

Note de synthèse

L'optimisation des coûts des opérations d'aménagement

1. INTRODUCTION.....	2
2. L'OPTIMISATION DES COÛTS DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	5
Opération d'aménagement, projet urbain, stratégie de production urbaine ?	5
Optimiser pour qui, optimiser pourquoi ?	7
Optimiser les coûts, mais à quelle échelle ? Equilibre financier, bilan global, bilan socio-économique de l'opération	9
Question de l'investissement de départ et notion de portage de la valeur créée	13
3. LEVIERS D'OPTIMISATION ET D'INNOVATION MOBILISES PAR LES ACTEURS DES PROJETS URBAINS	17
L'inscription des opérations d'aménagement dans les dynamiques d'action publique	18
Le foncier	20
La programmation	24
La sectorisation de l'aménagement en sous-opérations à durée maîtrisable	26
4. APPROCHE COMPARATIVE DE L'OPTIMISATION AU TRAVERS DE PLUSIEURS OPERATIONS. ..	29
5. CONCLUSION : L'EVOLUTION DU POSITIONNEMENT DE L'AMENAGEUR VERS DE NOUVEAUX SECTEURS ET DE NOUVEAUX METIERS	34

1. INTRODUCTION

L'enjeu principal de l'aménagement relève de la question de son financement : l'on ne financera pas aujourd'hui la ville de demain comme l'on a pu financer la ville hier, tant les leviers de création de la valeur urbaine changent. Autrement dit, la conduite de développements urbains (qu'il s'agisse de requalification d'espaces urbains existants ou de nouveaux développements) et la concrétisation des objectifs et ambitions de fabrication de la ville durable doit reposer désormais sur de nouvelles modalités : le schéma linéaire et descendant de la « production classique de la ville » est largement remis en cause. Force est d'ailleurs de constater que l'aménagement urbain, d'initiative publique ou privée, obéit depuis longtemps à de nombreux schémas de co-production contredisant en partie cette lecture linéaire et séquentielle.

Quelques éléments de contexte

La **plus faible disponibilité de l'argent public** met en cause la capacité des collectivités à contribuer aux opérations d'aménagement ainsi que cela a été le cas jusqu'alors : diminution des dépenses publiques et baisses des dotations de l'Etat limitent les marges de manœuvre, et appellent à l'établissement de modes d'actions renouvelés de la **part des pouvoirs publics et de leurs opérateurs, en situation désormais de démontrer davantage la « rentabilité » des opérations d'aménagement projetées et d'étayer la solidité des outils et la pertinence des choix opérés pour la maîtrise des dépenses engagées et la sécurisation des revenus espérés.**

Dans le même temps, la multiplication des attentes des sociétés civiles en matière de « vie en ville » appelle à réinterroger le processus séquentiel de l'aménagement au profit de **dispositifs plaçant l'usager au centre du projet urbain, à titre d'acteur véritable** du projet urbain **voire de contributeur** (y compris d'un point de vue financier) à la fabrication de la ville.

Celle-ci conduit aussi à **une prise en compte élargie des enjeux de l'aménagement urbain.**

En premier lieu, pouvoirs publics et aménageurs sont en situation de devoir répondre autant au défi de la ville solidaire (et ce que celui-ci comporte en termes d'accès équitable au logement, de production de logement social, d'accès à l'emploi, aux services ou encore aux technologies et d'une manière générale de « droit à la ville ») qu'aux enjeux de compétitivité et d'attractivité (en intégrant le développement économique, le travail sur le cadre de vie ou encore l'image des métropoles...) propres aux espaces urbains et encore renforcés dans un contexte globalisé accroissant la compétition entre les espaces urbains.

Développement solidaire et développement économique sont en effet à combiner dans une même approche de l'aménagement urbain. L'articulation des dynamiques de compétitivité avec les mécanismes de solidarité indispensables à la création durable de valeur appelle à se positionner sur un temps long de l'aménagement. Schématiquement (voir tableau ci-dessous), l'une et l'autre des ambitions relèvent de champs variés de politiques publiques locales au service de la création de richesses sur les territoires dont les effets sont mesurables plutôt à moyen et long terme. Les logiques d'attractivité complétant le triptyque s'inscrivent quant à elles de temporalités plus courtes, voire inscrites dans le quotidien : il s'agit des politiques publiques permettant le bon fonctionnement, global, de l'espace métropolitain, mais aussi de politiques publiques d'emploi appuyées par des effets de seuil, ou encore relevant d'actions de marketing territorial et de communication.

	Enjeux territoriaux	Temporalité
COMPETITIVITE	Avantage comparatif. Innovation et créativité. Un écosystème intégrant une capacité de valeur additive : clusters, universités et recherche/développement public ou privés, plateformes mutualisées, laboratoires, etc. Importance de l'appareil de production, de la maîtrise du foncier, des dynamiques immobilières, des infrastructures majeures, etc.	>10 ans. Temps long pour bénéficier d'un effet de compétitivité. Le temps de mise en synergie des acteurs, de travail collaboratif, d'innovation et de mutualisation ne se décrète pas.
ATTRACTIVITE	Effet de masse critique appliqué à un bassin d'emploi et de ressources, à des activités complémentaires éventuellement concurrentes, à la qualité de vie, aux services et infrastructures, etc. Travail important sur l'image de marque, le marketing, sur la qualité des produits, des espaces publics, etc.	> 5 ans. Temps plus gérable. Masses critiques à construire ou à amplifier, qualité du territoire, taille du bassin d'emploi, etc.
SOLIDARITE	Distribution équitable des services sur le territoire afin d'éviter la création de « ghetto ». Travail sur l'accessibilité et les mobilités, la sécurité, l'offre de logement, le coût des services et des logements, etc. Résilience de l'emploi ou des systèmes sociaux, efficacité des transferts.	> 15 ans. Temps très long pour des investissements dont le rendement ne peut être que « socio-économique » et incorporer des externalités de long terme.

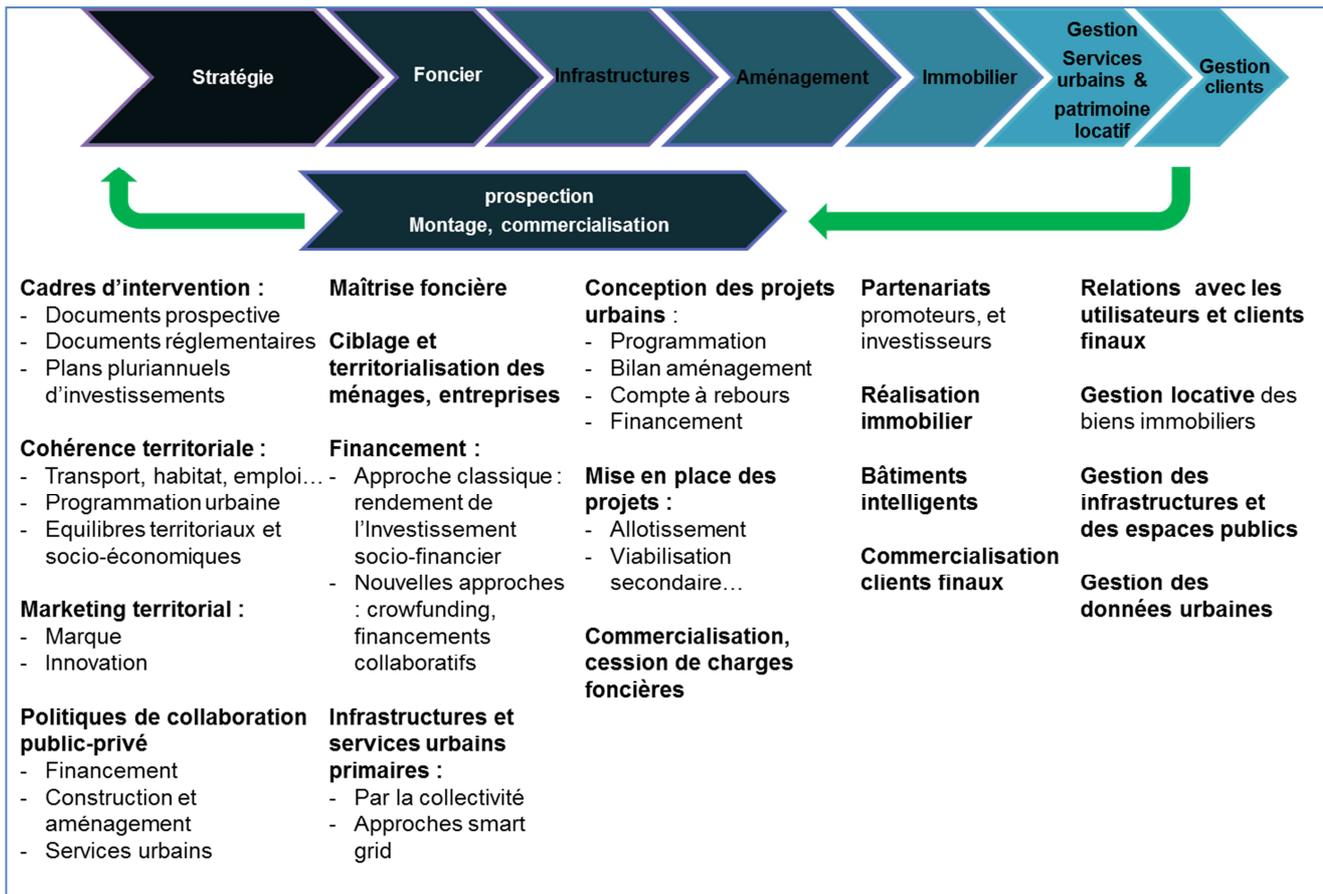
Enjeux de compétitivité, d'attractivité et de solidarité dans leurs contextes territoriaux – SCET 2015

L'intégration du développement durable, du changement climatique, du retour à une certaine territorialisation de l'économie, ou encore des transitions numériques et démographiques au-delà de la simple prise de conscience impactent fortement les aménageurs dans la conduite de leur action.

Cet élargissement du périmètre d'intervention, qui associe la production du « cadre infrastructurel et bâti » à la question de la contribution socio-économique des opérations d'aménagement et à celle de la création des « contenus » urbains (services, usages, aménités, emplois, etc.), appelle les aménageurs se positionner sur **de nouveaux métiers, selon de nouveaux schémas d'intervention.**

En outre, dans cette période de renouveau de la conception de l'aménagement urbain et de ses modes de faire, **de nouveaux acteurs ont fait leur apparition**, des acteurs que l'on n'attendait vraisemblablement pas **dans la construction de la chaîne de valeur de l'aménagement.** Ces nouveaux entrants comme il est devenu commun de les nommer, s'appellent Google, IBM, ENGIE, Toshiba, Dassault, etc. Il s'agit tant de majors dans les secteurs des nouvelles technologies, de l'énergie et du numérique, que de sociétés leaders dans la collecte, le stockage et l'exploitation de données.

La ville de demain est donc prioritairement une ville coproduite intégrant de nouveaux acteurs comme les entreprises du Big Data, mais également donnant une place plus importante qu'auparavant aux utilisateurs et consommateurs finaux. **Ainsi fondamentalement c'est la chaîne de valeur qui est bouleversée par de nouveaux jeux d'acteurs et la multiplication des co-productions publiques-privées, mais également privées-privées.**



Chaîne de valeur de l'aménagement – SCET 2015

Pour autant, dans ce paysage recomposé, persiste la « culture de projet » selon laquelle l'aménageur se situe au croisement de l'intérêt général (dont il constituerait, en quelque sorte, l'opérateur « garant ») et des logiques opérationnelles privées.

Quel est l'impact de ces (r)évolutions en cours sur le rôle et les missions de l'aménageur ? Quels sont les rôles potentiels de l'acteur public (quel qu'il soit, Etat, collectivités locales, opérateur d'aménagement public ou mixte aux côtés de l'acteur public) dans ce contexte d'élargissement et de recomposition du champ de l'aménagement ?

Il apparaît ainsi que l'irruption de nouveaux modes de faire relève d'une diversité de schémas (plutôt qu'à une « doxa » ou à un modèle unique). Les pages qui suivent visent à accompagner l'acteur public dans la construction d'un positionnement renouvelé dans le champ de l'aménagement au regard des recompositions aujourd'hui à l'œuvre, par l'exposé de nouvelles approches (appréhension du processus de projet urbain) et modalités de mises en œuvre (accompagnement) des opérations d'aménagement.

2. L'OPTIMISATION DES COÛTS DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Opération d'aménagement, projet urbain, stratégie de production urbaine ?

L'aménagement se place historiquement, dans le contexte français, dans un cadre positionnant l'initiative du côté de l'acteur public, et au croisement de logiques d'intérêt général et de l'action opérationnelle privée.

