

GT1



Mutations du modèle économique de l'aménagement

Synthèse des travaux du groupe de travail «Evolution des montages contractuels en aménagement »

- 1 Problématiques et enjeux
- 2 Synthèse des sessions de travail
- 3 Comptes rendus détaillés des sessions

www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs
reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

1

Problématiques et enjeux

Mots clés :

mutation # Bilan d'aménagement # chaîne de valeur # optimisation économique
prix maîtrisés # programmation # coûts de transaction

1. Les problématiques et enjeux

Le modèle économique de l'aménagement opérationnel est confronté à des évolutions profondes tant dans les secteurs déjà urbanisés que dans les espaces périurbains et ruraux.

Ces mutations du modèle économique de l'aménagement sont concomitantes à la chute sans précédent des volumes annuels de construction de logements, notamment au sein d'opérations concertées ou organisées. Globalement la moyenne des dix dernières années n'atteint pas les 350 000 logements neufs par an.

Il est généralement admis que ces mutations relèvent de plusieurs motifs :

- 1- les risques inhérents aux projets d'aménagement (financiers, juridiques, politiques),
- 2- la complexification au sens large de la maîtrise foncière (augmentation des coûts de libération, de dépollution, de mise en état),
- 3- les besoins en équipements publics neufs, renouvelés et performants,
- 4- les exigences accrues de développement durable,

Ces mutations sont d'autant plus aigües qu'elles s'opèrent dans un contexte de crise économique qui a un fort impact sur les capacités d'investissement des ménages et des entreprises confrontées à des univers concurrentiels réclamant des adaptations rapides.

Face à ces mutations observées, les acteurs de l'aménagement, membres du RNA, ont voulu réexaminer l'ensemble de la chaîne de production de l'aménagement, pour atteindre les objectifs définis par les collectivités publiques. Il a été décidé de :

- réexaminer l'ensemble de la chaîne de la valeur, à chacune des étapes d'une opération d'aménagement, depuis la conception jusqu'à la réalisation et désormais jusqu'à la gestion des bâtiments et des équipements,
- d'illustrer comment chaque opérateur de l'aménagement met en place les leviers d'optimisation économique destinés à garantir le respect des objectifs d'aménagement définis par les collectivités publiques, la qualité des aménagements et des constructions, la robustesse des différents bilans financiers de l'opération.

Cette mutation du modèle économique de l'aménagement présente des caractéristiques différentes selon que les opérations se situent en zone urbaine où les prix des marchés fonciers et immobiliers sont élevés, en zone en déprise ou décroissance du fait des réorientations dans les activités économiques et en zone périurbaine et rurale, où les besoins sont importants et les marchés peu actifs.

Durant l'année 2015, le groupe de travail n°1 du RNA, consacré aux mutations du modèle économique de l'aménagement, s'est attaché à préciser les caractéristiques de ces mutations et les leviers existants ou à mettre en œuvre pour permettre le développement d'opérations d'aménagement « soutenables » pour continuer à concourir à la production de logements et contribuer au développement économique des territoires.

2. Pour les aménageurs

L'aménageur n'est pas un simple « outil technique et financier ». Il travaille en relation étroite avec tous les acteurs du territoire. Il s'assure que les objectifs de la commande publique sont respectés à toutes les étapes de l'opération. Il est beaucoup plus que l'opérateur en charge d'une partie du processus d'aménagement ; il doit avoir, via notamment le traité de concession, une vision systémique de l'ensemble de l'opération depuis les premières concertations jusqu'à la livraison des bâtiments et désormais anticiper sur les coûts globaux, c'est-à-dire les niveaux de performance des bâtiments et équipements livrés. Il agit avec la collectivité, accompagne les acteurs du territoire en étant le garant de la faisabilité technique et financière de l'ensemble du projet. Pour y parvenir, il doit faire muter les fondements de son métier, ne plus privilégier les modes séquencés et segmentés des actions d'aménagement, au profit des modes d'avancement avec des boucles itératives qui permettent de revisiter les choix initiaux. Passer ainsi d'un modèle « stop and go » à un modèle « stop over and start »... Quelles sont les nouvelles responsabilités de l'aménageur dans cette nouvelle organisation qui se profile ? Quels nouveaux outils, quelles nouvelles méthodes de travail, le cas échéant, quels nouveaux modes contractuels sont à définir et mettre en place avec les collectivités, les promoteurs, les bailleurs sociaux, les constructeurs, les concessionnaires, les gestionnaires de réseaux,...mais aussi les habitants et tous les acteurs économiques et culturels du territoire ?

3. Bilan et propositions

Les présentations d'opérations par des aménageurs publics ou privés, en zone urbaine dense ou en zone périurbaine, ont permis d'identifier les leviers d'optimisation économique des opérations et de leurs bilans financiers.

Quatre leviers principaux ont été mis en évidence quelles que soient les caractéristiques des territoires :

- 1- la programmation urbaine,
- 2- l'ingénierie tout le long du processus d'aménagement (phasage d'opération et trésorerie,...),
- 3- le foncier, programmation et mode d'appropriation,
- 4- les partenariats avec les promoteurs, les bailleurs sociaux, les constructeurs, en amont, au moment des acquisitions foncières, les contractualisations avec les maîtres d'œuvres et les entreprises, la conception de certains équipements (parkings silos par exemple) intégrée dans la totalité d'une tranche d'aménagement...

L'interaction entre plusieurs leviers a été également mise en évidence.

Des recommandations de bonnes pratiques ont été mises en avant, sur les partages des risques entre aménageurs et promoteurs, les outils de maîtrise des coûts du foncier, la mise en place de modalités opérationnelles, qui réévaluent le fonctionnement de la chaîne de la valeur aux différents stades des opérations.

Au-delà des questions techniques, se sont posées les questions de :

- quels types de partenariat sont à mettre en place ?
- quels montages financiers à rechercher ?
- quels sont aujourd'hui les principaux freins ?
- quel nouveau métier pour l'aménageur ?

4. en 2016 ...

La coproduction publique-privée de l'aménagement opérationnel est un des enjeux de l'accroissement de la production de logements neufs grâce aux montages financiers à effets de levier sur la création de valeur.

Elle est donc au centre de la réussite du développement territorial aussi bien en zones de renouvellement urbain que dans les secteurs périurbains et les centres-bourgs.

Les pistes de travail pour 2016 consistent à approfondir les nouveaux modèles de partenariat et les modalités contractuelles sécurisées de leur mise en œuvre :

- poursuite des réflexions sur le foncier, améliorer la connaissance et les retours d'expérience sur les montages « alternatifs », en lien avec la mission confiée à Dominique Figeat sur le foncier privé,
- approfondir les exemples de coproduction publique-privée en secteur de renouvellement urbain, tendu, Grand Paris et dans les secteurs en décroissance ou déprise,
- examen de la question des commerces programmation commerciale, commercialisation des rez-de-chaussée, revitalisation commerciale et artisanale de certains quartiers et des centres-bourgs.
- approfondissement des évolutions nécessaires dans les pratiques de gestion des risques et les modalités contractuelles des opérations d'aménagement,
- approfondissement des questions d'aménagement dans les territoires ruraux ou à faible densité, taille critique des opérations groupées, montages pour la revitalisation des centres-bourgs, quelles mesures pour faciliter la production de logements libres à prix abordables et de logements sociaux.

Anne BLONDEAU, Directrice générale adjointe de la SEM 92

Yann LE CORFEC, Responsable juridique du SNAL

Les chefs de file en charge de l'animation du GT1

2

Synthèse des sessions de travail

Le groupe de travail n°1 était dédié en 2015 aux mutations du modèle économique de l'aménagement. L'enjeu majeur est d'améliorer les conditions économiques et financières pour que davantage d'opérations d'aménagement soient engagées et que leur équilibre soit amélioré à un moment où les finances publiques locales sont contraintes.

Le programme de travail 2015 s'est particulièrement attaché à identifier les facteurs de blocage et les solutions permettant d'optimiser le bilan financier des opérations d'aménagement, d'une part, et le fonctionnement de la filière de l'aménagement, d'autre part. Sur ce dernier point, les débats ont fait apparaître des liens et des interactions entre les travaux menés par ce groupe de travail et le groupe de travail n°2 sur l'évolution des montages contractuels de l'aménagement.

La programmation urbaine, qui détermine les logements et les équipements publics à réaliser, a été approfondie car c'est l'un des points clés de coordination entre les acteurs de la filière. Enfin, en traitant des espaces périurbains, les mutations du modèle économique de l'aménagement ont été abordées dans leur pluralité de leviers et d'acteurs.

1. Les enseignements

Les leviers sur le bilan de l'aménageur sont nombreux, mais ils impliquent de plus en plus les acteurs en amont et en aval de l'aménageur, qui ne détient pas seul les clés de déblocage des opérations et de l'optimisation du bilan.

La mutation du modèle économique de l'aménagement suit une approche moins séquentielle des opérations d'aménagement au profit de la mise en place de modalités opérationnelles qui réévaluent le fonctionnement de la chaîne de la valeur aux différents stades des opérations. Dit autrement, un renouvellement des modalités de fonctionnement de la filière est amorcé (en lien étroit avec la traduction contractuelle et juridique de ces nouveaux modes de faire – (groupe de travail n°2).

Le modèle économique de l'aménagement vise à mieux gérer les risques collectivement entre les différents acteurs, depuis le propriétaire foncier jusqu'au promoteur / bailleur social, en passant par la collectivité locale. Toutefois, les besoins méthodologiques d'analyse des risques restent à approfondir et à partager. De plus, le risque associé à la co-production public-privé et les moyens de le couvrir, bien qu'appréhendés lors des débats, restent à approfondir.

Les espaces périurbains assurent 30 % de la construction de logements. Il existe des solutions au niveau opérationnel et au niveau des filières de l'aménagement pour proposer des opérations organisées de densification, correspondant aux revenus des ménages et à leurs demandes. Elles demanderaient à être promues.

2. Les thématiques et questionnements

Pour cette première année, plusieurs thématiques ont été explorées autour des leviers d'optimisation (séances 1 et 2), de la programmation urbaine comme levier de faisabilité des opérations (séance 3) et enfin en approfondissant les particularités du modèle économique périurbain en termes d'acteurs et de production d'opérations structurées, dans l'optique d'une plus grande co-production public - privé (séance 4).

L'optimisation du bilan d'aménagement et du fonctionnement de la filière

Les présentations d'opérations par des aménageurs publics ou privés ont permis d'identifier les leviers d'optimisation des opérations et de leurs bilans financiers. Ils sont de deux natures.

En premier lieu, les leviers pleinement aux mains des aménageurs ont trait à la durée réduite des opérations (minimisation des risques face à un contexte réglementaire et immobilier changeant), à l'introduction d'ouvrages pluri-fonctionnels – merlon anti-bruit de déblais pollués, parc paysager assurant la gestion des eaux pluviales de l'opération -, au phasage des opérations pour réduire les besoins de trésorerie (phasage des travaux par tranche ou par interventions successives, flot à commercialisation rapide prioritaire), à la valorisation de l'existant, voire des occupations temporaires, plutôt que de « faire table rase » en renouvellement urbain.

En second lieu, les nouveaux leviers relèvent des relations de l'aménageur avec les acteurs en amont et en aval de l'opération. Dans ce domaine, la mutation du modèle économique de l'aménagement est plus fortement à l'œuvre. En effet, en cas de co-production public-privé ou de projet public, un pilotage de l'opération permettant une collaboration entre le maître d'ouvrage et l'aménageur redonne des marges d'adaptation aux aménageurs en fonction du marché ou des contraintes techniques, à condition que la contractualisation le permette : intégration amont d'une approche économique de la programmation, association de l'aménageur à la révision du PLU et implication forte de la collectivité dans la programmation, PLU comportant une OAP allégée, création de secteurs de projet dans le PLU, association de la collectivité à la sélection des promoteurs, volume et calendrier des cessions foncières.

Des recommandations de bonnes pratiques ont été mises en avant. La commercialisation de charges foncières aux promoteurs et aux bailleurs peut s'appuyer sur une procédure de consultation formalisée ou une vente de gré à gré, selon la complexité de l'opération. Le travail en tandem promoteur-architecte permet d'arriver rapidement à une épure économiquement maîtrisée, dans les cas où l'aménageur maîtrise le calendrier des cessions foncières. En ZAC, la conception-réalisation de certains équipements (parkings silos par exemple) est intégrée dans la totalité d'une tranche d'aménagement et réalisée par un groupement promoteur / bailleur. De plus, la mise en concurrence des entreprises de travaux intervient au stade de l'avant-projet avancé et non du DCE, selon un marché à bons de commande, ou encore l'appel d'offres porte sur la totalité des travaux mais seul la 1ère tranche est ferme. Les moyens d'intéresser la maîtrise d'œuvre à l'optimisation des coûts de travaux (accord-cadre, constitution d'équipe pluri-disciplinaire dont un économiste de la construction dès la phase de l'appel à projets) contribuent à améliorer la faisabilité des opérations. Il a été mis en évidence l'interaction entre plusieurs leviers.

Les stratégies pour réduire les coûts et les risques liés au portage foncier

Les outils de maîtrise des coûts du foncier en extension urbaine ou en dents creuses ont été peu débattus. Une maîtrise foncière importante de la collectivité locale sur une tranche de l'opération, associée à la délégation du droit de préemption et au transfert de la déclaration d'utilité publique lancée par la collectivité locale au moment de la concession est un facteur d'accélération des acquisitions foncières et de réduction des risques de l'opération.

Issue de la démarche 500 000 logements, la création d'une fiche d'identité des sols a été débattue et il n'est pas apparu opportun au groupe de travail de mettre en place ce nouvel outil, en tout cas pas sous la forme préconisée par le groupe de travail de la démarche « objectifs 500 000 ». Il répondrait au besoin d'améliorer l'information sur les caractéristiques physiques de biens non ou peu bâtis. Ces préalables d'objectivation pourraient aider à la répartition du risque entre l'acquéreur et le vendeur ainsi qu'à la détermination des prix. Quelles modalités opérationnelles permettraient une mise en œuvre efficace de la fiche d'identité des sols ? Serait-il opportun de la mettre en place ? Le groupe de travail a fait le constat que les informations relatives au sol, indispensables à l'aménageur, sont à compléter ou approfondir au fur et à mesure que le programme de construction se précise ainsi que le schéma d'organisation spatiale. Sont également soulignés les risques de résolution de la vente si l'aménageur ne peut pas réaliser ce qu'il doit faire. Au-delà des informations préalables à recueillir, se pose la

question de la capacité à réaliser des sondages en l'absence d'autorisation d'urbanisme et de libération des terrains. Les grilles de risque dont disposent les aménageurs prennent en compte les dérapages qui proviennent de l'absence d'études préalables, ou de leur niveau insuffisant, sur les données relatives aux sols. D'où la question de l'opportunité d'imposer « des sujets de connaissance » dès les phases préalables d'une opération.

Par ailleurs, les écarts d'évaluations foncières entre celles du service des Domaines -en cas de déclaration d'utilité publique- et les prix de marché anticipés par les aménageurs ont été questionnés. Ces écarts peuvent affaiblir l'outil de l'expropriation qui devient parfois économiquement incompatible avec le bilan d'aménagement.

La programmation des logements et des équipements

Les bonnes pratiques et les débats ont identifié la programmation urbaine comme l'un des points clés de coordination entre les acteurs de la filière. Cette ingénierie – ou son absence – impacte en effet l'aménageur (bilan, volume de charges foncières), la collectivité locale (équipements et leur financement), ainsi que les promoteurs (capacité de commercialisation, faisabilité) et les bailleurs sociaux. La programmation est décisive en termes de logement abordable pour les ménages (prix de sortie, volumes produits, typologie des logements) au regard de la structure des ménages et de leurs revenus.

Dans le cadre des projets d'initiative publique, réalisés ou non dans le cadre d'une coproduction public-privé, la mise en œuvre d'une ingénierie de la programmation se situe prioritairement au niveau de la collectivité locale. Lorsque les aménageurs rencontrent des difficultés de commercialisation, modifier les produits et la programmation (VEFA, PSLA, ...) est une réponse efficace. L'aménageur doit donc disposer des marges de manœuvre nécessaires.

Cependant, en cas de concession d'aménagement, les aménageurs ne disposent pas de marges d'adaptation significatives de la programmation. C'est un facteur de blocage des opérations qui interroge la temporalité des opérations et leur échelle. En l'état actuel du droit, c'est un enjeu important que de sensibiliser les collectivités à préparer la déclinaison opérationnelle des objectifs de la planification, au moyen de la programmation urbaine. Le débat s'est étendu au rôle de la planification, à son effet structurant sur les opérations d'aménagement et à la prise en compte par les collectivités de la faisabilité économique des objectifs planifiés.

Les leviers d'optimisation de la programmation résidentielle mis en œuvre par les porteurs de projets et les aménageurs visent principalement à lever les difficultés de commercialisation. La première solution consiste à croiser les objectifs de programmation fixés à l'opération avec l'analyse de la clientèle de la promotion immobilière en secteur libre. Tenant compte de la solvabilité des ménages, des méthodes guident la mise en adéquation des prix unitaires de sortie des logements et des typologies de logements produites avec les capacités financières d'accession des ménages. Pour être pleinement connectées au marché immobilier, les préconisations de la promotion immobilière sont à même d'orienter la programmation résidentielle vers les segments du logement abordable (informations commerciales). Une démarche collaborative entre les promoteurs et bailleurs, à l'initiative de l'aménageur, permet de réduire le coût technique du projet (délais raccourcis), d'étendre la gamme de logements offerte avec des prix de sortie unitaires des logements et des typologies plus variées.

La deuxième solution reconnue par le groupe de travail est d'intégrer une part, même faible, de terrains à bâtir : son rendement est nettement supérieur pour le bilan d'aménagement par rapport à la promotion. En raison de la péréquation au niveau de l'opération, le terrain à bâtir faciliterait le financement du logement social à charge foncière faible.

Le troisième levier pour produire du logement abordable, dès qu'une mixité de formes urbaines est prévue dans la programmation, consiste à positionner le logement familial vers les formes urbaines horizontales. Ceci évite de programmer une typologie de logements familiaux en collectif à un prix de sortie unitaire très cher.

En matière de **programmation des équipements publics et services publics**, trois questions ont été traitées :

1. Quel processus permet une optimisation du bilan ? Quel est le calendrier ?
2. Qui la réalise ?
3. Quelle est l'implication des aménageurs ?

Sur ces points, le groupe de travail s'accorde à dire que le processus de programmation des équipements et services publics est une démarche itérative tout au long de la vie du projet, à engager en amont des projets, par son initiateur public ou privé. Les facteurs clés de réussite de la programmation des équipements publics reposent sur :

- un diagnostic robuste du patrimoine existant,
- l'analyse des besoins générés par les nouvelles dynamiques territoriales et démographiques,
- une révision des besoins apparus pendant l'élaboration du projet urbain.

Dans un contexte économique rendant difficile la réalisation d'opérations d'ensemble, les aménageurs ont besoin que la programmation des équipements publics ait abouti à :

- hiérarchiser les équipements publics en les qualifiant d'indispensables et de secondaires ;
- intégrer le coût global de l'équipement en investissement et fonctionnement,
- rechercher la mutualisation des équipements publics et la mutualisation des fonctions au sein d'un même équipement public. A ce sujet, l'atelier attire l'attention sur le risque d'une multifonctionnalité théorique qu'il n'est pas toujours facile/possible à organiser.

L'un des leviers d'optimisation, aux mains des collectivités en cas de projet public ou public-privé, est donc la réalisation plus fréquente de schémas directeurs de l'offre de services et des équipements.

Les acteurs et les leviers propres aux espaces périurbains

Cette séance poursuit le double objectif de donner à voir la diversité des opérateurs qui fabriquent le modèle économique de l'aménagement en périurbain, d'une part, et, d'identifier les leviers d'optimisation en périurbain qui favorisent des opérations d'ensemble plus qualitatives, notamment en termes de mobilisation du foncier stratégique – en dent creuse des cœurs de ville, en densification du pavillonnaire existant, en renouvellement urbain, et de production de logements offrant un parcours résidentiel (locatif, accession, y compris logement social).

Trois problématiques ressortent spécifiquement dans les espaces périurbains ; l'enjeu est de répondre :

- dans les opérations structurées, apportant plus de densité, aux besoins des habitants à la recherche d'espaces et de certains produits traditionnellement peu denses ;
- d'une manière générale au besoin de mixité des biens : diversité d'habitat d'une part et, mixité entre habitat / commerces / activités d'autre part ;
- enfin au besoin d'une approche foncière spécifique en raison des prix de sortie plus faibles qu'en milieu tendu, compte tenu de la solvabilité des ménages.

Si une partie des leviers d'optimisation du bilan d'aménagement en périurbain(s) sont communs aux espaces denses (raccourcissement du calendrier, optimisation des équipements publics et de leur financement, ...), réduire les coûts est une condition forte de sortie des opérations organisées de densification douce du fait de l'offre de maisons individuelles à prix « bas » réalisées en diffus ou investissant peu en qualité urbaine / architecturale. En particulier, les prix d'acquisition du foncier déterminent les conditions financières et les modalités de réalisation (opération avec des collectifs aux prix de sortie « commercialisables » grâce notamment à un foncier à bas prix, deux permis d'aménager pour éviter une expropriation au montant élevé de l'évaluation des Domaines, ...). Par ailleurs, dans la

démarche opérationnelle, l'aménageur prend en compte la faisabilité économique pour faciliter la commercialisation des charges foncières et des terrains à bâtir.

Les espaces périurbains démontrent la pluralité des filières de l'aménagement. Il ressort que la réalisation d'opérations structurées et qualitatives en périurbain(s) fait intervenir le constructeur de maisons individuelles, comme opérateur en complément ou à la place des promoteurs, sur les marchés peu tendus. L'intervention des promoteurs en périurbain est conditionnée par l'éligibilité du territoire à un zonage de défiscalisation ; la commercialisation auprès des investisseurs améliore l'écoulement de la production sur un marché peu tendu. Les terrains aménagés « libres » permettent l'intervention des constructeurs de maisons individuelles, l'offre globale (terrains + maisons) apparaissant 15% moins cher que la promotion pour l'acquéreur.

Quelles solutions pour proposer des opérations organisées de densification, correspondant aux revenus des ménages et à leurs demandes ? L'introduction d'une part de terrains à bâtir est l'une des clés d'équilibre des opérations en périurbain car l'aménageur vend de la surface cessible alors qu'une vente de charges foncières à un promoteur ou à un bailleur s'effectue à un niveau de prix plus bas. En corollaire, les contrats de construction de maison individuelle, encadrés par un état de prescription par lot et une mission de coordination confiée à l'architecte de l'opération sont un levier de production du lotissement dense avec une qualité urbaine. En co-production public-privé, la collectivité locale supporte financièrement la différence entre les charges foncières du logement social et celles du logement libre en apportant une participation. Dans le cas de sites avec des fonciers contraints ou d'autres contraintes source de surcoûts, la ZAC multi-sites permettrait d'assurer une péréquation financière entre des sites « plus faciles » avec un secteur plus difficile, afin d'assurer un prix de sortie correspondant aux marchés peu tendus.

