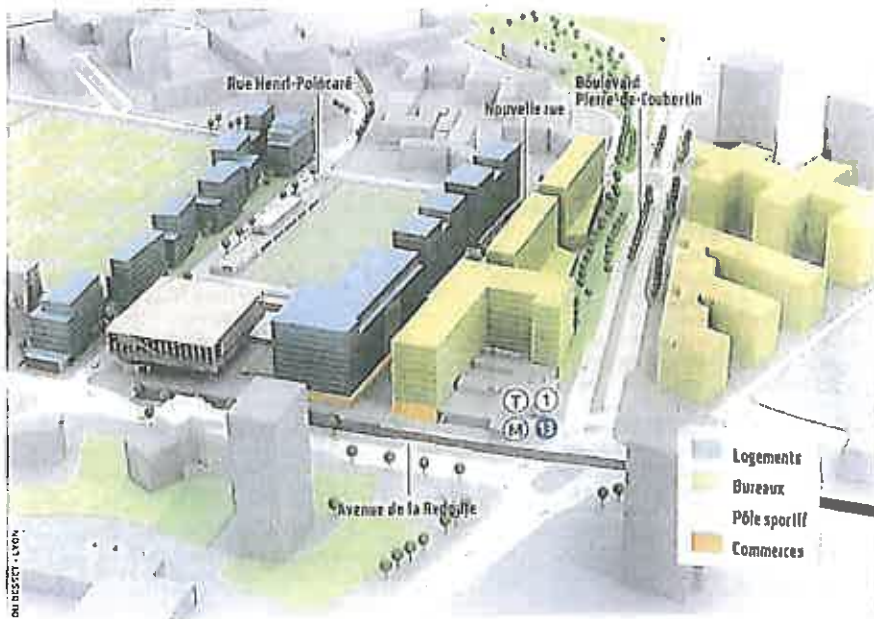
ANNE BLONDEAU, directrice générale adjointe Stratégie et renouvellement urbains, SEM 92



L'immobilier d'entreprise

Dès la phase de consultation, la SEM 92 nous a interrogés sur toutes les hypothèses de notre bilan, au-delà des coûts de construction et de prix de sortie... Ce degré de transparence économique est rarement exigé. Aujourd'hui, pour les fondateurs publics, il est plutôt d'usage que seule la faisabilité économique des projets soit examinée au stade du concours d'architectes. La démarche engagée par la SEM 92 a permis d'opter collectivement pour des projets à la fois qualitatifs et réalistes économiquement.

PATRICK SUPIOT, directeur général adjoint de l'immobilier d'entreprise, Vinci Immobilier





LYON A Gerland, public et privé s'entendent sur le PLU

Le projet est privé. Au 75, rue de Gerland à Lyon, Gecina est propriétaire d'une friche industrielle. Elle en est même l'aménageur. Mais c'est en accord avec la Ville et l'agglomération du Grand Lyon que le projet d'aménagement de cet ancien site de halles de stockage a été établi. Le futur aménagement fait ainsi l'objet d'un projet urbain partenarial (PUP) et s'il s'agit d'un outil assez léger de financement – il a succédé au plan d'aménagement d'ensemble (PAE) –, il a été accompagné ici d'un processus de négociation. Les parties se sont accordées sur la modification du PLU, puis sur la qualité architecturale. Les collectivités ont demandé que le cœur d'ilot reste ouvert (voir ci-dessus) pour donner une respiration au quartier et garderont un œil sur les choix architecturaux qui seront faits. En contrepartie, Gecina, dont le maître d'ouvrage délégué est Développement Patrimoine Partenariat (D2P), a obtenu une densité supérieure et la possibilité de construire davantage de logements.



JEAN-BAPTISTE COUDERC

Si le projet urbain partenarial (PUP) est un outil financier porteur de projet à la création des équipements, il ne constitue pas un outil de prescriptions urbaines et architecturales. Néanmoins, la société Gecina s'est engagée à mener une consultation de maîtres d'œuvre à partir d'un cahier de prescriptions validé au préalable avec le Grand Lyon et la Ville de Lyon, et d'inscrire cette exigence dans la convention. Elle marque la volonté de donner de la qualité au projet.

JEAN-BAPTISTE COUDERC, chef de projet à la Direction de l'aménagement du Grand Lyon.



MÉDÉRIC FOSSARD

Le travail mené en amont a permis d'élaborer un projet coconstruit avec les collectivités et donc en cohérence avec les ambitions territoriales. Pour notre part, nous avons pu négocier une augmentation de la densité, sans laquelle la reconversion de cette friche était impossible. En effet, cette opération a un prix de revient très important en termes d'éviction, de dépollution et de démolition. Ainsi, nous avons obtenu un équilibre qui garantit la viabilité économique de cet écoquartier.

MÉDÉRIC FOSSARD, responsable d'opérations pour D2P.



FICHE TECHNIQUE Superficie: 2,7 ha. Programme: 55 000 m² SP (20 100 m² de logements, 33 350 m² de bureaux). Calendrier: signature du PUP en 2013; commercialisation et livraison des programmes de 2014 à 2020.

L'EXPERT

« Il faut cesser d'être maximaliste sur tous les sujets »