Parce qu'elle renvoie à des montages et à des modalités opérationnelles de mise en œuvre diversifiées, il est difficile de retenir une définition arrêtée et uniforme de l'« opération d'aménagement ». Celle-ci quoiqu'il en soit doit être approchée **comme un « processus » de fabrication de la ville**, à l'opposé de postures considérant l'opération d'aménagement comme un « produit » au cadre et au contenu fixés et planifiés et dont la mise en œuvre s'inscrirait exclusivement dans des échelles resserrées de temps et d'espace (c'est-à-dire qui ne dépasserait pas l'échelle de son périmètre stricte de mise en œuvre).

Nous retiendrons comme éléments fondamentaux de l'opération d'aménagement, les éléments suivants :

- une **conformité avec l'article L300-1** du code de l'urbanisme ;
*Celui-ci établit que « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.
L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »*
- une **compétence détenue par le mandant public** (généralement la collectivité), assumant le rôle d'arbitre et de décideur, l'opération d'aménagement étant développée sous son contrôle.
- l'existence **d'un périmètre, d'objectifs et d'un programme d'actions** sur l'espace urbain, tant en termes physiques que du point de vue du pilotage et de la conduite de l'opération, éléments financiers à l'appui ;
- une forme de **complexité** de l'intervention, associant plusieurs objets et, de manière transversale, des infrastructures et équipements urbains adossés à des besoins du territoire **au-delà du strict périmètre de l'opération et en cohérence avec les politiques publiques locales et/ou nationales** ;
- **une multiplicité d'acteurs**, publics et privés, locaux et nationaux, de la société civile, dont la convergence des temporalités et logiques d'intervention variées doit être organisée ;
- **une dimension foncière et immobilière**, traduite autant par des actions d'achat ou cession ou encore remembrements fonciers, mais aussi, au-delà de l'opération, s'inscrivant dans de multiples champs des politiques publiques locales (stratégie foncière de long terme, politique publique liée au logement ou encore à la création d'emplois, etc.) ;

- **une inscription dans les dynamiques territoriales** à plusieurs échelles, en tant que l'opération d'aménagement fournit des réponses à / constitue une concrétisation « en mouvement » des politiques publiques locales et nationales, ancrée dans le temps long de l'aménagement.

Plutôt qu'un processus séquentiel (tel que présenté dans le schéma ci-dessous, qui présente toutefois le mérite d'indiquer des périmètres et rôles usuels des différentes parties prenantes), l'opération d'aménagement est aujourd'hui conduite, dans son pilotage comme dans sa mise en œuvre et de l'amont à l'aval du cycle de vie du projet, sur la base d'itérations multiples entre les phases. Il ne s'agit pas seulement de considérer, dans l'opération d'aménagement, les coûts de gestion des équipements et infrastructures construits sur le temps long, ou encore des coûts des services publics renforcés avec l'arrivée de nouveaux usagers et populations, mais plus globalement d'apprécier l'effet de levier de l'investissement réalisé sur l'économie locale.



Si la décision et l'arbitrage en matière d'opération d'aménagement relèvent de l'acteur public en France, l'initiative d'une opération d'aménagement et/ou sa conduite aux étapes opérationnelles peuvent être le fait aussi bien de :

- la puissance publique ;
- un ou des acteurs privés ;
- des groupes d'acteurs de la société civile ;

...réunis selon des formes d'interactions multiples tout au long du cycle de vie des opérations d'aménagement.

Le positionnement des acteurs privés dans l'opération d'aménagement, le développement des démarches partenariales publiques-privées, ne peuvent en effet s'entendre de façon unique.

La place des acteurs privés dans l'aménagement dépend, entre autres facteurs, des dynamiques politiques dans lesquelles s'inscrit toute opération d'aménagement, de l'échelle et de l'ambition de celle-ci, ou encore des marchés locaux de l'habitat, du tertiaire, etc.

Dans le cas de grandes opérations d'aménagement qui vont nécessiter un temps long, voire très long de mise en œuvre, il est difficilement envisageable de monter l'opération dans un cadre purement privé, hormis dans le cas où les acteurs privés maîtrisent dès le départ une grande partie du foncier. Pour autant, et de longue date en France, il n'y a guère d'opération d'aménagement d'ampleur qui n'ait été co-produite, d'une manière ou d'une autre, par les acteurs publics et les acteurs privés. Le défi consiste en matière de co-production, en l'établissement de cadres et conditions d'action garantissant une répartition la plus équitable possible de la valeur créée par les opérations, et l'adéquation la meilleure possible entre l'investissement initial et les plus-values générées dans une lecture à long terme de l'aménagement.

L'un des défis en termes de gouvernance pour l'acteur public relève de la constitution de cadres d'intervention publics-privés établissant un équilibre clair et un partage durable de la valeur créée, et reposant sur de véritables techniques de négociation et la parfaite maîtrise des contrats juridiques par les collectivités.

L'approche cyclique de l'opération d'aménagement : l'entrée par les acteurs



Optimiser pour qui, optimiser pourquoi ?

Dans ce nouveau contexte, qu'en est-il de ce que l'on appelle l'optimisation des opérations d'aménagement ?

Il est important de rappeler à ce stade les fondamentaux suivants :

- L'optimisation doit s'appréhender **pour chaque type d'acteurs**.
 - o Pour l'aménageur l'optimisation de l'opération d'aménagement pourra se limiter à une approche intra de l'opération : recherche de modalités de financements ou de pré-financements moins coûteuses, sectorisation de l'opération, acquisition foncière au fur et à mesure de la commercialisation, etc.
 - o Pour la collectivité l'approche en coût global pourra être privilégiée afin d'appréhender l'ensemble des externalités positives et négatives liées à l'opération, ainsi qu'une approche plus précise de la création de valeur

- générée par l'opération, notamment en termes de recettes liées à la fiscalité locale.
- Pour l'habitant, l'utilisateur final, l'optimisation pourra se mesurer en coût (prix d'achat, niveau de loyer, niveaux de charges), en valeur patrimoniale (prix de revente attendu), en qualité de vie (stabilisation du foyer pendant plusieurs années permise par un logement adapté, voire évolutif, image perçue et colportée de l'opération, adéquation de l'offre de services et d'équipements avec les cibles, etc.)
 - Pour l'opérateur privé, le promoteur, l'approche reste celle de la rentabilité de court-moyen terme.
 - Pour l'investisseur privé l'approche reste financière, y compris pour les sociétés patrimoniales, mais dans un temps plus long, et se traduit en termes de liquidité des actifs, de sécurisation et de taux de retour sur investissement du capital investi.
 - Pour le gestionnaire de réseaux ou de services, l'approche pourra être à la fois financière de moyen-long terme, mais également technique et en termes de reproductibilité.
- L'optimisation doit s'appréhender **dans le temps**, tout d'abord car les acteurs n'évoluent pas tous dans le même « espace-temps » et d'autre part car certains effets de l'optimisation ne sont pas ou peu mesurables à court terme.
 - L'optimisation est impactée **par les caractéristiques territoriales** de l'opération :
 - Propres au périmètre de l'opération : contraintes physiques du site (pollution, risques naturels et/ou industriels, bâti remarquable à conserver), foncier (anticipation de la maîtrise foncière, portage par un établissement public foncier, dureté foncière), accessibilité, positionnement du site dans la commune et les dynamiques territoriales plus larges.
 - A l'échelle du bassin de vie : dynamiques des marchés, capacités financières des collectivités, présence ou non de partenaires privés.
 - A des échelles élargies : contexte économique national, international, coût des matières premières.

Une opération dans une agglomération en développement, dans un marché tendu, générera des externalités dont en premier lieu des recettes fiscales, qui doivent être calculées dans un temps plus long que l'opération d'aménagement.

Par conséquent si les modèles économiques permettaient de mesurer toutes les externalités du projet sur le long terme, ils permettraient vraisemblablement de montrer que dans les territoires dynamiques l'aménagement n'est pas générateur de déficit ou de coût mais bien de gains pour la collectivité et le territoire.

Dans les territoires en restructuration urbaine ou en décroissance, ce n'est pas tant les gains générés par l'opération qui sont à mieux appréhender, que la répartition entre les générateurs de coûts. Ainsi dans ces opérations une partie du financement des opérations est répercutée directement sur les ménages, voire les entreprises, sous forme d'aides versées par l'Etat et les collectivités pour leur permettre d'accéder à la propriété par exemple ou les inciter à s'implanter dans l'opération.

Cet enjeu est d'autant plus prégnant dans des territoires moins tendus, péri-urbains ou ruraux, où le marché est plus incertain encore, voire inexistant. Les difficultés à tenir un programme d'opération et à disposer des leviers économiques pour la réalisation de l'opération y sont plus importantes.

Aussi, à l'exception des opérations destinées à une « clientèle » solvable sur des secteurs périurbains ou ruraux attractifs (autorisant ainsi des prix de sortie élevés et ce, d'autant plus si la mobilisation du foncier était aisée et peu coûteuse, à l'image de la ZAC Paul Joly à Marly développée par CM-CIC aménagement), les acteurs publics locaux et leurs opérateurs doivent-ils consentir à des efforts importants pour garantir l'attractivité des opérations d'aménagement développées dans le diffus ou en zone non tendue. Ces efforts peuvent consister en la prise en charge de missions non ou peu génératrices de profit (par exemple, portage foncier étendu, ajustement des prix de cession de terrains pour améliorer les marges de manœuvre d'opérateurs constructeurs trop rares ou réticents), ou par exemple en l'ajustement du programme initial des opérations (tel que la transformation de logements collectifs en un programme de maison individuelles, avec diminution de la part de logements aidés). La ZAC des Pielles (Frontignan) met en lumière ces défis, la sortie de l'opération – développée en site très contraint et à très faible attractivité – étant pour partie appuyée par l'implantation d'un équipement public « phare » (une médiathèque) jouant le rôle de levier et de moteur pour la réussite de l'opération d'aménagement.

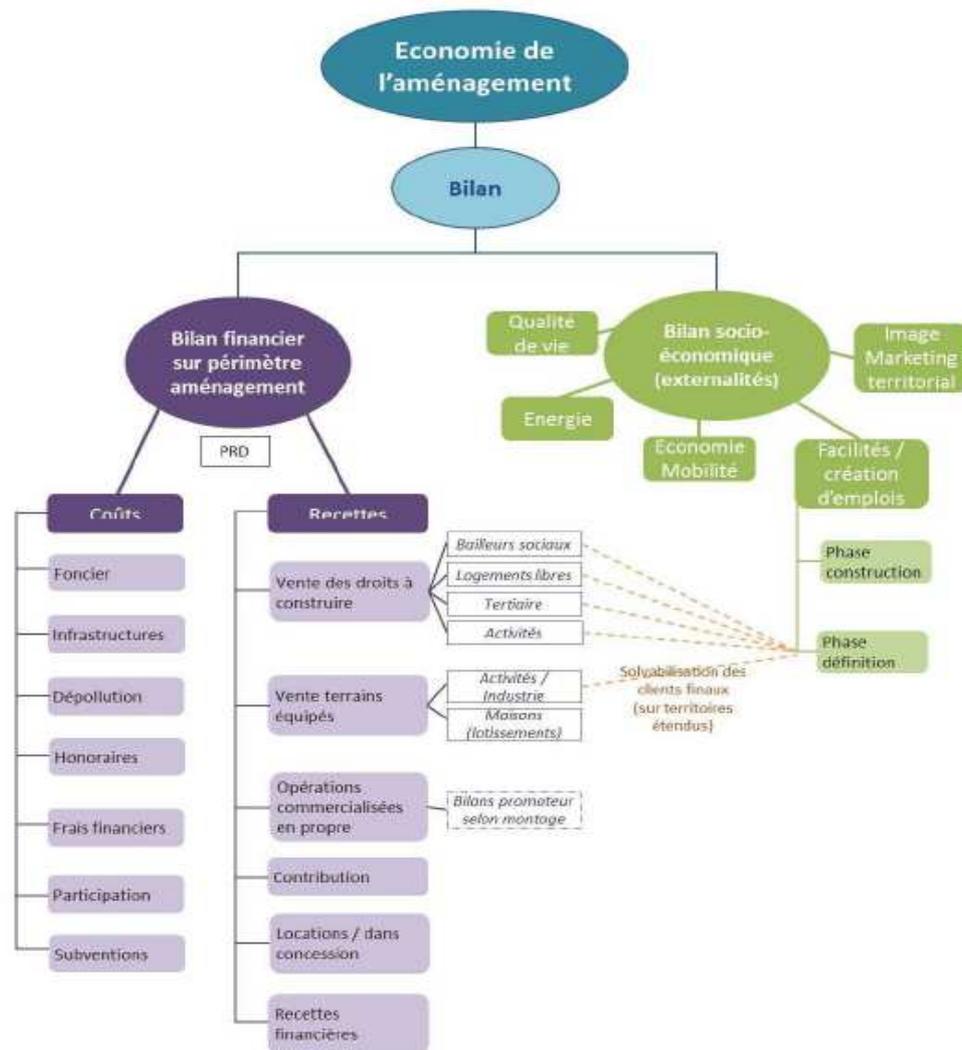
D'une manière générale, les externalités du projet sur le long terme ne sont généralement pas évaluées dans les approches classiques.