Ces leviers sont mis en œuvre tant dans le cadre d'une coproduction public-privé que d'initiatives privées ou publiques.

4. Les suites à donner et portes à ouvrir

Une évolution juridique permettrait d'optimiser les bilans, sur le volet programmation : de nouveaux marchés de conception-réalisation en aménagement permettraient de lever le blocage récurrent d'incapacité juridique des aménageurs à intervenir sur la programmation des opérations, en l'état du droit, dans le cadre des concessions d'aménagement.

Cette solution, discutée dans le groupe de travail n°2, s'est traduite par la proposition de création d'un décret d'application à l'article 22 de la loi du grand paris, applicable en Ile de France. Les travaux du groupe de travail n°1 montrent que l'article 22 serait utilement étendu hors d'Ile de France mais, à ce stade, la demande de l'élargissement total est conditionnée par la réponse de la Direction des affaires juridiques de Bercy sur la question du mode de rattachement de ces contrats à la nouvelle législation sur les marchés ou sur les concessions selon le degré de risque et sur la question de l'inclusion de la conception dans ces contrats au regard de la jurisprudence européenne sur les marchés de définition.

En matière d'acquisitions foncières, le groupe de travail a estimé que l'estimation de prix proposée par les Domaines était souvent défavorable voire empêchait, l'équilibre de plusieurs opérations (particulièrement en secteur périurbain ou détendu où les prix sont plus faibles). En réponse à des difficultés similaires, Bordeaux Métropole expérimente actuellement l'utilisation des données DVF afin d'améliorer l'évaluation de France Domaine. Selon l'avancée de ses travaux, le groupe de travail national sur les données DVF (GnDVF), regroupant les ayants droits à cette base de données de la DGFIP, dont la coordination est assurée par Bordeaux Métropole pourrait également partager ses méthodes d'exploitation des données, dans le cadre du réseau national des aménageurs. Ce groupe, auquel participe la DHUP, vient de produire un guide d'utilisation de DVF accessible sur le site internet : www.guide-dvf.fr.

Afin de promouvoir une politique d'encouragement aux lotissements denses, il pourrait être réalisé des échanges d'expériences, diffusé des bonnes pratiques, produit des guides qui faciliteront un travail conjoint des professions concernées (aménageurs et lotisseurs, constructeurs, architectes, CAUE, ...).

Sur les fonciers en renouvellement urbain, dans le cas où les opérations comportent une part de relogement sans logement social, la durée d'opération devient un critère important de la faisabilité de l'opération. Le partage d'expérience est souhaitable.

Les fonciers en renouvellement urbain amènent à progresser dans 2 domaines : 1) les outils de maîtrise du coût foncier et des risques à mettre en œuvre, en particulier face à l'exercice du droit de délaissement ; 2) la faisabilité des opérations en sites occupés ou avec des logements dégradés.

Les montages contractuels public-privé permettant la réalisation des équipements publics restent à explorer ainsi que leur robustesse juridique (vente des équipements publics en VEFA pour optimiser le coût des équipements publics qui achoppe sur le régime des participations, rachat des parkings privés pour en faire des équipements publics, ...).

3

Comptes rendus détaillés des sessions

12 mai
2015

L'optimisation du bilan d'aménagement (hors foncier)

Les leviers de l'optimisation, cadrage général
Arnaud Le Lan, SCET

3 leviers l'optimisation du bilan, ZAC de la Courrouze à Rennes
Marc Dartigalongue, SEM Territoires et développement

3 leviers d'optimisation économique, ZAC de Manufacture Plaine
Achille à Saint Etienne
Stéphane Quadrio, EPASE

Optimisation des recettes de charges foncières, ZAC Bac d'Asnières
Agnès Fauquembergue, SEM 92

30 juin
2015

L'optimisation du bilan d'aménagement : Les stratégies pour réduire les coûts et les risques au portage foncier

Construction d'une approche intégrée du projet urbain
Arnaud Le Lan, SCET

La ZAC "Les rives de la Borhie", Ostwald / EuroMétropole de
Strasbourg
Emmanuel Weibel, CM-CIC aménagement

La ZAC de la Pièce du jeu, à Guignes (Seine et Marne)
Rémi Roché, LOTICIS, président du SNAL Picardie

6 oct.
2015

La programmation urbaine Adaptation, optimisation, ajustement

Adaptation de la programmation logement aux revenus des ménages

Laurent Escobar, Adéquation

Comment optimiser la programmation des équipements en fonction des échelles

François Meunier, Attitudes urbaines

Atelier A : faciliter l'ajustement de la programmation logements-activités

Atelier B : optimiser la programmation des équipements publics pour en réduire les coûts

15 déc.
2015

Espaces périurbains : Comment adapter les modèles économiques ? Quels leviers d'optimisation ?

La ZAC Paul Joly à Marly, Moselle (57)
Estelle Bach, CM-CIC aménagement

La ZAC des Pielles, Frontignan / Ecoquartier engagé dans la labellisation

Sébastien Renault, Hérault Aménagement

Permis d'aménager à Chauconin – Neufmontiers, Seine et Marne
Pascale Poirot, SNAL et Urbanisme Contemporain

Les filières de la densification « douce » en opérations organisées
Thierry Vilmin, Logiville

GT1

Mutations du modèle économique de l'aménagement

12 mai
2015

L'optimisation du bilan d'aménagement (hors foncier)

Les leviers de l'optimisation, cadrage général
Arnaud Le Lan, SCET

3 leviers l'optimisation du bilan, ZAC de la Courrouze à Rennes
Marc Dartigalongue, SEM Territoires et développement

3 leviers d'optimisation économique, ZAC de Manufacture Plaine
Achille à Saint Etienne
Stéphane Quadrio, EPASE

Optimisation des recettes de charges foncières, ZAC du Bac d'Asnières
Agnès Fauquembergue, SEM 92

www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs
reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

GT1 : Mutations du modèle économique

Séance 1 L'optimisation du bilan d'aménagement (hors foncier)

Rappel de la problématique de la séance

Pour accompagner la mutation du modèle économique actuel de l'aménagement, comment optimiser le bilan d'aménagement dans sa forme actuelle et agir sur ses différentes composantes ?

La première séance a porté sur l'optimisation des différents postes de dépenses et recettes en identifiant les marges de manœuvre possibles, hors logiques foncières (entrée thématique de la seconde séance). Le retour d'expériences permettra progressivement un référencement des solutions, de leurs avantages et inconvénients, et le partage de valeurs communes sur d'une part les dépenses en général et notamment sur les coûts de travaux et de construction et les prix de construction et d'autre part sur les recettes pour instaurer davantage de transparence sur la chaîne de valeurs.

Résumé des présentations

Anne Blondeau et Yann Le Corfec indiquent que les illustrations à partir d'opérateurs privés n'ont pas pu être mobilisées pour cette 1^{ère} séance et lancent un appel à la salle pour proposer des présentations de cas.

Les diaporamas de présentation sont disponibles sur Alfresco Aménageurs en ligne. Les fiches de retour d'expériences de ces opérations seront progressivement mises à la disposition du réseau.

Introduction méthodologique : les leviers de l'optimisation, Arnaud LE LAN, SCET

Les aménageurs s'inscrivent dans une filière économique qui implique en amont les initiateurs des opérations d'aménagement (Cf. schéma). Les leviers d'optimisation du bilan d'aménagement relèvent ainsi à la fois des différents stades « techniques » de l'aménagement et des choix amont de la maîtrise d'ouvrage de l'opération. L'optimisation du bilan nécessite donc :

1. d'identifier les pistes d'amélioration des processus de projet (modes de faire, démarches opérationnelles intégrées) ;
2. de mener une analyse financière globale (retour sur investissement) et par poste comptable du bilan.

Décomposer les opérations d'aménagement en différentes phases permet d'appliquer une grille d'analyse systémique des risques et des leviers associés à chaque étape de l'opération, à chaque étape de création de valeur. La chaîne de production d'une opération d'aménagement est également une chaîne de valeur avec des risques à chaque étape, un TRI interne à l'opération et des externalités positives sur un territoire élargi. (cf. bonnes pratiques).

ZAC de La Courrouze (Rennes), Marc DARTIGALONGUE, Chef de projet, SEM Territoires et développement

Cette opération de requalification urbaine (115 ha) a un budget d'aménagement de 170 M€, dont 10 M€ de subventions d'équilibre. Les équipements publics réalisés par la collectivité (hors bilan) s'élèvent à 20 M€.

Trois leviers d'optimisation du bilan ont été mis en œuvre sur cette opération :

1. la valorisation de l'existant : considérer l'ensemble du site comme une ressource ;
2. la pluri-fonctionnalité des ouvrages ;
3. l'optimisation des coûts de l'opération à l'échelle des sous-secteurs.

La valorisation de l'existant a notamment porté sur le sol. Les déblais / remblais sont gérés de manière équilibrée à l'échelle de l'opération (aménagement seul, hors promotion), voire des sous-secteurs d'opération. Les produits de démolition sont utilisés en chaussée. L'économie d'un traitement sur place et d'un recyclage des 15 000 m³ de terrains pollués par rapport à une évacuation vers des centres de traitement spécialisés est estimée à 3 à 4 M€. En matière de bâti existant, la SEM a adopté une stratégie d'occupation à l'état de friche d'une halle de 1600 m² pour la mettre en valeur après une réhabilitation a minima (événementiel).

La pluri-fonctionnalité des ouvrages s'est tout d'abord, concrétisée lors de la gestion de la pollution (hydrocarbures) par un merlon de déblais pollués conçu comme un mur anti-bruit et un parc paysager (réduction des coûts de dépollution). De plus, la gestion de l'ensemble des eaux pluviales est effectuée sur les espaces publics en surface (et non à la parcelle) au moyen d'une topographie spécifique. Les espaces publics étendus et végétalisés, associés à des îlots très denses, contribuent à l'optimisation du bilan. Enfin, sur le secteur en bordure de rocade, un parking silo de 3 niveaux a été conçu comme mur anti-bruit pour les espaces résidentiels et tertiaires attenants. La commercialisation du programme de bureaux associé au parking s'est néanmoins avérée difficile (volume à écouler).

Le 3^{ème} levier est d'optimiser les coûts de l'opération à l'échelle de chacun des 11 sous-secteurs (5 ha env.). Le séquençage îlot par îlot permet un travail en atelier avec différents acteurs (promoteurs, bailleurs, ...). Ceci facilite le respect des objectifs programmatiques, la mixité sociale et fonctionnelle. Les sous-bilans optimisés par secteur contribuent à maîtriser le bilan dans sa durée.

ZAC de Manufacture Plaine Achille (S^t Etienne), Stéphane Quadrio, Directeur de l'aménagement, EPASE

Cette opération de requalification et renouvellement urbains (100 ha) a un budget d'aménagement de 100 M€, dont 40 M€ de subventions d'équilibre. La ZAC permet de contractualiser sur une programmation d'équipements publics très ambitieuse qui auraient pu être réalisés hors bilan d'aménagement. En termes de marché, Saint Etienne est une agglomération en zone très détendue. La concurrence forte du marché de l'ancien pèse sur le bilan d'aménagement.

Trois leviers d'optimisation économiques ont été mis en œuvre sur cette opération :

1. la valorisation du bâti et la requalification d'équipements publics existants ;
2. optimiser les coûts de travaux en adoptant une vision dynamique du bilan (recettes, dépenses) ;
3. travailler en collaboration/partenariat avec les différents acteurs de la filière.

La valorisation de l'existant s'est d'abord traduite par un allongement du temps de maturation du projet. Cette phase d'étude a conduit à identifier précisément les éléments à conserver et les modalités de mise en valeur à travers la transformation du site (parking devenu un parc public en conservant la couche de portance existante et en apportant une couche de terre engazonnée en vue d'accueillir la grande foire annuelle, ancienne manufacture réhabilitée en pépinière d'entreprises de la Cité du Design, ...). Le surcoût en ingénierie a des retombées positives « en dur » sur les coûts d'aménagement.

Les coûts de travaux sont optimisés tout en répondant à l'objectif de montrer d'emblée la réouverture de cet ancien site militaire proche du centre-ville. Les interventions sur les espaces publics ont donc été conçues en plusieurs phases sur l'ensemble du site, selon une logique de

revoyure et d'adaptation des premiers aménagements réalisés aux usages effectifs. Une place a fait l'objet d'une 1^{ère} tranche de travaux pour la Biennale du Design. Les cheminements et les emplacements ensoleillés issus des usagers sont aménagés au cours d'une 2nde tranche.

De plus, les matériaux industriels (pavés béton, ...) sont privilégiés car faciles à mettre en œuvre, à acheter, à produire, à maintenir en état par les services techniques gestionnaires (coût moyen des espaces publics 50 à 60 € / m² sur la 1^{ère} phase de travaux ; sur la place Carnot, plus qualitative dans un secteur commerçant, le coût final des 2 phases s'établit à 120 € / m²).

Les modalités contractuelles s'engageant sur la longue durée et le mode de travail moins séquencé, plus négocié que hiérarchique, sont deux facteurs-clés d'optimisation des coûts de travaux. Contractuellement, la maîtrise d'œuvre bénéficie d'un accord-cadre d'étude de faisabilité, de programmation, de conception des espaces publics. Elle amortit ainsi le travail d'ingénierie et contribue à optimiser le coût total des travaux (pas rémunérée au pourcentage). Un marché de travaux à bordereau de prix unitaire et à bons de commande a été lancé pour 13 ha d'espaces publics sur 3 ans (volume de travaux et un plan de charge garantis). Le marché à bon de commande permet de mobiliser les entreprises sur une approche fine des plans d'exécution en vue de maîtriser les coûts des travaux (- 15 %). Une piste d'amélioration serait d'associer plus en amont, l'aménageur à la réflexion de collectivité (programmation), d'une part, et le promoteur à la démarche de l'aménageur, d'autre part.

ZAC du Bac d'Asnières (Clichy-la-Garenne), Agnès FAUQUEMBERGUE, Chef de projet, SEM 92

L'optimisation du montant des recettes de charges foncières du bilan de cette opération de renouvellement urbain (20 ha) s'appuie notamment sur un processus de consultation des promoteurs.

La commercialisation des charges foncières s'est effectuée selon une approche différenciée. Les lots destinés au logement privé sont cédés par mise en concurrence des promoteurs. Pour les lots de logements sociaux, les discussions ont été organisées dans un souci de cohérence avec les bailleurs intervenants sur un autre programme en cours sur la commune (Entrée de ville – dossier PNRQAD - ANRU), soit en gré à gré avec charges foncières fixées pour les opérations les plus complexes et difficiles à réaliser (parcelles exigües le long de voies ferrées), soit par leur mise en concurrence.

Dans le cadre des consultations, l'offre financière de charge foncière est mise en regard de la qualité du montage opérationnel, de l'adéquation du programme et des engagements environnementaux. Dans le cadre des consultations réalisées auprès des bailleurs, l'engagement de relogement est inscrit comme un critère de sélection compte tenu de l'importance de la problématique de relogement sur cette opération. Une concertation avec la collectivité tout au long de la procédure de consultation permet de prendre en compte de ses attentes.

Le règlement de consultation est une pièce déterminante pour l'analyse des offres (critères de sélection du promoteur), car il précise les éléments à remettre par les opérateurs pour une analyse comparée homogène. Des premières discussions avec quelques opérateurs ont permis d'adapter préalablement le dossier de la consultation (1 ½ mois pour la remise des offres). Parmi les 6 offres retenues, 3 ont fait l'objet d'une demande d'approfondissement. Dans le cadre des négociations, une clause d'intéressement a été introduite et formalisée dans la promesse de vente.

Cette démarche aménageur – promoteurs s'effectue au bénéfice d'un programme le plus adapté au marché. La mise en concurrence a permis d'obtenir les charges foncières des logements libres supérieures de 30 % à celles du bilan prévisionnel d'aménagement, et ce sans privilégier l'offre financière la plus avantageuse. Par rapport à une contractualisation promoteur

comprenant souvent une clause d'exclusivité, l'aménageur travaille ici avec un réseau élargi de promoteurs sur la base de pièces qui attestent de leur solidité. Par ailleurs, le formalisme permet de garantir la traçabilité des échanges. Cette mise en concurrence permet une meilleure appréhension des risques pris par les opérateurs, l'adoption de mesures minimisant les risques par les opérateurs et une transparence accrue entre parties prenantes (aménageur, CL, promoteurs) avec un travail à bilan ouvert. Les difficultés ont porté sur le cadrage dans le temps (3 ans, dont 1 année électorale).

Synthèse des échanges

Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer

Le positionnement des aménageurs et leurs métiers évoluent vers **un modèle économique de moins en moins séquentiel** dans la perspective d'arriver à des bilans gagnants-gagnants. Les intervenants et la salle ont mis en avant deux points :

1. L'aménageur n'est pas uniquement un « outil technique foncier », pour reprendre une expression d'un participant, il agit avec la collectivité dans un cadre contractuel ou en concertation avec elle et accompagne les acteurs du territoire en aval de la chaîne de valeur. L'aménageur privé comme public apporte une expertise sur le marché, donnant les bons équilibres en termes de recettes d'aménagement, et une pertinence dans l'adéquation avec le marché. Dans ses relations avec la collectivité, ce dialogue fructueux permet à la collectivité de s'assurer de la fiabilité économique du bilan, avant d'aboutir au traité de concession. Cependant, la mise en concurrence des aménageurs ne permet pas un dialogue amont. S'il existe un engagement contractuel, le constat d'un décalage avec le marché ou une révision de la programmation peut peser sur le bilan de l'aménageur et conduire au bouleversement de l'économie générale du contrat, ce qui nécessite une nouvelle mise en concurrence.

Finalement, même si l'on peut décomposer une opération d'aménagement en étapes cohérentes, selon un schéma séquencé, en réalité l'action de l'aménageur développe des itérations successives entre les objectifs de l'aménagement, la connaissance des marchés locaux, les équilibres financiers et l'intervention des opérateurs constructeurs.

2. les modes de travail « négociés » existants / à trouver entre les acteurs privés et publics de la filière des opérations d'aménagement.

Les leviers d'optimisation des bilans d'aménagement relèvent d'approches de plus en plus partenariales entre :

- en amont, les propriétaires fonciers qui peuvent être à l'initiative ou répondre à la volonté politique de mise en œuvre de projets d'aménagement ;
- les aménageurs (Cf. les variables d'optimisation) ;
- la collectivité locale qui intervient au niveau des droits à construire et/ou comme porteur d'un projet d'aménagement (programmation, équipements publics de superstructure, subventions d'équilibre, fiscalité – évoquée *indirectement* –, maîtrise foncière, ...) ;
- la maîtrise d'œuvre de l'opération d'aménagement, qui peut être intéressée contractuellement à la réduction des coûts d'aménagement ;
- les entreprises de travaux. La contractualisation de l'aménageur sur un volume de travaux et un plan de charge permettrait des économies d'échelle et une baisse des prix (levier mobilisable selon le contexte local et la nature des opérations) ;
- les promoteurs, les bailleurs sociaux. Une implication en amont de la démarche permet, d'une part, d'optimiser les recettes de charges foncières de l'aménageur (consultation des promoteurs) et, d'autre part, de limiter des dépenses inutiles en matière de coûts de construction de l'opération et de coûts des VRD intérieures (eaux pluviales, cheminements

- doux à l'intérieur des parcelles). La baisse des coûts peut être significative ;
- à l'aval, les ménages (logements) et les entreprises (locaux).

La mutation du modèle économique fait évoluer l'organisation de la chaîne de valeur. Un déroulement opérationnel de moins en moins « descendant » apporte des échanges de savoir-faire amont-aval et permet la prise en compte des contraintes, voire l'optimisation des bilans, d'au moins 2 acteurs partenaires.

La méthode présentée par la SCET amorce **l'analyse des risques et des leviers aux mains des différents acteurs de l'opération d'aménagement**. Elle met en avant 6 critères relatifs (1) aux axes stratégiques du projet et la contribution socio-économique de l'opération d'aménagement, (2) à la programmation en adéquation avec la solvabilité du marché, (3) à l'évaluation du marché, la solvabilité des destinataires finaux, (4) au calibrage des coûts (infrastructures, équipements), (5) à la maîtrise du foncier, (6) à la mise en place d'une organisation de projet amont, des modes de validation (reporting), et l'environnement juridique guidant l'action.

Toutefois, **l'optimisation des bilans d'aménagement est nécessairement dynamique**, au regard de la durée des opérations notamment. L'optimisation recettes / dépenses se double de la gestion de la trésorerie dans le temps. L'une des difficultés est de gérer les évolutions du bilan sur le temps de l'opération. Il faut mettre en avant le coût du temps : quand une opération est bloquée, l'aménageur assume des coûts (foncier, ...). La méthode gagnerait à couvrir l'ensemble des acteurs de l'amont à l'aval, en s'appliquant tant à l'aménagement d'initiative privée que publique.

Le bilan d'aménagement relève également de **leviers techniques d'optimisation (recettes et dépenses)**. Les opérations présentées et les échanges ont notamment mis en avant 6 variables d'ajustement :

1. des techniques d'aménagement moins onéreuses (équilibre des remblais/ déblais, matériaux, ...) ;
2. afin de maîtriser les coûts de travaux dans la durée, le processus opérationnel est organisé selon :
 - o un **phasage spatial**, à l'échelle de sous-secteurs,
 - o un **phasage temporel**, par interventions successives sur un site étendu ;
3. **la pluri-fonctionnalité des ouvrages** permet de réduire les coûts de travaux tout en mobilisant les marges de manœuvre en ingénierie (internes et prestataires), en montage de partenariats complexes (parking silo & protection acoustique, traitement de la pollution & merlon anti-bruit, espaces verts & gestion des eaux pluviales,...) ;
4. **la valorisation de l'existant (bâti, équipements, végétation,...)** au cours des opérations de requalification urbaine ou de renouvellement urbain qui s'appuie nécessairement sur une ingénierie renforcée ;
5. des **modalités de contractualisation avec les promoteurs et les bailleurs adaptées** au degré de complexité du lot : mise en concurrence et/ou consultation de gré à gré ;
6. la durée, le calendrier des opérations et la flexibilité de leur contenu.

Les points de blocage et difficultés récurrentes

L'impératif de flexibilité des contenus de l'opération sur la durée (programmation, équipements publics, ...) et le mode de travail partenarial comme leviers d'optimisation des bilans sont fortement **contraints par le lien contractuel**.

La tendance contractuelle actuelle, en aménagement d'initiative publique notamment, est de renforcer le séquençage de l'opération. En effet, en zone tendue et dense (Ile de France), de plus

en plus de grandes collectivités locales renforcent leur maîtrise d'ouvrage et veulent jouer leur rôle. Ceci pose le problème de la capacité des contrats à évoluer et de la durée des opérations. Dans les marchés publics, la notion « d'évolution substantielle » amène à une nouvelle mise en concurrence alors qu'une opération sur laquelle l'aménageur a travaillé pour faire évoluer la programmation peut être optimisée. Dit autrement, le travail d'optimisation mené par l'aménageur risque d'ouvrir sur une nouvelle mise en concurrence, au risque pour lui de ne pas bénéficier de l'ingénierie d'optimisation investie.