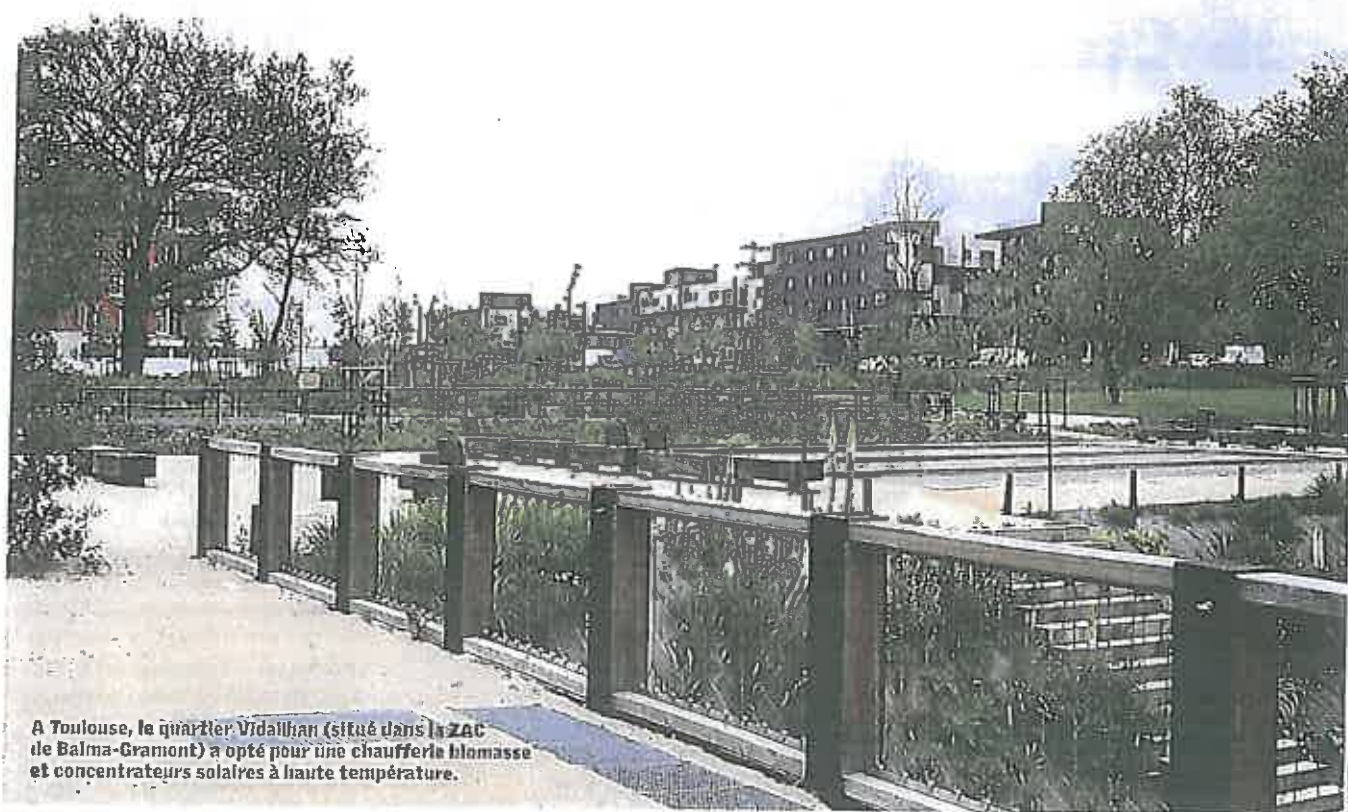


FRANCK BOUTTÉ, spécialiste en conception et ingénierie environnementale.

La performance environnementale est-elle négociable? Les maîtres d'œuvre urbains tendent à élaborer des cahiers des charges très contraints, allant parfois jusqu'à l'épaisseur de l'isolant. Cela manque d'ambition et d'innovation, et nous sommes en permanence dans l'esquive ou dans la confrontation. Nous avons donc cherché comment prescrire autrement et

cesser d'être maximalistes sur tous les sujets. Vous avez récemment mis en place une autre méthode... Pour les aménageurs qui nous commandaient des chartes de développement durable, comme à Bordeaux ou Nantes, nous avons plutôt établi une feuille de route à partir de laquelle développer les projets. Elle comprend une part non négociable, par exemple un raccordement à

un réseau de chaleur, mais est plus souple sur d'autres sujets, comme la moindre compacité des bâtiments. On cherche les péréquations qui permettent au final plus de qualité d'usage ou architecturale. C'est donc un processus qui se construit dans la durée? Il demande d'être plus présent et plus longtemps. Se pose alors la question des missions de suivi et de leur rémunération. ■



A Toulouse, le quartier Vidalhian (situé dans la ZAC de Balma-Gramont) a opté pour une chaufferie biomasse et concentrateurs solaires à haute température.

URBANISME

Les écoquartiers tiennent enfin leurs promesses

LABELLISATION

Nouveaux critères. La création, fin 2012, du label «Ecoquartier» a pour objectif de formaliser une grille de critères, parmi lesquels apparaissent les notions de sobriété spatiale, gouvernance élargie et participation, autant d'aspects qui constituaient les points faibles des premiers écoquartiers.

ZONES RURALES

Corriger les écueils. L'intérêt récent du ministère de l'Égalité des territoires pour les écoquartiers en zone rurale témoigne de la volonté de corriger les excès observés en termes d'étalement urbain, tout autant que le surdimensionnement des maisons individuelles et l'omniprésence des opérateurs privés.

GOVERNANCE

Partenariats. Seul un partenariat entre les acteurs – élus, sociétés d'économie mixte, départements – permet de programmer les opérations sur site et de sécuriser financièrement les phases d'un projet, dans les opérations au long cours. Il permet aussi d'intégrer les aspects participatifs portés par les associations.

Des objectifs ambitieux, mais des choix parfois empiriques

Sobriété énergétique, gestion intelligente des eaux et déchets... vertueux sur le papier, les premiers écoquartiers ont souvent été conçus sans référentiel. Un label existe depuis fin 2012.

« Pour répondre aux attentes des élus, nous avons construit une grille de critères à respecter lors de la conception d'un écoquartier », expliquent Franck Fauchaux et Bruno Bessis, responsables, au ministère de l'Égalité des territoires, du label « Ecoquartier » né en décembre 2012. « La création d'un label permet de réaliser la synthèse des engagements à respecter, issus du Grenelle, de la loi "SRU" de 2000... L'idée est de faire émerger les savoir-faire de terrain. »

Dans le dossier de labellisation sont suggérés des projets de quartier portés à une échelle intercommunale ou regroupant des opérateurs (dont les sociétés d'économie mixte, SEM), même si les deux spécialistes se défendent de parler de taille critique pour un écoquartier. Le terme « sobriété spatiale » apparaît maintes fois. « Autrefois, la pièce commune ne devait pas dépasser une certaine taille, il fallait pouvoir la chauffer avec deux stères de bois », expliquent-ils. Pour favoriser l'obtention du label, ils ont créé un espace de réflexion, appelé « Club national écoquartier », auquel adhèrent six cents collectivités. Afin de tirer les leçons du passé, les adhérents sont

20

CRITÈRES

d'évaluation sont mentionnés dans le dossier de labellisation nationale « Ecoquartier », produit par le ministère de l'Égalité des territoires, ainsi que 20 indicateurs à respecter afin de pouvoir candidater.

Envie : concours.ecoquartier@developpement-durable.pouv.fr

Deuxième vague

Les collectivités avaient jusqu'au 14 février pour indiquer leur souhait de participer à la deuxième vague de labellisation (les premiers labels ont été remis en septembre 2013). Les dossiers sont à compléter avant mi-mai. Les résultats seront annoncés à l'automne.

tenus d'étudier certains indicateurs et de justifier leurs choix : travailler en priorité sur la ville existante, proposer une densité adaptée pour lutter contre l'étalement urbain, viser la sobriété énergétique, favoriser la participation des habitants... Il s'agit également d'intégrer une approche en coût global des choix d'investissement, au moyen d'indicateurs chiffrés. Seule l'étude de faisabilité financière réalisée en amont et le travail mené avec les futurs gestionnaires des équipements publics pourront déterminer le type de pilotes qui convient le mieux au projet.