Ainsi **on ne peut parler d'optimisation au sens générique du terme** et surtout **il faut émettre une certaine prudence auprès d'approches qui se voudraient trop simplificatrices et notamment compareraient des ratios financiers ou économiques sans introduire, voire mesurer, les facteurs de spécificité de l'opération et de son territoire.**

Optimiser les coûts, mais à quelle échelle ? Equilibre financier, bilan global, bilan socio-économique de l'opération

L'analyse économique d'une opération d'aménagement ne peut pas se limiter à une stricte analyse de flux financiers : elle se doit de considérer plus largement la contribution générale et durable de l'opération sur le territoire dans lequel elle s'inscrit, à destination des usagers finaux (habitants et ménages, entreprises, autres usagers).

Il est de ce point de vue difficile de s'en tenir, tout du moins dès lors que l'on considère les externalités générées par une opération sur son territoire, à une approche par le « business model » stricto sensu, la notion de création de valeur devant relever d'une acception plus large.



Approche en coût global – SCET 2015

Deux échelles et approches peuvent ainsi être combinées :

1. **L'une, classique**, relevant du bilan de l'opération d'aménagement, à un stade du cycle de vie de projet : la mesure des dépenses/recettes selon le profil classique de l'opération d'aménagement ;
2. **L'autre consistant à apprécier les « coûts » et la « valeur créée » à plus large échelle**, en intégrant la mobilisation d'argent public de la part de l'ensemble des protagonistes publics, dès l'amont (il s'agit de l'antériorité de l'opération en amont et hors bilan de l'aménageur) et en aval du cycle de vie de l'opération (par exemple à travers la fiscalité). Mais plus largement, la création de valeur générée par les opérations d'aménagement sur les territoires appelle à considérer le dynamisme économique généré, sur le périmètre de l'opération et bien au-delà, par le projet (emplois directement et indirectement créés, retour d'image positif ou négatif sur le territoire du projet et ses alentours, offre culturelle développée, équipements construits sur et à l'entour de l'opération, animation générée par la redynamisation ou le développement d'un nouveau secteur urbain, etc.).

Le présent document pose comme **clé de lecture l'optimisation des opérations d'aménagement du point de vue de l'acteur public en général et de son opérateur d'aménagement (aménageur)**. Autrement dit, le report des coûts du portage foncier hors du champ de l'aménageur, s'il est assuré par la collectivité publique, ne constitue pas en tant que telle une « optimisation », en tous cas pas au-delà d'une stricte analyse sectorielle et limitée, en ce sens que ce levier ne propose pas de réponse véritable à l'enjeu pour les acteurs publics et leurs opérateurs de diminution de l'argent public disponible pour la conduite d'opérations d'aménagement.

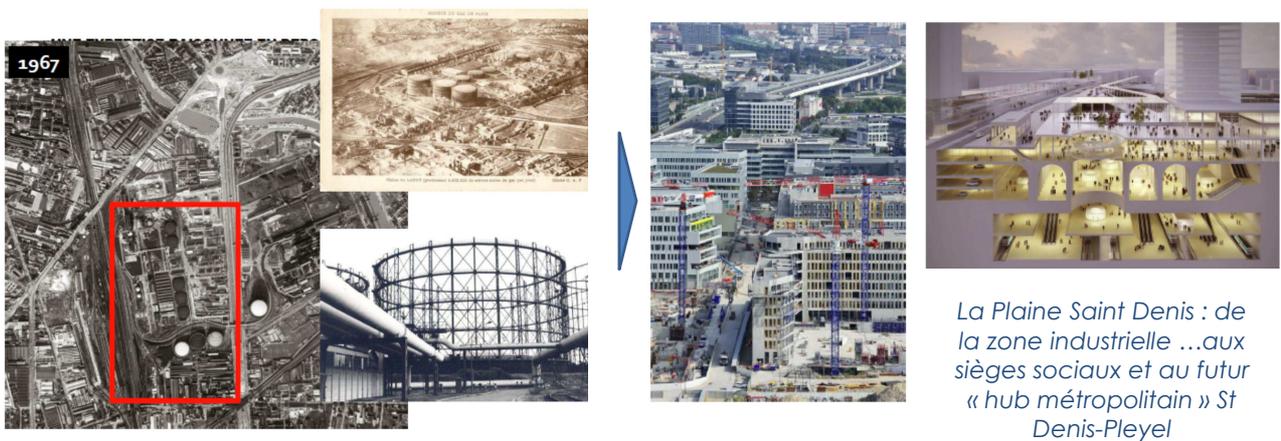
Cette lecture « transversale » de l'optimisation, par le prisme des parties prenantes publiques, présente une dimensions de complexité qui rend difficile la mesure des optimisations opérées : celles-ci en effet relèvent des logiques portées par plusieurs acteurs (acteurs publics, tout acteur des politiques publiques, usagers a minima), selon plusieurs échelles d'espaces et de temps (réponses techniques micro-locales à l'échelle de l'opération et réponses à des enjeux nationaux par exemple de production du logement) et au regard des « caractéristiques territoriales » de l'opération.

EX : PLAINE COMMUNE, LA PLAINE ST DENIS

(RESEAU DES AMENAGEURS MEDITERRANEENS 2014, SYNTHÈSE)

Le rebond du territoire de La Plaine Saint-Denis, dans les années 1980 (dans la poursuite du projet « Hippodamos ») est appuyé par de forts investissements publics, complétés encore par l'organisation de la Coupe du Monde en 1998 et l'« effet stade de France » qui contribuent fortement et durablement à l'attractivité du territoire et justifient à l'époque le financement par les acteurs publics d'infrastructures importantes. A la vision stratégique du projet est associée une gouvernance originale liant la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune et son opérateur (société d'économie mixte Plaine Commune Développement) en charge du pilotage opérationnel des opérations d'aménagement et de développement économique sur le territoire. Si le bilan d'opération de l'aménageur Plaine Commune Développement n'atteint l'équilibre qu'avec la contribution de la collectivité locale et à grand renfort d'argent public préalable à la mise en œuvre du projet sur La Plaine Saint Denis, on ne peut pas pour autant considérer forcément que les coûts engagés pour la revitalisation du territoire ne soient pas optimisés : ils sont le moteur, crucial en amont et sur un horizon temporel long (en tous cas bien au-delà du périmètre temporel des opérations d'aménagement), d'une création de valeur économique et urbaine qui s'apprécie à l'échelle du territoire de Plaine Commune dans son ensemble voire de l'Ile-de-France et du pays en général (notion d'externalités). Ces forts investissements publics amont participent aussi à la revalorisation durable de l'image du territoire. Les externalités produites par l'opération d'aménagement en tant que telle s'inscrivent dans une dynamique globale de développement économique territorial, dans laquelle l'opération de La Plaine Saint Denis joue le rôle d'effet levier.

La Plaine Saint Denis constitue désormais un pôle d'emplois important à l'échelle de l'Ile-de-France entière, et l'un des futurs sites stratégiques du Grand Paris (Carrefour Pleyel, « territoire de la création ») et participe largement à la création de richesse sur le territoire. Il est à noter toutefois que cette création de richesse ne bénéficie pas aux autres espaces urbains de la commune de Saint Denis, inscrits dans une dynamique de paupérisation durable et que les logiques de redistribution mises à mal depuis plusieurs décennies ne parviennent pas à enrayer.



Question de l'investissement de départ et notion de portage de la valeur créée

La mobilisation des acteurs sur cette question de l'optimisation des opérations d'aménagement et particulièrement de sa traduction économique et financière, répond à des objectifs légitimes :

- **Mieux comprendre les liens entre l'acte d'aménager et la création de valeur sur un territoire**
- Tendre vers une **amélioration des gains pour tous les acteurs et une répartition plus homogène** de ces gains : propriétaire foncier, aménageur, collectivité, promoteur, investisseur, habitant, entreprise, etc...
- Rechercher de **meilleures adéquations entre l'investissement initial et les gains de l'opération**
- **Préserver l'argent public** mais également l'argent privé

Dans la conception linéaire de l'aménagement les modèles économiques propres à chaque acteur se superposent, chacun recherchant, tout naturellement, l'équilibre de son propre bilan économique dans des temporalités distinctes. Pour autant le chaînage global de l'opération n'est pas toujours optimal et la création de valeur peu ou pas partagée.

L'une des difficultés majeures rencontrées par l'aménageur dans les opérations est celle du décalage entre des investissements initiaux lourds et des recettes de commercialisation en fin de d'opérations qui conduisent le plus souvent à un déficit de trésorerie et donc à un surcoût sur l'opération d'aménagement pris en charge par l'opérateur (lorsque l'opération est à risque) ou par la collectivité.

Force est de constater que dans de nombreuses opérations, l'impulsion initiale de la collectivité y compris d'un point de vue financier (politique foncière forte et anticipatrice, portage des investissements initiaux, etc.), reste un facteur de réussite déterminant pour les opérations d'aménagement. Cet effet levier s'il est reconnu, doit être optimisé et également mieux évalué afin d'aller vers une redistribution des gains peut être plus équilibrée entre les opérateurs, même si leurs logiques d'intervention restent distinctes.

La prise en compte de la dimension financière dans les opérations intervient de plus en plus en amont. Pour autant il est nécessaire encore une fois de se poser les questions de ce qui est entendu lorsque l'on parle de dimension financière, pour qui et à quelle échéance ? Les collectivités demandent à ce que les questions de montages opérationnels et de modèle économique soient de plus en plus étudiées dès l'amont du projet. Dans une période de contraction financière durable, cette exigence est légitime et va perdurer. Les propositions qui sont faites dépendent du contexte territorial, des jeux d'acteurs locaux, des capacités des collectivités, des temporalités des projets, etc. Les propositions de montage opérationnel et financier sont donc de plus en plus « sur mesure, voire complémentaires »¹.

¹ Véronique Tirant, Directrice Direction Etudes et Conseils – SEM 92

Le recours à l'opérateur privé peut être considéré, dans une certaine mesure, comme un « gage » de sortie rapide de l'opération : la culture entrepreneuriale des opérateurs privés et l'inscription de leurs interventions dans une logique de marché sont susceptibles de constituer un vecteur à la mise en œuvre rapide de l'opération, dans une logique d'efficacité et/ou en ayant à l'esprit que retards et délais impactent négativement le business model de l'opérateur (qu'il soit d'ailleurs public ou privé). La logique d'opérateur intégré porté par les acteurs privés de l'aménagement (à l'image des Groupes de promotion, visant a minima à un double positionnement d'aménageurs-constructeurs) prône également l'efficacité opérationnelle dans la mise en œuvre du projet, quand bien même elle n'entraînerait pas la diminution du coût global de l'opération.

EXEMPLE : ILOT DEMONSTRATEUR ALLAR, BAPTISÉ « SMARTSEILLE », MARSEILLE
EPA EUROMEDITERRANEE - GROUPE EIFFAGE IMMOBILIER

L'îlot Allar (58 000m² de surface plancher développés sur 2,4 ha) constitue la première opération réalisée dans le cadre d'Euromed 2 et de son EcoCité. C'est aussi un projet pilote associant l'EPA Euroméditerranée et le groupe Eiffage Immobilier sur le créneau de la ville méditerranéenne durable.

Situé sur une friche industrielle qui présente de fortes contraintes, l'opération Allar est une opération qui entend répondre aux enjeux de l'habitat durable en milieu urbain dense en Méditerranée. Guidé par une approche « Low cost/Easy tech », le projet vise à relever les défis de mixité (sociale, générationnelle, fonctionnelle), de qualité architecturale et d'usage, de performance énergétique (BePos et BBC/2) et de qualité environnementale (dépollution des sols, phyto-traitement des eaux grises, végétalisation...).