Le séquençage et la contractualisation « très cadrée » associée incitent à développer les petites opérations moins complexes et plus ramassées dans le temps sur lesquels les leviers d'optimisation pourront être activés, à côté des opérations classiques sur une durée longue. Il faut en mesurer les implications sur le bilan.

Les pistes d'amélioration et propositions d'évolution

- En matière de commercialisation de charges foncières, l'opérateur est libre de recourir à une procédure de consultation ou non. En conséquence et en fonction des caractéristiques de l'opération, il peut combiner consultation formalisée et vente de gré à gré. Faire précéder une consultation formalisée par des échanges nourris avec les promoteurs intéressés peut permettre d'améliorer les dossiers de consultation en s'appuyant sur l'ingénierie de l'acteur en aval (ex. promoteur).

- **Le couplage de modalités contractuelles laissant une marge d'évolution et d'un suivi de la part du donneur d'ordre** pour équilibrer les risques pris par chaque partie. Par exemple, la mise en concurrence des entreprises de travaux au stade de l'avant-projet avancé et non du DCE, selon un marché à bons de commande, nécessite une ingénierie de suivi forte des chargés d'opération : il est aisé d'ajouter des éléments au programme, mais il est impératif de gérer le marché dans le temps pour ne pas avoir un secteur orphelin.

- **les moyens d'intéresser la maîtrise d'œuvre à l'optimisation des coûts de travaux.** Avant, seule une approche coercitive était adoptée au travers de sanction en cas de dépassement des objectifs de coûts. La salle témoigne de tentatives peu probantes. Ceci ne permet pas d'optimisation gagnant-gagnant. Les dispositions incitatives efficaces restent à trouver.

Les questions/pistes de travail et autres exemples à creuser

- **à quel moment** du processus, doit-on **engager le chiffrage et l'optimisation ?** En s'appuyant sur **quels outils ? Quelles marges de manœuvre pour mieux rémunérer l'ingénierie d'optimisation du bilan ?**

Les pratiques décrites par les bureaux d'études de la salle diffèrent. Les uns préconisent d'engager le chiffrage au démarrage avec des ratios de coûts (qui serviront de coûts de référence et permettront de chiffrer les gains de l'optimisation). Les autres préconisent d'engager le chiffrage et l'optimisation du bilan après le travail de l'architecte (Adéquation), également sur la base d'un premier chiffrage au ratio.

- **Le chiffrage des économies réalisées** grâce à ces modalités partenariales « plus fluides », à des modes de travail interne ou des techniques alternatifs n'est pas systématiquement mené. Il est difficile d'appréhender dans quelle mesure ils font levier sur les recettes ou sur les dépenses. Certaines actions pilotes reposent en partie sur une prise de risques : un cadrage financier précis est impossible par manque de référence à des actions analogues ou à des ratios.

La demande de transparence de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis des aménageurs invite à rendre compte de la manière dont ses marges de manœuvre issues de l'optimisation sont réutilisées (baisse du prix de sortie, qualité des aménagements,...). Avec quels outils de reporting ? Selon quelles modalités pratiques pour conserver une flexibilité du bilan ?

- Autres exemples à creuser :

- les leviers d'optimisation mis en œuvre par les aménageurs privés,
- Les associations foncières de propriétaires constituent un outil alternatif à la maîtrise foncière,
- le PUP comme mode conventionnel de financement des équipements publics induits par la mise en œuvre de projets d'aménagement.

GT1

Mutations du modèle économique de l'aménagement

30 juin
2015

L'optimisation du bilan d'aménagement :
Les stratégies pour réduire les coûts
et les risques au portage foncier

Construction d'une approche intégrée du projet urbain
Arnaud Le Lan, SCET

La ZAC "Les rives de la Borhie", Ostwald / EuroMétropole de Strasbourg
Emmanuel Weibel, CM-CIC aménagement

La ZAC de la Pièce du jeu, à Guignes (Seine et Marne)
Rémi Roché, LOTICIS, président du SNAL Picardie

www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs
reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

GT 1 " Mutations du modèle économique de l'aménagement "

Séance 2 : L'optimisation du bilan d'aménagement (suites) les stratégies pour réduire les coûts et les risques liés au portage foncier 30 juin 2015, 13h30-17h30

Problématique de la séance et programme, par Anne Blondeau (SEM 92/ FEDEPL) et Yann Le Corfec (SNAL)

Cette séance 2 prolonge la séance précédente dédiée à l'optimisation du bilan d'aménagement en développant les leviers et les obstacles rencontrés par les aménageurs privés et les stratégies de portage foncier, impliquant notamment des démarches partenariales public-privé.

Lors des Rencontres de l'aménagement opérationnel du 12 février 2015, le portage foncier est en effet ressorti comme l'une des clés d'évolution du modèle économique actuel de l'aménagement.

Structurée en une plénière suivie de 2 sous-groupes de travail, cette séance vise à faire émerger des propositions et des bonnes pratiques afin de mieux répartir la création de valeur associée au foncier en lien avec les risques pris, de renforcer le travail avec les propriétaires fonciers et de lever les blocages à la mobilisation du foncier vivant (avec du bâti, des occupants, des entreprises en activité).

Résumé des présentations

Construction d'une approche intégrée du projet urbain, Arnaud Le LAN, SCET

La complexification des processus et des outils de l'aménagement, le contexte contraint et la multiplication des attentes de la société ont conduit à faire évoluer le rôle et le positionnement de l'aménageur. La présentation de la SCET contribue à formaliser progressivement le modèle économique de l'aménagement actuellement en mutation. Le travail est en cours.

Les enjeux de l'optimisation sont de 3 ordres : le retour de la solvabilité des ménages, l'ouverture aux partenariats, en particulier public-privé, ainsi que la transparence des aménageurs vis-à-vis des destinataires finaux et des mandants publics. L'optimisation des bilans des opérations consiste en particulier à :

1. Engager, monter, conduire des opérations financièrement soutenables au regard des ressources des collectivités locales, les flux de financement dans l'économie et des marchés ;
2. Déboucher sur une offre de produits-logements en adéquation avec les besoins et la solvabilité des ménages ;
3. Mettre en place des solutions techniques et fonctionnelles positives pour l'environnement, efficaces en termes d'investissement et de charges récurrentes de gestion.

Disposer collectivement d'une grille d'analyse dynamique des bilans d'opération permettrait d'identifier les leviers d'optimisation à activer aux différents temps de l'opération d'aménagement de l'amont à l'aval. Les points d'entrée de l'analyse du bilan et son optimisation sont notamment le programme, le calendrier, la faisabilité économique avec un montant estimatif des travaux, l'appréciation et la gestion des risques du montage juridique, en particulier en cas de montages hybrides public-privé.

Pour être en capacité de construire et d'alimenter la grille, il serait nécessaire que les membres du réseau fassent remonter les informations caractéristiques des opérations, les problématiques opérationnelles rencontrées et les ratios-clés de coûts, leurs expériences de co-production public-privé et de gestion des risques associée. Les comparaisons économiques se référeraient ainsi aux différents contextes.

La ZAC "Les rives de la Borhie", à Ostwald (EuroMétropole de Strasbourg), par Emmanuel Weibel, Directeur de la région Alsace, CM-CIC aménagement

La ZAC « Les rives de la Borhie » est réalisée par CIC aménagement - filiale du Crédit mutuel - en co-aménagement avec Nexity Foncier Conseil. Cette opération en extension urbaine de 120 à 130 000 m² de surface de plancher (SDP) porte sur un périmètre de 50 ha, dont 17 ha urbanisables, situé en zone inondable en totalité (avec un risque d'inondation par submersion sur la partie nord). Le projet est desservi par 2 arrêts de tramway existant avant le démarrage de l'opération.

Le projet est implanté à Ostwald, commune de la 1^{ère} couronne de Strasbourg, de 12 000 habitants. Il s'agit de l'un des plus gros réservoirs fonciers de l'agglomération de Strasbourg. La ZAC des Rives de la Borhie est la 2^{ème} plus grosse opération d'aménagement de l'agglomération ; la 1^{ère} étant réalisée par la SEM in-house, suivant un projet de 300 000 m² de SDP sur 25 ans.

L'enjeu opérationnel majeur de l'aménageur consiste à trouver des solutions pour stocker l'eau (pluviale et d'assainissement). La technique est celle d'aménager une île et une dépression qui a un fonctionnement équivalent à une noue. Elle est à sec 98 % du temps, mais le site présente un risque lors des épisodes orageux. Les 33 ha restants sont destinés à la culture extensive. Une fois l'île créée, il est prévu de rendre le site à la nature, avec l'appui d'un cabinet paysagiste : en 6 mois, à partir du terrain vague, il y a reconstitution d'une forêt naturelle. Autour des habitations, le traitement végétal est différencié.

La programmation résidentielle et en locaux professionnels a été fortement définie par Strasbourg EuroMétropole :

- 1^{ère} tranche : îlot E, au sud-ouest du site (en continuité du bâti existant),
- 2^{ème} tranche : îlot G central entouré d'une « noue » de grande dimension,
- 3^{ème} tranche : îlot mixte,
- 4^{ème} tranche : îlot de transition au nord-est du site,
- 5^{ème} tranche : obtenu après concours, comportant notamment 20 % de logement locatifs aidés et 10 % accession sociale à la propriété. Le cahier des charges prévoit une opération en auto-promotion.

La programmation des équipements comprend : une crèche, un groupe scolaire de 12 classes, une bibliothèque attenante, la création de nouveaux jardins familiaux complétant en raison de l'existence de jardins familiaux, des aires de jeux et de promenades et, sur la tranche 3 uniquement, des commerces et services.

Les 6 leviers d'optimisation de l'opération et de son bilan sont mobilisés par CIC aménagement :

Levier 1 : phasage de l'opération et trésorerie

Sur la 1^{ère} tranche (îlot E), l'aménageur bénéficie de la plus forte maîtrise foncière par la collectivité. Ceci a permis des acquisitions foncières rapides et un démarrage rapide de l'opération.

L'avantage de cette 1^{ère} phase est que la marge opérationnelle de 13 % a donné une trésorerie positive de 3 millions €. Cette trésorerie permet de financer les travaux d'infrastructures le long de l'île et de financer 1,5 millions € pour l'école. Pour l'instant, l'aménageur ne supporte pas de frais de portage.

Levier 2 : planning d'opération avec un démarrage rapide

Strasbourg EuroMétropole a créé la ZAC en 2009, d'une durée de 15 ans. Le traité de concession d'aménagement a été signé en janvier 2011 et dès septembre 2012, les travaux de viabilisation et

d'aménagement de l'îlot E situé au sud de l'étang du Bohrie ont démarré. Les 1^{ers} logements ont été livrés en avril 2014.

Levier 3 : les acquisitions foncières

Sur la 1^{ère} tranche, 70 % du foncier appartenait à la collectivité. Néanmoins, les 30 % de foncier restant sont extrêmement mités et découpés en lanière.

Les négociations foncières ont démarré sur la base du bilan d'opération. Les accords amiables ont permis d'aboutir rapidement. Ainsi, 25 % des terrains ont été acquis par procédure amiable. C'est essentiel. Le maintien du contact permanent avec les propriétaires évite les contentieux. Les solutions d'achat proposées par l'aménageur sont correctes de 5 à 6 % supérieures par rapport au marché.

Le droit de préemption a été délégué en même temps que la concession. En 40 ans, c'est la 1^{ère} expropriation que le CM-CIC mène à terme. La DUP lancée par Strasbourg Métropole a ensuite été transférée à l'aménageur. En termes de montage de l'expropriation, l'aménageur a scindé les enquêtes parcellaires pour éviter d'avoir des portages fonciers trop importants.

Le foncier a été acheté à 40 € /m² à la collectivité locale, revendu 210 €/ m² de SP. Le foncier rendu à la nature a été acquis à 5 € /m² à la collectivité (argumentation nécessaire). À terme la ZAC produit 1 500 logements, au prix de sortie de 3.200 € TTC/m² (en zone B1).

Levier 4 : la contractualisation avec le maître d'œuvre et les entreprises

Pour CIC aménagement, il est important de bien rémunérer le maître d'œuvre (7 % à 8 %). Ce dernier contribue à la recherche d'optimisation.

Pour la totalité de l'opération, 11 M€ de travaux divers étaient prévus. Aujourd'hui, à l'issue des appels d'offre, le bilan est de 9,5 M€ de coûts de travaux. Les appels d'offre portent sur l'ensemble de la ZAC avec une 1^{ère} tranche ferme et les 4 suivantes optionnelles. Elles s'affermissent au fur et à mesure des besoins et de la faisabilité de l'opération (par secteur) au regard de l'évolution du droit de l'environnement (protection des espèces, loi sur l'eau).

Levier 5 : la commercialisation des charges foncières aux promoteurs

La réalisation de la tranche 1 (300 logements, dont 77 LS, 12 en accession sociale, 234 en accession privée) a duré moins de 6 mois entre la notification réglementaire des offres aux promoteurs (en déc. 2013) et la livraison des logements en avril 2014. Le stock à la vente est de 50 logements (juin 2015).

En termes de contractualisation suite à l'appel d'offres, le choix des promoteurs a associé les collectivités d'Ostwald et de Strasbourg Eurométropole. Ensuite, l'aménageur a conseillé d'organiser un concours d'architectes. Il s'agissait d'un concours d'architectes rémunéré dans le but de disposer de 3 offres sérieuses.

Les promoteurs ont participé à la sélection des maîtres d'œuvre. Leur retour d'expérience est que le tandem promoteurs-architectes doit fonctionner pour permettre de réduire les coûts. L'aménageur refuse l'architecte imposé au promoteur.

Levier 6 : la gestion du stationnement en parking silo mutualisé

Sur la tranche 2 (île centrale), l'une des contraintes de l'opération est de gérer au mieux le stationnement. Du fait du caractère inondable, pour tout le site de la ZAC sauf l'îlot E, une obligation de maintien de la continuité hydraulique empêche de faire des parkings souterrains. L'aménageur a trouvé des solutions de parking-silo à voiture et de parkings semi-enterrés.

La difficulté du parking-silo est qu'il est souvent mal intégré architecturalement. De plus, économiquement, il y a des exemples locaux de silos avec des places hors de prix. Le risque à terme pour l'aménageur était de supporter le portage foncier et financier de la totalité du silo.

Pour lever ce frein, l'aménageur a passé un marché de conception-réalisation de la totalité de l'île (tranche 2) y compris le parking-silo. Il a imposé une réponse par groupement promoteur / bailleurs

et demandé une proposition de phasage de la réalisation de la tranche 2.

Le marché a été remporté par Bouygues immobilier, un bailleur et un cabinet d'architectes. L'architecte a conçu un parking silo en structure bois. Le démarrage de la construction est prévu en 2016. L'implantation du parking silo n'était pas arrêtée sur le plan : l'aménageur a indiqué attendre une proposition du groupement promoteur-bailleur. Ceci évite à l'aménageur de réaliser le parking-silo puis de le revendre aux promoteurs en le découpant en tranche.

Chiffres du bilan des rives de la Borhie :

- chiffre d'affaires = 40 millions €
- coût de travaux = 10 M€, soit 400 000 à 600 000 €/ha
- urbaniste et maître d'œuvre doivent travailler de concert.
- espace verts = 1,5 M€
- frais de gestion & de commercialisation : 10 %
- frais de portage foncier
- Le réseau de chaleur est développé avec une filiale suisse qui se rémunère uniquement sur la borne de chaleur. Il est mis en place avec des systèmes de pompes à chaleur.
- aucune subvention d'équilibre de la collectivité

La ZAC de la Pièce du jeu, à Guignes (Seine et Marne), par Rémi Roché, LOTICIS, président du SNAL Picardie

La ZAC de la Pièce du jeu est un quartier de 14 ha en extension urbaine, organisé autour d'un parc espace de vie. L'opération située à Guignes, bourg de 3500 habitants, près de Melun et d'EuroDisney, est en cours ; la 1^{ère} tranche est achevée. La concession a été obtenue par Loticis à l'issue d'une mise en concurrence.

La programmation comprend 321 logements, dont 60 logements sociaux, la rénovation du groupe scolaire vétuste et la création d'un parc et d'une bibliothèque. Dans ce secteur, 80 % de la demande porte sur la maison individuelle. Des maisons individuelles de tailles variées ont été programmées, selon une densité de 30 lgt /ha, sur des lots de 200 m² à des lots plus aérés.

L'enjeu bilanciel majeur est de proposer un prix de vente inférieur à 3.000 € TTC / m² habitable, pour que ce positionnement par le prix fasse venir des familles actives dans une commune rurale offrant des commerces mais non desservie par le train (gare à 3 Km).

La commercialisation des charges foncières est contrainte par un secteur PTZ en B2 pour l'accession et B1 pour le locatif.

L'optimisation du bilan de l'opération

Sur cette opération, trois contraintes économiques pénalisent le bilan et obligent à l'optimisation :

1. Le foncier, acquis par Loticis suivant l'estimation des Domaines à 43 €/m², est cher pour un territoire rural (23 €/m² à Melun, ZAC de la Plaine de Montaigne) ;
2. La programmation de 20 % de logements sociaux à charge foncière faible, qui génèrent une péréquation importante sur le reste de l'opération ;
3. le montant des **participations aux équipements publics** s'élève à 7.300 €/lgt, soit l'équivalent d'une taxe d'aménagement majorée à 15 % (renforcement du réseau d'assainissement, cession du terrain d'assiette du groupe scolaire par la commune à l'euro symbolique). Les équipements publics couvrent 2,5 ha environ.

Techniquement, les terrains en Brie étant très imperméables, le dossier loi sur l'eau a conclu à zéro rejet dans les réseaux communaux.

L'optimisation économique s'est faite en début d'opération – au moyen classique du plan masse et de maisons individuelles groupées et non mitoyennes – puis **en cours d'opération, avec :**

- **une révision de la programmation** suite à des difficultés de commercialisation de la 1^{ère} tranche sur l'accession et auprès des bailleurs sociaux ;
- **un partenariat renforcé avec le 2nd promoteur**, suite au retrait de l'opération du 1^{er} promoteur.

L'optimisation de la programmation s'est traduite par le remplacement dans la 2nde tranche de 44 maisons individuelles en VEFA par des lots à bâtir. Ce levier a permis de débloquer l'opération. **Le lot à bâtir est un bon outil pour obtenir du logement abordable et équilibrer les bilans d'opération d'aménagement. Il est plus compétitif que la VEFA.** Alors qu'en promotion l'aménageur peut maîtriser la dimension architecturale à travers le cahier des charges, l'aménageur proposant des terrains à bâtir travaille avec les constructeurs afin de garantir une certaine qualité.

Le partenariat renforcé avec le promoteur a permis de débloquer la commercialisation des charges foncières. Suite au retrait du 1^{er} promoteur, Nexity a repris aux mêmes conditions les charges foncières de la 1^{ère} phase et abandonné les maisons en VEFA de la 2^{ème} tranche. Le prix final acquéreur est de 260 000 € TTC pour une maison construite sur un lot libre, alors qu'en VEFA le prix aurait été de 320 000 € TTC.

- La restructuration du plan masse a conduit à baisser la taille des lots libres entre 2011 et 2015. Plus de densité constitue un levier d'équilibrage du bilan de l'aménageur.
- La réalisation des 60 logements locatifs sociaux en VEFA a été confiée au promoteur afin de mieux rentabiliser le programme. Son intérêt est qu'une part significative du chiffre d'affaires est assurée sans pré-commercialisation et que les frais de commercialisation sont réduits.
- Les conditions de réussite du promoteur sur une opération en secteur rural, à la commercialisation contrainte par la solvabilité des ménages sont :
 - la réduction de la taille de l'opération de promotion.
 - la diversification des bailleurs partenaires : I3F et OPH 77. En zone B2, les bailleurs ne sont pas très preneurs : 20 logements ont été réalisés par l'OPA77 et le reste par I3F.
 - La transformation de logements de l'accession pure en PSLA, commercialisés à 2.400 € TTC (TVA à 5,5%) le m², en s'appuyant sur un nouveau partenaire COOPIMMO (Coopérative HLM spécialisée en vente PSLA),
 - la construction en ossature bois, qui réduit le prix de sortie entre 2.700 et 2.800 € TTC (TVA à 20%) le m².
 - La réduction de la surface des logements collectifs en VEFA d'un tiers et l'augmentation proportionnelle du nombre de logements (de 30 à 44 logements). Un travail étroit avec l'architecte et les bailleurs a permis d'aboutir à l'optimisation.

Synthèse des échanges

Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer

Les mutations en cours du modèle économique de l'aménagement invitent à éclairer la contribution des partenariats public-privé à l'optimisation, ainsi que les réponses apportées par les aménageurs privés ou publics pour optimiser les bilans. Les professionnels de l'aménagement sont à même de faire émerger les modèles public-privé, de les partager et de construire de nouveaux modes de faire qui permettent ces partenariats. Si la nécessité de connaître les leviers d'optimisation des opérations d'initiative publique ou privée est partagée, le besoin de formaliser le modèle économique de l'aménagement a été questionné. L'enjeu de la construction et du partage d'une grille d'optimisation du bilan est d'être en capacité de quantifier les leviers opérationnels, de les optimiser et d'indiquer la référence par rapport à laquelle

s'effectue l'optimisation, selon une méthodologie reproductible. Par exemple, la stratégie d'achat en prix unitaire ou celle en prix global et forfaitaire influe sur l'optimisation des bilans. Beaucoup d'opérateurs fonctionnent avec des DQE (Détail Quantitatif Estimatif) : les entreprises se sont organisées pour répondre aux marchés à prix forfaitaire. Les maîtres d'ouvrage pensent que le prix forfaitaire est un moyen de maîtriser les prix ; mais en fait les opérateurs se sont organisés. La salle indique que la tendance actuelle est de sortir du prix forfaitaire pour revenir à un prix unitaire.

Les modalités de concession des 2 ZAC aux aménageurs privés ont pris la forme d'une mise en concurrence d'aménageurs ou de groupements d'aménageurs. Sur la ZAC de la Borhie, le groupement CIC-Nexity s'est constitué en SAS dès la réponse au marché. A cet égard, JL Fournier de Bordeaux Métropole indique qu'au sein des métropoles, il est utile de s'interroger sur des montages « réflexes » qui ne permettent pas d'optimisation. Le retour d'expérience de l'opération des bassins à flots avec des partenariats selon une approche d'urbanisme de projet, d'urbanisme négocié montre qu'une coproduction public-privé existe (opération présentée en GT 2, Cf. diaporama disponible sur Alfresco).

Plusieurs **modalités de co-production public-privé favorisant les optimisations** ont été présentées.

En amont de l'opération, un PLU peu contraignant mais un programme fixé par la maîtrise d'ouvrage a donné la capacité à l'aménageur d'adapter ses propositions.