Référentiel et bon sens

Seules 13 opérations ont obtenu le label, à ce jour, et 80 autres sont engagées dans le processus. « Environ 200 000 logements, dont 60 000 sociaux, sont concernés par cette démarche, qui était à l'origine très urbaine, mais se développe désormais aussi en milieu rural », explique Denis Merville. Le vice-président de l'Association des maires de France a créé un « écohaméau » de 25 logements dans sa commune de 831 habitants, Sainneville-sur-Seine (Seine-Maritime). Sans référentiel disponible, on a souvent considéré que les premiers écoquartiers s'apparentaient au « green-

washing ». Certains projets étaient présentés comme des écoquartiers alors que leur démarche n'était pas assez structurée en la matière. L'époque semble révolue. La communauté urbaine de Lille (1 million d'hab.) et le Grand Nancy (266 000 hab.) ont rédigé un référentiel en interne, dès 2010. Pour le quartier du Grand Large à Dunkerque (91 400 hab.), pas de référentiel, « mais beaucoup de bon sens » afin d'appliquer les principes de l'agenda 21. Avec déjà plus de 230 logements occupés, depuis fin 2012, il est possible d'avoir un peu de recul sur ce projet assez représentatif des réussites et des limites de ces nouveaux quartiers. « Mixité sociale et intergénérationnelle, installation de bâtiments publics, gestion des déchets en conteneurs enterrés, chauffage urbain issu de chaleur fatale, tout cela fonctionne très bien, même s'il faut faire un peu de pédagogie pour que les factures ne s'envolent pas », explique Nathalie Brocq, directrice de S3D, la SEM de développement du Dunkerquois.

Prototypes

Parmi les points névralgiques, les objectifs de consommation énergétique, qui ne sont pas atteints. « Quand nous nous sommes lancés en 2003, il n'existait pas d'objectif BBC [bâtiments à basse consommation] et nous l'avons fixé à 50 Kwh/m²/an. Ces quartiers ont servi de grands prototypes », explique Olivier Sidler, directeur du bureau d'études Enertech qui a suivi le dossier de la ZAC de Bonne (*), à Grenoble (157 400 hab.). « Après des mises au point avec les utilisateurs, nous ne sommes, finalement, pas si éloignés des objectifs. » Pour Nathalie Brocq, la place de la voiture constitue une difficulté dans le projet dunkerquois : « Nous n'avons accordé qu'une

Une seule labellisation en outre-mer

Un seul quartier ultra-marin a obtenu le label « Ecoquartier », celui de Ravine Blanche, à Saint-Pierre (80 400 hab., La Réunion). Porté par la Société d'équipement du département de La Réunion (Sedre), il fait partie d'un vaste programme de rénovation urbaine mené avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Soit la métamorphose d'un quartier défavorisé de 60 hectares, qui s'intègre désormais dans le tissu urbain limitrophe. « Un enjeu important car ce quartier de 6 000 habitants est adossé au centre historique et en bordure du lagon », explique Philippe Lapierre, directeur général de la Sedre. Son point fort : une gestion de l'eau payatrice, avec un réseau de noues plantées et des puisards pouvant retenir 1 000 mètres cubes d'eau pluviale. En Nouvelle-Calédonie, le quartier de la ZAC Sakamoto, près de Nouméa, se prépare à candidater, sous la houlette de deux EPL, la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC), et la Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (Secal).

A Dunkerque, l'écoquartier du Grand Large a été bâti en respectant les principes de l'agenda 21. Plus de 230 logements y ont déjà été construits sur les 900 visés à terme.



TONY CAROLATTE



L'EXPERT

GUY GEOFFROY, président de l'association Les Ecomaires

«Ce qui semblait impossible, il y a peu, est devenu une réalité»

«Une fois le concept développé, l'écoquartier est devenu un outil, puis rapidement une réalité. Sans être caricatural, les écoquartiers de première génération avaient souvent l'ambition du développement durable, mais pas forcément tous les points d'appui à l'arrivée. Désormais, les réalisations sont davantage conformes à l'ambition. En essayant de mettre en place des choses qui semblaient impossibles, il y a peu, les maîtres d'ouvrage ont trouvé des solutions. Beaucoup d'éléments fonctionnent désormais très bien comme la mixité, la gestion des eaux pluviales, la création d'un bâti efficace sur le plan énergétique ou la rationalisation des modes de chauffage. Le renouvellement de la ville sur elle-même et les circulations douces sont également entrés dans les mœurs, même si l'écoquartier ne peut résoudre à lui seul le problème de la place de la voiture en ville. Favoriser la biodiversité en milieu urbain a été plus difficile à faire admettre, mais la notion s'installe progressivement.»

place par logement. Même s'il existe un parking à 300 mètres et une offre de transport en commun, cela pose problème». «L'acculturation aux nouveaux modes de fonctionnement n'est pas toujours aisée», confirme Hélène Le Rai, responsable du département «aménagement» à la Fédération des entreprises publiques locales (EPL).

Formation

Le Centre scientifique et technique du bâtiment organise, le 8 avril, deux journées de formation sur le thème «quartiers et villes durables». Une dizaine d'outils disponibles seront présentés (label «Ecoquartier», démarche «écocités»...), ainsi que les certifications «HQE aménagement», Leed, Breeam, etc.)

Site internet: <http://formation.cstb.fr>

Aides à l'installation

Autre écueil: le calendrier d'arrivée des acteurs sur le site. Ainsi, à Dunkerque, l'ouverture de commerces de proximité n'est pas encore effective. Pour sa part, Oppidea, la SEM d'aménagement de Toulouse métropole (711800 hab.), travaille sur le sujet: «Pour que les commerces puissent s'installer vite, nous confions le secteur commercial à un investisseur unique. Nous nous portons aussi garants de l'avancement des constructions», détaille son directeur général délégué, Emmanuel de Séverac. C.F.T. et E.L.

(*) Grand Prix national des écoquartiers en 2009.

UN PILOTAGE 100% PUBLIC



Trilport (Seine-et-Marne) • 4 900 hab.
Une mutation rurale et périurbaine portée à bout de bras par la commune

« Trilport possède moins de 5% de logements sociaux et a besoin d'équipements, explique le maire, Jean-Michel Morer. Cependant, nous ne voulions pas d'étalement urbain. Nous voulions un projet global très cohérent en termes de développement durable. » La petite ville sans grands moyens a donc tenu à assurer elle-même le rôle de maître d'ouvrage et a refusé que l'opération soit conduite par des acteurs privés. « Nous nous sommes entourés de nombreuses compétences et avons mis en place une gouvernance originale reposant sur trois instances : un comité de pilotage, un groupe de suivi et un comité technique. »

Créer un cœur de ville

L'objectif du maire est de créer un véritable cœur de ville, avec une dynamique de projet favorisant la cohésion sociale et intergénérationnelle. Cinq sites ont été identifiés, qui permettent de reconquérir des friches et de lutter contre la déshérence du centre. Au total, 12 hectares, traversés par une trame verte et bleue, pourront accueillir plus de 500 logements,

des équipements publics, 1200 m² de bureaux, dont un télécentre, des espaces et locaux mutualisés, ainsi qu'une gare, qui sera reconvertie en pôle multimodal. Un référentiel durable spécifique a été élaboré avec des partenaires clés (*). « Afin de rendre le projet attractif, nous avons essayé de le faire connaître. Et ça a marché, puisque nous avons obtenu quatre réponses à notre appel d'offres », se félicite Jean-Michel Morer. En juin 2013, la ville a choisi un aménageur. Pour assurer le passage de relais et pérenniser les engagements environnementaux et de concertation, Trilport a opté pour une approche environnementale de l'urbanisme avec la direction francilienne de l'Ademe. E.L.