L'opération du « macrolot Allar » traduit des évolutions majeures du rôle de l'aménageur et du promoteur. Un **montage partenarial**, assez comparable au modèle de l'urbanisme négocié d'Europe du Nord, a été établi entre l'aménageur Euroméditerranée et l'industriel Eiffage dès l'origine du projet, traduisant **une mobilisation du promoteur davantage en amont (pilote) mais aussi en aval (exploitation) du cycle de vie du projet.**

L'Établissement public d'aménagement (EPA) Euroméditerranée voit son rôle évoluer à au moins deux égards : cet exemple illustre une concentration de l'aménageur sur le pilotage d'ensemble de l'opération (l'aménagement opérationnel et le travail concret d'aménagement étant confiés à Eiffage). En aval, l'EPA est toutefois présent, en matière de **suivi de la conception.**

Ce montage entend répondre au mieux aux enjeux de l'opération, à savoir la prise en compte la contrainte du marché, l'application d'objectifs architecturaux et environnementaux performants, l'intégration des besoins des usagers, et la création des conditions de reproductibilité de l'opération. Il vise aussi à **répartir les risques de l'opération entre aménageur et promoteur**, le dernier portant les risques de dépollution et de commercialisation, le premier celui du permis de construire, et l'un et l'autre partageant également le risque lié au portage foncier. Est ciblée également une **meilleure qualité du projet** (labellisé Ecocité), en termes de programmation et de densité, de qualité du bâti (architecture bioclimatique, thalasso-thermie) et du cadre de vie (perméabilité du macrolot aux piétons). (...)

(...) L'îlot Allar, pour l'instant éloigné des services de proximité de la ville existante, appelle à pallier à l'absence passagère de commerce en périphérie. Le choix d'une **conciergerie** (250 m²) **confiée à un « macro-syndicat » de copropriété (sous forme d'ASL)** a été retenu pour la gestion de l'ensemble de ces services mutualisés à **l'échelle du macro-lot**. Celle-ci comprend des services classiques de proximité, un pôle d'échange de services, et des services innovants lié aux mobilités, au stationnement et à la gestion énergétique du bâti.

La répliquabilité de l'opération pilote Allar est étudiée à l'échelle du futur écoquartier baptisé «Smartseille», qui s'étendra sur 2,7 ha et comportera près de 60 000 m² de bureaux, logements, commerces et équipements.

A l'opposé d'une tendance à une certaine « facilité » pour les décideurs publics (dont on ne peut nier qu'elle existe) qui conduirait à diminuer l'ambition publique dans certains projets, et **à la rencontre des intérêts publics et privés**, il apparaît en tout état de cause que **les dimensions financières et opérationnelles des opérations d'aménagement doivent garantir :**

- à l'aménageur la possibilité d'assurer nécessairement un rôle d'ensemblier, garant des ambitions d'un projet urbain de long terme et porteur d'intérêt général pour la collectivité,
- aux opérateurs privés de trouver une réponse à leurs intérêts, de fait prioritairement financiers et de court terme.

L'on voit aujourd'hui également se développer un nouveau type d'acteurs privés, qui ont une vocation d'intérêt général. Souvent issus de l'économie sociale et solidaire, ils s'investissent dans des projets d'investissements porteurs de gain social pour la société.

A titre d'exemple on peut identifier l'arrivée en France des SIB (Social Impact Bond) qui consiste conformément au modèle anglo-saxon des « charities », à faire financer des actions sociales qui relèvent normalement de financements publics par des investisseurs privés. L'Etat rembourse dans un deuxième temps les sommes investies, avec un taux d'intérêt (considéré par certains comme très élevé) dès lors que les objectifs fixés conjointement par l'investisseur et par l'Etat auront été atteints. Ainsi dans le cadre de l'appel à projets Réinventer Paris a été proposée le portage d'un projet social via un montage de type SIB.

Cette tendance récente pose la question de la financiarisation de l'action sociale. Ce sont ces acteurs privés d'un nouveau type qui peuvent demain être partenaires sur des projets urbains, et avec lesquels les aménageurs auront vraisemblablement à composer.

Pour autant l'échange de bonnes pratiques, la compréhension des nouveaux modes de co-production de la ville et donc des opérations d'aménagement, doivent permettre d'identifier des leviers possibles à proposer aux acteurs de l'aménagement et qu'ils pourront actionner selon le contexte propre à chaque opération.

Ainsi en termes d'optimisation, les réponses peuvent se situer à deux niveaux :

- **Niveau 1 :** par la prise en considération de leviers d'optimisation ponctuels et/ou thématiques dans la chaîne de valeur de l'opération d'aménagement ;
- **Niveau 2 :** par l'adoption de nouvelles approches de conduite et de mise en œuvre de projets urbains, à la mesure des bouleversements profonds à l'œuvre dans le champ de l'aménagement (et au-delà de solutions ponctuelles et « incrémentales » identifiées au niveau 1).

Par l'analyse des témoignages et pratiques d'aménageurs en France (réseau SCET, RNA en particulier) et à travers l'exposé d'exemples d'opérations d'aménagement et en mobilisant l'expertise interne SCET, nous entendons :

- restituer les freins et contraintes rencontrés par les porteurs d'opérations d'aménagement (« aménageurs ») dans la conduite de leurs missions, dans un contexte de contrainte financière croissante et de multiplication des attentes de la part des sociétés civiles et acteurs « destinataires » des opérations d'aménagement ;
- fournir des recommandations et identifier, sous forme de pistes, des leviers à la mise en œuvre « optimisée » des opérations d'aménagement sur les territoires urbains.
- fournir les clés de lecture pour l'appréhension claire des nouveaux moteurs de création de valeur économique sur les territoires urbains, dans le champ de l'aménagement.

3. LEVIERS D'OPTIMISATION ET D'INNOVATION MOBILISÉS PAR LES ACTEURS DES PROJETS URBAINS

Sur le volet « opérationnel » de conduite de projet, plusieurs pistes de solutions apparaissent comme des leviers d'optimisation des opérations. Couramment mobilisées dans les projets d'écoquartiers, elles relèvent aujourd'hui de pratiques éprouvées par une communauté de professionnels aménageurs. Elles relèvent de :

1. **L'inscription des opérations d'aménagement dans les dynamiques d'action publique** qui, au-delà d'une simple approche marché, repose sur une posture et une organisation amont de l'aménageur interpellé pour fournir des réponses aux enjeux urbains contemporains tels que l'emploi, l'impact énergétique, les mobilités, l'accès au logement, selon un objectif triple d'attractivité, de compétitivité et de solidarité,
2. **L'approche foncière** : la question de son portage et de sa valorisation, interrogeant à la fois sur les stratégies foncières de long terme, mais aussi sur les pratiques en matière de densité/d'intensité urbaine, ou encore sur le défi de la captation d'une partie de la valeur créée par l'opération urbaine,
3. **La programmation urbaine**, dont on mesure l'importance de l'effort en amont de l'opération, et qui renvoie, dans un contexte de marché incertain, inexistant ou instable, aux enjeux de la flexibilité et de l'adaptabilité des opérations vis-à-vis des besoins et des marchés sur les territoires,
4. **L'articulation des échelles d'intervention** (temporelles et spatiales), et en particulier l'implication de l'aménageur sur des projets à de plus petites échelles de projets (sous-secteurs, sous-opérations, macro-lots) aux périmètres temporels et spatiaux davantage maîtrisables et propices aux partenariats,
5. **Le jeu d'acteurs, à ouvrir à de nouveaux modes partenariaux** et/ou reposant sur de nouveaux modèles de financement selon des schémas équilibrés.
6. **Le positionnement de l'aménageur**, vers une diversification des rôles de l'aménageur au profit de nouveaux segments (énergie, immobilier, etc.) et métiers (construction, gestion, etc.),

L'approche thématique facilite, sans nul doute, la lecture. Pour autant, les réponses des aménageurs aux enjeux d'optimisation de leurs opérations, sur le plan programmatique, se situent bien souvent au croisement de plusieurs de ces thèmes, étant données la complexité inhérente à l'opération d'aménagement et l'inscription de ces solutions dans des écosystèmes territoriaux et d'acteurs eux-mêmes complexes.

L'inscription des opérations d'aménagement dans les dynamiques d'action publique

L'étape la plus amont de la chaîne de valeur de la production urbaine relève de **la stratégie d'aménagement et de développement urbain**. Prérogative des acteurs publics gouvernementaux et locaux, elle **intègre, et de façon croissante, les aménageurs** à titre d'opérateurs clés de la ville durable à l'interface de ces stratégies d'intérêt général (dont ils ont en charge la traduction opérationnelle sur les territoires) et les acteurs privés, publics et de la société civile destinataires et futurs utilisateurs de la ville (aux besoins desquels il s'agit pour l'aménageur de fournir des réponses).

En effet, l'occurrence des risques sur l'économie des opérations d'aménagement se situe en bonne partie dans les stades « amont » d'ordre stratégique. Cette stratégie urbaine et territoriale se décline par exemple en matière de :

- **Cohérence territoriale** : organisation des transports, politiques de l'habitat, création d'emploi, programmation urbaine associée
- **Feuille de route économique** (politiques publiques de développement économique du territoire)
- **Marketing territorial** : identification et/ou implantation d'entreprises endogènes ou exogènes, communication, prospection
- **Politiques de collaboration public-privé**, tant au travers de volets de financement, de construction et d'aménagement, de services urbains ou encore de gouvernance économique.

L'adossement à des stratégies de développement territorial et à des organisations institutionnelles claires constitue un élément de soutien indispensable aux aménageurs pour la mise en œuvre de projets urbains. Cet adossement repose sur une inscription de l'aménageur dans le temps long de l'aménagement urbain, et sur l'articulation de son activité opérationnelle avec la planification opérée à l'échelle urbaine, métropolitaine, régionale ou nationale. Il appelle à une coordination efficace entre mandants publics et aménageurs-opérateurs, selon des procédures réglementaires efficaces et rapides.

Cet adossement constitue un levier d'optimisation opérationnelle pour les projets d'aménagement dans la mesure où il a pour objets de :

- **Fournir les cadres stratégiques pour la prise de relais de ces stratégies dans le champ opérationnel par l'aménageur**. Autrement dit, il s'agit à ce stade amont de créer les conditions de l'articulation sur le long terme de l'opération urbaine, entre l'amorçage public (dont on sait l'importance pour l'émergence des opérations urbaines) et la « prise de relais » par l'économie mixte ou le privé.
- **Créer les conditions de l'effet levier entre argent public et privé** dans les opérations d'aménagement.

EXEMPLE : LA COURROUZE, RENNES

La démarche adoptée à Rennes autour de l'opération de La Courrouze fournit une illustration de cette itération amont entre stratégie territoriale et opération d'aménagement, inscrivant l'aménageur dans les dynamiques territoriales de long terme de la métropole rennaise, pour lesquelles celui-ci met en œuvre des solutions urbaines dans le cadre de son opération. La présence de l'aménageur dans la conception amont, à titre de contributeur stratégique auprès des pouvoirs publics, constitue un levier certain sur les qualité des opérations urbaines, au regard des objectifs urbains poursuivis à l'échelle locale, métropolitaine et nationale (par exemple à travers la contribution apportée par l'aménagement à l'effort de production de logements, traduction « en actes » des politiques publiques nationales »).

En termes d'outils de gouvernance de projet, l'instauration d'une relation de proximité de l'aménageur aux pouvoirs publics contribue à **une mise en œuvre à un rythme soutenu et de manière partenariale de l'opération La Courrouze** : la stabilité des instances techniques et politiques rennaises, et la régularité des comités de pilotage et réunions techniques réunissant élus, techniciens et aménageurs) agissent en facteur de l'optimisation de l'opération au regard des enjeux du territoire rennais. Cette méthodologie « amont » et de pilotage de projet constitue également une réponse aux contraintes croissantes de rareté d'argent public, autant qu'elle permet de répondre aux ambitions du PLH (1 logement aidé sur deux construits) et à la volonté de fournir des espaces de vie de qualité à une population nombreuses arrivant dans l'agglomération.

ET EN TERMES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ?

Quelle est la capacité des aménageurs à fournir dans le périmètre de leurs opérations, des réponses au besoin de réindustrialisation, de restructuration de l'emploi, aux nouvelles formes de travail, etc. ?

Les aménageurs sont aujourd'hui, plus généralement, interpellés sur leur **capacité à accompagner, voire à initier, de nouvelles formes d'économie** (cognitive, de l'échange, autour de projets collaboratifs, etc...) en réponse aux attentes actuelles des acteurs économiques et plus largement des sociétés urbaines.

Exemple de réalisation d'une pépinière numérique à Nevers : un outil de dynamisation économique

Nièvre Aménagement a été initiatrice de la création d'une pépinière numérique, l'InKub, un projet réalisé dans le cadre de la concession d'aménagement d'une ancienne caserne.

La SEM a proposé de réhabiliter une première tranche de bâtiment en s'appuyant sur les atouts force du site (tête de réseau départemental, fibre déjà implantée) et sur les échanges avec une Start'up locale. L'idée étant de ne pas attendre le client qui achète en l'état mais de faire une proposition dynamique.

La SEM a ensuite monté un dossier en collaboration avec l'agglomération pour défendre ce projet et récupérer des fonds FEDER disponibles.