Au cours du processus, l'aménageur privé sélectionne en gré à gré les promoteurs en associant étroitement la collectivité locale à la décision. De même, les architectes de promoteurs et leurs projets sont également choisis conjointement par la collectivité et l'aménageur privé. De son côté, l'aménageur a été associé à l'évolution du PLU qui comprend une OAP « allégée ».

Afin de répondre aux besoins de la collectivité qui a connu des conflits de voisinage liés au stationnement sur des opérations antérieures, l'aménageur optimise le stationnement sur le périmètre de la ZAC en créant des parkings-silos, des garages collectifs en bois et en aménageant l'accès en avant ouvert (pas de portail) qui permet 2 places en parking.

Au cours du sous-groupe 1, Pierre Lerche, directeur de l'urbanisme à Dijon, indique que le PLU peut instaurer des secteurs de projet où il n'y a pas de règles. Ceci permet de créer des secteurs d'attente quand le foncier n'est pas maîtrisé. L'urbanisme de projet est possible dans le PLU.

Les échanges ont permis de compléter **les leviers techniques et partenariaux d'optimisation** du bilan par les pratiques mises en œuvre dans le cadre de co-production public-privé.

1. Un démarrage rapide de l'opération est favorisé par un calendrier restreint entre la signature de la concession et le démarrage des travaux de viabilisation et d'aménagement, d'un côté, et une maîtrise foncière publique partielle du périmètre en amont de la création de la ZAC.

Le démarrage de l'opération par une phase bénéficiaire offrant une trésorerie confortable pour poursuivre est un atout. Un point de vigilance ressort néanmoins de la ZAC des rives de la Borhie : la 1^{ère} tranche offrait un nombre de logements trop élevé par rapport au marché de la construction neuve sur lequel interviennent les promoteurs.

2. La stratégie commerciale avec les promoteurs, les bailleurs sociaux ou les constructeurs a été optimisée par :

- Un **partenariat renforcé avec le promoteur, intégrant ses clés de réussite**, peut débloquer des opérations (voir ZAC de la Pièce du jeu). La restructuration du plan masse et l'optimisation de la taille des logements sociaux a notamment permis de commercialiser les logements neufs.

Certains **postes de dépenses du bilan promoteur** qui sont aux recettes des aménageurs apportent des marges d'optimisation. Les plus importantes impactent de 100 € à 200 € les charges foncières. Elles portent sur les VRD intérieures des lots, les infrastructures et les superstructures.

- **Le report du risque d'un parking silo sur les promoteurs avec une adaptation du programme de logements :**

En termes de gestion des risques, la procédure de conception-réalisation des logements et du parking-silo mutualisé a permis à l'aménageur de ne pas supporter le portage foncier et financier de la totalité du silo. L'appel d'offres imposait une réponse par groupement promoteur / bailleurs et demandait une proposition de phasage de la réalisation de cette tranche. L'implantation du parking silo n'était pas arrêtée sur le plan par l'aménageur, une proposition du groupement promoteur-bailleur était attendue. Ceci évite à l'aménageur de réaliser le parking-silo puis de le revendre aux promoteurs en le découpant en tranche. A la commercialisation, la vente des logements inclut la place de parking.

- **Le processus rapide de consultation des promoteurs** choisis sur la base des intentions, **immédiatement suivi par le choix des architectes** est un gain de temps. Le travail en tandem promoteur-architecte inscrit tout de suite l'opération dans une épure économiquement maîtrisée. Il n'y a pas de reprise.

Cette procédure est plus facilement mise en œuvre quand l'aménageur maîtrise la date de cession du foncier. Dans le cas de la ZAC des rives de la Borhie, le faible nombre de propriétaires fonciers a facilité ce processus et l'aménageur a exproprié, mais il aurait suffi qu'un soit bloquant pour ne plus obtenir cette rapidité.

Lors de la consultation des promoteurs, l'aménageur n'a pas fixé de critères de prix de sortie et ni sur la forme architecturale. Le critère portait uniquement sur les volumes de surface plancher à développer. Trois points étaient contraints. Les terrains d'assiette avaient des reculs minimaux à respecter. L'aménageur a proposé des découpages afin que l'implantation solaire soit favorisée. Tout le stationnement est en sous-sol (Zac des rives de la Borhie, 1^{ère} tranche).

- Dans le cas de terrains à bâtir, l'aménageur **travaille avec le constructeur de maisons individuelles** : un programme comprenant de l'individuel groupé représentant un potentiel de vente important facilite un travail partenarial sur la qualité architecturale et la taille des logements notamment.

3. L'évolution de la programmation constitue un levier d'optimisation significatif.

- Réaliser un aménagement répondant aux attentes des nouveaux habitants (parc urbain, circulations douces, groupe scolaire, ...) est un facteur de réussite de la commercialisation.
- Lorsque les aménageurs rencontrent des difficultés de commercialisation, modifier les produits et la programmation est une réponse efficace. L'aménageur doit donc disposer des marges de manœuvre nécessaires pour **basculer du VEFA au terrain à bâtir, se positionner sur le PSLA et/ou restructurer le plan masse.**

En ZAC, lorsque le plan masse est pré-dessiné par la collectivité, l'aménageur peut jouer sur les eaux pluviales pour le restructurer et **l'optimiser par des terrains à bâtir.**

- **Le terrain à bâtir constitue un levier d'optimisation du bilan reconnu** par la salle. Il permet d'équilibrer le bilan financier du fait de son rendement par rapport à la promotion (les charges foncières sont multipliées par 2) et du modèle économique de la construction adossé qui produit des maisons 15% moins cher que la promotion pour l'acquéreur.

En corollaire, pour produire du logement abordable, dès qu'une mixité de formes urbaines est prévue dans la programmation, le logement familial est ciblé par les formes urbaines horizontales. Ceci évite de programmer une typologie de logements familiaux en collectif à un prix de sortie unitaire très cher.

Le terrain à bâtir faciliterait le financement du logement social à charge foncière faible. Certains aménageurs privés préconisent d'inclure quelques lots à bâtir dans les programmes d'aménagement public « On peut arriver avec les procédures adéquates à une bonne qualité architecturale ». Locitis indique que 20 lots à bâtir sur un programme de 300 logements donne une marge financière significative au bilan d'opération.

4. Les modalités d'acquisitions foncières

- une maîtrise foncière importante de la collectivité locale sur une tranche de l'opération, associée à la délégation du droit de préemption et au transfert de la DUP lancée par la collectivité locale au moment de la concession est un facteur d'accélération des acquisitions foncières. La maîtrise foncière partielle justifie le démarrage du projet par ce secteur.

Les points de blocage et difficultés récurrentes

- La réglementation de la construction est plus contrainte sur le logement collectif que sur la maison individuelle.
- La rigidité du mode séquencé de l'aménagement ne favorise pas les réajustements nécessaires en cours d'opération.

Les pistes d'améliorations et propositions d'évolution

Les fonciers en renouvellement urbain amènent à progresser dans 2 domaines :

- **les outils de maîtrise du coût foncier et des risques à mettre en œuvre ;**
- **la faisabilité des opérations en sites occupés ou avec des logements dégradés.**

En renouvellement urbain, l'une des difficultés est d'apprécier les risques liés au droit de délaissement associé à l'expropriation. Le droit de délaissement peut conduire à des acquisitions non nécessaires à la conduite de l'opération. Ceci a alors une incidence sur le bilan en augmentant le montant des acquisitions de bâti ou de foncier à requalifier.

Les acquisitions au prix estimé par les Domaines était défavorable dans le cas de la ZAC de la Pièce du jeu à Guignes. En réponse à des difficultés similaires, la communauté urbaine de Bordeaux expérimente actuellement l'utilisation des données DVF pour que la destination du foncier dans le projet urbain soit notamment prise en compte dans l'évaluation (temporalité de la sollicitation de France Domaine, ...). En renouvellement urbain, le contexte d'acquisitions foncières est sensiblement modifié : la création de nouveaux droits à construire dans le PLU est réduite. Les négociations ne peuvent jouer sur ce levier.

Sur des opérations comportant une part de relogement, sans logement social, la durée d'opération devient un critère important de la faisabilité de l'opération. Le partage d'expérience est souhaitable.

Les 3 inscrits en séance sont Valérie Jamet (La Fabrique Métropolitaine de la CUB), Aurélie Stevenoot, (bailleur social SIA), Agnès Fauquembergue (SEM 92).

Valérie Jamet (La Fabrique Métropolitaine de la CUB) apportera contribution écrite mettant les jalons et les points de blocage des opérations en sites occupés ou avec des logements dégradés mis en relief par rapport à l'opération elle-même.

N.Huu (Bouygues) exposera dans une Fiche Opération le cas de la ZAC de Pompidou à Bois-Colombes (80 expropriés avec du foncier bâti).

Dans le cadre du Sous Groupe de Travail « La fiche d'identité des sols »

Issue de la démarche 500 000 logements, la proposition de création d'une fiche d'identité des sols répond au besoin d'améliorer l'information sur les caractéristiques physiques de biens non ou peu bâtis. Ces préalables d'objectivation pourraient aider à la répartition du risque entre l'acquéreur et le vendeur ainsi que la détermination des prix. Quelles modalités opérationnelles permettraient une mise en œuvre efficace de la fiche d'identité des sols ? Serait-il opportun de la mettre en place ?

Le groupe de travail a fait le constat que les informations relatives au sol, indispensables à l'aménageur, sont à compléter ou approfondir au fur et à mesure que le programme de construction se précise ainsi que le schéma d'organisation spatiale. Sont également soulignés les risques de résolution de la vente si l'aménageur ne peut pas réaliser ce qu'il doit faire. Au-delà des informations préalables à recueillir, se pose la question de la capacité à réaliser des sondages en l'absence d'autorisation d'urbanisme et de libération des terrains. Les grilles de risque dont disposent les aménageurs prennent en compte les dérapages qui proviennent de l'absence d'études préalables, ou de leur niveau insuffisant, sur les données relatives aux sols. D'où la question de l'opportunité d'imposer « des sujets de connaissance » dès les phases préalables d'une opération. Enfin une méthodologie adaptée pour ces sujets de connaissance devrait distinguer :

- un degré de base correspondant à des opérations simples de maisons individuelles,
- un degré intermédiaire pour des opérations dans lesquelles sont démolis ou conservés quelques bâtiments au passé industriel ou aux techniques constructives datées,
- un degré plus élevé. Il s'agit d'opération de grande taille avec risques de multi-pollutions et conduites par des professionnels aguerris.

Le sous-groupe de travail n'a pas vraiment conclu sur les suites à donner et ne s'est pas réuni depuis la séance du 30 juin. Il est donc demandé au comité directeur de se prononcer sur l'opportunité de la poursuite des activités de ce sous-groupe, des objectifs à atteindre et du mode d'organisation à mettre en place.

Dans le cadre du Sous Groupe de Travail « Co-production public-privé et optimisation des coûts et des risques notamment fonciers », 3 groupes de travail restreints ont été proposés :

1. En matière de modalités de contractualisation entre aménageurs et promoteurs, entre aménageurs et collectivités, la question de **l'appréciation du risque des montages hybrides public-privé et de la gestion des risques** est nettement ressortie. Quand il y a un investissement financier, quel partage de risques, quels transferts de risques, quelle rémunération de ces risques ? Ceci pourrait aboutir à des propositions montrant comment la gestion des risques rend possible des opérations qui en 1^{ère} approche ne semblaient pas faisables.

En termes d'analyse de risques des opérations, Pierre Narring (CGEDD) indique que la France est moins avancée que d'autres pays européens. Il réalise actuellement un bilan des méthodes d'analyse du risque en Europe et les outils de couverture possibles (fonds de garantie, ...).

Les modalités de financement de l'opération public-privé sont l'un des leviers d'optimisation. Toutefois, la mobilisation des financements privés au sein d'opérations d'aménagement public-privé ne coûtera pas forcément moins cher, indique un promoteur privé, au regard de la rémunération financière des capitaux et des risques de l'opération. Il serait nécessaire d'identifier :

- les types d'opérations où les financements croisés public-privé sont mis en place (taille, risque, durée, ...) et permettent de faire diminuer la charge finale de l'opération ;
- les cas où la coproduction public-privé est un moyen de trouver une réalité économique pour des opérations qui ne sont pas équilibrées.

Certains outils de maîtrise des risques des opérations existants ou à créer ont été abordés, comme leviers permettant d'améliorer la faisabilité économique ou d'abaisser les coûts de sortie :

- un « certificat d'aménagement » équivalent au certificat d'urbanisme. Cette proposition fait débat. D'un côté les aménageurs et les EPF soulèvent les risques sur le temps long lié au changements réglementaires (dossier Loi sur l'eau, espèces protégées, règles de dépollution,...) qui pourraient être couverts par le certificat d'aménagement d'une durée de 5 ans. De l'autre, la pratique des clauses suspensives appliquées par les promoteurs sur les niveaux de dépollution permet aujourd'hui au promoteur de couvrir partiellement ces risques tandis que l'aménageur assume le coût de portage foncier. L'autre solution est l'achat des terrains *in fine* : une fois obtenu le permis de construire.
- le bail à construire. Le bail à construire, dans le cas des opérations structurellement déficitaires, apporte une mise à disposition du foncier. Pour l'opérateur, ceci se décide dans une autre économie à expliciter. Il s'agit d'explicitier des conditions qui permettent ce type de montage en testant des modalités de portage foncier, couplées avec des modalités opérationnelles.
- le PLU et les secteurs de projets des PLU (voir les bonnes pratiques).

Les inscrits sont : Laurent Escobar (Adequation), Agnès Fauquemberg (SEM 92), Nunguyen Huu (Bouygues immobilier).

M. Bellier Ganiere (EPAMSA) rédige une contribution au GT 3 sur le montage financier privé pour le financement d'un réseau de chaleur.

2. **La gestion du risque de réalisation d'opérations de parkings silos ou mutualisés.** Il serait utile de comparer les parkings silo, en étudiant notamment les modalités de réalisation et les modalités de financement. Ils ont un coût inférieur aux parkings enterrés et une approche en coût global du parking silo pourrait être menée car la mutabilité du parking-silo est intéressante. Dans le cas de la

ZAC des rives de la Borhie, développer le parking-silo au fur et à mesure du phasage des logements permet à l'aménageur d'en éviter le portage.

La réalisation de parking-silo a un impact sur la commercialisation des logements / locaux par les promoteurs. Dans l'exemple de la ZAC des rives de la Borhie, les promoteurs ont un prix de sortie moindre. A la vente, la place de parking est associé au logement et il est tenu compte de l'éloignement du logement dans le prix global. En termes de gestion, le parking silo est intégré dans une ASL.

Les 3 inscrits en séance sont Bénédicte Crozon (Nexity), M.Bellier Ganiere (EPAMSA) – contribution sur les optimisations de stationnements -, Monique Prime (Sequano). Ce groupe de travail est transversal avec le GT3 « de la création à la gestion d'un morceau de ville ».

3. **L'appropriation de l'outil AFU par les acteurs de la filière de l'aménagement.** Le principe serait de réunir un groupe de travail afin d'échanger sur les pratiques entre les opérateurs : mise en situation en vue du montage d'une AFUP (en se mettant à la place des propriétaires, des opérateurs, etc).

En séance, les 4 inscrits sont Monique Prime (Sequano aménagement), Jean Louis Fournier (Bordeaux métropole), Catherine Vallée (EPF de Normandie), G.Doligez (ordre des géomètres experts). Ce groupe de travail est transversal avec le GT2 Montages juridiques public-privé.

Pour information, un guide AFUP issu loi ALUR est en préparation au Cerema.

Exemples à mobiliser

Dans le cadre du Sous Groupe de Travail « Co-production public-privé et optimisation des coûts et des risques notamment fonciers », les participants sont sollicités pour le repérage et le partage de bonnes pratiques transcendant les opérations publiques ou privées, allant vers de la coproduction public-privé. **Le réseau national des aménageurs diffusera ultérieurement à l'ensemble des participants du GT 1 la fiche modèle afin d'élargir les retours d'expériences d'opérations.** Les membres du réseau sont invités à partager leur connaissance :

- des opérations ayant mobilisé des leviers d'optimisation renouvelés en comparaison du modèle économique 'classique' de l'aménagement ;
- les opérations qui ne sont pas équilibrées où la coproduction public-privé est un moyen de trouver une réalité économique ;
- de modalités opérationnelles qui renouvellent le fonctionnement de la chaîne de valeur (coût partage du risque et répartition des plus-values) aux différents stades de l'opération (du foncier aux ménages et à la gestion).

Plus largement, les membres du GT1 sont invités à proposer des modes de faire public-privé.

GT1



Mutations du modèle économique
de l'aménagement

6 oct.
2015

La programmation urbaine
Adaptation, optimisation, ajustement

Adaptation de la programmation logement aux revenus des ménages
Laurent Escobar, Adéquation

Comment optimiser la programmation des équipements
en fonction des échelles
François Meunier, Attitudes urbaines

Atelier A : faciliter l'ajustement de la programmation logements-activités
Animé par Yann Le Corfec, SNAL

Atelier B : optimiser la programmation des équipements publics
pour en réduire les coûts
Anne Blondeau, SEM 92

GT 1 " Mutations du modèle économique de l'aménagement "

COMPTE - RENDU Séance 3 : La programmation

La programmation urbaine définit les composantes de la ville et leurs impératifs de fonctionnement. Elle permet de répondre aux exigences des citoyens dans leur pratique urbaine, tandis que le rôle de l'architecte-urbaniste est de concevoir l'organisation de ces composantes dans l'espace, c'est-à-dire le « contenant » de la ville et non son « contenu ». L'étape de programmation ne devrait pas se réduire à la définition de quelques grands objectifs quantitatifs généraux pour l'urbanisation projetée (nombre de logements, d'emplois...).

Lors des 1^{ères} Rencontres nationales de l'aménagement le 12 février, en matière de programmation, l'enjeu d'une meilleure co-construction entre porteurs de projets et aménageurs est apparue essentielle pour favoriser l'adéquation entre un projet politique et un projet d'aménagement afin d'anticiper d'emblée les contraintes opérationnelles de l'aménagement (d'ordre techniques, conjoncturelles, ou législatives). A défaut, le bilan prévisionnel est fragilisé par une programmation trop rigide. Une association plus en amont des aménageurs voire des promoteurs, l'acceptation de plus de souplesse dans le processus de programmation, une meilleure prise en compte des besoins et du marché local, une connaissance partagée entre acteurs publics et privés des différents leviers possibles pour optimiser les recettes, faciliteraient non seulement la réalisation des opérations mais renforceraient également leur qualité.

Sur le point particulier des équipements publics, l'un des principaux constats était un besoin fort de renforcer les diagnostics amont portant sur les besoins en équipements publics au regard de l'existant à l'échelle intercommunale, notamment, et de mettre en place l'ingénierie financière nécessaire à leur financement.

Présentation 1. Adaptation de la programmation logement aux revenus des ménages, Laurent Escobar, Adéquation

Laurent Escobar présente la méthode mise en œuvre afin d'adapter la programmation des logements au bassin de revenus, à la solvabilité des ménages. Il s'appuie sur le cas de la ZAC des portes de Bondoufle (91) où l'optimisation de la programmation a amélioré la commercialisation de la tranche B, qui succède à une 1^{ère} tranche en difficulté de vente.

La méthode de travail adoptée repose sur la mise en cohérence des prix unitaires de sortie des logements et des revenus des ménages, en simulant un endettement maximal (un taux d'endettement de 30 à 33 % sur 25 ans, avec un apport personnel de 10%). Pour aboutir à l'adéquation entre la programmation, la typologie de logements et les capacités d'accession des ménages, le processus nécessite d'intégrer des modalités de co-production entre aménageurs, collectivité locale et promoteurs.

La ZAC des portes de Bondoufle est une opération concédée à Grand Paris Aménagement (ex-AFTRP), sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne.

L'enjeu économique de l'adéquation des prix de sortie aux revenus des ménages, après analyse des difficultés de commercialisation de la tranche A, porte sur 10 000 € à 20 000 € en prix unitaire du logement pour les T3 et T4 par exemple ; 10 000 € à 20 000 € qui sont déterminants au regard de la solvabilité des ménages accédants à la propriété.

Le PLH de Bondoufle prévoit une offre de 800 logements neufs par an. En réalité, dans la CA d'Evry Centre Essonne, le niveau de l'offre s'établit à 500. Depuis 2008, rien n'est vendu en-dessous de 3.000 € / m². Le marché est à moitié développé : les opérations sont de fait spécialisées sur le

segment « cher » du marché immobilier neuf.

Pour approcher 500 ventes par an par la promotion immobilière, la programmation résidentielle doit se développer sur les segments du logement abordable en ajoutant 100 logements à moins de 2.700 € du m², 125 entre 2.700 €/m² à 3.000 €/m² et en augmentant l'offre (+60 %) entre 3.000 €/m² et 3.300 €/m². Ces préconisations découlent de l'observation des ventes de la promotion immobilière (nb de logements vendus par prix au m² sur 2 ans).

Levier 1. Les objectifs de programmation fixés à l'opération doivent être croisés avec l'analyse de la clientèle de la promotion immobilière en secteur libre. La promotion immobilière en collectif s'adresse à une fourchette de ménages très limitée en termes de revenus.

A Bondoufle, elle se concentre sur les ménages dont le revenu se situe entre le 3^{ème} et le 6^{ème} décile. En effet, sont exclus les 20 % des ménages les plus pauvres : ils n'ont pas les moyens d'accéder, se logent dans le parc ancien ou social et sont majoritairement locataires. Pour les ménages compris entre le 3^{ème} et le 6^{ème} décile, l'accession se concrétise surtout à travers la TVA à taux réduit et l'accession sociale. De l'autre côté, au-delà du 7^{ème} décile de revenu, les gens sont déjà propriétaires ; ces ménages se caractérisent par une faible mobilité résidentielle, sauf à acheter de très belles maisons individuelles (diapo 5).

A l'issue de cette approche, la programmation doit cibler un prix unitaire du logement de 130 000 € à 250 000 € (diapo 6), correspondant à un endettement maximal des ménages. En réalité, dans la plupart des cas, 50 % de la demande n'est pas traitée en raison des prix au m², des typologies accessibles aux ménages et du prix unitaire du logement : à près de 3.500 € du m², les classes moyennes du 4^{ème} décile de revenu peuvent acquérir un T2b quand un T3 ou un T4 serait adapté à la structure du ménage. A Bondoufle, on observait ainsi un décalage de 2 déciles des prix de l'offre par rapport à la demande (budget, typologie). Si le T2b est vendu à 2.550 €/m², pour du logement abordable, il faudrait être à 2.400 €/m² pour répondre à la capacité financière des ménages qui souhaitent acquérir un T3.

Notons que le positionnement de l'offre de logements par rapport aux déciles de revenus des ménages n'est pas identique sur tous les territoires.

Levier 2. Démarche collaborative entre les opérateurs conditionnant la cession des droits à construire, à l'initiative de l'aménageur.