(*) Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), centre d'études techniques de l'équipement (Cete), bureau d'études.

NOUVEAUX EMPLOIS

Le projet Ancre de l'Inne est mené dans un milieu rural sous influence urbaine (proximité de Meaux) et accueillera 500 logements, 80 emplois et un pôle de transport multimodal.

LA SOBRIÉTÉ SPATIALE



Mellé (Ille-et-Vilaine) • 700 hab.
Restructurer un îlot en centre-bourg sans consommer davantage d'espace

« En 2010, nous voulions créer un petit écoquartier en périphérie de la commune, mais la démarche nous a conduits à nous interroger plus globalement sur le projet. Finalement, nous nous sommes engagés sur un projet plus difficile, et plus ambitieux en termes de développement durable », explique le maire de Mellé, Claude Duval. De fait, il était plus intéressant sur le plan écologique de viser la rénovation du bâti existant dans un centre-bourg, où de nombreux biens sont inoccupés, que de consommer des terres agricoles pour construire. Dès lors, le maire va défendre son idée auprès de l'établissement public foncier de Bretagne.

Le foncier passé au crible

L'EPF a accepté d'aider la commune dans son projet et réalise une étude foncière et immobilière poussée, en recensant tous les bâtiments vacants, mis en vente ou délabrés, et les terrains en friche, non utilisés ou occupés par une construction légère qui pourrait évoluer (garage, ateliers, etc.). Au total, « 80 bâtiments et 2,5 hectares de terrains

disponibles ont été identifiés, soit seize ans de développement sans nouvelle extension urbaine ni artificialisation de zones agricoles ou naturelles », précise Mélanie Taillandier, chargée de mission à l'EPF. En parallèle sont menées deux études : la première, sociologique, vise à définir quel type de population peut venir s'installer ; la seconde, technique, doit déterminer si la rénovation BBC de bâtiments datant des XVII^e et XVIII^e siècles est possible. « Au vu de tous ces éléments, nous avons bâti notre projet sur un premier îlot comportant une grande vacance. Les acquisitions foncières sont en cours, nous avons réalisé un appartement-témoïn. Nous réfléchissons à des outils financiers qui permettraient d'aider les populations à s'installer dans ce type d'opération », souligne Claude Duval. E.L.

DENSIFICATION

En réinvestissant des bâtiments existants, vacants, mis en vente ou délabrés, et les « dents creuses » du centre-bourg en déshérence, la commune va créer douze logements.

DES SEM SOLIDAIRES



Vélizy-Villacoublay (Yvelines) • 20 700 hab. Une gouvernance élargie au service d'une opération complexe

Parce que la question de la gouvernance des projets d'écoquartier a été, dans le passé, un facteur d'échec dans le cas d'opérations complexes, deux SEM ont décidé d'unir leurs savoir-faire afin d'obtenir le label «Ecoquartier» pour la ZAC Louvois, à Vélizy-Villacoublay. Deux directeurs généraux sont à l'origine de ce regroupement: Hervé Gay, directeur général de la SEM 92, et Daniel Talamoni, DG de Yvelines Aménagement.

Un ensemble commercial à restructurer

«Vélizy étant située à l'interface des deux départements, nous voulions apporter à la ville la meilleure offre, commente Hervé Gay. La SEM 92 apporte sa connaissance du marché immobilier des Hauts-de-Seine, son expérience en renouvellement urbain et son expertise dans la restructuration des ensembles commerciaux.» Il s'agit ici de démolir une dalle dans un quartier occupé sur laquelle est implanté un centre commercial en désynchronie. «Notre point fort est la gestion de la partie financière de l'opération,

indique Daniel Talamoni. La SEM Yvelines Aménagement étant mandataire du projet, nous avons la faculté d'apporter des garanties d'emprunt intéressantes, puisque nous sommes adossés au département des Yvelines. De plus, il nous revient de désigner l'architecte en chef de l'opération de la ZAC Louvois.» La singularité du futur écoquartier réside en effet dans son «urbanisme de dalle», rare en zone non classées «Anru». «L'autre particularité est de vouloir conserver les 250 logements existants, de type locatif intermédiaire abritant une population âgée de 45 à 60 ans, dans des tours des années 70 et R+8 de bonne facture.» Enfin, en dépit de l'arrivée prochaine du tramway, Vélizy tient à préserver les capacités de stationnement actuelles. L'opération, qui a démarré en 2011, devrait s'achever en 2018. C.F.T.

ESPACES PUBLICS

Le défi: restructurer un centre commercial initialement sur dalle, densifier à peine, conserver un accès pour les voitures et anticiper en surdimensionnant les espaces publics.

UN PROJET PARTICIPATIF



Faux-la-Montagne (Creuse) • 370 hab. Des ateliers d'écriture architecturale pour inventer un urbanisme durable

«Nous avons dû faire face au manque d'offre de logements dans la commune. Quand nous avons su, en 2005, qu'une parcelle de 2 hectares à côté du bourg était à vendre, la mairie l'a préemptée. Il n'était pas possible d'y laisser construire seulement deux maisons», raconte Catherine Moulin, maire de Faux-la-Montagne. Pour concevoir un projet d'urbanisme durable sur ce terrain est créée en 2007 l'Association pour la promotion de l'écohabitat sur le plateau de Millevaches, aujourd'hui transformée en société coopérative d'intérêt collectif (la SCIC L'Arban).