Le pôle numérique se développe sur 4 000m², est équipé en fibre THD avec data center, TIER III, cloud privatif et comprend un hôtel d'entreprises, une pépinière et un espace de coworking.

Le foncier

Les coûts de la politique de portage foncier, généralement importants, sont perçus comme des freins à l'aménagement. Le coût du foncier dans un projet urbain peut représenter de 15 à 50%² des dépenses du bilan global de l'opération. L'anticipation est nécessaire tant d'un point de vue financier que d'un point de vue du temps de l'aménagement opérationnel.

Plusieurs voies sont ouvertes pour en réduire le coût dans les opérations d'aménagement.

1. **Le portage partiel du foncier** constitue un mode de faire qui, visant à favoriser le portage par le propriétaire initial ou par l'opérateur final, contribue à limiter le poids du poste foncier supporté par l'opération d'aménagement. L'enjeu de maîtrise de l'évolution de la valorisation du foncier en général appelle l'aménageur à se doter d'outils spécifiques relevant de l'aménagement opérationnel et d'approches partenariales.

2. **La péréquation** : le financement des opérations d'aménagement peut être assuré par la constitution, par l'aménageur, d'un équilibre entre foncier vendu peu cher (à faible rentabilité) et foncier rentable. Un tel mécanisme contribue à faciliter la sortie de terre d'opérations. Il doit reposer sur une capacité de l'aménageur à articuler les échelles,

- depuis l'échelle globale de l'opération à celle des secteurs d'opérations découpés pour la mise en œuvre de cette péréquation.
- selon un prisme temporel, conciliant objectifs de court terme de développement et valorisation de secteurs opérationnels en développement d'une part, avec préoccupations de long terme d'autre part, fournissant des réponses urbaines pérennes aux stratégies foncières territoriales d'intérêt général. Ce mode d'optimisation du financement des opérations d'aménagement souligne la pertinence et la légitimité d'aménageurs positionnés, aux côtés des collectivités locales, sur des opérations d'aménagement global sur les territoires de projets élargis, en opposition à une approche de la production urbaine reposant sur la multiplication et l'agrégation d'opérations à l'échelles de parcelles ou d'ilots (cf la littérature existante sur le macro-lot, et en particulier le regard critique de Jacques Lucan sur la « ville en morceaux »).

² *Aptitudes urbaines – Montages opérationnels des projets urbains : nouvelles approches ?* septembre 2015

EXEMPLE, MASSY ATLANTIS

L'opération d'Atlantis consiste en la requalification d'un secteur industriel et d'activités en un espace urbain mixte. Au-delà des 10ha du périmètre de l'opération, il vise à doter la ville de Massy d'une nouvelle centralité.

La mise en œuvre du projet est particulièrement originale : la SEMMASSY, aménageur, ne cherche en effet pas à maîtriser la totalité du foncier pour revendre des terrains viabilisés à des opérateurs immobiliers. Moyennant le versement d'une participation au financement des espaces et équipements publics, elle laisse les propriétaires de l'ancienne zone d'activités, qu'il s'agisse d'entreprises utilisatrices ou de foncières, réaliser des programmes immobiliers sur leurs parcelles. A part dans le cas d'emprises stratégiques pour le quartier (telles que la Place du Grand Ouest et ses alentours futur cœur de vie d'Atlantis), la SEMMASSY ne se rend propriétaire que des emprises nécessaires à la réalisation des espaces publics et ne viabilise les unités foncières des projets immobiliers que lorsque ceux-ci sont suffisamment avancés.

Cet urbanisme « négocié » ajoute en complexité pour l'aménageur, dont le calendrier de mutation des emprises foncières non maîtrisées lui échappe. La démarche retenue pour l'opération met l'accent **sur le caractère crucial de l'aménageur en tant que pilote et ensamblier pour le renouvellement coordonné du secteur concerné par l'opération : il organise non seulement le partenariat avec les autres parties prenantes, publiques et privées, du projet, mais l'aménagement des axes et des espaces stratégiques, la construction des équipements publics et coordination stratégique du projet sont aussi de son fait.**

La SEMMASSY s'est dotée d'un mode opératoire lui assurant la maîtrise des mutations opérées par les promoteurs et propriétaires privés : une charte de qualité urbaine durable et une notice environnementale sont associées au CCCT, qui dotent l'aménageur d'une marge de manœuvre plus importante sur la définition des éléments de programme. Le mode de faire « négocié » et « co-produit » entre aménageur, promoteur, acteurs publics et usagers concerne s'applique également à la réalisation des pôles urbains structurants du projet (place, équipement stratégique).



3. l'anticipation par une politique foncière de long terme

Après des périodes d'extension urbaine, l'aménagement se resserre autour des périmètres urbanisés, s'intensifie, se renouvelle. Ces enjeux, renforcés par les contraintes environnementales, de mobilité, énergétiques, etc., vont conduire les collectivités à anticiper la maîtrise foncière de plus en plus contrainte en optant notamment pour des politiques de maîtrise foncière sur le long terme.

- La constitution d'outils amont pour capter le foncier, surtout dans des contextes où celui-ci se faisant rare et contraint (parcellaire, pollution...), la maîtrise foncière relève du défi.
- Organisation amont d'aménageurs aux cotés des mandants publics (CL généralement) pour lutter contre la spéculation, consistant à reporter les coûts de portage hors du bilan de l'aménageur et à les confier à d'autres structures (renforcer le rôle des EPF acquérant par anticipation des terrains à la valeur d'usage actuelle plutôt que future, et assurant un portage intercalaire de moyen à long terme pouvant contribuer à la plus-value d'urbanisation).
- La mise à disposition du foncier sur le très long terme est également une solution envisagée dans certaines opérations. Il s'agit d'une pratique très ancienne dans certains territoires comme à Lyon avec les Hospices Civils de Lyon. Dans des territoires où le marché est très tendu cette solution peut permettre de diminuer le coût du foncier et son impact sur l'opération et ainsi de répondre aux enjeux de qualité sociale et environnementale des projets.

EXEMPLE : ZAC « RIVES DE BORIE », CNTIC ET NEXITY FONCIER CONSEIL, OSTWALD (50HA)

Cette opération met en avant l'exemple d'un aménageur, ici privé, établissant une conduite d'opération avec une action foncière visant à limiter autant que possible les coûts de portage.

En matière foncière, l'aménageur a donc veillé avec le concours de la Collectivité (détenant 70 % du foncier de l'opération) à une mise à disposition échelonnée du foncier mobilisé dans le cadre de cette opération. Ce mode opératoire constitue un levier d'optimisation pour l'aménageur, dans la mesure où les coûts de portage sont largement minorés.

En revanche, cette action de portage de long terme est assurée par l'acteur public local, qui en supporte donc les coûts. Un effort important auprès des 30 % du foncier n'appartenant pas à la collectivité a permis également de limiter les coûts de l'action foncière dans cette opération : à l'expropriation et à l'exercice du droit de préemption (délégués à l'aménageur dans le cadre de la concession), l'aménageur a préféré les négociations à l'amiable, opérées grâce à un contact permanent avec les propriétaires fonciers. Cette vente à l'amiable a contribué à faire baisser le coût des transactions. Sur cette opération, la rapidité des procédures constitue aussi une source d'économie pour le bilan de l'aménageur. En outre, le phasage de l'opération, prévoyant la vente des lots les plus rentables au démarrage du projet, a contribué à « soulager » la trésorerie de l'aménageur privé.

En effet, le premier levier d'optimisation de l'opération a été le démarrage rapide de la 1^{ère} phase de l'opération, grâce aux acquisitions foncières, ce qui a permis de dégager une marge opérationnelle de 13% et une trésorerie positive de 3 millions d'euros. Cette trésorerie a permis de financer les travaux d'infrastructures le long de l'île et de financer 1,5 millions d'euros pour la construction du groupe scolaire.

EX : ASSOCIATION DE PLAINE COMMUNE ET DE L'EPF IDF DANS UNE SOCIÉTÉ FONCIÈRE

La conduite d'un diagnostic foncier et la construction d'une stratégie de long terme de mobilisation du foncier constituent **deux vecteurs de renforcement de l'action foncière** des communes, mais aussi des aménageurs positionnés sur de grands projets d'aménagement à l'échelle intercommunale, voire départementale.



C'est dans cette perspective, autour du foncier des futures gares du Grand Paris, que la Société d'Economie Mixte Plaine Commune Développement s'est associée à l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF) pour la création d'une Foncière Commune. Son action de portage de long terme du foncier s'appuie sur une importante étude amont du territoire, mesurant le degré de vulnérabilité du foncier mutable (y compris identification des prises de positions d'acteurs privés) en plus qu'elle a permis une caractérisation de ce foncier (part publique ou privée, importance de l'activité économique implantée, etc). La mission de la **Foncière Commune combine ainsi une dimension de portage de long terme d'actifs stratégiques avec un objectif de maintien sur place des activités économiques** dans l'attente des futures opérations d'aménagement. Filiale de l'EPFIF et de la SEM (entrés au capital à hauteur respectivement de 8,5 M€ et 1,5 M€), cette structure privée composée de fonds publics présente les avantages suivants :

- Elle contribue à réduire le prix des charges foncières dans les opérations d'aménagement, et se dote ainsi d'une marge de manœuvre vis-à-vis d'acteurs de la promotion immobilière
- Elle réduit la part des acquisitions foncières dans le budget intercommunal, au profit de la mise en œuvre d'autres politiques communautaires,
- Elle constitue un outil au service de la politique économique territoriale, par son activité de gestion locative associée à sa mission de portage de long terme (15-20 ans).

Par l'intermédiaire de sa SEM Plaine Commune Développement, la collectivité est actionnaire de cette Foncière.

Malgré ces forces en termes de développement urbain de long terme, sa rentabilité interne, plutôt faible, n'a pas suscité à ce jour l'intérêt de partenaires privés.

Clés de succès :

- au-delà des initiatives individuelles et parcellaires, le portage des actions de densification par une collectivité et un opérateur professionnel de l'aménagement est l'une des conditions, non exclusive mais cruciale, de la libération de ces fonciers et de leur valorisation par la densification pilotée à toutes ses échelles.
- Plusieurs effets sont à combiner pour que la valeur créée soit équitablement reversée au profit de l'utilisateur final ciblé : maîtrise des coûts induits, gestion de la captation de l'externalité foncière (en vue d'éviter qu'elle ne soit captée au profit exclusif du propriétaire initial augmentant son prix de vente à proportion de la réceptivité du terrain), maîtrise des échelles urbaines des mutations, gestion des effets économiques et sociaux (gentrification ou dégradation), nécessité d'effectuer des bilans à différentes échelles (promoteurs/aménageurs / CL dans le temps) et de gérer les péréquations.

La programmation

L'approche programmatique d'une opération d'aménagement est aujourd'hui mis en regard des équilibres financiers et économiques de l'opération, et ce de plus en plus tôt dans la réflexion.

Ainsi dès les études pré-opérationnelles la dimension économique est associée à la programmation : réalisation de bilans d'aménagement fins en intégrant notamment les impacts des différents modes de financement possible et également l'évaluation des recettes fiscales de l'opération. La faisabilité de la programmation, au moins pour les premières phases de l'opération, doit être affinée au travers d'études de marché sérieuses et de tests auprès d'opérateurs privés. Même si cela semble évident, il est important de rappeler que la programmation doit être confrontée aux marchés et aux besoins réels du territoire. Une des limites forte à cet objectif est qu'en règle général l'aménagement ne connaît ni les investisseurs des programmes immobiliers, ni les clients finaux. Ainsi la conception et la programmation d'un ensemble immobilier peuvent s'avérer non totalement adaptées à l'utilisation finale.

La programmation **interroge également sur la place et le contenu des autres études à mener dans le cadre d'une opération d'aménagement**. D'une part la programmation sera d'autant plus percutante que les études préalables auront été correctement réalisées, et ce de façon transversale et aux bonnes échelles, et d'autre part l'approche programmatique doit être conduite parallèlement et façon coordonnée avec le travail des concepteurs et maîtres d'œuvre.

Les acteurs privés sont sollicités de plus en plus tôt dans les opérations d'aménagement, pour les tester sur le projet global, mais au-delà pour participer à la définition du contenu programmatique en apportant leurs compétences dans les domaines de la transition énergétique, du numérique, des évolutions dans les attentes des utilisateurs finaux, habitants, consommateurs, entreprises, etc. Pour autant cette capacité que les acteurs privés ont à s'intéresser de plus en plus en amont au contenu des opérations d'aménagement (y compris les investisseurs commerciaux par exemple), ne signifie pas qu'ils soient tous en capacité d'avoir une approche intégrée de l'opération d'aménagement, au risque d'avoir des projets urbains être le résultat d'un assemblage de projets privés individuels dans lesquels l'habitant, le citoyen, ne se retrouvera pas nécessairement.