Sur la ZAC des portes de Bondoufle, Grand Paris Aménagement a engagé une démarche collaborative en travaillant sur un schéma directeur de la tranche B, notamment, afin de répondre aux difficultés de commercialisation de la tranche A. Le 1^{er} programme de 239 logements (dont 139 collectifs et maisons individuelles vendues au détail) a en effet connu un niveau de vente des T3 & T4 insuffisant, proposés à 3,480 €/m² pour 300 € de charges foncières, parking inclus (détails de la programmation diapo 7). Les promoteurs avaient été choisis suite à un concours opérateurs et architectes, sur un marché qui n'est pas spéculatif.

Sur la tranche B, le travail collaboratif mené par l'aménageur a duré 12 mois. Il a abouti à la co-élaboration du projet avec les promoteurs et les bailleurs, en associant les 2 collectivités (EPCI, ville) aux étapes décisionnelles.

En juillet 2014, Grand Paris Aménagement organise une rencontre avec la quinzaine de promoteurs potentiellement partenaires à l'échelle de la ZAC. Cette rencontre a vocation à se pérenniser (1 fois /an).

Les promoteurs ont présenté leurs premières propositions de programmes et leurs études de marché à l'aménageur. Sur cette base, ce dernier a travaillé « un puzzle », une programmation d'ensemble en leur demandant des ajustements. Au départ, les 4 critères clés de Grand Paris Aménagement portaient sur le phasage, l'allotissement, la place de la VEFA, celle du PSLA.

Les opérateurs ayant signé un protocole d'étude pour la tranche opérationnelle contribuent à l'élaboration du projet au sein d'ateliers spécifiques, dédiés à la programmation et aux prix de vente en réponse au marché, à la définition des fiches de lots par opérateur, au choix des équipes de maîtrise d'œuvre, la mutualisation de moyens de commercialisation ou de communication entre opérations.

Après 8 mois de processus (mars 2015), des discussions bilatérales à bilan ouvert ont permis d'optimiser les bilans aménageur et promoteurs (prix de vente, coûts de construction et de VRD, avec des gains significatifs sur les coûts des VRD à l'échelle des lots, et sur les montants de charges foncières). Après 12 mois au total, les permis de construire ont été délivrés en 1 mois par la collectivité (juin 2015).

Résultats – programmation et production de logements abordables

Ce processus a permis de réduire le coût technique du projet, notamment en réduisant les délais. Il a permis d'étendre la gamme de logement offerte sans dépasser, pour les logements collectifs, la surface maximale de 80 m².

L'adéquation de la programmation résidentielle aux besoins & capacités des ménages débouche sur 336 logements vendus à 3.200 €/m², soit une baisse du prix de sortie de 200 €/m² par rapport à la tranche A, pour la même charge foncière de 300 € HT /m² de SDP. Les promoteurs ont travaillé la typologie et la taille du logement pour offrir une gamme diversifiée de logements abordables, selon des objectifs de surface et une échelle étendue de prix unitaire parking inclus. La part des T2 est significativement renforcée. La majorité des volumes se situent de 125.000 € à 235.000 €. Le bilan probable de la distribution des logements par marché et par typologie est détaillé.

En terme de vente, 65 ventes ont été réalisées en 3 mois ; le programme devrait être commercialisé en totalité en 2 ans, du fait d'un gain de 15.000 € à 20.000 € par logement, par rapport à la tranche A sans perte de qualité urbaine.

Échanges

Ce mode opératoire a-t-il été utilisé en extension urbaine sur un marché pas trop cher ?

L. Escobar : Oui, par l'EPA-ORSA dans le contexte de la ZAC Les Ardoines à Choisy le Roi. La démarche apporte une baisse de 150 € / m² sur la charge foncière et 300 à 400 € /m² en prix de sortie.

Marc DELORT (EPF PACA) témoigne que, sur les marchés tendus de Cote d'Azur, l'EPF préconise de faire ce travail de programmation en amont. Il conseille aux collectivités locales de travailler sur la stratégie globale de l'habitat en se donnant une déclinaison opérationnelle.

Sur les charges foncières à 300 € HT /m², quels sont les postes optimisés pour faire baisser le prix ?

Qui perçoit ce gain ? Bruno YVIN, Alphaville

L. Escobar : Le gain de 180 € sur le prix de revient est perçu par le client. Les optimisations portent notamment sur :

- le parking en sous-sol collectif qui s'est fait avec une mutualisation des stationnements,
- l'épannelage des formes urbaines, avec l'ajout de maisons de ville sur 180 m² de terrain d'assise et un parking non intégré dans la maison individuelle mais mutualisé et déporté.

Le montant des charges foncières de 300 € / m² de SDP était-il immuable ? Jean-Louis Fournier, Bordeaux Métropole

Le montant des charges foncières est calculé par rapport au budget maximal par décile (durée d'emprunt de 25 ans), découlant du décile de revenu des ménages. Tous les 20 000 €, on observe un changement de décile.

A quelles conditions une démarche collaborative avec les promoteurs peut-elle être installée ?

Yann LE CORFEC, SNAL

L. Escobar : C'est une démarche intense et mobilisatrice (1 atelier technique par semaine sur les 3 derniers mois) aussi faut-il que les partenaires jouent le jeu de la co-élaboration.

Selon les promoteurs, l'une des conditions de réussite est la bonne entente au sein du groupement d'opérateurs.

L'obstacle à lever, du côté des promoteurs d'une certaine taille, est de faire valider en comité d'engagement des programmes d'investissement non formalisés par une spatialisation ou un dessin.

Comment intéresser des petits opérateurs immobiliers locaux à un processus complexe et incertain ? Stéphane QUADRIO, EPASE

L. Escobar : Les petits promoteurs ont été les plus proactifs – moins gênés par leur comité d'engagement – comme la COPRA. L'aménageur ne leur fait pas perdre de temps puisqu'en contre partie, l'agglomération et la ville sont impliquées pour sortir un permis de construire en 1 mois. Par ailleurs, les petits promoteurs sont souvent des techniciens qui aiment entrer dans leurs produits.

Comment parvenir à maîtriser le coût de construction en demandant aux opérateurs une typologie plus diversifiée ? Stéphane QUADRIO, EPASE

L. Escobar : la diversité de typologie des logements vient de la diversité des formes urbaines. Sur la ZAC Les Ardoines à Choisy le roi, le promoteur réalise des R+13 et des R+6 au sein du macro-lot. C'est l'échelle de l'opération (300 logements) qui permet d'équilibrer économiquement.

Le travail avec les promoteurs doit poser dès le début qu'il faut une programmation avec une typologie étendue et son volume par tranche de prix. Ceci nécessite une cohésion entre la maîtrise d'ouvrage et ses bureaux d'études

Serge Martins, Directeur de l'urbanisme d'Evry, ville concédante maître d'ouvrage de la ZAC de Bondoufle, témoigne des échanges amont au sujet des préconisations de la promotion immobilière de développer significativement le nombre de petits logements.

Présentation 2. Comment optimiser la programmation des équipements en fonction des échelles ? François Meunier, Attitudes urbaines

François Meunier met en avant les enjeux de l'optimisation des équipements publics. Cette obligation de la programmation architecturale date de 1973 (avant la loi MOP) et elle était d'emblée motivée par la volonté de maîtrise financière.

L'optimisation des équipements publics est le plus souvent abordée au travers du coût d'investissement, du coût de fonctionnement et de plus en plus des coûts de montage inhérents à la diversification des sources de financement.

François Meunier propose une approche de l'optimisation des équipements publics qui est d'abord une optimisation SOCIALE, c'est-à-dire une programmation des équipements qui assure de répondre aux besoins. Un équipement est toujours trop cher, dès lors :

1. qu'il ne sert à rien,
2. qu'il est inadapté,
3. qu'il fige.

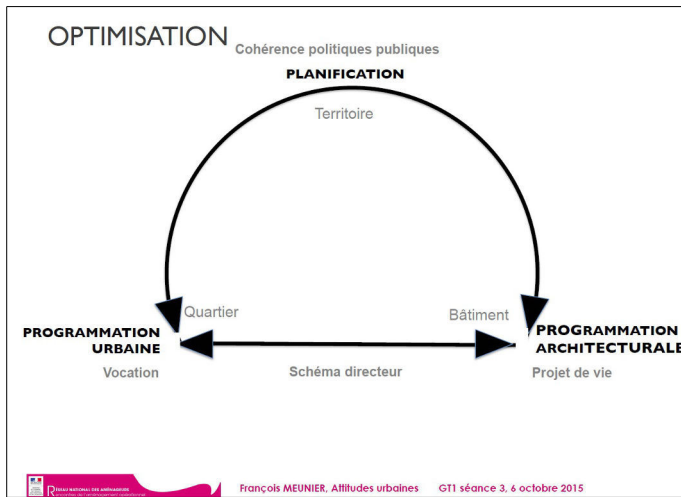
Le point commun des différents équipements publics est de venir en réponse aux politiques publiques d'un territoire aux questions du « vivre ensemble », du « faire ensemble ». Ce sont des biens communs. Ils recouvrent à la fois la superstructure, les équipements publics - qui peuvent être portés par le privé -, les services publics urbains. L'équipement public peut être ouvert, comme une maison des associations.

L'optimisation des équipements publics passe par un changement d'approche de l'équipement dans laquelle **le contenu programmatique et les efficacités fonctionnelles de l'équipement priment** sur :

- les considérations d'image (architecturale), d'atout marketing,
- les logiques immobilières,
- les aspects techniques et matériels à la construction ou à la gestion ;

Le contenu des équipements est à contextualiser en rupture avec la tendance à reproduire les équipements. L'important est de répondre aux besoins.

OUTILS



Pour y parvenir, la condition première est de mettre en place **une ingénierie chaînée** qui va définir le rôle de cet équipement.

Dans le cadre de la planification et les politiques publiques énoncées sur le territoire, la programmation urbaine est portée à l'échelle du quartier et l'équipement public à l'échelle du bâtiment.

La rupture d'échelle ne doit pas s'accompagner de pertes entre les objectifs de la collectivité locale et la vocation d'un bâtiment.

Le schéma directeur de l'offre de services et d'équipements est l'un des

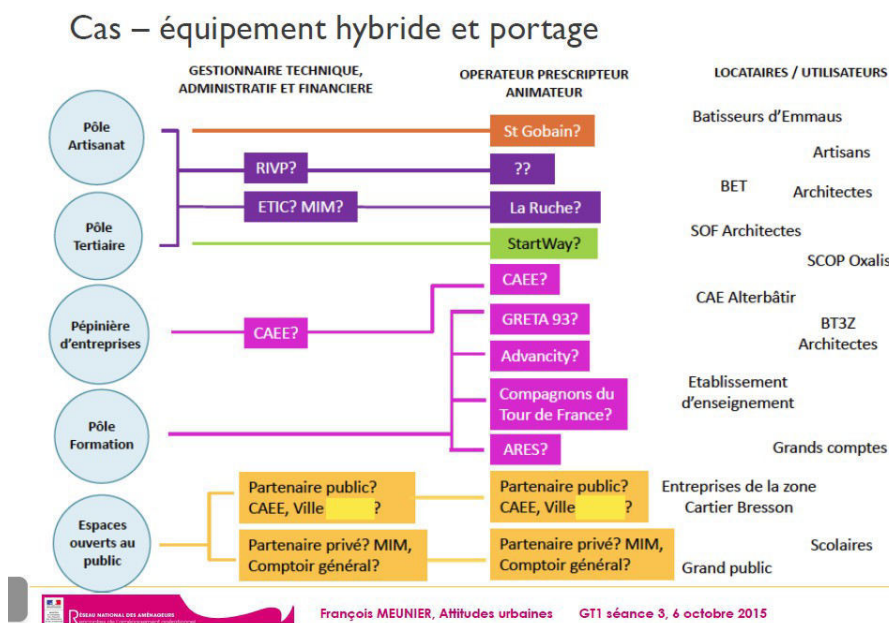
outils permettant à la programmation architecturale d'inviter la question des politiques publiques, d'inviter le sens qu'on souhaite assigner à cet équipement.

Trois leviers de l'optimisation de la programmation des équipements aux différentes échelles sont mobilisables.

Levier 1. Territorialiser la programmation des équipements

La territorialisation demande en premier lieu de mettre en cohérence les politiques publiques. Il est essentiel d'éviter les approches sectorielles et de **décloisonner les approches afin d'éviter les redondances : éviter 2 équipements au lieu d'1.**

La démarche amène à travailler avec les acteurs qui portent ces politiques publiques. C'est un atout afin de favoriser très en amont des synergies (de besoins et de réponses mutualisées). Ceci permet par exemple d'aboutir à des combinaisons entre éducation/formation et l'emploi, comme dans le cas suivant d'un équipement hybride.



En 2^{ème} lieu, l'expertise sur l'offre de service du territoire vient renforcer la programmation des équipements publics. L'expertise part des vocations des équipements futurs : ceux-ci peuvent avoir vocation à répondre à une fracture socio-spatiale ou à conforter une polarité urbaine.

Par exemple, sur une commune de taille moyenne, réinterroger la vocation d'une salle

polyvalente neuve a conduit à faire évoluer le projet initial implanté à l'extérieur de la ville vers la construction d'un cinéma et d'une maison des associations en cœur de ville.

Cette analyse de la programmation urbaine est d'autant plus importante que certaines opérations vont générer leur propre armature d'équipements (impacts entre les opérations / coordination entre les opérations).

En 3^{ème} lieu,- sur une approche plus globale de l'offre de service, qui dépasse l'approche immobilière de l'équipement en prenant la mesure de l'introduction d'offre temporaire ou nomade (bibliobus, marchés forains,). Ces offres temporaires ont une relation à l'utilisateur plus dynamique.

Levier 2. Associer les parties prenantes à la définition de l'équipement et à sa gestion.

L'association des parties prenantes à la définition de l'équipement est importante notamment en cas d'équipement à réhabiliter. Elle permet de tenir compte de la réalité d'un usage local, exprimé par la parole habitante. L'enjeu est également d'assurer l'appropriation locale d'une politique publique.

Mobiliser les acteurs au-delà de la définition de l'équipement sur la gestion et la co-gestion de l'équipement constitue également une source d'économies d'échelle et de moyens.

Programmation n°1 : quartier des Villeneuve (Grenoble et Echirolles).

Il s'agit d'un grand ensemble des années 1970, quartier de renouvellement urbain, ANRU depuis 2014. Il s'étend sur les 2 communes de Grenoble et d'Echirolles.

En 2015, un schéma d'Offre de services et d'équipement, en situation intercommunale, a été élaboré en associant les élus, les services et les habitants dans un processus collaboratif, sur les objectifs de l'équipement / des équipements. Trois grandes vocations ont été affirmées :

- Equité territoriale et sociale à l'échelle du grand territoire,
- Désenclavement et attractivité renouvelée pour les Villeneuve,
- Amélioration de la qualité et des conditions de vie pour les habitants.

Programmation n° 2 : schéma directeur des locaux scolaires de la ville de Rosny sous Bois (2012-2020)

Le Schéma directeur d'offre scolaire a démarré par une prospective scolaire. Si elle est nécessaire, la prospective scolaire est ensuite relativement statique.

L'enjeu consiste surtout à traduire opérationnellement les évolutions de peuplement, d'un territoire tendu, .

Le schéma rapproche le nombre de projets de logements et leurs échéances de réalisation – spatialisés -, la carte réelle scolaire et la prospective scolaire pour proposer des évolutions de immobilier scolaire.

Le « juste » dimensionnement de l'équipement est l'un des points clés, en sachant que les points de vue des acteurs sont divergents : « une salle vide pour un élu est une salle déjà occupée pour l'équipe pédagogique ».

Ce schéma tient compte de la capacité d'un équipement scolaire à se densifier ou de créer des locaux. Il s'inscrit dans l'environnement immédiat : sécurité routière, chemin des écoles, ...

Levier 3. Programmer l'usage / programmer le temps de l'équipement

La programmation, via le schéma directeur, cristallise dans l'équipement une rencontre des usages face à des hétérogénéités d'acteurs. C'est l'opportunité d'organiser un partenariat d'acteurs.

Partager un même équipement est un moyen d'obtenir une masse critique, de partager l'animation d'un lieu. Par exemple, un site commun a rassemblé les métiers qui concourent à la durabilité de l'habitat.

Cela nécessite également des montages innovants, qui permettent de faire agir ensemble des acteurs publics, des acteurs privés et la société civile.

Travailler dès le début l'emploi du temps de l'équipement permet d'éviter d'ajouter des offres là où le temps peut répondre aux besoins sans espace supplémentaire. Toutefois, la polyvalence des équipements, avec des dispositifs coûteux comme les cloisons acoustiques qui renvoient à des coûts d'exploitation (personnel), n'est pas toujours la solution adaptée aux besoins locaux.

Atelier A. Faciliter l'ajustement de la programmation logements-activités, animateur Yann Le Corfec, SNAL

Afin de faire évoluer la démarche de programmation urbaine, il s'agit d'identifier les pistes d'amélioration nécessaires et les bonnes pratiques qui permettraient une meilleure adaptation du programme au contexte.

Les méthodes et les outils des collectivités pour guider en amont la programmation urbaine et le lien établi avec la faisabilité économique du projet

Les échanges montrent que, pour l'essentiel des collectivités, la programmation résidentielle des opérations découle, d'une part, du PLH – plan local de l'habitat – qui définit les typologies demandées, et, d'autre part, des demandes des citoyens, portant notamment sur de grands logements de la part des familles.

Quelques participants rappellent cependant que les opérations d'aménagement se réalisent aussi sur des territoires où la collectivité n'a pas de stratégie urbaine, est dotée d'un POS plutôt que d'un PLU et n'utilise que rarement les outils de l'action foncière par anticipation. L'aménageur doit alors réaliser les études pour connaître les besoins en logement et le marché. Il travaille en quelque sorte à reconstituer un PLH mais reste contraint, dans le cadre des concessions d'aménagement, par les termes de la mise en concurrence des aménageurs.

Le débat porte ensuite sur le rôle de la planification, son effet structurant sur les opérations d'aménagement et la prise en compte par les collectivités de la faisabilité économique des objectifs planifiés.

Les intercommunalités présentes au RNA-GT1 sentent la nécessité d'aller vers la mesure économique des opérations. L'un des obstacles récurrents est le « saucissonnage » du montage et de la compréhension des projets. Evry et Bordeaux Métropole témoignent des travaux innovants engagés afin de créer une chaîne / une cohérence entre les différentes échelles : de la planification à l'opération en passant par une vision d'ensemble des opérations.

Les points de vue mettent en évidence deux constats complémentaires :

- le travail de la collectivité de renforcer ses planifications par une approche économique dans le but d'apporter un cadrage adéquat aux opérations :
 - Le PLU est alors travaillé avec l'appui d'un conseil stratégique. Le PLH tient compte des valeurs vénales des futurs sites de production des logements.
 - Les prix de sortie correspondant aux revenus des ménages du territoire sont connus de la collectivité. Elle peut en déduire le prix des acquisitions foncières plafond afin d'aboutir à une offre commercialisable au regard des prix de sortie cibles.
- le constat d'un écart entre le temps du document de planification et celui de l'opération qui nécessiterait d'avoir une souplesse de la programmation :
 - Certaines collectivités privilégient la définition d'une stratégie à l'opération partant de l'acheteur et non du vendeur (du type étude de diagnostic de la promotion

immobilière et d'adéquation aux revenus des ménages), en particulier dans le cas d'opération complexe associant renouvellement urbain, réaménagement aux abords d'une gare et tissu interstitiel, comme à Evry. La collectivité a aujourd'hui besoin d'avoir une stratégie évolutive (T2 évolutif, T3 évolutif) qui réponde aux évolutions de structure des ménages (décohabitation des ménages mono-parentaux accompagnée d'une baisse des revenus).

- De leur côté, certains opérateurs réinterrogent systématiquement le PLH à chaque opération.

Finalement, l'introduction d'une planification prenant mieux en compte les réalités économiques est souhaitée par les participants (Cf. pistes d'amélioration ci-dessous). Pour autant, elle ne semble pas répondre totalement au besoin des aménageurs de conserver des marges d'ajustement de la programmation résidentielle par rapport au PLH.

L'optimisation du bilan par ajustement de la programmation a été abordée dans les séances précédentes du RNA. Elle se heurte notamment à l'impossibilité pour les SEM ou les aménageurs privés d'ajuster significativement le programme dans le cadre des concessions d'aménagement depuis la loi de 2005. Les EPA et les SPL ou SPLA ne sont pas confrontés à cette difficulté.

Ce levier d'optimisation de la programmation logements-activités est approfondi ici par :

1. une demande d'évolution de la législation : dans certains cas, les marchés de conception-réalisation en aménagement¹ permettraient de lever le blocage récurrent d'incapacité juridique des aménageurs à intervenir sur la programmation des opérations, en l'état du droit, dans le cadre des concessions d'aménagement.

A noter : le GT 2 a proposé un nouvel article en ce sens (art. 22) au code de la concurrence, applicable en Ile de France.

2. deux pistes d'amélioration envisagées : revoir à la baisse la durée des opérations et réduire l'étendue des opérations concédées. Le 1^{er} point fait plutôt consensus entre les collectivités présentes et les aménageurs.

Actuellement, une opération telle qu'Annemasse dure 20 ans. La programmation a donc été établie à horizon de 20 ans lors de la mise en concurrence, bien que des ajustements soient inévitables en cours de concession pour suivre l'évolution de la demande des ménages et des conditions de marchés (prix, gamme, volumes commercialisés, etc.). Ceci génère une insécurité contractuelle pour les concessions (risque de remise en concurrence des aménageurs).

Une collectivité a proposé que la production et la programmation des logements s'inscrivent dans l'échéance de 6 ans (PLH) ou de 10 ans (PLUi) plutôt que 20 ans.

Sur les territoires qui ne sont pas fortement attractifs, le travail sur une temporalité plus courte contribue à éviter l'écueil d'une opération qui ne trouve pas d'équilibre économique (et ne sort pas) ou l'écueil d'une commercialisation difficile.

De même, les collectivités proposent de développer les opérations multi-sites.

En matière de mixité fonctionnelle activités-logements, les modes opératoires porteurs d'un ajustement de la programmation relève de l'ingénierie investie. Il est facilitateur pour les aménageurs, d'intervenir sur des territoires où les études de programmation approfondies logements et activités sont menées.

Situer les activités en pied d'immeuble fait partie du mythe de la ville vivante animée. Les aménageurs constatent des problèmes de remplissage avec les commerces en rez-de-chaussée. Effectivement, si les locaux sont mal placés ou situés en bout d'antenne, ils ne trouvent pas preneurs. Souvent, en ville moyenne, ils sont dédiés aux commerces ou aux services tandis qu'à Paris, un plombier s'installe en pied d'immeuble. En villes moyennes, ce petit artisanat sera implanté en zone artisanale le plus souvent. Les opérateurs sont d'accord pour réaliser ces locaux.

¹ Note à caractère général : les contrats de type conception réalisation, quand ils demandent un important investissement amont, ne pourront être supportés que par les grands groupes. Par ailleurs les collectivités seront dans l'obligation d'indemniser plusieurs équipes à l'occasion de la mise en concurrence.