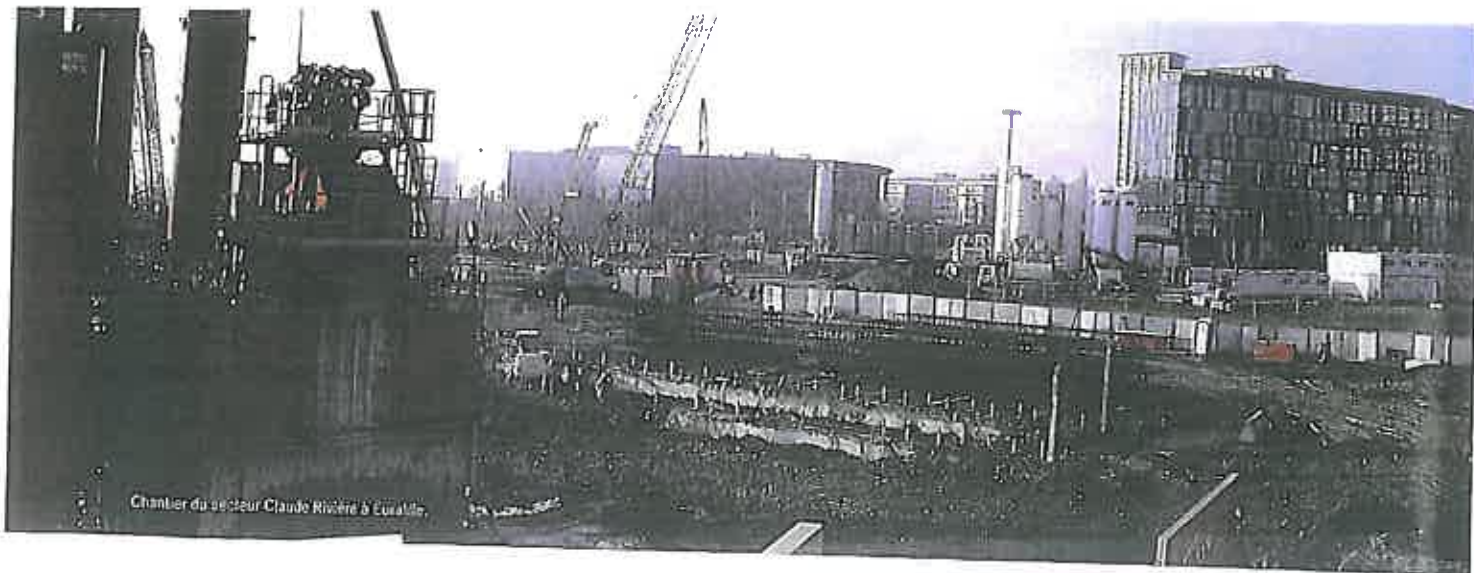
Favoriser le lien social

Sont notamment mis en place des ateliers d'écriture architecturale animés par le CAUE, dans lesquels interviennent architectes et paysagistes. «Nous avons beaucoup discuté, expliqué qu'il fallait construire plus dense, et élaboré ensemble un projet et un cahier des charges. Afin de renforcer le lien social au sein du village, nous avons opté pour des lieux partagés (vergers, zone de compostage, halle...) et créé une

association pour leur gestion», explique l'élue. Ceux qui vont construire s'engagent à respecter le cahier des charges, et la commune conserve une parcelle pour du logement locatif social. Quatre constructions sont réalisées, dont une dite «passerelle», un logement destiné à accueillir une famille qui veut «tester» le territoire avant de s'y installer. «A la suite de nos discussions avec les personnes du club du troisième âge, nous avons aussi constaté que la parcelle, pourtant très proche du bourg, restait pour elles trop éloignée des commerces. Deux maisons vides dans le bourg jouxtant les commerces vont donc être transformées en logements adaptés pour elles», ajoute Catherine Moulin. Avec une offre de logements répondant aux besoins locaux, la commune diminue le risque de vacance. E.L.

CONCERTATION

Porté par une association, l'écoquartier rural a été pensé en concertation avec les habitants et avec l'appui du CAUE. Des lieux de vie partagés sont intégrés au lotissement.



Chantier du secteur Claude Rivière à Courcelles

(extrait)

DOCUMENT n° 6

25

QUATRE QUESTIONS à... Isabelle Vallentin, directrice générale déléguée à l'aménagement, la construction et le développement de Sequano-Aménagement



O. A. Legrand, In-Dez-France

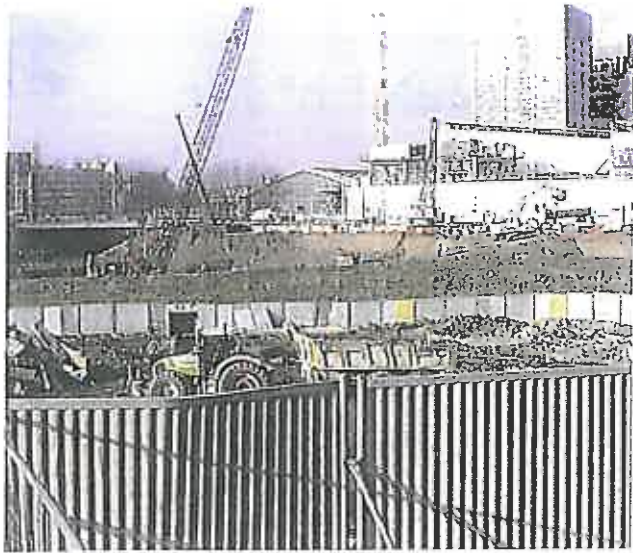
En quoi la crise a-t-elle modifié vos relations avec les promoteurs privés ? Les rapports avec les promoteurs se révèlent beaucoup plus compliqués qu'avant la crise, où le marché de l'immobilier se trouvait dans une période d'euphorie. Il faut tout de même faire une différence entre la première couronne francilienne, où les discussions sont moins difficiles, et la grande couronne. Nous intervenons sur une trentaine de communes, essentiellement en Seine-Saint-Denis mais également dans les Hauts-de-Seine, le Val d'Oise et l'Oise. Le traumatisme et la soudaineté de la crise ont refroidi les comités d'engagement des grands groupes immobiliers. Ils hésitent à prendre des risques. En prime, le marché de l'immobilier d'entreprises n'est toujours pas reparti, ce qui rend les promoteurs plus frileux, y compris dans leurs opérations de logements.

Comment le phénomène se traduit-il concrètement ? Les négociations avec les promoteurs ont été rallongées de six mois à minima pour une opération de logements : avant la crise, une année, s'écoulait entre la prise de contact et la vente du foncier. Aujourd'hui, les discussions peuvent durer deux ans. Les promoteurs souhaitent désormais un taux de commercialisation de leurs opérations en Vefa de 50 % avant l'achat foncier. Nous ne négocions pas le prix de vente du foncier. Pour nous, il n'est d'ailleurs pas le seul élément déterminant pour le choix de l'opération : nous souhaitons obtenir également des prix de sortie des logements maîtrisés qui conviennent à la population de Seine-Saint-Denis. Quelle limite vous fixez-vous dans les négociations ? Les promoteurs souhaitent nous voir prendre en charge tous les coûts de dépollution, fréquents dans ce département. Or, l'aménageur public ne peut pas financer tous les surcoûts techniques de remise à niveau des sols. Il faut trouver un juste équilibre entre les opérations de promotion et d'aménagement sur la prise en charge des risques. Un autre point de négociation

porte sur la qualité des logements, que les promoteurs peuvent être tentés de diminuer pour maintenir leurs marges : notre rôle est notamment de veiller à conserver une surface acceptable de logement - 60 m² minimum pour les T3 -, et des matériaux pérennes qui n'impliquent pas des coûts de rénovation trop importants pour les acheteurs dans dix ans. Si ces limites s'avèrent parfois difficiles à négocier, le dialogue permanent avec les promoteurs et la collectivité permettent de les atteindre.

Quelles sont les conséquences de ces négociations plus tendues pour les projets urbains ? Nous pouvons constater des retards dans la sortie de certaines opérations mais ils sont compensés par la sortie de beaux projets. S'il est parfois plus difficile de sortir des logements de qualité, le dialogue instauré avec les promoteurs nous permet d'imposer une écriture architecturale sur la volumétrie en façades par exemple : balcons, bow-windows, reculs architecturaux.