Le fait de solliciter très en amont dans l'opération d'aménagement des opérateurs privés, de les choisir via des consultations d'opérateurs préalables, peut être bénéfique pour travailler collectivement la programmation entre collectivité, aménageur, opérateurs privés, exploitants, usagers de la ville, associations, autres partenaires du projet comme SNCF par exemple. Cette capacité à faire travailler les acteurs ensemble peut permettre d'approfondir des éléments de programmation, de confronter les ambitions initiales à la réalité des marchés et aux capacités financières d'investissement des collectivités. Ainsi dans l'opération Atlantis, ce travail collaboratif a permis de trouver une alternative programmatique et fonctionnelle au projet initial de centre de congrès envisagé par la collectivité qui s'est trouvé surdimensionné par rapport au marché. La programmation a été travaillée dans l'objectif de la recherche de mutualisation des usages et de foisonnement des équipements, sortant ainsi de la logique « un bâtiment = une fonction unique ». ³

³ *Propos d'Olivier Danziger, Directeur de l'aménagement et des grands projets BNP Paribas Immobilier, dans le numéro d'Aptitudesurbaines de septembre 2015.*

La programmation doit être porteuse d'innovation permanente. Elle doit permettre à chaque acteur d'adopter une posture prospective.

La révolution numérique est derrière nous mais va continuer d'accélérer sensiblement les évolutions des usages, des comportements. La transition énergétique et démographique en cours interpelle sur les besoins et usages de demain, sur ce que seront les services et notamment les services publics (la santé, l'éducation par exemple), les commerces, mais aussi les modes de travailler ou la culture. Si le terme de mutualisation est devenu courant en programmation, ceux de réversibilité ou de temporaire sont encore exploratoires.

Comment concevoir mais également sous quel montage, des espaces ou équipements non définitifs dans leurs usages ?

La seule approche par la valorisation de charges foncières dans le bilan d'aménagement est trop limitative et mal adaptée à ces nouveaux enjeux. On constate une accélération dans le fonctionnement de la ville et surtout dans l'évolution des usages et des besoins. Entre le temps de conception et celui de la réalisation d'un espace public ou d'un centre commercial par exemple, les usages ont évolué. Quand une opération d'aménagement met 5 ou même 10 ans à sortir la programmation initiale est obsolète. Cette accélération se retrouve aussi dans les premières années de vie et de fonctionnement d'un nouveau quartier urbain. Il est donc indispensable de concevoir la programmation comme un processus collaboratif permanent.

Cet objectif de plus en plus partagé interroge encore une fois sur le modèle économique de l'opération d'aménagement, sur le cadre trop restrictif du bilan d'aménagement et également sur la nécessité d'assouplissement des procédures opérationnelles telles que la ZAC pour introduire dans les opérations d'aménagement cette proportion « d'inconnue », de « non maîtrisable » à moyen-long terme.

Il est indispensable de pouvoir introduire une certaine souplesse de long terme dans les opérations d'aménagement, notamment dans les grands projets, qui permette de faire évoluer la programmation toujours dans un objectif d'anticipation et d'innovation, d'adapter l'opération aux cycles économiques, etc.

Autre dimension à intégrer en amont des opérations dans la phase de programmation : **la participation des habitants**. Une opération acceptée par les habitants, voire co-produite avec eux, sera porteuse d'une meilleure acceptabilité qui limitera à la fois les risques de recours (facteurs de dégradation financière de l'opération), qui participera d'une communication positive sur le projet (effet marketing) et qui pourra générer une envie de « bien vivre collectif » dans le projet et avoir ainsi un effet levier positif sur la pérennité de l'opération (moins de turn-over dans les logements, diminution des dégradations potentielles sur les espaces publics, attractivité plus forte des équipements, commerces et services, etc.).

La voix des habitants utilise de plus en plus fréquemment les canaux des réseaux sociaux. Ainsi chaque individu ou groupe d'individus est libre de s'exprimer librement sur ses besoins, ses choix de programmation, ses choix de projets urbains, en dehors de tout cadre décisionnel officiel. Ces nouveaux moyens d'expressions et d'échanges doivent être intégrés dans les démarches de programmation et de construction des projets urbains.

La sectorisation de l'aménagement en sous-opérations à durée maîtrisable

L'exigence de maîtrise des coûts des opérations d'aménagement appelle les aménageurs à évoluer vers des échelles plus fines que celle du quartier à laquelle se déployait « traditionnellement » l'action sur l'infrastructure technique : **la fabrique du quartier convoque aussi la petite échelle de la parcelle, de l'îlot ou du sous-secteur d'opération, impliquant directement l'aménageur aux côtés d'autres acteurs publics et privés du projet.** L'identification de ces sous-secteurs d'opérations repose sur la capacité des aménageurs à évaluer la contribution au rendement de l'opération globale et à son déroulement, et de s'interroger sur l'opportunité de tels découpages au plus près, à la fois, des usages et des rythmes de commercialisation, mais aussi de la stratégie d'aménagement globale portée par l'opération dans son ensemble.

Une telle démarche apparaît plus appropriée à la **maîtrise des risques** du projet, en termes d'opérationnalité, ou encore de **sécurisation des opérations** d'un point de vue financier. **Elle positionne l'aménageur comme un opérateur clé à la charnière des scénarios stratégiques (large échelle, enjeux d'agglomération) et opérationnels (échelles opérationnelles de projet sur des sous-secteurs) d'une opération, apportant une valeur ajoutée tant à ses commanditaires qu'à ses clients finaux formant la réalité de son marché.**

EXEMPLE : LA PRESQU'ÎLE DE GRENOBLE (INNOVIA)

Elle a par exemple permis, en combinaison avec l'expertise des différents postes de recettes et de dépenses du bilan financier de l'opération, d'identifier les risques et les marges de manœuvre pour sécuriser l'opération d'aménagement de la Presqu'île de Grenoble, développée autour du Projet GIANT. L'augmentation sensible de la participation de la Ville à cette opération (+47 M€) de 250 hectares sur 25 ans, a ainsi été maîtrisée par une démarche de sectorisation du territoire de projet, conduite par la SCET, et à partir de laquelle, en cohérence avec les orientations de l'équipe municipale et avec de nouveaux outils de pilotage de projet à l'appui, un nouveau bilan financier a été établi.

La sectorisation de l'opération a permis :

- d'accroître la lisibilité des enchaînements opérationnels
- de faciliter la gestion dynamique de l'opération
- de valider des équilibres par secteurs et une consolidation globale destinées à faciliter la prise de décision par une lecture immédiate des conséquences économiques simultanément aux arbitrages opérationnels.



Illustration de la sectorisation de l'opération ZAC de la Presqu'île à Grenoble

Pour peu qu'elle soit conçue comme un processus, plutôt que comme un « produit » immobilier qui, quoiqu'éventuellement complexe, propose une programmation rigide et planifiée (ex des macro-lots immobiliers), cette approche par le sous-secteur d'opération d'aménagement constitue **un levier pour la qualité du projet urbain**.

La démarche de sectorisation reflète l'objectif pour l'aménageur de **favoriser une diversité des modes de développement du projet urbain, par un travail d'assemblage et de co-construction aménageurs-constructeurs-usagers**, réalisé sur mesure selon le contexte urbain et foncier et les besoins, **au service d'une adéquation la meilleure possible du projet urbain avec les ambitions de développement de la métropole rennaise et des besoins des usagers** du territoire.

- Elle repose sur le regroupement de composantes permettant, à petite échelle (environ 5 hectares, ou infrastructures transversales du projet), le développement de « morceaux de ville ».
- Elle a constitué, par exemple à La Courrouze (Rennes, Territoires & Développement), un **vecteur de mixité urbaine**. Cette mixité se décline à ces petites échelles de projet, d'un point de vue social (programmation en logements), d'un point de vue des morphologies urbaines (association de typologies d'habitat différentes, prise en compte la préservation du patrimoine végétal existant, etc.), et d'un point de vue fonctionnel.
- **Plus propice à la constitution de partenariats** avec les acteurs économiques et les usagers du territoire (promotion immobilière, entreprises, habitants...), la sectorisation opérée sur le territoire de La Courrouze a permis **une programmation de qualité**, accompagnant l'évolution des usages et les besoins au fur et à mesure de l'avancement de l'aménagement, ou encore contribuant à la réduction des coûts liés à la construction d'équipements (à l'exemple, toujours à La Courrouze, de la mutualisation opérée entre un mur anti-bruit et un parking silo sur l'un des îlots Domino).

EXEMPLE : LA COURROUZE, RENNES (TERRITOIRES & DEVELOPPEMENT)



Si la démarche de sectorisation sur de plus petites échelles de projet constitue un levier d'optimisation et de maîtrise des coûts d'opération, elle ne doit pas occulter **l'indispensable inscription de l'aménageur** en charge de la conduite des missions opérationnelles de petit horizon temporel et spatial, **dans**

- **L'échelle globale du projet urbain** : la « sectorisation » ne relève pas d'une « miniaturisation » du projet à l'échelle d'une parcelle ou d'un îlot (macro-lot), mais d'une démarche reposant sur la capacité de l'aménageur à articuler des missions d'aménagement opérationnel à l'aménagement stratégique du projet.
- **Le temps long de l'aménagement**, appelant l'aménageur à opérer à selon une intégration amont – aval des étapes du cycle de vie du projet urbain, et à garantir par ses réalisations opérationnelles, la cohérence des opérations d'aménagement développées avec les stratégies de développement urbain d'échelle métropolitaine ou nationale.

4. Approche comparative de l'optimisation au travers de plusieurs opérations.

Plusieurs opérations d'aménagement ont été présentées en 2015 dans le cadre des réunions des trois groupes de travail.

Le travail ci-dessous se veut exploratoire. Il permet pour chaque opération :

- de rappeler les conditions majeures de leur mise en œuvre,
- de qualifier les leviers d'optimisation mis en œuvre
- d'approcher avec prudence quelques ratios financiers

Toutefois il est important de rappeler notamment pour l'approche sur la base de ratios financiers qu'il reste délicat de vouloir comparer ces éléments financiers, les cas d'opérations étant nombreux et souvent singuliers.

Nous avons veillé à restituer l'ensemble des productions et présentations faites dans le cadre des groupes de travail du Réseau national des aménageurs (édition 2015). Les leviers d'optimisation mis en œuvre, tels que présentés dans les tableaux suivants, n'engagent que la SCET. Le travail établi sur les ratios financiers gagnera à être complété par les opérateurs et le CEREMA.



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

RÉSEAU NATIONAL DES AMÉNAGEURS

rencontres de l'aménagement opérationnel

Nom de l'opération	Nature de l'opération	Modalité de réalisation	Nature aménageur	Levier foncier	Levier programme	Levier organisation	Levier partenarial
Massy Atlantis	Renouvellement urbain Ancienne zone d'activités Mixité urbaine Marché tendu	ZAC dite d'incitation	SEM	Maîtrise foncière partielle Conventions de participation DUP	Mutualisation entre équipement de congrès et cinéma Densification pour améliorer le modèle économique Programme vertical intégré	Forte mobilisation de la SEM dans la négociation avec les opérateurs privés	Dès l'amont avec la mise en place de plusieurs dispositifs : dialogues compétitifs, dialogue constructif avec opérateurs privés
La Courrouze	Mixité urbaine Réhabilitation Reconversion d'une friche	ZAC	SEM	Concession d'aménagement	Démarche d'optimisation : -Attention soutenue au respect de l'existant; valorisation du patrimoine industriel; Utilisation temporaire pour manifestations culturelles et festives -Réutilisation des matériaux de démolition -Avoir un équilibre entre les déblais et les remblais -Parking Silo mutualisé et mur anti-bruit.	Rythme très soutenu -Comité de pilotage tout les mois, instance technique hebdomadaire entre SEM, Ville Saint-Jacques, Rennes Métropole. -2 jours bloqués toutes les 2 semaines pour la MOE urbaine -Atelier d'architecture avec les MO et MOE (travail sur des petite échelle opérationnelle, des sous-secteurs environs 5ha)	Dès l'amont -Partenariats avec le futur centre des congrès de Rennes et la SEM Citedia , -Partenariats avec les propriétaires fonciers.
EuroRennes	Renouvellement urbain Opération mixite	ZAC	SPLA	Concession d'aménagement	-Création d'une offre tertiaire neuve de qualité inexistante au cœur de Rennes, -Des espaces publics en accompagnement des programmes de construction pour s'assurer d'une bonne insertion du PEM	Un fort portage politique	-Acteurs PEM : une réunion en 2006 pour passer commande d'une étude prospective de programmation PEM . -Une seconde convention d'association partenariale a été réalisée pour la signature du "contrat pôle" et dont l'objectif est de poursuivre la démarche de partenariat menée lors de l'étude prospective.
Union	Mixité urbaine Renouvellement urbain Opération mixite	ZAC	SEM	Concession d'aménagement DUP	-La notice urbaine (les invariants du projet urbain et le détail programmation) s'est actualisé au fil des années permettant une capacité à s'adapter aux opportunités sur différentes thématiques. -La mise en œuvre d'un quartier exemplaire en matière de DD. -La mise en place des parkings mutualisés. -Le développement de nouvelles pratiques de mobilité (stationnement autopartage- co-voiturage).	-Une équipe renforcée et aux profils spécifiques, vouée à évoluer au gré des besoins et de l'avancement du projet. -L'aménageur met en place des outils de dialogues et de participation des usagers et habitants. -L'animation du site en l'attente de l'aménagement. -Le travail en équipe selon un mode collaboratif avec un reporting régulier et un suivi. -Le portage politique du projet partagé par les trois villes	-Une logique partenariale associant mandants publics locaux, l'aménageur, et d'autres opérateurs, ainsi que la société civile.
Nice Méridia	Opération mixite	ZAC	EPA	Maîtrise foncière partielle Conventions de participation OIN	-Plusieurs études ont été menées et ont permis d'élaborer très en amont une programmation cohérente. -Parking en silo comprenant un espace actif au RDC composé de locaux d'activités (espaces de co-working, tiers lieux, restauration...).	Externalisation du pilotage du Smart-grid (la mise en œuvre sera prise en charge par un investisseur privé)	