En zones tendues, la programmation intègre facilement des îlots tertiaires. Ailleurs, deux clés de réussite de la programmation des activités sont : 1/ l'adéquation aux profils des ménages en termes de revenu particulièrement, 2/ une définition de l'offre cohérente. La programmation doit en termes d'ambition se concentrer sur les services et commerces de 1ère nécessité (pharmacie, une boucherie, ...) si les ménages ont un faible pouvoir d'achat. Les commerces spécialisés, comme les poissonneries, peuvent être intégrés à la programmation si le pouvoir d'achat local est supérieur.

Sur l'opération de la Plaine St Denis, la chalandise est présente mais les commerces et services n'ont pas été prévus dans la programmation de façon suffisamment précise. Il aurait fallu que la collectivité locale ou un investisseur assurent une gestion du pied d'immeuble jusqu'à la première occupation. Un commerçant s'implante le plus souvent sur un produit fini. Un négociateur démarque alors les commerces pour stimuler l'implantation d'enseignes génératrices de flux.

A Garges-les-Gonnesse, la SEM 92 travaille en amont avec un investisseur en commerces et coordonne la livraison des tranches commerces et logements pour qu'il y ait livraison concomitante. L'investisseur s'engage à porter les commerces sur une durée correspondant à la montée en charge de la chalandise du quartier. La maîtrise de la 1ère mutation par la collectivité locale est souhaitable.

Sur la ZAC des Ardoines à Choisy le Roi, la programmation prévoit l'implantation d'artisanat lourd dans le cadre d'un projet de démonstrateur économique de 18 000 m² et de 40 000 m² supplémentaires. Le montage se prépare avec des partenaires financiers comme la Caisse des dépôts et les entreprises.

Atelier B . Optimiser la programmation des équipements publics pour en réduire les coûts, animatrice Anne Blondeau, SEM 92

La table ronde s'est déroulée autour de 4 questions récurrentes :

1. Quel processus de programmation permet une optimisation du bilan ? Quand faut-il lancer la programmation des équipements et combien de temps dure-t-elle ?
2. Qui réalise la programmation des équipements et services publics ?
3. Quelle est l'implication des aménageurs ?
4. Quels nouveaux montages possibles pour les équipements publics ?

1- Bonnes pratiques du processus de programmation

Dans un contexte économique rendant difficile la réalisation d'opérations d'ensemble, les aménageurs ont besoin que la programmation des équipements publics ait abouti à :

- Hiérarchiser les équipements publics en les qualifiant d'indispensables et de secondaires ;
- Intégrer le coût global de l'équipement en investissement et fonctionnement,
- Rechercher la mutualisation des équipements publics et la mutualisation des fonctions au sein d'un même équipement public. A ce sujet, l'atelier attire l'attention sur le risque d'une multifonctionnalité théorique qu'il n'est pas toujours facile/possible à organiser.

Tous s'accordent à dire que le processus de programmation des équipements et services publics est une démarche itérative tout au long de la vie du projet, à engager en amont des projets.

Le calendrier de programmation des équipements, dépassant l'échelle de l'opération, ne correspond pas toujours au temps de vie du projet. Dans ce cas, le risque pour l'aménageur est que la programmation des équipements publics ne soit pas suffisamment aboutie pour alimenter le programme de l'opération. Il revient alors à l'aménageur d'apporter la meilleure réponse possible, mais il porte aussi le risque d'une programmation inadaptée, source d'insatisfaction et/ou de surcoûts.

Dans le cas des opérations d'initiative publique, dès l'amont du projet, le maître d'ouvrage a intérêt à définir une méthode permettant de programmer les équipements publics. Elle doit intervenir après le « bon calibrage » du nombre de logements. Il en résulte une certaine difficulté à commencer le travail et la nécessité d'une approche itérative de la programmation.

Si généralement une première liste des équipements publics peut être dressée « mécaniquement » en fonction du nombre de logements prévus dans le programme de construction, l'analyse des besoins correspond rarement au bon calibrage. Plusieurs exemples concernant le surdimensionnement des groupes scolaires viennent illustrer ce constat avec des classes souvent tout ou en partie vides à la livraison de l'équipement (impact de la typologie des logements sur le peuplement qui impacte les besoins en équipements, phasage des équipements par rapport aux livraisons des différentes tranches, etc.).

Au-delà de cette première approche, **les facteurs clés de réussite de la programmation des équipements publics reposent sur :**

- un diagnostic robuste

- Une analyse du patrimoine existant doit également être réalisée afin d'estimer sa capacité résiduelle à supporter les besoins générés par les nouveaux logements en projet ;

- l'analyse des besoins générés par les nouvelles dynamiques territoriales et démographiques ;

- une démarche itérative qui conduit à identifier des besoins supplémentaires et/ou imprévus initialement, qui apparaissent pendant l'élaboration du projet urbain. Au-delà du programme général défini en début d'opération, il est souvent nécessaire de revenir en cours de projet sur les choix fait initialement.

Il est donc nécessaire de faire travailler les collectivités locales sur le contenu du programme des équipements publics et d'associer plus largement la population (besoin de pédagogie, de formation et de compétences) ;

- l'instauration d'un dialogue entre les différents acteurs permet un enrichissement de la démarche. Par exemple, à la communauté urbaine de Bordeaux, la programmation est l'occasion de nombreux échanges entre les collectivités locales, les aménageurs et les habitants. Ils aboutissent à une démarche de modification « perpétuelle » du programme.

2. Qui réalise la programmation ? En s'appuyant sur quelle ingénierie ?

L'atelier est unanime sur la responsabilité des collectivités locales dans la programmation des équipements publics.

Le constat est toutefois posé collectivement :

- d'une absence d'initiative de la part des petites collectivités notamment, de mener une programmation,

- de l'élaboration de programmes manquant d'éléments clairement formalisés,

- du manque récurrent d'un programme pertinent, adapté aux besoins et au contexte local. De nombreuses interrogations se font jour sur la pertinence et la vocation du programme des équipements publics. Le constat est assez largement partagé d'une volonté locale de produire des équipements publics sans s'appuyer sur une analyse robuste des besoins, ni s'assurer de la cohérence de la programmation avec les besoins et les usages.

- A l'opposé, les grandes villes/métropoles réalisent généralement un diagnostic amont, ce qui évite les problèmes d'inadéquation dans les opérations d'aménagement.

Le levier d'une programmation optimisée des équipements publics relève d'un besoin d'ingénierie aux côtés des collectivités locales, notamment petites et moyennes, pour les accompagner, plutôt que d'un renforcement des méthodes de programmation qui existent (cf. 3. bonnes pratiques, ci-dessous).

3. Quelle est l'implication des aménageurs ?

L'absence d'optimisation de la programmation des équipements publics, en amont comme au cours de l'opération, pèse sur le bilan d'aménagement. Aujourd'hui, qu'ils soient publics ou privés, les aménageurs ne peuvent plus se contenter d'un « management d'ingénierie ».

Dans ce contexte, les échanges convergent vers un rôle de l'aménageur qui consiste :

- à faire « au mieux » en absence d'éléments clairement formalisés,
- à engager sa « responsabilité du technique » en ré-interrogeant la commande politique et/ou le programme si ceux-ci ne semblent pas adaptés. Il se positionne en accompagnement de la « responsabilité du politique » sans s'y substituer.

L'aménageur qui porte le risque est en droit :

- d'imposer une méthode d'élaboration du programme et d'organiser un bon dialogue,
- d'éviter les redondances et de rechercher l'optimisation des coûts (d'investissement et de gestion),
- de garantir la cohérence globale du projet et d'être vigilant sur le contenu et la pertinence du programme. Il lui revient d'alerter les décideurs en cas de besoin.

Finalement, la collectivité locale décide dans la plupart des situations. Toutefois, la dissociation entre l'acteur qui décide et l'acteur qui réalise n'est pas toujours simple. Par exemple, la SEM92 réalise les équipements de superstructure dans la concession d'aménagement. Elle gère ainsi toute la chaîne de décision. A la Communauté urbaine de Bordeaux, le principe est clairement défini : si l'équipement est majoritairement utilisé par l'opération, alors l'aménageur en prend la maîtrise d'ouvrage ; sinon, c'est la ville ou la métropole qui l'assure.

Dans les opérations sous maîtrise d'ouvrage publique, **les solutions** actuellement mises en œuvre en cas de déficit d'ingénierie de programmation des équipements varient suivant la taille de la collectivité :

- Dans les petites communes, le manque d'ingénierie de programmation oblige l'aménageur (souvent public) à mener ce travail, bien que ce ne soit pas son rôle. La solution de passer un accord-cadre avec un bureau d'études s'offre également aux collectivités de taille moins importante.
- Dans les villes moyennes, le manque de compétence en interne peut être pallié par le recours à une AMO qui apporte un éclairage technique aux élus. Les SEM peuvent également porter cette ingénierie.

Toutefois, un point de blocage ressort dans le cas des concessions d'aménagement, où le programme des équipements publics est défini lors de la mise en concurrence. En concession d'aménagement, l'aménageur risque également que la collectivité locale ne mène pas à son terme la démarche programmatique itérative, en fonction des évolutions de la programmation logements notamment.

Une évolution de la législation - les marchés de conception-réalisation en aménagement² permettraient de lever, dans certains cas, le blocage récurrent d'incapacité juridique des aménageurs à intervenir sur la programmation des opérations, en l'état du droit, dans le cadre des concessions d'aménagement.

4. Quels nouveaux montages possibles pour les équipements publics ?

La MIQCP fait un retour sur l'expérience des universités gérées en partenariat public-privé (PPP). Le PPP sécurise la maîtrise du budget tant en investissement qu'en fonctionnement ; il fait ici passer au second plan la recherche d'un geste architectural aboutissant à des équipements publics

² Idem note en bas de page 8

emblématiques régulièrement privilégiés. A titre d'exemple, les procédures des PPP recourent peu, voire pas, aux concours d'architecture. Dans le cas de ces universités, le travail était principalement axé sur l'optimisation du programme plutôt que sur la conception architecturale, souvent à l'origine de surcoût. Il est également constaté une bonne gestion des équipements publics par le privé qui les a restitué quasiment neufs à la fin du contrat.

La vente des équipements publics en VEFA apparaît également comme une bonne solution technique pour optimiser le coût des équipements publics. Toutefois, elle est juridiquement difficile à mettre en œuvre compte tenu du régime des participations (paiement en travaux interdits) et de l'obligation de mise en concurrence.

5. Questions à approfondir

Si le constat est partagé d'un risque de surcoût de l'aménagement urbain causé par l'inadéquation du programme des équipements publics sans cette étape de programmation, l'atelier n'a pas apporté de chiffrage sur les économies apportées par une meilleure programmation.

L'absence d'aménageurs privés autour de la table n'a pas permis d'aborder l'ensemble de ce thème. L'atelier constate qu'un contact complémentaire serait nécessaire. En particulier, la question de la programmation des équipements publics dans les opérations sous maîtrise d'ouvrage privée, et du rôle alors tenu par les collectivités locales n'a pas pu être traitée. Les pratiques qui permettent d'aboutir à une co-production publique-privée optimisant les équipements publics restent à identifier.

Synthèse des échanges

Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer

La programmation est un enjeu qui se situe au niveau des collectivités locales. Il est conduit de façon différente quand la maîtrise d'œuvre est privée.

La question de la temporalité des opérations, et en corollaire des échelles : comme la mise en concurrence empêche une révision significative de la programmation, l'étalement dans le temps des opérations, dit autrement la programmation à 20 ans sera à ajuster obligatoirement au-delà de 6 à 10 ans de mise en œuvre de l'opération.

Les leviers d'optimisation de la programmation :

1- la réalisation plus fréquente de schémas directeurs de l'offre de service et des équipements respectant 2 conditions pour être efficaces :

a) le contenu programmatique et les efficacités fonctionnelles de l'équipement priment sur les considérations d'image (architecturale), d'atout marketing et les logiques immobilières ;

b) favoriser très en amont des synergies entre les acteurs qui portent les politiques publiques sur le territoire (éviter les redondances, mutualiser) ;

2- **Les objectifs de programmation logement fixés à l'opération doivent être croisés avec l'analyse de la clientèle de la promotion immobilière en secteur libre.** La promotion immobilière en collectif s'adresse à une fourchette de ménages très limitée en termes de revenus. Il est nécessaire de produire des typologies accessibles aux ménages et selon un prix unitaire du logement tenant compte de la structure des ménages.

Dans le cas de Bondoufle, on constatait que le marché de la promotion immobilière en collectif commence sur le dernier segment de revenu de la promotion en maison individuelle. La

complémentarité de ces 2 marchés doit donc être travaillée dans la programmation (idem avec l'ancien, dans le cas de St Etienne par exemple). De plus, plus on augmente la taille des logements (en typologie ou en surface), plus il faut abaisser le prix au m² pour offrir un prix du lot qui soit finançable par les ménages.

3- au niveau de la stratégie commerciale avec les promoteurs, une démarche collaborative entre les opérateurs, à l'initiative de l'aménageur, permet de réduire le coût technique du projet (délais raccourcis), d'étendre la gamme de logement offerte avec des prix de sortie unitaires des logements et des typologies plus variées.

Pour faciliter la commercialisation par la promotion immobilière, la programmation résidentielle doit se développer sur les segments du logement abordable en suivant les préconisations de la promotion immobilière. Ces préconisations découlent de l'observation des ventes de la promotion immobilière (nb de logements vendus par tranche de prix au m² sur 2 ans).

Le positionnement par rapport aux déciles de revenus des ménages n'est pas identique sur tous les territoires. Il est à appréhender à partir des données de prix unitaire du logement libre, du prix au m² des logements, suivant les typologies accessibles par décile (par exemple, à Bondoufle, le 3^{ème} décile de revenu des ménages peut acquérir un T2 bis, un T3 ou un T1 si le prix de sortie est de 3 500 €/m²). Les déciles de revenus sont des données publiques de l'INSEE.

- Les données économiques clés pour optimiser la programmation (transparence) sont pour partie détenues par les promoteurs immobiliers. Collectivement, les aménageurs et les promoteurs ont intérêt à une meilleure coordination de la programmation entre les opérateurs pour les périodes de livraison (ne pas inonder le marché de biens immobiliers proches / s'adressant à la même clientèle solvable / investisseurs ou accession) et aussi, à travailler ensemble la programmation globale à l'échelle du projet. Les budgets de la demande, selon les typologies des ménages et leur structure (monoparentale, etc.) structurent les objectifs de prix de sortie.

Les points de blocage et difficultés récurrentes

Aucune difficulté majeure n'a été citée en matière de programmation logements -activités, tout en attribuant un rôle clé à l'ingénierie, à la mobilisation des acteurs partenaires financiers ou investisseurs.

Les pistes d'améliorations et propositions d'évolution

- L'un des leviers d'optimisation des bilans est la mise en œuvre d'une **démarche de programmation des équipements publics itérative tout au long de la vie du projet, lancée dès l'amont**. La programmation est d'autant plus pertinente qu'elle repose sur l'instauration de bonnes conditions de dialogue, sur un diagnostic solide. Dans ce domaine, **un besoin de professionnalisation des collectivités locales mais aussi des aménageurs est apparu** afin de renforcer la mobilisation de ce levier technique d'optimisation.

- Une évolution juridique permettrait d'optimiser les bilans, sur le volet programmation : de **nouveaux marchés de conception-réalisation en aménagement** permettraient de lever le blocage récurrent d'incapacité juridique des aménageurs à intervenir sur la programmation des opérations, en l'état du droit, dans le cadre des concessions d'aménagement.

La programmation est décisive en termes de logement abordable pour les ménages, de capacité de commercialisation et, finalement, de production de logements selon la capacité des opérations à trouver un équilibre économique.

Cette solution, discutée dans le GT 2 (voir compte-rendu), s'est traduite par la proposition d'un nouvel article (art. 22) au code de la concurrence, applicable en Ile de France. Les travaux du GT1 montrent que l'article 22 serait utilement étendu hors d'Ile de France mais, à ce stade, la demande de l'élargissement total est conditionnée par la réponse de la Direction des affaires juridiques de Bercy sur la question des contrats d'aménagement incluant la conception (cf. problème de la jurisprudence européenne sur les marchés de définition).

- En l'état actuel du droit, c'est un enjeu important que de sensibiliser les collectivités à préparer la déclinaison opérationnelle des objectifs de la planification, au moyen de la programmation urbaine, dans le cadre des opérations d'initiative publique.

En effet, avant 2005, les aménageurs publics disposaient de contrats d'études et d'acquisitions foncières qui leur permettaient de collaborer à la programmation avec la collectivité locale. Aujourd'hui, le code de la concurrence renvoie de fait la programmation à la responsabilité des collectivités locales, lorsqu'elles sont à l'initiative de l'opération d'aménagement.

- les montages contractuels permettant la réalisation des équipements publics

La vente des équipements publics en VEFA apparaît également comme une bonne solution technique pour optimiser le coût des équipements publics. Toutefois, elle est juridiquement difficile à mettre en œuvre compte tenu du régime des participations (paiement en travaux interdits) et de l'obligation de mise en concurrence.

Une piste alternative consisterait à racheter des équipements privés pour en faire des équipements publics. A ce jour, elle semble fragile juridiquement.

Quatre pistes d'amélioration des PLH, et des PLUi valant PLH, sont proposées afin d'obtenir une meilleure adéquation de la programmation au marché :

1. Les contenus actuels des PLH, fortement tournés vers le logement social, doivent développer le volet logement libre alors qu'ils sont aujourd'hui focalisés sur les 30 % de logements sociaux. En effet, l'enjeu est de parvenir à sortir l'ensemble des opérations d'aménagement pour augmenter le volume de l'offre de logement et atteindre les objectifs locaux / nationaux. Le résultat du PLH est autant le fruit des opérations publiques que des opérations privées.

A Rennes, le nouveau PLH indique que le logement libre représente 70 % du volume total de logements à produire.

2. En termes d'offre résidentielle, l'une des conditions de réussite du volet renforcé de logements libres des PLH est de vérifier très tôt, les valeurs vénales par secteur des terrains et immeubles. Bordeaux Métropole le fait à l'aide des données DVF. C'est un moyen de prendre en compte la faisabilité économique des opérations. La collectivité doit prendre en compte les contraintes / les atouts des promoteurs, des aménageurs, pour atteindre ses propres objectifs.

Dit autrement, « en termes de planification, la collectivité locale devrait intégrer l'économie des opérations dont on imagine qu'elles pourront se faire pour répondre aux objectifs du PLH. C'est une révolution culturelle ».

Peu de collectivités sont représentées dans l'assistance, au-delà des collectivités dont les pratiques accompagnent la mutation du modèle de l'aménagement. L'opportunité et les modalités qui seraient utiles pour accompagner ce changement de posture restent à appréhender dans des lieux complémentaires au RNA (club Ville et aménagement, ACUF, AdCF, etc.).

3. Un volet opérationnel post-PLH peut être mis en œuvre, comme sur quelques communes du Grand Lyon où un volet stratégie habitat permet de décliner la production de logements localement en termes de foncier et en fonction du contexte opérationnel hyper local (prix, revenus des ménages, ...).
4. En termes de demande(s) résidentielle(s), le PLH doit questionner le rapport attractivité / habitat. Les typologies proposées peuvent être plus innovantes.

Le Bureau d'études Alphaville cite le cas de la ville de Bègles où le centre présente de nombreux logements en défiscalisation. Où sont les familles et les enfants ?

Pour offrir une attractivité résidentielle aux familles, à Bordeaux, l'opération Brazza propose des volumes capables, c'est-à-dire des maisons R+1 habitables en rez-de-chaussée et mezzanine au départ, prévoyant la pose ultérieure d'un plancher de 1^{er} étage augmentant la surface habitable dans le même logement. Si on veut du logement familial, il faut le sortir à 200 000 €. Donner les charges foncières aux promoteurs et trouver des solutions techniques.

A défaut d'offre satisfaisante dans le neuf, les familles vont dans l'ancien avec travaux, pour produire ce dont ils ont envie.

L'un des moyens de connaître la demande est de monter des groupes de travail avec des familles qui cherchent un logement.

Evry propose également des T2 évolutifs ou T3 évolutifs.

POUR RAPPEL

Les comptes-rendus de la première séance ainsi que l'ensemble des diaporamas de présentation sont disponibles sur Alfresco Aménageurs en ligne. Les fiches de retour d'expériences de ces opérations seront progressivement mises à la disposition du réseau. Tous les supports présentés lors de la séance sont disponibles sur Alfresco à l'adresse suivante :

<https://travail-collaboratif.developpementdurable.gouv.fr/share/page/site/DgalnAmnageursEnLigne/documentlibrary#filter=path|%2FDocuments%2520GT%2FGT%25202%2520Montages%2520contractuels%2F12%2520mai%25202015|&page=1>

La prochaine séance aura lieu le mardi 15 décembre 2015.

GT1

Mutations du modèle économique de l'aménagement

15 déc.
2015

Espaces périurbains :
comment adapter les modèles économiques ?
Quels leviers d'optimisation ?

La ZAC Paul Joly à Marly, Moselle
Estelle Bach, CM-CIC aménagement

La ZAC des PIELLES, Frontignan
Ecoquartier engagé dans la labellisation,
Sébastien Renault, Hérault Aménagement

Permis d'aménager à Chauconin-Neufmontiers, Seine et Marne
Pascale Poirot, SNAL et Urbanisme Contemporain

Les filières de la densification « douce » en opérations organisées
Thierry Vilmin, Logiville

www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs
reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

GT 1 " Mutations du modèle économique de l'aménagement "

Séance 4 : les espaces périurbains : 15 décembre 2015

Compte - Rendu

Introduction

Dans la continuité des assises de la ruralité, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a décidé de se saisir de l'aménagement des espaces périurbains en reconnaissant leur diversité et leur richesse et a commencé par donner la parole à leurs habitants, parole présentée à l'occasion d'une rencontre qui s'est déroulée le 12 novembre dernier. Elle a insisté sur la nécessité d'avoir dans ces espaces une réflexion conjointe sur l'évolution des lotissements vers une meilleure qualité urbaine et architecturale, sur la réhabilitation des immeubles existants, l'insertion de logements sociaux au cœur des petites villes et villages, en même temps que sur le maintien des commerces en centres-bourgs en articulation avec l'évolution des grandes surfaces et de certaines zones commerciales. Elle souhaite créer un « lab » du périurbain en mettant au cœur de ses préoccupations la question de l'ingénierie urbaine pour laquelle elle compte lancer des états généraux ainsi qu'un appel à projets sur les nouveaux modes d'habiter.

Parallèlement, elle a demandé à Frédéric Bonnet de produire un rapport sur le périurbain qui devrait être remis prochainement avec un certain nombre de propositions de mesures ; elle a présenté par ailleurs les 54 lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) centres-bourg et annoncé un nouvel appel à projets ultérieur.

En outre le CGEDD a également été mobilisé par un rapport sur le thème « requalifier les campagnes urbaines » disponible en ligne : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/009794-01_rapport_cle2bff28.pdf

Par ailleurs un supplément au n°61 de traits urbains a consacré un dossier à la synthèse des travaux du congrès de la FNAU sur « les campagnes urbaines ».