Propos recueillis par KG



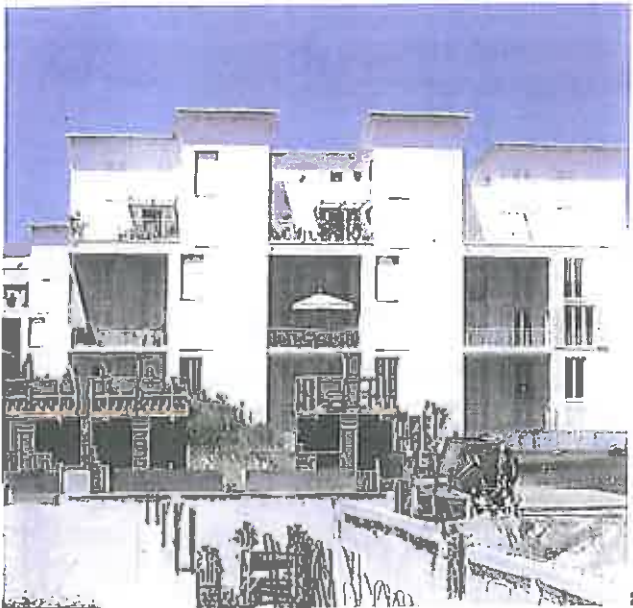
DEUX QUESTIONS à...

Francis Mérelle, directeur de l'aménagement et des grands projets urbains de Vinci Immobilier

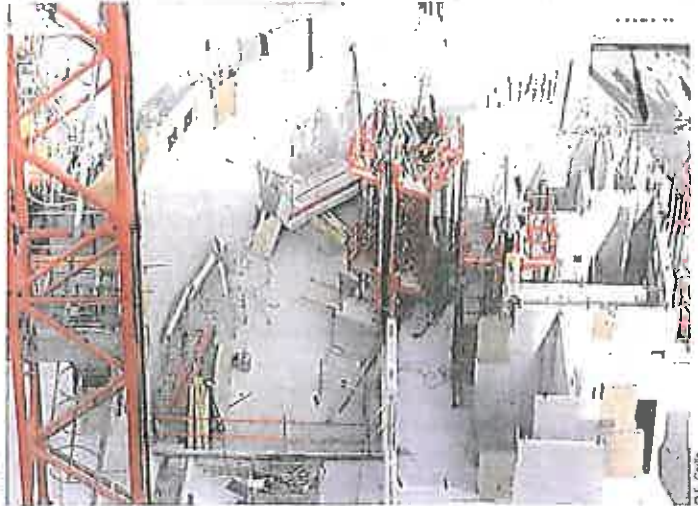
Vinci Immobilier n'était pas positionné en tant qu'ensemblier urbain avant la crise. Souhaitez-vous désormais développer cette activité? Absolument, car l'activité d'ensemblier urbain nous permet d'aligner de manière plus récurrente en opérations l'ensemble de nos départements immobiliers avec des projets dans la durée et de maîtriser le coût du foncier en amont. Nous nous positionnons à l'échelle du quartier, de 30.000 à 100.000 m². Les sites potentiels sont généralement intéressants, car très alimentés en transports en commun performants. Notre département Aménagement n'a que trois ans et nous n'avons donc pas encore de projet opérationnel. Début 2010, Sequano Aménagement nous a confié un rôle d'ensemblier urbain sur le centre-ville de Boulogne avec des opérations imbriquées commerces / logements en accession / logements privés... Nous avons un accord global de réalisation de l'opération : l'aménageur nous a donné les grandes lignes de la programmation et nous l'avons affinée. Ce n'est pas totalement une première, puisque nous avons déjà des expériences de coordination de promoteurs sur des opérations de commerces / logements / centre commercial dans le centre-ville de Boulogne.

D'autres Sem font-elles appel à ce rôle d'ensemblier? La Semmassy a lancé un appel d'offres sur la Zac Atlantis à Massy pour des propositions de programmation affinée et d'achat global des terrains. Nous avons répondu avec d'autres promoteurs pour piloter l'opération. Nous nous situons ici entre l'aménagement et la promotion. Il s'agit de comprendre ce que veut la municipalité et la Sem, mais aussi de faire la liaison avec les promoteurs. La Sem discutera probablement avec deux ou trois groupes de promoteurs pour arriver au plus près de ce qu'elle souhaite par le dialogue compétitif.

Propos recueillis par KG



Programme de Nexity Appollonia à Bordeaux-Bastide (2006)
Ci-dessous : le chantier du Triangle à Boulogne-Billancourt (à droite) ; Paris Rive Gauche (à gauche)



EXTRAIT- code de l'urbanisme**Article L311-1**

Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.

Article L311-2

A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230-1.

Article L311-4

Il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.

Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.

Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.

Lorsqu'une construction est édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précise les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone. La convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir.

Article L311-5

L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou concédés par cette personne publique, dans les conditions précisées aux articles L. 300-4 et L. 300-5.

Lorsque la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté ou le concessionnaire conclut avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement, cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue par le dernier alinéa de l'article L. 311-4.

Article L332-11-3

Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

Article L332-11-4

Dans les communes où la taxe d'aménagement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par une convention prévue à l'article L. 332-11-3 sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par la convention, qui ne peut excéder dix ans.

Article R332-25-1

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent autorise le maire ou le président de l'établissement public à signer la convention prévue par l'article L. 332-11-3.

Cette convention, accompagnée du document graphique faisant apparaître le ou les périmètres concernés, est tenue à la disposition du public en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées.

SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES (SPL)

« In house » : coup de froid pour les petits actionnaires

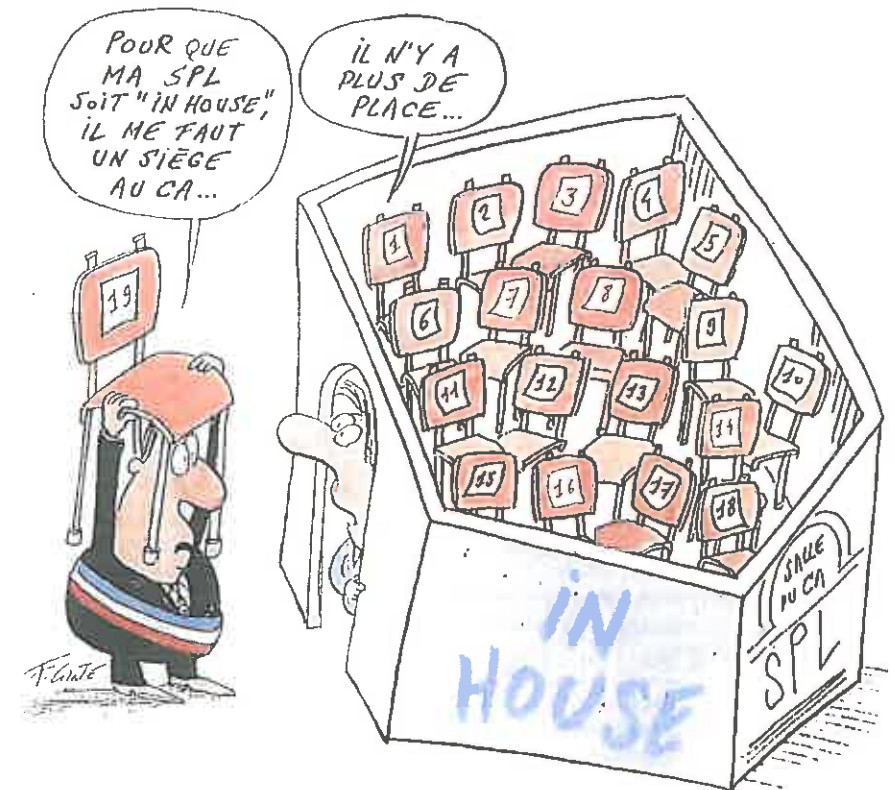
Selon le Conseil d'Etat, pour justifier de l'exercice d'un « contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services », les actionnaires d'une SPL doivent non seulement participer à son capital mais, surtout, être directement représentés au conseil d'administration de la société.