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

RÉSEAU NATIONAL DES AMÉNAGEURS

Rencontres de l'aménagement opérationnel

Nom de l'opération	Nature de l'opération	Modalité de réalisation	Nature aménageur	Levier foncier	Levier programme	Levier organisation	Levier partenarial
La Cartoucherie	Opération mixte Recalification d'une friche	ZAC	SEM	Maîtrise Foncière totale Concession d'aménagement	-Parkings silos publics mutualisés. -La ZAC sera équipée en réseau de chaleur. -Commerces provisoires seront mis en place dans l'attente de l'achèvement de l'OP. -Création de centralité forte -Optimisation des déplacements en faveur des modes doux. -Un habitat participatif -gestion des eaux pluviales à la parcelle.	-Instance politique et technique : la ville de Toulouse; fixe les objectifs du projet urbain. La Métropole; à une rôle d'actualisation des documents réglementaires et la SEM coordonne l'ensemble des acteurs de l'OP. La SEM est en contact régulier avec la collectivité) fréquence mensuelle à bi-hebdomadaire. La SEM transmet un compte rendu annuel à la collectivité sur les réalisations de l'année.	
Bassins à Flot	Renouvellement urbain Opération mixite secteur inflationniste	Urbanisme négocié PAE	Bordeaux Métropole en partenariat avec la ville de Bordeaux	Urbanisme négocié (sans maîtrise foncière). Conventions de participation PLU est volontairement assez simple sur le zonage mixte des Bassins des Flot, il comporte peu de règles et a la capacité d'évoluer régulièrement.	-Plan guide et ses invariants qui s'adapte aux évolutions du projet (définition et intégration des opérations). -Mise en place d'un réseau de chaleur privé à l'échelle du quartier.	-Atelier des Bassins : une réunion des membres mensuelle sur un jour et demi durant toute l'année. -Agence Nicolas Michelin assure la mission d'architecte urbaniste coordonnateur pour le compte de Bordeaux Métropole. -Les élus constituent le comité de suivi de l'Atelier des bassins - La constitution d'une association des opérateurs immobiliers (loi 1901) qui constitue un interlocuteur privilégié pour les collectivités.	-Un Partenariat collaboratif et coordonné entre tous les acteurs permanents (Métropole, ville, ANMA, port de Bordeaux) et tous les porteurs de projets (promoteurs, bailleurs ...), des propriétaires fonciers, pour arriver à un projet partagé reposant sur la négociation. -Une convention de partenariat et d'engagement pour la qualité et l'innovation du projet urbain est signé par les l'ensemble des opérateurs, la ville, le port et la métropole.
Haute Deûle	Opération mixte Réhabilitation Renouvellement urbain	ZAC	SEM	Acquisition foncière	-Valorisation de la voie d'eau. -Densification du périmètre initiale, (une évolution programmation permettrait une mixité accrue des fonctions, des produits logements et des typologies d'habitat).	-Pilotage technique assuré par la SEM. -Organisation de réunion thématiques et transversales entre les collectivités, les associations, concessionnaires et administrations. -Organisation de dialogue entre concepteurs et des interfaces entre le bâti et les espaces publics. -Différents modes de concertation mis en place.	-Démarche partenariale est au cœur du pilotage technique assuré par la SEM avec la Métropole Européenne de Lille et des villes de Lille
Les Pielles	Opération mixte	ZAC	SEM	Concession DUP	- Evolution de la programmation. - Conception bioclimatique et sobriété énergétique. -Activités existantes relocalisées dans le projet.	-Volonté politique forte. -Une politique d'aménagement du territoire cohérente menée à l'échelle de l'agglomération (La ville, la MOE, la SEM, la CA du Bassin de Thau, participation citoyenne)	
Manufacture Plaine Achille	Reconversion de friches et restructuration du tissu urbain existant	ZAC	EPA	EPORA assure portage foncier EPF ayant assuré acquisition préalable des terrains	Accord-cadre d'étude de faisabilité, de programmation, de conception des espaces publics. Le travail d'ingénierie est ainsi amorti et contribue à optimiser le coût total des travaux Travail amont avec les constructeurs pour l'optimisation des coûts de construction des logements	Sélection de binômes architecte-économiste pour que l'approche urbanistique intègre d'emblée la faisabilité économique de l'opération (vision "dynamique" du bilan)	Partenariats en termes de développement économique et enseignement supérieur : Cité du design, pôle optique & vision (acteurs économiques, université Jean Monnet), et avec la CDC autour de l'immobilier d'entreprises



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

RÉSEAU NATIONAL DES AMÉNAGEURS

rencontres de l'aménagement opérationnel

Nom de l'opération	Nature de l'opération	Modalité de réalisation	Nature aménageur	Levier foncier	Levier programme	Levier organisation	Levier partenarial
Universeine	Reconversion de friches	Permis d'aménageur		Une gestion de certaines contraintes au travers du PLU et de la TA majorée instaurée	Guide d'aménagement sur la qualité des espaces publics s'imposant aux opérateurs (et d'ambition intercommunale)		Création d'une société de portage du foncier et d'aménagement en lien avec la Caisse des Dépôts et Consignations
Félines-Minervois	Requalification et dynamisation du centre-bourg Contexte rural, marché détendu	Marchés de travaux, permis d'aménager, permis de construire		Un travail sur la carte communale pour réduire les surfaces potentiellement urbanisables	La réalisation du projet repose principalement sur une forte mobilisation de l'action publique mais la collectivité a réussi à inclure 6 logements locatifs sociaux dans l'opération pour combler une offre jusqu'alors non couverte	Maire très engagé qui mobilise les compétences de son équipe municipale - travail avec le CAUE local, puis avec un bailleur social La commune coordonne l'ensemble des actions et des financements Co-conception avec la population du foyer communal ; important effort de concertation	Identification des guichets de financement possibles pour faciliter la sortie du projet
Versailleux	Extension du centre village	Permis d'aménager	Lotisseur Servim (privé) Bailleur social Logidia	Stratégie foncière permettant l'anticipation de l'urbanisation (servitudes inscrites au PLU pour futur équipement public) Implication de l'EPLF	Permis d'aménager pour une construction en 2 tranches pour une opération d'ensemble composée de : 11 logements libres, 19 logements sociaux et création d'une place publique Forte ambition programmatique en matière de logements sociaux	La co-élaboration SERVIM/Logidia du projet, sous coordination de la commune a fait l'objet de nombreuses réunions, sous pilotage fort du Maire Résultat : ensemble cohérent sans différenciation logement social-logement libre Appui de l'EPLF tout au long du projet (négociation foncière)	
Saint-Denis	Lotissement Landy Sud	Permis d'aménager	Eiffage Aménagement	Contrat de partenariat propriétaire foncier public/opérateur ("CPO")			Partenariat fort opérateur sur terrain RFF
Rives du Bohrie	Requalification d'une gravière et extension urbaine	ZAC	Groupeement CIC aménagement et Nexity Foncier	Concession d'aménagement	Programmation résidentielle et locaux professionnels fortement définie par Strasbourg Eurométropole Parking silo mutualisé réalisé par un groupement promoteur-bailleur Report par l'aménageur du coût des équipements publics sur la collectivité	Collaboration en amont Eurométropole et ville d'Ostwald et concertation, ont permis de faire émerger un projet ambitieux et mettant en œuvre les piliers du développement durable Phasage d'opération visant à alléger la contrainte sur la trésorerie de l'aménageur	
Seguin Rives de Seine	Reconversion de friches et restructuration du tissu urbain existant	ZAC	SAEM Val de Seine Aménagement	- Convention tripartite entre Renault (propriétaire foncier historique) et binôme ville/aménageur pour une opération sans portage foncier par l'aménageur ou la collectivité	Mixité dans la programmation et fortes prescriptions architecturales et environnementales, à l'échelle de macrolots.		



MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

RÉSEAU NATIONAL DES AMÉNAGEURS

rencontres de l'aménagement opérationnel

	Périmètre en ha	Coût d'opération global en €HT	Surface plancher global en m ²	Coût d'opération global en €HT/m ² SP	Part du foncier dans bilan aménagement	Coût moyen des travaux d'aménagement en €HT/m ² SP	Coût moyen des travaux d'aménagement à l'ha en K€HT	Part des participations publiques dans le bilan
Massy Atlantis	80,7	155 000 000 €	890 000	174	23%	77	847	19%
La Courrouze	115	160 000 000 €	500 000	317	29%	155	677	10%
Eurorennes	58	127 000 000 €	283 000	448	36%	112	547	11%
l'Union	80	250 000 000 €	436 000	573	15%	321	1750	49%
Haute Deûle	25	75 000 000 €	152 000	493	22%	240	1 464	45%
la Cartoucherie	33	142 000 000 €	338 600	419	19%	248	2 551	NC
Manufacture Plaine Achille	107	107 000 000	267 926	399	33%	162	406	40%
Le Landy Sud	6,4	47 680 000	130 000	367	38%	129	2 615	NC
Félines-Minervois	0,35	1 460 260	1 747	836	-	-	-	NC
Versailleux	2	NC	NC	-	NC	NC	172	NC
Universeine	3,8		70 500		NC	NC	172	NC

5. Conclusion : L'évolution du positionnement de l'aménageur vers de nouveaux secteurs et de nouveaux métiers

Les lignes précédentes ont mis en avant un élargissement du rôle de l'aménageur

- **à l'ensemble du cycle de vie du projet urbain**, de l'amont (conception et montage de projets, services et infrastructures) à l'aval (sur les métiers de l'exploitation par exemple)
- **au profit d'un croisement généralisé entre les différentes dimensions des opérations urbaines**, découlant des multiples modes de coproduction organisant aujourd'hui le déroulement des opérations d'aménagement : aménagement et immobilier, immobilier et énergie, énergie et transport font aujourd'hui, entre autres, l'objet d'une approche combinée et de réponses urbaines, servicielles et infrastructurelles conjointes.