Au sein du GT 1, les mutations du modèle économique de l'aménagement ont été abordées au cours des 3 premières séances sous les angles des leviers d'optimisation des processus, des techniques, du foncier et de la programmation. Peu de témoignages, hors l'opération de la ZAC de la Pièce du jeu à Guignes réalisée par Loticis, étaient issus des espaces périurbains.

Cette séance poursuit le double objectif de donner à voir la diversité des opérateurs qui adaptent les modèles économiques de l'aménagement en périurbain, d'une part, et, d'identifier les leviers d'optimisation en périurbain qui favorisent des opérations d'ensemble plus qualitatives, notamment en termes de mobilisation du foncier stratégique – en dent creuse des cœurs de ville, en densification du pavillonnaire existant, en renouvellement urbain, et de production de logements offrant un parcours résidentiel (locatif, accession, y compris logement social).

Trois problématiques ressortent spécifiquement dans les espaces périurbains :

- dans les opérations structurées, apportant plus de densité, l'enjeu est de répondre aux besoins des habitants à la recherche d'espaces et de certains produits ;
- la mixité des biens : d'une part, la diversité d'habitat et une mixité entre habitat/commerces/activités ;
- l'approche foncière est spécifique en raison des prix de sortie plus faible qu'en milieu tendu compte tenu de la solvabilité des ménages.

Présentation 1. La ZAC Paul Joly à Marly (Moselle), Estelle Bach, Directrice régionale Lorraine, CM-CIC aménagement

Située en limite de l'agglomération de Metz, en 1^{ère} couronne de l'aire urbaine, la ZAC Paul Joly consiste à créer un nouveau quartier structuré en entrée de bourg, à proximité du centre de la commune de MARLY.

Cette commune périurbaine a connu un grand développement urbain pendant les années 1970 avec les chalandonnettes - des maisons individuelles bon marché destinées à l'accession des ménages les plus modestes -. Elle est marquée par une culture de lotissements importante. Aujourd'hui, l'un des enjeux de la collectivité est de contrer le vieillissement de la population et la baisse démographique, mais elle se heurte à des difficultés en matière de logement de la population actuelle âgée qui ne peut plus rester chez elle et des jeunes.

Au sein de la couronne messine, la commune constitue un micro-marché très résidentiel, aux prix élevés.

La collectivité à l'initiative du projet a confié la réalisation du dossier de création de ZAC à différents bureaux d'études, puis un appel à projet a permis de sélectionner un opérateur.

Le périmètre de 6,5 ha a été urbanisé par le groupement d'aménageurs privés CM-CIC Aménagement Foncier et Nexity Foncier Conseil.

Levier 1 : la co-construction avec la collectivité

La procédure de l'appel à projets est indispensable pour s'entourer d'une équipe pluridisciplinaire. La contrainte pour l'aménageur est ici le délai incompressible et le démarrage effectif du travail suite à la sélection de l'équipe de maîtrise d'œuvre élargie. L'aménageur retenu est le chef d'orchestre entre l'équipe et la collectivité locale.

Dans la phase d'appel à projets, l'équipe pluridisciplinaire de l'aménageur construit sa réponse en repartant d'une feuille blanche :

- dans la perspective que ce quartier devienne partie prenante de toute la ville, l'aménageur réalise un diagnostic urbain pour insérer ce nouveau quartier dans l'existant (analyse des trames de bâti, des bâtis remarquables, ...). L'environnement urbain de l'opération est dominé par le pavillonnaire. La programmation résidentielle prévoit 25 000 m² de surface de plancher ;
- une analyse paysagère et fonctionnelle a conduit à la structuration d'une trame viaire autour des transports collectifs et des accès à la route départementale traversante ainsi qu'au cœur de ville, ouvrant des vues sur l'église (patrimoine remarquable) ;
- l'espace vert et son parcours de santé, majoritairement en zone inondable, forment un lieu de transition pour les riverains qui trouvent à un intérêt à se déplacer dans ce nouveau quartier.
- le projet prévoit de rassembler tous les équipements sportifs autour du stade, la commune ayant réalisé des réserves foncières en ce sens.

L'aménageur traduit les objectifs de la commune dans le projet, elle l'appuie afin de les hiérarchiser et de les mettre en œuvre. En regard de ces objectifs, l'aménageur met au point une programmation des logements, des commerces & services et des équipements publics cohérentes avec la faisabilité économique de l'opération.

L'aménageur souhaite proposer un projet réalisable rapidement. La faisabilité économique est prise en compte dès le stade du concours.

Levier 2 : les acquisitions foncières – le foncier

En termes de foncier, la commune a fortement anticipé la libération du foncier en acquérant une dent creuse agricole dans le cadre d'une cessation d'activité (maraîchers partant à la retraite).

Les acquisitions foncières par l'aménageur ont été réalisées à l'amiable, selon un niveau de prix bas facilitant la sortie de l'opération. Globalement, le foncier a coûté 17€/m².

Le périmètre est contraint car une partie se situe en zone inondable souvent touchée par des crues d'une nappe phréatique proche du terrain naturel. Le plan masse n'envisage donc pas de constructions en zone inondable. La trame verte l'occupe, avec la délimitation d'espaces verts, d'espaces multifonctionnels (parcours de santé, ..).

Le risque d'inondation a conduit à imposer une zone de constructibilité avec des cotes d'implantation des maisons imposées pour éviter l'exposition au risque.

Levier 3 : un calendrier de réalisation rapide

| | |
|-----------------|---|
| février 2011 : | appel à projets, où des aménageurs publics et privés sont en concurrence |
| avril 2011 : | choix de CM-CIC Aménagement Foncier et Nexity Foncier Conseil |
| août 2011 : | sélection de l'équipe pluri-disciplinaire, dont la maîtrise d'œuvre urbaine |
| décembre 2011 : | validation du dossier de réalisation de ZAC, soumis à appel d'offres |
| décembre 2015 : | totalité des charges foncières vendue, finalisation de l'opération. |

Levier 4 : Une opération offrant des formes urbaines et des produits couvrant le parcours résidentiel

Le programme a été établi sous le POS alors que l'élaboration du PLU était en cours. L'aménageur et l'équipe de maîtrise d'œuvre ont tenu compte des 2 documents afin de construire une réflexion sur l'ensoleillement, la contrainte technique de l'eau en sus des règles d'implantation du bâti.

La programmation initiale de la commune était 211 logements dont 50 % de logements sociaux. La révision du programme par la collectivité locale s'est appuyée sur une étude de la demande locale des ménages auquel répondait le programme. Les besoins à satisfaire concernent les familles modestes, les jeunes actifs, et du locatif pour personnes âgées ainsi qu'une demande des professions libérales (mise en accessibilité des cabinets). Initialement, l'opération prévoyait également un hôtel et des commerces de restauration, mais l'étude de marché a été négative.

La trame bâtie réalisée a été réfléchi sur une base économique. Sur l'îlot central, la maîtrise d'ouvrage demandait du logement intermédiaire. Sur la base d'un prix plancher de charges foncières, les aménageurs ont consulté les promoteurs sur le produit qui répondrait à cette exigence. Les bâtiments en R+1+attique se sont révélés les plus adaptés, la proposition des promoteurs incluant différents typologies d'habitat et types de logements. Au final, 25 000 m² de surface de plancher sont réalisés, comportant 252 logements en R+2+ attique ou R+1+attique.

Cette opération présente une mixité de produits :

- 17 terrains à bâtir (maisons individuelles),
- 92 logements en collectif destinés à du logement social, dont 50 locatifs sociaux,
- 96 logements en collectif destinés à l'accession ou de l'investissement privé (zonage B2),
- 1 pôle médical et 47 logements conventionnés seniors.

Le collectif en R+2+attique a nécessité une démarche d'explication auprès des riverains, assurant qu'ils n'auraient pas un front bâti rectiligne devant leur pavillon, que les hauteurs seraient limitées,

l'implantation du bâti assure l'ouverture du quartier et l'ensoleillement (les ombres portées) a été réfléchi. Il n'était pas possible de réaliser des parkings souterrains car la contrainte géotechnique aurait demandé un cuvelage des parties enterrées des bâtiments (financièrement trop coûteux). La commune a joué un rôle fédérateur.

Le bilan de l'opération et les leviers d'optimisation

Le diaporama apporte les précisions sur le montage financier de l'opération, indiquant les montants HT et TTC. L'aménageur est soumis à un taux de TVA moyen de 16 % sur l'opération (TVA sur marge et TVA classique).

Les leviers d'optimisation du bilan suivants ont été des facteurs de réussite de l'opération,

- en matière de dépenses :
 - le foncier a été négocié à un prix très bas, suite à une négociation amiable. Par comparaison, l'évaluation des Domaines était 3 fois supérieure. Le propriétaire a joué le jeu afin que l'opération sorte.
 - La collectivité locale était consciente que le logement social entraîne une baisse des recettes en charges foncières pour l'aménageur. Elle a versé une participation à hauteur de ce manque à gagner, pour assurer l'équilibre du bilan.
 - La liste des équipements a été établie par l'aménageur, en concertation avec la collectivité locale. Elle comportait notamment la réalisation de l'extension de l'école de 2 classes et de l'accueil périscolaire (350 000 € HT).

- en matière de recettes :
 - les terrains à bâtir sont la clé d'équilibre des opérations en périurbain. L'aménageur vend de la surface cessible alors qu'une vente de charges foncières à un promoteur ou à un bailleur s'effectue à un niveau de prix plus bas ;
 - les 10 terrains ont été cédés à un opérateur unique Constructeur de maisons individuelles, proposant 3 modèles de maisons,
 - sur les 7 lots libres de construction, l'obligation de recourir à un architecte coordonnateur apporte une cohérence architecturale.
 - une procédure d'appels à projets a conduit à la vente des charges foncières aux bailleurs et promoteurs privés. La grille d'évaluation des offres pondérait fortement la qualité architecturale.
 - la différence entre les charges foncières du logement social et les charges foncières du logement libre est significative. L'aménageur ne souhaite pas supporter la péréquation entre les 2 segments de marché.

Échanges

Y. Le Corfec, SNAL, Quelle est la perception de la densité introduite – du collectif R+2 - sur cette opération, située dans une intercommunalité dotée d'un habitat strictement pavillonnaire en fort développement ? Le PLU permettait-il cette densité et comment avez-vous travaillé à son acceptation par les habitants ?

Une concertation importante avec les riverains durant les études préalables a abouti à une acceptabilité d'une opération structurée dans cet environnement pavillonnaire. L'exigence environnementale et architecturale a également été un levier d'acceptabilité de la densité. Celle-ci s'établit à 35 logements / ha mais avec un parc de 2 ha (la densité brute moyenne).

En termes de supports de la concertation, l'aménageur a livré une maquette à la collectivité où les différents opérateurs – promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, bailleurs - avaient obligation de déposer une maquette modélisée de leur programme. Au moment des appels à projets, des panneaux d'exposition ont été demandés aux opérateurs et la collectivité a incité les riverains à les consulter (exposition en mairie, interlocuteur unique pour répondre aux questions des riverains, diffusion d'un film diffusé sur les panneaux lumineux communaux). Une communication sur le rôle de l'architecte-coordonnateur pour obtenir une cohérence a été menée.

En termes de conception, faire accepter un niveau de densité repose sur la présence d'espaces ouverts et de la voie pénétrante (esplanade verte + parc : 3 ha aménagés). Le promoteur ICADE a travaillé les formes urbaines sur des hauteurs différentes de collectifs, pour ne pas avoir de « barres », mais des dénivelés.

Une valorisation supérieure du foncier aurait été un point de blocage à la qualité urbaine et architecturale mise en place sur cette opération car les prix de sortie de l'opération sont au plafond.

Sur ce territoire périurbain, quelle est la taille de terrains en individuel dense ? Pose-t-elle problème au moment de la commercialisation ?

Sur 17 terrains, dix ont été cédés à un unique constructeur de maisons individuelles. Ces 10 parcelles à bâtir présentent 15m de façade pour une surface de 450 m², vendues 115 000€ la parcelle, sur une commune très résidentielle, permettait d'équilibrer le bilan. D'autres parcelles, d'une taille de 600 à 700 m², situées le long du parc, ont été facilement commercialisables, avec une décote de prix liée aux contraintes d'inondation (120 000 € le lot).

Quelles sont les charges foncières et les prix de vente des surfaces cessibles ?

Les prix des surfaces cessibles sont de 115 à 130€/m² la parcelle de 450 à 650 m², avec l'achat du foncier à 17€/m². Le prix de sortie des logements est de 3300 €/m² de SP (plus cher qu'au cœur de Metz). Par suite, la cible n'est pas les jeunes ménages en accession mais la programmation leur proposent de se loger en locatif social (100 logements locatifs sociaux produits en 18 mois). Tous ont trouvé preneur.

Les charges foncières sont de 290€/m² SHAB en promotion (locaux et nationaux), 190€ /m² au bailleur (Vilorgia) et 220€/m² au constructeur de maisons individuelles (Batigère). La rémunération de l'aménageur sur 7 millions € TTC est de 5 %. Dans le secteur 7 (contraintes d'inondation), l'aménageur a raisonné à 80 €/m² de surface cessible. Les constructeurs de maisons individuelles ont été sélectionnés par appels à projets auprès d'opérateurs locaux et nationaux.

Icade a mobilisé les investisseurs au moyen de son réseau d'opérateurs bancaires et du zonage B2 de défiscalisation. Les promoteurs ont atteint le taux de pré-commercialisation souhaité. En l'absence de zonage B2, comme à À 30 km de Metz, les promoteurs ne sont pas présents sur le marché périurbain, l'aménageur ne peut pas réaliser de collectif.

La salle. Quels sont les facteurs de réussite cette opération dense en périurbain ?

I.Bach indique que les 3 facteurs sont l'absence de contraintes architecturales réglementaires, le rôle de l'aménageur privé qui adapte le programme en fonction de la spécificité de la demande

locale (demande de grands logements et demande des professions libérales (pôle senior), place avec des commerces importants, transports collectifs très développés, ambiance urbaine) et le zonage B2 qui permet la promotion immobilière et donc la réalisation des collectifs.

L.Escobar (Adequation) observe qu'en fonction d'un volume à adapter au contexte, il y a toujours des besoins à satisfaire en petits logements. La difficulté est d'apporter les petits logements pour satisfaire les besoins des petits ménages (dont le nombre augmente en périurbain). L'une des solutions est alors de travailler sur les formes urbaines mixtes mais avec des montages probablement différents.

L'impact des commerces & services sur le bilan et les risques de l'aménageur

Pour les aménageurs, les charges foncières des commerces sont valorisées à 0 € lors de la vente aux promoteurs. Le promoteur souhaite vendre les murs et les fonds sur la base d'études de marché. Intégrer du commerce est un risque supplémentaire supporté par l'aménageur privé.

A Marly, les commerces réalisés (4 cellules) se vendent mal, la commercialisation se prolonge aujourd'hui avec seulement un bureau de tabac installé. Le commerce a été imposé par la commune dans un quartier nouveau qui s'intègre en continuité du bourg ancien. Il y a une cohérence à avoir un linéaire de commerce de proximité.

Présentation 2. la ZAC des PIELLES, Ecoquartier engagé dans la labellisation, à Frontignan (Hérault), Sébastien Renault, chargé d'opération de Hérault Aménagement

Il s'agit d'un projet d'écoquartier implanté principalement sur la friche industrielle d'une ancienne raffinerie de soufre qui a fermé en 1990.

La ZAC couvre un secteur de 8 ha plutôt paupérisé sur lequel un opérateur privé avait un projet de zone d'activités commerciales qui n'a pas abouti. La collectivité a rebondi en reconstruisant un dossier de ZAC. Elle a été créée en 2006.

La programmation prévoyait initialement la réalisation de près de 500 logements avec une mixité sociale, des équipements publics et des activités économiques, très bien intégrées dans le tissu urbain et social. Au moment où la 1^{ère} tranche de l'opération est livrée (2014), ce témoignage illustre **les difficultés à tenir un programme et les leviers économiques mobilisés** pour permettre la réalisation de l'opération :

- La programmation comprend essentiellement du collectif en R+2+attique. Malgré cette densité, le dossier de réalisation de ZAC révèle une faisabilité économique fragile car le manque de surface plancher programmée n'apporte pas les charges foncières suffisantes à l'équilibre de l'opération. Si le site aurait permis la réalisation « physique » de la surface de plancher correspondante, ceci n'a pas été mis en œuvre à cause d'une faible acceptation de la densité associée (alors que le plan masse prévoit peu d'espaces verts). Quelques terrains à bâtir sont cédés à une association de 3 constructeurs de maisons individuelles proposant des maisons déjà conçues. Finalement, l'évolution du programme, la diversification des produits et le classement récent en zone B1 (éligible PINEL) assurent une meilleure commercialisation ;
- les activités existantes ont été relocalisées dans le projet, au moyen d'opérations à tiroir. Cependant, le programme comprend des locaux d'activités dont la commercialisation est malaisée. Un secteur avec un petit immeuble tertiaire qui a des difficultés à trouver preneur a été cédé selon une procédure de gré à gré, à deux constructeurs qui se sont positionnés.
- Les équipements publics comprennent notamment la réalisation d'un mur anti-bruit de 3 mètres de hauteur le long de la voie ferrée (700 000 €). Les réseaux primaires des eaux pluviales et usées ne sont pas financés en totalité par le bilan de ZAC (participation de

11 % et participation au réseau d'assainissement de la communauté d'agglomération de Sète).

- Les interventions très morcelées surenchérisent le coût des travaux.

Les leviers d'optimisation complémentaires sont les suivants :

- L'un des équipements publics – la médiathèque d'agglomération – constitue un véritable moteur en termes d'image, de fréquentation.
- 100 % du foncier restant a été acquis à l'amiable (2006-2015), une grande partie ayant été acquise par la collectivité en 1990. Les coûts de dépollution importants ont été engagés avant la création de la ZAC ;
- **La SEM aurait souhaité une ZAC multi-sites pour assurer une péréquation avec ce secteur plus difficile.**

Échanges

N.Huu (Bouygues immobilier) immobilier : quelle est la part d'investisseurs sur le marché local ?

Avec une opération sur un foncier très contraint, le marché en zone B1, permet de solvabiliser l'opération. Un promoteur a réussi à sortir un lot. La proportion d'investisseurs par rapport aux accédants se situe entre 40 à 60 % sur Montpellier. Pour le 1^{er} lot, certains grands logements demandés ont été reportés sur le 2^{ème} lot.

Intégrant les contraintes des promoteurs, l'aménageur diminue la part du collectif pour permettre la commercialisation immobilière du lot 3 avant le lancement du lot 4 en promotion.

I.BACH, CM-CIC – aménagement, Quels sont les effets de la réactualisation de la programmation sur le bilan ?

Le bilan de ZAC est de 16 millions €, dont 5 millions foncier et 5 % de marge. Le bilan est désormais équilibré mais tendu. La collectivité locale amène le foncier et en assure le portage, comme prévu.

Présentation 3. Permis d'aménager à Chauconin-Neufmontiers (Seine et Marne), Pascale Poirot, présidente du SNAL, co-gérante d'Urbanisme Contemporain

Situées en Ile de France, les deux opérations sont réalisées sous forme de permis d'aménager : la première 'les Chaudrons' par la société Urbanisme Contemporain et la seconde, le Pré-bourdeau, en groupement entre Urbanisme contemporain et Géoterre.

Chauconin-Neufmontiers est né de la réunion de 2 communes mais la liaison entre les deux villages historiques était peu organisée. D'un côté le document d'urbanisme devait redonner de la cohérence et une opération « les chaudrons », visait à créer un centre et des équipements publics qui n'existaient pas. Il existe une continuité de projet entre l'opération des Chaudrons (permis de lotir, 1998), et l'opération « Le Pré Bourdeau » (deux permis d'aménager successifs) qui créent la couture urbaine recherchée.

Opération les Chaudrons, prix Arturbain 2011, arrêté de lotir (1998)

Une opération proposant une diversité de formes urbaines, une mixité sociale et des commerces

Sur un périmètre de 7,5 ha, le programme des Chaudrons, établi par la collectivité locale, comprend 13 maisons de ville qui viennent border une place créée dans l'opération, 23 logements collectifs en accession, un lot offre du logement social en collectif (56 logements) et 69 maisons individuelles (terrains à bâtir). La nouvelle école, en bord de place, est en partie financée par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

Au total, 161 logements sont produits sur un périmètre de 7,5 ha et une nouvelle typologie (collectif) est proposée dans ce secteur rural. Cette programmation repose notamment sur une équipe incluant un architecte-urbaniste, un paysagiste, un bureau d'études techniques et un géomètre-expert. Une collaboration étroite de l'équipe avec la commune et le CAUE a abouti à proposer une densification compatible avec les demandes des ménages.

Le programme des Chaudrons inclut 250 m² de SHON de surfaces commerciales en pied des petits collectifs de logements en accession et sociaux. Lors de la cession du macrolot à l'office HLM départemental, les charges foncières des surfaces commerciales sont valorisées à zéro de SHON. Le risque associé aux cellules de commerce et service est défavorable à la commercialisation des charges foncières, dont l'aménageur supporte ici le coût. La collectivité et l'aménageur espèrent que les nouveaux arrivants au Pré Bourdeau vont augmenter la chalandise des commerçants sur les Chaudrons.

Levier 1. Les outils de planification et de financement des équipements publics

En termes de réalisation, les outils mobilisés sont :

- une révision du POS qui a accru la réceptivité de la zone, initialement fixée à 40 logements, et à ouvrir la zone classée en 2Na,
- en termes de participations, un PAE d'un montant de 483 000 € fixait la contribution de l'aménageur à la réalisation des équipements publics (une partie a été remise sous forme de foncier et 210 000 € en numéraire),
- une réalisation en arrêté de lotir mené en 3 tranches (en montant 3 garanties d'achèvement),

Levier 2. Evolution de la programmation : remplacement de petits collectifs par des terrains à bâtir en lotissement dense de maisons de ville

Le programme réalisé. Les prix de sortie des maisons de ville correspond à 32 k€ de terrain pour un budget total de la construction de 150 k€. Le prix moyen des lots (entre 400 et 700 m²) est de 55 k€

Le macrolot de petits collectifs en accession avec du commerce en pied d'immeuble n'a pas pu aboutir : les opérateurs proposaient un montant de charges foncières inférieur au coût d'aménagement et de viabilisation. Ces charges foncières proposées étaient incompatibles avec l'équilibre du bilan de l'aménageur sur l'opération. En l'absence de subvention d'équilibre, l'aménageur supporte seul le risque financier.

La programmation de ce lot a donc été modifiée, remplaçant les petits collectifs en accession par un lot dense de maisons mitoyennes, réalisé par un constructeur de maisons individuelles en **contrat de construction de maison individuelle (CCMI) encadré par un état de prescriptions par lot et une mission de coordination confiée à l'architecte** de l'opération.