XAVIER COUTON, avocat au barreau de Paris et ANNE-SOPHIE KERVELLA, avocate au barreau de Nantes, Selair Caradeux Consultants.

Dans un arrêt du 6 novembre 2013, le Conseil d'Etat encadre de façon très significative et détaillée l'exception « in house » dans les relations entre, d'une part, les collectivités territoriales et, d'autre part, les sociétés publiques locales (SPL) ou SPL d'aménagement (SPLA).

Concession d'aménagement sans concurrence préalable

En l'espèce, une commune, actionnaire d'une SPLA, avait conclu avec elle une concession d'aménagement, sans mise en concurrence préalable, sur le fondement de l'article L. 300-5-2 du Code de l'urbanisme. Cette procédure a été contestée par une association estimant que la commune n'exerçait pas sur la SPLA « un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services ». La commune ne détenait que 1,076 % du capital social de la société et ne disposait pas d'un représentant propre au conseil d'administration (CA). Comme prévu par l'article L. 1524-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), elle y avait un représentant désigné par l'assemblée spéciale regroupant les « petits » actionnaires qui ne disposent pas d'un nombre d'actions suffisant pour bénéficier de l'attribution d'un siège au sein du conseil. Elle était également directement représentée au sein d'un comité technique et financier et d'un comité de contrôle, organismes toutefois non dotés de



pouvoir décisionnaire sur l'engagement et l'exécution des contrats.

Nécessaire participation aux organes de direction

La participation minoritaire d'une personne publique au capital de la société, même symbolique, n'est pas, en soi, incompatible avec la reconnaissance de l'existence d'un contrôle analogue et d'un lien « in house » permettant de se dispenser d'une mise en concurrence. Il n'est en effet pas requis que ce contrôle soit exercé individuellement par la personne publique cocontractante. Le juge européen admet que le contrôle puisse être exercé conjointement par l'ensemble

des membres de l'organisme prestataire (1). Appliquant avec exactitude la décision de la Cour de justice de l'Union européenne « EcoNord Spa » (2), le Conseil d'Etat établit, dans l'arrêt du 6 novembre 2013, un lien direct entre la participation de la collectivité actionnaire aux organes de direction de la société et la réalité du contrôle analogue : une collectivité ne peut pas être regardée comme exerçant de façon effective, même conjointement avec les autres actionnaires, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, si elle n'est pas représentée directement au sein des organes de direction. L'arrêt du Conseil d'Etat présente toutes les caractéristiques d'une décision de principe, applicable non seulement aux concessions d'aménagement, mais également à tout contrat conclu entre une personne publique et une SPL ou une SPLA dont elle est actionnaire. Elle érige également

Le conseil d'administration de la SPL ou de la SPLA est érigé en organe collégial décisionnaire au sein duquel s'exerce le contrôle analogue.



le conseil d'administration en organe collégial décisionnaire au sein duquel s'exerce le contrôle analogue.

Illégalité des contrats conclus

Les conséquences immédiates de l'arrêt sont radicales: la délibération approuvant un contrat conclu sans mise en concurrence par un actionnaire qui ne dispose pas d'un siège au sein du conseil d'administration est illégale. Cela reste, toutefois, à relativiser. L'illégalité de la délibération attribuant la concession d'aménagement, n'affectant ni le consentement de la personne publique ni le contenu même de la convention, ne justifie pas, en l'absence de circonstances particulières, que soit enjointe la résolution du contrat, c'est-à-dire son anéantissement

La concession d'aménagement illégalement conclue n'encourt que la résiliation, sans portée rétroactive, et non la résolution.

avec effet rétroactif à la date de sa conclusion. Néanmoins, la concession d'aménagement devra être résiliée, sauf à démontrer l'intérêt général s'attachant à son maintien. En évitant la disparition rétroactive du contrat, le Conseil d'Etat circonscrit donc

les effets de l'illégalité constatée à l'avenir. Il va de soi que les membres de l'assemblée spéciale ne peuvent désormais conclure sans mise en concurrence un contrat avec la société dont ils sont actionnaires.

Représentation directe

Le contrôle analogue doit s'exercer au niveau des organes de direction de la SPL ou de la SPLA. Si les divers comités préconisés par l'administration permettent de renforcer la gouvernance de la société, ils n'apparaissent pas pouvoir s'y substituer. Le Conseil d'Etat voit dans le conseil d'administration le seul lieu d'exercice de la gouvernance de la société. Il n'admet pas qu'une représenta-

tion indirecte en son sein puisse satisfaire au critère du contrôle analogue. Il s'agit là d'une position très contraignante. L'application aux SPL et SPLA du régime des sociétés anonymes conduit à plafonner à dix-huit le nombre de sièges d'administrateurs. En outre, le principe de proportionnalité exige que les collectivités soient représentées en proportion de la part de capital détenue. Quant à la règle permettant à chaque collectivité de disposer d'un siège au CA, elle ne trouve à s'appliquer que lorsqu'il reste assez de sièges disponibles pour servir toutes les collectivités actionnaires. Dans cette hypothèse, le régime juridique des SEM, étendu aux SPL et SPLA, prévoit la réunion, au sein d'une assemblée spéciale, des actionnaires minoritaires ne pouvant bénéficier, en raison de leur nombre, d'une représentation directe au CA. Ces collectivités ont droit à un ou plusieurs sièges audit conseil, en fonction de leur poids global dans le capital. L'assemblée spéciale désigne alors parmi les élus de ces collectivités leur représentant au CA.

Solutions à préconiser

Plusieurs options sont dès lors envisageables. L'une consisterait pour le législateur, par dérogation au régime des sociétés anonymes, à déplaçonner le nombre de sièges d'administrateur dans les SPL et SPLA. Cette solution pourrait s'avérer insuffisante en raison de la règle de la proportionnalité de la représentation. En outre, elle conduirait à des conseils d'administration trop nombreux pour assurer une gouvernance efficace. Une autre option, plus radicale, pourrait consister à soumettre les SPL et SPLA non plus au régime des sociétés anonymes mais à celui des sociétés par actions simplifiées, plus souple.