Ce repositionnement ne se limite pas à un élargissement « fonctionnel » ou « technique » des métiers de l'aménageur, mais relève plutôt d'**une recomposition profonde des métiers de l'aménagement appelant au renforcement de nouvelles compétences**. En la matière, les échanges de bonnes pratiques et regards croisés entre acteurs publics et privés, locaux ou nationaux, opérateurs techniques et usagers, et d'une manière générale entre toutes les parties prenantes des opérations d'aménagement constituent un vecteur précieux d'élargissement des compétences (l'exemple de l'Union, ci-dessous, en est un témoignage parmi d'autres). **C'est l'ensemble des modes de faire et les habituels modèles économiques des acteurs publics et privés qui se doivent d'être ajustés.**

Cette recomposition relève semble-t-il de quatre dimensions :

- en amont, au-delà d'une participation à la conception et au montage de projets urbains aux côtés des mandants publics, l'aménageur est attendu sur **les métiers d'accompagnement à l'émergence de projets**. Il s'agit pour l'aménageur d'être en capacité de concevoir des projets urbains – il s'agit dès lors d'un appui à l'émergence de projets – ou à les qualifier – auquel cas l'objectif est ici davantage d'intégrer des projets existants dans la chaîne des acteurs et des opérateurs des opérations d'aménagement. Si cette compétence repose sur une dimension technique de montage de projet, elle relève aussi d'une logique de veille, de partenariat et de mise en convergence d'acteurs du territoire élargissant sensiblement le champ classique d'intervention de l'aménageur, ingénierie financière spécifique à l'appui.
- toujours en amont de la chaîne de valeur du projet urbain, l'aménageur est attendu à titre de **contributeur aux stratégies territoriales portées par les autorités publiques dans le champ de l'aménagement urbain**. Pendant de connaissance des acteurs des territoires et de la capacité à les accompagner sur le montage de projet, cette « contribution stratégique » consiste en une mise **en lien des autorités publiques avec les acteurs économiques et la société civile** sur et à l'entour des périmètres d'opérations. Il s'agit là d'un **rôle de conseil**, porté par l'aménageur en situation d'alimenter les stratégies (par définition « top-down » et plutôt planificatrices) des mandants publics, **au profit de nouveaux schémas** et dans un contexte économique et institutionnel en mutation imposant leur ajustement ou leur renouvellement.
- En aval du cycle de vie des projets urbains, l'aménageur est sollicité sur **l'exécution technique des opérations**, par exemple au stade de la réalisation d'infrastructures ou

de « contenus » (immobilier tertiaire, etc.), ou sur les métiers de l'exploitation (de services urbains, de réseaux de chaleur, etc.). Ce **développement du métier opérationnel de l'aménageur en aval de la chaîne de valeur** repose sur une capacité à réaliser techniquement ces infrastructures (l'émergence du concept de ville intelligente positionne d'ailleurs les aménageurs sur les infrastructures des technologies de l'information mais bien plus sur le traitement des flux associés). Elle appelle à **traiter de manière transversale**, dans une approche opérationnelle et économique de projet, **la conception et la gestion d'infrastructures et de services**, à l'opposé des logiques traditionnelles de « séquençement » des métiers de la chaîne de valeur du projet urbain. En matière de ville intelligente, et à l'heure de nouveaux usages, ce positionnement aval de l'aménageur repose éventuellement sur **des nouveaux schémas de financement** (économie de la fonctionnalité, modèles coopératifs et collaboratifs liés à l'aménagement).

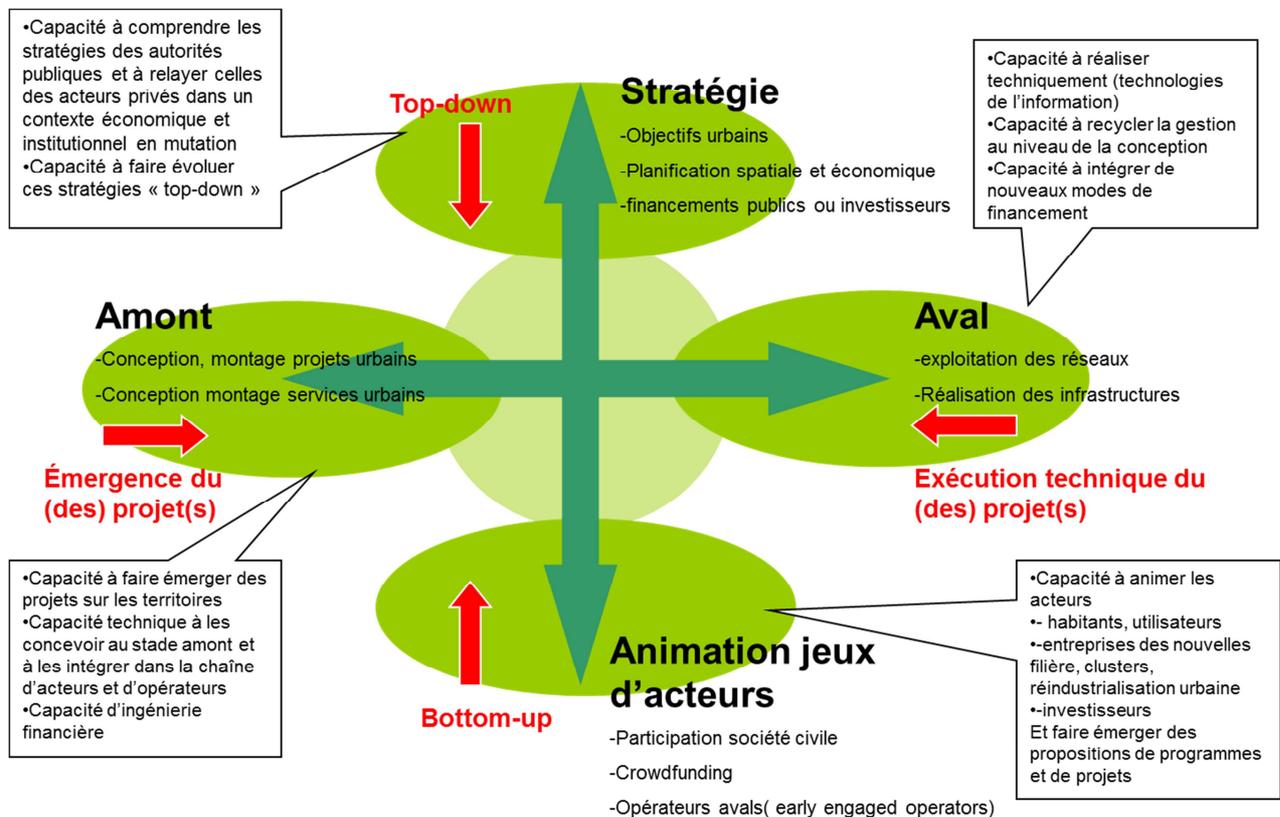


Schéma prospectif de positionnement de l'aménageur – SCET 2015

- Le **développement des logiques « bottom-up »** relève d'un renversement des modes de faire la ville plaçant l'utilisateur (habitant, acteurs économiques, groupes de la société civile, etc) au centre du dispositif de projet urbain. Mais plus simplement, l'attention et la proximité à l'utilisateur et à ses besoins reflète un impératif : la réintroduction de l'économie dans les espaces urbains, la réponse aux besoins des populations les moins favorisées, la réponse aux besoins en logement et services, et d'une manière générale l'introduction de dynamiques économiques durables et « réalistes » sur les territoires urbains.

A ce titre, **l'aménageur intervient de façon croissante dans l'animation d'acteurs locaux**, organisant les convergences et les échanges soit au titre de sa mission de pilotage d'une opération (l'aménageur ensemblier), soit au travers de projets d'infrastructures ou de services à destination d'une ou plusieurs catégories de publics ciblés par l'opération (par exemple : des entreprises dont il s'agit d'accompagner la trajectoire immobilière, des groupes de la société civile au contact d'entreprises trouvant un intérêt conjoint à être réunis dans un « tiers lieu », etc).

**EXEMPLE : ORGANISATION, MISSIONS ET CONTENUS DU PROJET DE L'ECOQUARTIER
DE L'UNION (80 HA), ET LEURS EVOLUTIONS AU FIL DES 8 ANNEES DE TRAVAIL**

**DE RECONVERSION DE CET ANCIEN SITE INDUSTRIEL EN UN POLE D'EXCELLENCE ECONOMIQUE
DE LA METROPOLE LILLOISE**

Ce projet met en avant un aménageur, la société d'économie mixte Ville Renouvelée (SEM VR), dont la mission d'aménagement intègre, dès le départ, toutes les composantes de la ville : outre les missions traditionnelles de l'aménagement, **la SEM VR s'implique dans le développement de filières économiques** (textile innovant, culture, image et médias), en tant qu'**acteur de la production de logement** (immobilier de bureaux porté en propre) ou encore que **gestionnaire de services urbains** (exploitation de parkings mutualisés).

Ce positionnement impacte les besoins « métiers » de l'aménageur et la constitution des équipes de la SEM VR.

D'un point de vue stratégique, **l'aménageur est aussi positionné comme ensemblier, en capacité d'organiser l'interaction et la coordination** entre les parties prenantes du projet (collectivités publiques, habitants, acteurs économiques, investisseurs, promoteurs, autres opérateurs, etc), et **de porter des actions en émergence** sur le territoire de l'Union. La réalisation de la reconversion économique du site de l'Union sur le projet de la Plaine image (sur la filière image éco médias) repose sur la constitution d'une **équipe dédiée d'animation** de la Plaine Image. Elle s'appuie également sur « l'effet cluster » à travers la constitution d'un **pôle économique** autour d'un lieu atypique de croisement des savoir-faire de la filière image (cohabitation d'un hôtel d'entreprises, d'espaces de coworking et d'exposition, de services et d'un Imaginarium sur 40 000m² neufs et 20 000 m² de bureaux réhabilités) dans un cadre urbain de qualité. Ce **rôle d'animation d'acteurs économiques locaux** constitue également un **vecteur supplémentaire de solidité financière** pour l'aménageur.

**La plaine Images,
La SEM, au-delà de l'aménagement**

La Plaine Images, 40 000 m² de programmes immobiliers dédiés aux métiers de l'Image :

- ❑ Réhabilitation d'un magasin textile en hôtel d'entreprises pour amorcer la filière (2007)
- ❑ Evolution vers un programme moteur pour un cluster d'entreprises : incubation et développement d'entreprises, showroom, co-working space, laboratoire de recherches (2012)
- ❑ Constitution et animation d'un écosystème : mise en place d'une équipe dédiée au sein de la SEM, distincte de l'aménagement (2012)



**LE GROUPE SERM – SAAM – GIE (MONTEPELLIER) MET EN AVANT L'AMÉLIORATION
DE LA CHAÎNE DE VALEUR CLASSIQUE D'UN PROJET D'AMÉNAGEMENT
À TRAVERS LA CRÉATION D'OUTILS PERMETTANT D'INTERVENIR PLUS LARGEMENT
SUR LA CHAÎNE DE VALEUR DU PROJET URBAIN**

L'exemple de cet aménageur montpelliérain reflète une mobilisation de moyens et un positionnement de l'amont à l'aval de la chaîne de valeur du projet urbain, articulant l'échelle stratégique de l'aménagement avec l'animation d'acteurs locaux et l'offre de services urbains au plus près des habitants et usagers des territoires. **L'intervention de la SERM repose sur une « logique projet », lui confiant à titre d'aménageur opérateur l'initiative de coordonner les jeux d'acteurs des projets urbains et la mission de faire émerger les projets des projets de développement territorial.** Les métiers développés au sein de la SERM concernent aujourd'hui tous les champs du développement de la ville : aménagement sur des terrains nouveaux ou en renouvellement, développement économique avec la création d'immobilier d'entreprises, de commerces, de zones d'activités et d'équipements.

La création de la SERM (Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine) en 1961 pour la mise en œuvre de projets urbains portés par les collectivités répond à l'ambition de transformer la ville de Montpellier, alors moyenne, en une ville attractive sur le plan international. L'organisation actuelle du Groupe SERM-SAAM traduit la caractéristique propre des entreprises publiques locales en matière de **conduite partenariale de l'aménagement urbain** : le modèle de la société d'économie mixte (SEM) permet **un dialogue au sein de la société entre l'intérêt général et les aspects financiers, selon un modèle maîtrisé de l'aménagement urbain.**

L'organisation opérationnelle du Groupe SERM-SAAM, associant plusieurs sociétés et des filiales, vise à la création de leviers pour la conduite et le financement de l'aménagement. La SERM, entreprise publique locale de droit privé, œuvrant dans le champ concurrentiel, se doit de **démontrer**, par le pilotage et la mise en œuvre de projets, **l'efficacité et la rentabilité des opérations urbaines conduites** (pour partie financées, en outre, sur fonds propres). Elle dispose de la possibilité de développer des **filiales sur des métiers spécifiques**, créant ainsi des tours de tables capitalistiques autour de projets **générateurs de recettes** : via des prises de participations, la SERM se positionne ainsi dans le champ de l'exploitation de services urbains (énergies renouvelables, stationnement, location de biens immobiliers, gestion de grands événements ou encore promotion immobilière).

Afin de compléter l'action de la SERM, la SAAM (Société d'Aménagement de l'Agglomération de Montpellier), **Société Publique Locale** d'Aménagement a été créée en 2010, société privée constituée exclusivement d'actionnaires publics et à l'écart des règles de mise en concurrence, intervenant pour **la conduite d'études amont.**

Un **Groupement d'Intérêt Économique** a également été créé en 2011, **permettant la mise en commun des moyens fonctionnels** des deux sociétés SERM et SAAM. Les trois sociétés comptent aujourd'hui 120 collaborateurs.

Enfin, dès son origine, la SEM s'implique dans la préservation de l'environnement avec la recherche d'une production locale (circuit court) et raisonnée de chaleur et de froid avec l'utilisation de réseaux de chaleur. C'est dans cette optique que la société d'économie mixte a aujourd'hui construit la première centrale trigénération de France permettant la production simultanée de froid, de chaud et d'électricité.