Levier 3 : L'état des prescriptions par lot adossé à la vente de terrains à bâtir au constructeur de maisons individuelles

L'état de prescriptions par lot réglemente les zones d'implantation du bâti, les ligne de faîtage, impose des angles d'implantation obligatoire sous forme par exemple de reculs très définis, définit des gabarits par rapport au terrain naturel, indique les clôtures et les servitudes d'arbres à conserver, à planter, etc (cf extrait diapo 12). **C'est l'outil qui permet de travailler sur un ensemble de maisons individuelles denses.**

En comparaison du plan de simulation de l'arrêté de lotir, le plan d'implantation montre que la réalisation est très proche du plan de simulation grâce à l'état des prescriptions par lot.

La densité est travaillée par gradient : la place est structurée par ce bâti plus dense, le plan masse aménage des passages en circulation douce vers les maisons de ville. Plus on va vers la nature, plus l'aménageur a dé-densifié.

- Opération contiguë Le Pré-bourdeau, 2 permis d'aménager

Sur cette 2nde opération, les travaux d'aménagement sont terminés. La construction est en cours. Le travail sur le projet de 9 ha s'est effectué dans la continuité de l'opération des Chaudrons, avec la même équipe municipale. Le permis d'aménager a été obtenu en 2012.

L'aménageur s'est associé financièrement à Geoterre (aménageur-lotisseur privé). L'équipe pluridisciplinaire constituée est identique au bureau d'études technique (BET) près : ce dernier est spécialisé sur la gestion alternative des eaux pluviales. Dans la mesure où il engage sa responsabilité pour la gestion des EP lors du montage du dossier Loi sur l'eau, il a demandé une mission complète de suivi des travaux.

Levier 1. Les évolutions de la programmation

| Répartition des logements | Programmation réalisée | Programmation initiale |
|---|------------------------|------------------------|
| Lots pour maisons de ville | 34 | 18 |
| Lots individuels « classiques » (dont 68 sur premier PA) | 94 | 94 |
| Appartements en accession | 0 | 22 |
| Appartements locatifs sociaux | 54 | 47 |
| Total | 182 logts | 181 logts |

Les lots pour des maisons de terrains de ville sont doublés en volume. Le collectif en accession disparaît au profit de maisons de ville (densité). Le locatif social passe de 47 à 54 à la demande du bailleur. La densité brute est donc de 181 logements sur un périmètre de 9 ha.

Le Pré-bourdeau s'est aussi appuyé sur des contrats de construction de maison individuelle, encadrés par un état de prescriptions par lot et une mission de coordination confiée à l'architecte de l'opération. C'est un levier de production du lotissement dense.

Levier 2. Les outils

La modification du POS a conduit à l'ouverture de la zones 2Na. Cette ouverture ne serait plus possible aujourd'hui, avec la loi ALUR, dans la mesure où la zone avait été classée 2NA en 1999, et ouverte à l'urbanisation en 2011, soit au-delà des 9 ans permis par la loi ALUR .

Sur le volet des équipements publics, un PUP (1,549 M€ avec apport de terrain) a été conclu pour financer la rénovation des VRD, une extension de l'école et la restauration scolaire sur un montant total de 269 M€. La collectivité se constitue une réserve foncière destinée à un projet de déménagement des services techniques. Une convention de rétrocession a été signée avec la collectivité.

Les éléments de bilan financier

Le prix des surfaces cessibles se situent de 110 k€ à 149 k€ pour 490 m² en moyenne pour lots individuels et de 91 à 110 k€ pour les maisons de villes y compris les aménagements et plantations sur la partie privative afin que la collectivité locale ait un produit fini. En termes de procédure, les travaux de finition qualitatifs prennent la forme d'un contrat avec les acquéreurs qui est joint à la promesse de vente.

Les difficultés rencontrées

La maîtrise foncière a échoué sur un refus de vente des propriétaires fonciers sur une partie du périmètre de l'opération, une déclaration d'utilité publique (DUP) au titre de la construction de logements sociaux aurait permis d'aller à l'expropriation. Toutefois, l'évaluation des Domaines était

2 fois supérieure aux acquisitions de gré à gré (22 €/m² achetés, France Domaine 42 €/m²), ce qui n'a pas donné la possibilité économique d'acquérir le foncier par ce biais. Comme cela a été demandé dans le cadre de la mission Figeat, une motivation des évaluations de France Domaine serait facilitatrice. Il est possible de faire des recours amiables auprès de France domaine pour apprécier les prix du foncier dans le cadre d'une faisabilité économique des opérations. La solution mise en œuvre a été de dissocier le foncier sur 2 permis d'aménager, mais l'aménageur porte actuellement du foncier qui sera aménagé sur le 2ème permis d'aménager.

Des difficultés de commercialisation des macrolots qui étaient prévus en promotion ont été rencontrées.

La commune avait créé une SPL de promotion dans le but d'améliorer le budget communal, avec un rendement fiscal au-delà de la dotation globale de fonctionnement (en partie assise sur le nombre d'habitants). La SPL a fait une opération de promotion sur la commune voisine. Après signature d'une convention entre la SPL et l'aménageur, la SPL de promotion n'a pas obtenu les financements bancaires nécessaires à la construction des macro-lots destinés aux collectifs et aux maisons de ville en accession. De plus, sur un territoire très périurbain, aucun promoteur privé n'a souhaité prendre le risque de l'opération (conjoncture difficile, petite échelle du collectif de 22 logements, risques concurrentiels sur les maisons de ville par rapport au CCMI).

En réponse, les logements collectifs ont été remplacés par des maisons de ville pour tenir le parc paysager. L'opération était « plantée » sur cette partie mais, financièrement, le remboursement des emprunts sur cette opération a été assurée par la vente des lots libres. Les difficultés de commercialisation se sont également traduites par un allongement des délais de commercialisation des surfaces cessibles et du portage foncier. Aucune solution n'a été trouvée au portage foncier de l'opérateur. C'est le risque de l'aménageur. Ceci engage à une prudence sur la négociation foncière de départ afin de préserver la faisabilité de l'opération malgré les aléas.

Les fondements de la réussite de l'opération du Pré Bourdeau sont :

- le partenariat avec la collectivité locale et le travail en continuité avec la même équipe communale.
- une équipe pluridisciplinaire animée par un maître d'ouvrage compétent, qui fait les arbitrages ;
- le contrôle des permis de construire par l'architecte-urbaniste de l'opération d'aménagement.

Échanges

Yann Le Corfec (SNAL). Cette opération soulève la problématique de la promotion et de la différence d'acteurs de la construction entre l'habitat entre le logement collectif et le logement individuel. **A quelle densité aboutie l'opération ?**

P.Poirot : l'opération du Pré Bourdeau organise la densité à la parcelle. A l'échelle de l'opération, la densité est de 38 lgts /ha hors espaces communs.

L.Escobar, Adequation. Si on refaisait l'histoire, trouveriez vous une solution pour sortir le collectif ?

P.Poirot : Les lots libres ont permis de rembourser nos encours financiers. Mais une meilleure solution serait à trouver. Les lots pour maisons de ville sont en cours de commercialisation.

La salle : Y a-t-il une absence de besoins de logements en collectifs ou une absence de promoteurs ?

P.Poirot : Il s'agit plutôt d'une absence de promoteurs qui ne sont pas compétitifs, pour des raisons fiscales notamment. En lots libres, l'aménageur vend à un particulier en TVA sur marge, les frais de notaire seront portés uniquement sur le terrain. Par contre dans le cas d'un professionnel avec

de la VEFA, la fiscalité de sortie impacte la totalité de l'opération (double mutation et double DMTO). En effet, avec ce mécanisme, le prix de sortie pour un promoteur est automatiquement moins abordable.

N.Huu (Bouygues immobilier) indique que sur des lots à moins de 30 logements, le promoteur national n'est pas compétitif. En réponse, Bouygues s'est associé à un promoteur spécialisé dans les opérations de plus petite taille qui va chercher des clients dans la production plus atypique où les promoteurs nationaux sont peu compétitifs.

Jean-Louis Fournier, en tant que coordonnateur du **groupe de travail national sur les données DVF** du MEDDE, indique la mise à la disposition des collectivités locales d'une base de données sur l'ensemble des transactions immobilières. France domaine n'est pas destinataire de cette base de données. Dans le montage de l'opération, collecter ces données permet d'intégrer les prix, la constructibilité, voire la destination des biens, contrairement aux montants des transactions brutes, utilisés par France Domaine, qui ne sont pas qualifiés en fonction de droits à construire attachés.

Présentation 4 : Les filières de la densification 'douce' en opérations organisées, Thierry Vilmin, Logiville

S'appuyant sur l'étude du PUCA-CSTB-Logiville et les travaux antérieurs avec le CAUE de l'Eure, cette présentation apporte une analyse comparative des modèles économiques mis en œuvre dans le périurbain, entre des opérations d'ensemble, minoritaires, qui permettent de faire de la construction plus qualitative ou plus structurée et les initiatives individuelles (densification douce, construction neuve en diffus).

Le périurbain reste sous une dominante d'habitat individuel. Les opérations organisées sont en concurrence avec l'urbanisation en diffus le long des voiries. Cette densification douce s'organise suivant deux modes opératoires (contrats) :

1. la promotion en **permis de construire groupé valant division** : vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à un accédant, un investisseur ou un bailleur social
2. le **permis d'aménager en lotissement** (ou association foncière urbaine) souvent associé aux contrats de construction de maison individuelle (plus rarement, contrat de maîtrise d'oeuvre ou d'architecte)

Les atouts des contrats de construction de maison individuelle par rapport à la VEFA sont :

| Vente en l'état futur d'achèvement (clef en main): | Contrat de construction de maison individuelle (sur lot à bâtir): |
|---|--|
| -Meilleur contrôle de l'opération par la collectivité | -Prix de construction moins élevé |
| -Opération livrée finie | -Sécurité sur le prix et le délai |
| -Prix de revient plus élevé | -Variété et adaptation aux demandes des acquéreurs |
| -Variété moindre | -Risque de manque d'harmonie entre les constructions |
| | -Risque de constructions non terminées |

En somme, le contrat de construction de maison individuel (CCMI) est largement majoritaire (70%). Il assure une diversité de la production et une appropriation par les habitants. La formule du lotissement dense devrait être promue et travaillée avec les professionnels. Les collectivités locales préfèrent la VEFA mais celle-ci engendre 10 à 15 % de cherté en plus par rapport au CCMI.

Comment parvenir à produire des opérations plus denses organisées telles que des maisons de ville en bande ou des maisons accolées par le garage ?

La maison de ville ne peut se faire qu'en promotion (VEFA) ou en lot individuel groupé : c'est-à-dire que l'aménageur confie à un même constructeur de maison individuel un micro-lot (5 parcelles). Ce travail nécessite une forte coopération entre l'aménageur et le constructeur de maison individuelle au moment du découpage des lots. Le lot libre est alors encadré par un état des prescriptions qui apportera de la qualité urbaine.

L'une des **conditions de réussite incontournable de la densité en CCMI est d'imposer un architecte** aux acquéreurs qui va gérer la densité et les mitoyennetés. En effet, le lotissement sur de petites parcelles demande de coordonner la variété et de traiter les espaces publics.

On a constaté qu'au-delà de 450m², en Pays de la Loire, on n'est plus dans le lotissement dense. Le diaporama détaille les 3 marchés de la maison individuelle selon la densité et l'opérateur de l'aménagement et de la construction.

Dans les espaces périurbains, **les gisements fonciers de la densification organisée** se situent :

- les cœurs d'îlots des zones U ou 1AU (avec orientation d'aménagement et de programmation). En cœur d'îlots, la collectivité est obligée de classer en 1AU ou U car la densification douce n'apporte pas à l'aménageur de différentiel de densité suffisant pour justifier le travail important de remembrement des parcelles associés à des coûts de transaction trop élevés compte tenu du faible gain de densité.
- Les « délaissés de radiales » en proximité immédiate du bourg centre, classés en 1AU ou 2AU, car il nécessite un aménagement en profondeur. Par exemple à Vigneux de Bretagne (44), un délaissé de radiale en 2AU offrait un gisement à densifier. Mais le prix aurait été trop élevé en opération dense, le PLU et ses OAP doivent être modifiées. La densification douce demande donc au territoire de s'inscrire dans une démarche de projet.
- Le diffus : parcelles desservies par les voies existantes (U dans le PLU), densification non organisée, par division-construction à l'unité

Levier. Le CCMI en opération organisée : une réponse économique intéressante

Les contraintes du CCMI sur petites parcelles sont de 4 ordres :

1. Liaison avec construction voisine (fondations en mitoyen, etc.)
2. Organisation du chantier (place pour matériel et matériaux, intérêt de maisons bois permettant un gain à cet égard)
3. positionnement des maisons pour assurer des espaces d'intimité à prévoir
4. **Risque** : La proximité des maisons fait ressortir le manque d'harmonie (moins de végétation pour masquer les disparités)

Les solutions pour mettre en œuvre des CCMI sur de petites parcelles consistent soit à proposer des lots individuels groupés confiés à un même constructeur ; soit à découper la trame des lots en fonction de modèles de maisons déclinables selon goûts des acquéreurs. Dans tous les cas, le CCMI demande un travail de coordination entre l'aménageur et les constructeurs de maisons individuelles en vue du découpage des lots. Il est ressorti une exception, en ZAC, où le constructeur a pu redécouper ensuite.

Comme le montre le cas de Vertou, **l'architecte pour la coordination et le suivi joue un rôle clé dans la densification douce organisée** mise en œuvre dans le cadre des CCMI. Il est notamment chargé de la cohérence du plan d'ensemble, de l'élaboration de prescriptions et de guides de conception, du traitement des espaces communs et publics, du conseil architectural aux acquéreurs (implantation de la maison, espaces d'intimité), du visa au permis de construire en lien avec le service instructeur de la collectivité. Toutefois, il n'intervient pas sur la conception des maisons.

Trois propositions ressortent en vue de promouvoir une densification organisée et abordable :

1. Promouvoir une politique d'encouragement aux lotissements denses

Faire travailler ensemble les professions concernées (aménageurs et lotisseurs, constructeurs, architectes, CAUE), réaliser des échanges d'expériences, diffuser des bonnes pratiques, produire des guides...

2. Adapter les documents d'urbanisme et les pratiques des collectivités

Privilégier les classements 2AU ; limiter l'offre foncière nouvelle en diffus

Les mairies doivent imposer la présence de l'architecte coordonnateur au moment de la négociation foncière.

3. Préparer des opérations organisées par une action foncière publique

Zones 2AU : attitude proactive en direction des opérateurs et propriétaires

Coeurs d'îlots : veille foncière (EPF), fiscalité foncière (après des simulations sérieuses sur les bases fiscales locales). Là où la majoration de la TFPNB a été mise en place, cela a fluidifié le marché.

Synthèse des échanges par Yann Le Corfec, SNAL

S'il apparaît difficile de qualifier la notion de périurbain, économiquement, plus on s'éloigne de la ville centre, plus il est difficile de faire la densité. Toutefois, on constate globalement un accroissement de la densité produite dans les opérations périurbaines. Ceci fait évoluer l'acceptabilité des clients vis-à-vis des produits.

De plus, il existe des solutions pour proposer des opérations organisées de densification, correspondant aux revenus des ménages. La maison individuelle reste la forme urbaine préférée des Français.

Les aménageurs peuvent prendre leur place dans la réalisation d'opérations structurées à l'aide d'une ingénierie de qualité, au niveau intercommunal notamment. Ces opérations permettent de répondre aux besoins en primo-accession et au logement social de s'implanter sur ces secteurs.

Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer

Si une partie des leviers d'optimisation du bilan d'aménagement en périurbain(s) sont communs aux espaces denses (raccourcissement du calendrier, optimisation des équipements publics et de leur financement, ...), **réduire les coûts est une condition forte de sortie des opérations organisées de densification douce** du fait de l'offre de maisons individuelles à prix « bas » réalisées en diffus ou investissant peu en qualité urbaine / architecturale.

En conséquence, la démarche opérationnelle des aménageurs privés ou de la co-production public-privé prend en compte dès l'amont, la faisabilité économique de l'opération, pour faciliter la commercialisation des charges foncières et des terrains à bâtir. La constitution de l'équipe pluridisciplinaire, incluant les bureaux d'études techniques dès l'amont, visent à proposer un programme où l'incidence financière des contraintes techniques est prise en compte. **La procédure de l'appel à projets** est indispensable pour que l'aménageur s'entoure d'une équipe pluridisciplinaire.

Parmi les leviers-clés, **les prix d'acquisition du foncier** déterminent les conditions financières et les modalités de réalisation (opération avec des collectifs aux prix de sortie « commercialisables » grâce notamment à un foncier à bas prix, deux permis d'aménager pour éviter une expropriation au montant élevé de l'évaluation des Domaines, ...). Par **une action foncière publique**, la collectivité locale est en mesure de préparer des opérations organisées, ciblant notamment les deux gisements des zones 2AU (attitude proactive en direction des opérateurs et propriétaires) et

les cœurs d'îlots (veille foncière de l'EPF, fiscalité foncière telle que la majoration de la TFPNB - après des simulations sérieuses - fluidifié le marché).

La différence entre les charges foncières du logement social et celles du logement libre a un impact sur l'équilibre du bilan d'aménagement et/ou sur les prix de sortie des constructions. En co-production public-privé, l'aménageur ne souhaite pas supporter la péréquation entre les 2 segments de marché. La collectivité locale finance cet écart par une subvention à l'opération.

Dans le cas de sites avec des fonciers contraints ou d'autres contraintes source de surcoûts, la **ZAC multi-sites** permettrait d'assurer une péréquation financière entre des sites « plus faciles » avec un secteur plus difficile, afin d'assurer un prix de sortie correspondant aux marchés peu tendus.

L'introduction d'une part de terrains à bâtir est l'une des clés d'équilibre des opérations en périurbain car l'aménageur vend de la surface cessible alors qu'une vente de charges foncières à un promoteur ou à un bailleur s'effectue à un niveau de prix plus bas. Les marchés périurbains produisent globalement un parcellaire plus ouvert. Néanmoins, des opérations réussies montrent une capacité à réaliser des opérations organisées en densification douce.

Les formes urbaines / les produits des opérations denses organisées commercialisées dans un délai acceptable peuvent être des maisons de ville en bande, des maisons accolées par le garage, des petits collectifs ménageant un front bâti ouvert et assurant l'ensoleillement de l'environnement pavillonnaire. La mixité des typologies de biens proposées permet de jouer sur des gradients de densité au sein de l'opération. Le rôle des espaces publics ouverts a été mis en avant dans l'acceptabilité sociale de cette densification.

Pour lever les difficultés de commercialisation des lots denses, l'évolution de la programmation mobilise **les filières de l'aménagement et les montages dans leur pluralité**. Il ressort que la réalisation d'opérations structurées et qualitatives en périurbain(s) fait intervenir le constructeur de maisons individuelles, comme opérateur en complément ou à la place des promoteurs, sur les marchés peu tendus.

L'intervention des promoteurs en périurbain est conditionnée par l'éligibilité du territoire à un zonage de **défiscalisation** ; la commercialisation auprès des investisseurs améliore l'écoulement de la production sur un marché peu tendu. Par comparaison, le constructeur de maisons individuelles offre des maisons 15% moins cher que la promotion pour l'acquéreur.

La **fiscalité sur les mutations** est défavorable aux promoteurs par rapport aux lots libres. En lots libres, l'aménageur vend à un particulier en TVA sur marge, les frais de notaire seront portés uniquement sur le terrain. Par contre dans le cas d'un professionnel avec de la VEFA, la fiscalité de sortie impacte la totalité de l'opération (double mutation et double DMTO). En effet, avec ce mécanisme, le prix de sortie pour un promoteur est automatiquement moins abordable.

Par ailleurs, sur des lots à moins de 30 logements, le promoteur national n'est pas compétitif. La **taille des lots de collectif** dans la densification douce ne trouve donc pas facilement de faisabilité en faisant appel aux promoteurs nationaux. En réponse, un promoteur national peut s'associer à un promoteur spécialisé dans les opérations de plus petite taille qui va chercher des clients dans la production plus atypique où les promoteurs nationaux sont peu compétitifs.

Les constructeurs de maisons individuelles offrent des lots denses de maisons mitoyennes, réalisés en **contrat de construction de maison individuelle (CCMI) encadré par un état de prescriptions par lot et une mission de coordination confiée à l'architecte** de l'opération.

L'état de prescriptions par lot est l'outil de l'aménageur permettant de travailler sur un ensemble de maisons individuelles denses. Il réglemente les zones d'implantation du bâti, les lignes de faîtage, impose des angles d'implantation obligatoire sous forme par exemple de reculs très définis, définit des gabarits par rapport au terrain naturel, indique les clôtures et les servitudes de plantation, etc.

En amont, les deux solutions de l'aménageur pour mettre en œuvre des CCMI sur petites parcelles consistent :

- à proposer des lots individuels groupés confiés à un même constructeur ;
- à découper la trame des lots en fonction de modèles de maisons déclinables selon les goûts des acquéreurs. Dans tous les cas, **le CCMI demande un travail de coordination entre l'aménageur et les constructeurs de maisons individuelles en vue du découpage des lots.**

Dans le cadre des CCMI, l'**architecte qui assure la coordination et le suivi des permis** de construire des acquéreurs joue un rôle clé dans la densification douce organisée mise en œuvre.

Les points de blocage et difficultés récurrentes

En coproduction public-privé, la possibilité économique d'acquérir le foncier au moyen de l'expropriation peut achopper sur **les évaluations foncières des Domaines** (très supérieure aux acquisitions de gré à gré. Dans le cadre de la mission Figeat, il est demandé une motivation des évaluations de France Domaine. Des recours amiables auprès de France domaine sont possibles pour apprécier les prix du foncier dans le cadre d'une faisabilité économique des opérations. Le **groupe de travail national sur les données DVF** du MEDDE, indique la mise à la disposition des collectivités locales d'une base de données sur l'ensemble des transactions immobilières. France domaine n'est pas destinataire de cette base de données. Dans le montage de l'opération, collecter ces données permet d'intégrer les prix, la constructibilité, voire la destination des biens, contrairement aux montants des transactions brutes, utilisés par France Domaine, qui ne sont pas qualifiés en fonction de droits à construire attachés.

Les pistes d'améliorations et propositions d'évolution

Une politique de promotion des lotissements denses pourrait conduire à faire travailler ensemble les professions concernées (aménageurs et lotisseurs, constructeurs, architectes, CAUE), à réaliser des échanges d'expériences, à diffuser des bonnes pratiques, à produire des guides...

Le rôle des collectivités locales des espaces périurbains est notamment d'adapter les documents d'urbanisme et leurs pratiques des collectivités. Il s'agirait de privilégier les classements en 2AU notamment des gisements des « délaissés de radiales » en proximité immédiate du bourg centre, classés en 1AU ou 2AU, de limiter l'offre foncière nouvelle en diffus et, enfin, de mener des actions foncières sur les zones 2AU et les cœurs d'îlots. Surtout, les mairies doivent imposer la présence de l'architecte coordonnateur au moment de la négociation foncière.

Une problématique juridique sur l'intervention des constructeurs de maisons individuelles sur les lotissements très denses a été évoquée sans être approfondie.