La solution viendra peut-être de l'Union européenne: les directives sur les concessions et les marchés publics adoptées le 15 janvier 2014 par le Parlement européen, prévoient

EN SAVOIR PLUS

- L'arrêt CE, 6 novembre 2013, n° 365079, est publié en cahier «Textes officiels» de ce numéro, page 32.
- Textes applicables: articles L. 1531-1 et L. 1524-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 327-1 et L. 300-5-2 du Code de l'urbanisme.

qu'un même membre de l'organe de direction puisse représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs. Le «modèle français» de SPL et SPLA, même avec une assemblée spéciale, devrait ainsi s'en trouver conforté. En tout état de cause, il conviendrait également de limiter les pouvoirs du directeur général de la SPL ou de la SPLA, la conclusion et l'exécution des contrats par ces sociétés devant relever du pouvoir décisionnaire du CA. En droit commun des sociétés anonymes, le directeur général, investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances, peut légalement engager la société sur ces opérations sans en référer au CA. La portée de l'arrêt du Conseil d'Etat conduit à préconiser un transfert des compétences liées à l'approbation et au suivi de l'exécution des contrats de la direction générale au conseil d'administration. Ce dispositif peut être prévu conventionnellement dans les statuts ou relever d'une décision du CA. Celui-ci, en application de l'article L. 225-35 du Code de commerce, peut se saisir de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle, par ses délibérations, les affaires qui la concernent.

A défaut d'anticiper cette restriction aux pouvoirs du directeur général, celui-ci peut volontairement saisir le conseil d'administration sur ces points déterminés conformément à l'article L. 225-36-1, al. 3 du Code de commerce. ■

(1) CJCE 19 avril 2007, aff. C-295/05, «Asenfa», § 58 et 60.

(2) CJUE 29 novembre 2012, aff. C-282/11, «Econord Spa contre Comune di Cagnio».

CE QU'IL FAUT RETENIR

• L'article L. 300-5-2 du Code de l'urbanisme permet aux collectivités locales de concéder la réalisation d'opérations d'aménagement à des sociétés publiques locales (SPLA), sans publicité ni mise en concurrence préalable, à condition d'exercer sur ces sociétés un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services (*in house*). Cela suppose que la collectivité participe au capital mais également aux organes de direction de la société.

• Dans un arrêt de principe du 6 novembre (n° 365079), le Conseil d'Etat précise et encadre strictement ces conditions. En l'espèce, la commune ne détenait que 1,076% du capital de la SPLA, participation jugée trop minoritaire. En outre, elle n'était pas directement représentée au sein du conseil d'administration, qui approuve l'engagement des contrats conclus. Elle n'avait voix délibérative que de façon indirecte, par l'intermédiaire

d'un représentant commun des petits actionnaires. Et aucun des comités au sein desquels la collectivité était directement représentée ne disposait de pouvoir décisionnaire.

• Les conditions du contrôle analogue n'étant pas remplies, la délibération attribuant la concession d'aménagement est donc jugée illégale. Toutefois, cela ne justifie pas la résolution du contrat. La concession d'aménagement devra être résiliée, mais sans disparition rétroactive.

URBANISME

Le projet urbain partenarial (PUP)

Institué par la loi «Molla» du 25 mars 2009, le PUP est une convention qui permet, dans le cadre d'une ou de plusieurs opérations d'aménagement d'initiative privée, de faire préfinancer certains équipements publics par les propriétaires de terrain, les aménageurs ou les constructeurs. En contrepartie, ceux-ci sont exonérés, pendant dix ans, de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.



CYRIL LAROCHE, avocat à la cour, docteur en droit, président de l'Association des professionnels du droit public.

Quel est l'objet du PUP ?

Le projet urbain partenarial a pour objet de faire prendre en charge financièrement par des personnes privées la construction d'équipements publics dans le cadre d'une ou de plusieurs opérations réalisées dans les zones urbaines ou à urbaniser prévues par le PLU. La convention de PUP n'est pas une pièce qui doit être fournie à l'appui d'une demande de permis de construire.

Quels sont les équipements concernés ?

Il s'agit des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions prévues dans le périmètre de la convention. Lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci pourra être mise à la charge des aménageurs. La convention de PUP prend en compte les travaux et tous les frais afférents aux équipements publics concernés (coût du foncier, frais d'études...), mais non le financement des équipements propres à l'opération projetée (VRD nécessaires à la viabilité des constructions).

Quelles sont les modalités de paiement ?

La participation peut être acquittée sous forme de contributions financières ou d'apports de terrains, bâtis ou non. Les délais de paiement sont fixés dans la convention. Le paiement peut être effectué avant le commencement des travaux puis échelonné.

Quelle est la contrepartie ?

Les constructions édifiées dans le périmètre du PUP sont exonérées du paiement de la part communale ou intercommunale de la

taxe d'aménagement pendant un délai, fixé par la convention, de dix ans maximum (art. L.332-11-4 C. urb.). De plus, la participation prévue dans le cadre d'un PUP ne peut pas être cumulée avec les participations énumérées à l'article L.332-6-1 C. urb.

Quelles sont les mesures de publicité ?

La commune ou l'EPCI (et, dans ce cas, les communes des mairies concernées) doit afficher pendant un mois la mention selon laquelle la convention a été signée, ainsi que le lieu où elle peut être consultée. La même mention doit être publiée au recueil des actes administratifs si la commune a plus de 3 500 habitants ou si l'EPCI comporte une commune d'au moins 3 500 habitants (art. R.332-25-2 C. urb.). Un document graphique faisant apparaître le périmètre concerné par l'opération doit être annexé à la convention et mis à la disposition du public.

Quid si la convention n'est pas respectée ?

Si les équipements publics ne sont pas construits, la participation peut être intégralement restituée. Il en va de même si

l'opération projetée est abandonnée (sous réserve des dépenses déjà engagées pour la construction des équipements publics). La participation disproportionnée peut être restituée en tant qu'elle concerne la part excédant les besoins de l'opération projetée. L'action en répétition de l'indu peut être exercée par le propriétaire constructeur ou par les acquéreurs successifs dans un délai de cinq ans à compter de l'inscription sur un registre, mis à la disposition du public en mairie, du dernier versement effectué ou de l'obtention des prestations en nature. Elle donne droit au remboursement de la participation, augmentée d'intérêts moratoires au taux légal majoré de 5 points.

Qu'en est-il si le coût des équipements publics dépasse les besoins de l'opération ?

Le PUP stipulera, en sus de la participation financière due par la partie signataire à la convention, la part qui sera financée par d'autres opérations (par exemple, d'autres PUP), par la taxe d'aménagement ou par général de la personne publique, en l'absence d'institution de cette taxe. ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

• La convention de projet urbain partenarial permet de pallier les carences de la ZAC et des programmes d'aménagement d'ensemble (PAB). Elle a pour objet le préfinancement d'équipements publics dans le cadre d'opérations d'aménagement et de construction d'initiative privée. Seuls sont concernés les équipements publics nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions prévues dans le périmètre de la convention.

• Les signataires de la convention seront, d'une part, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de PLU et, d'autre part, les propriétaires, aménageurs ou constructeurs porteurs du projet. La participation peut être acquittée sous forme de contributions financières ou d'apports de terrains, bâtis ou non. En contrepartie, les aménageurs ou constructeurs sont exonérés, pendant dix ans, de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.

ÉPREUVE N° 12