

Pourquoi des collectivités lancent et pilotent des opérations d'aménagement ?

Quels bénéfices pour le territoire et quels risques évités en agissant sur son développement urbain ?

Quels risques prennent les collectivités pour aménager ?

Pourquoi s'entourent-elles d'un aménageur ?

En quoi cela les sécurise face aux risques ?

Face aux nombreux défis environnementaux, économiques et sociaux, le Réseau National des Aménageurs a souhaité entendre, pour sa dernière session 2022, **le témoignage d'élus donneurs d'ordre sur les apports de l'aménagement urbain**, voire son caractère indispensable à l'atteinte de leurs objectifs.

Ces précieux témoignages ont été complétés d'interventions d'experts et d'opérateurs de la chaîne de l'aménagement opérationnel.

## L'immobilisme urbain est tout autant risqué que d'aménager, si ce n'est plus.

Pour Jean Badaroux, ancien directeur général de Territoires Rennes, la tentation de l'immobilisme face à l'amalgame « aménager = bétoniser » existe. Or **l'immobilisme urbain n'existe pas**: tant que des propriétaires fonciers vendent et achètent des terrains, que des opérateurs de marché produisent des logements et des locaux d'activité économique, **les villes évoluent, mutent, sont redessinées en permanence, y compris sans initiative des élus.**

Les choix qui se posent alors aux élus compétents en matière de planification et d'aménagement urbain opérationnel sont **d'organiser ces mutations, en prenant notamment la responsabilité et le management de projet** d'aménagement urbain d'initiative publique; **ou de demeurer spectateurs** des évolutions diffuses et spontanées, quand bien même encadrées par un PLU.

L'évolution spontanée et diffuse de la ville existe toujours. En revanche, **l'aménagement urbain n'existe pas sans initiative publique, sans volonté politique. À noter que ces deux modes d'actions ne s'opposent pas: ils sont bien au contraire complémentaires.** L'évolution diffuse et spontanée des villes par initiatives privées sera toujours prédominante et peut être encadrée par la planification et les autorisations d'urbanisme. Les opérations d'aménagement urbain ont toujours concerné des périmètres plus resserrés, ciblés et stratégiques; elles permettent de mutualiser les efforts à une échelle opportune d'espace et de temps pour faire levier, augmenter les ambitions et entraîner le reste du territoire.

*L'évolution spontanée et diffuse de la ville existe toujours. En revanche, l'aménagement urbain n'existe pas sans initiative publique, sans volonté politique.*

*Pour Jean Badaroux, « ne pas aménager demain en diffus revient à prendre le risque de ne pas voir un projet citoyen, économique, social et environnemental se mettre en œuvre sur le territoire »*

Les citoyens mécontents de la qualité urbaine produite interpellent dans tous les cas leurs élus, qu'ils aménagent ou non, qu'ils soient pilotes ou spectateurs des mutations. Les plus-values de l'aménagement urbain, ne serait-ce qu'en termes de qualité et d'accessibilité de l'offre de logements, de performance environnementale, d'équilibres sociaux ont été démontrées.

**Ne pas aménager, ne pas maîtriser son développement urbain et sa qualité comporte donc un risque politique intrinsèque.**

Dans la perspective du ZAN, l'enjeu actuel pour les collectivités et aménageurs est d'inventer, comment passer de l'aménagement de grands tènements à de l'aménagement en diffus. Où laisser les mutations s'opérer librement, encadrées par les règles d'urbanisme aussi précises soient-elles? Et où, en tant qu'élu, prendre l'initiative d'aménager, y compris en diffus?

**Pour Jean Badaroux, « ne pas aménager demain en diffus revient à prendre le risque de ne pas voir un projet citoyen, économique, social et environnemental se mettre en œuvre sur le territoire ».**

## L'aménagement urbain est un levier d'action indispensable face aux risques climatiques et naturels

Nos villes sont déjà confrontées aux risques: **organiser leur mutation par l'aménagement d'initiative publique est une condition sine qua non pour en diminuer notre exposition et notre vulnérabilité**, introduit Denis Crozier, du Cerema.

**Ne pas aménager, choisir « l'immobilisme », prolonge notre exposition aux risques naturels et climatiques**, comme observé - pour ne citer que quelques exemples - lors des longues crues de la Somme, de la crue dévastatrice de villages entiers dans la vallée de la Roya, du séisme du Teil, de la crue du Loing, qui a d'ailleurs rappelé qu'une crue majeure en Île-de-France paralyserait l'ensemble de la région avec un coût direct d'au moins 10 milliards d'euros.

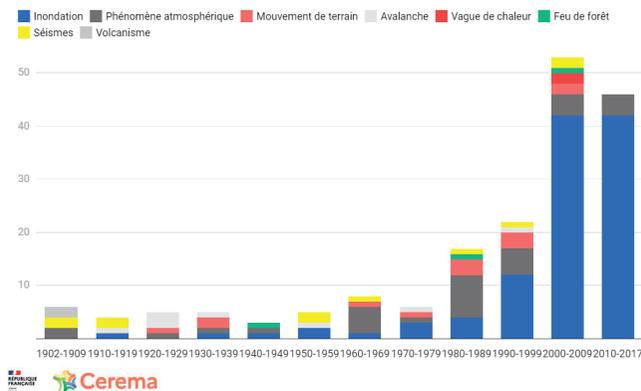


Au-delà des crues, d'autres risques existent : érosion des côtes et montée de la mer, ruissellements, mouvements des sols, retrait et gonflement d'argile, canicules et leurs effets... **Si l'on considère l'ensemble des risques naturels et climatiques, tout le territoire français est exposé à a minima un risque, étant entendu que les inondations et les canicules concernent la quasi-totalité des communes.** En termes de vies humaines, les risques canicules et volcaniques sont majeurs. En fréquence et surfaces touchées, le risque inondation prédomine.

L'augmentation exponentielle des risques naturels ces dernières décennies est due à l'étalement urbain pratiqué depuis les années 1980 dans des

*Si l'on considère l'ensemble des risques naturels et climatiques, tout le territoire français est exposé à a minima un risque, étant entendu que les inondations et les canicules concernent la quasi-totalité des communes.*

## DES RISQUES EN FORTE AUGMENTATION



zones inondables, durant une période d'accalmie climatique. Ce manque de « rappels à l'ordre naturels », conjugué à un besoin marqué de construction de logements, a engendré une augmentation de l'artificialisation des sols. Or depuis vingt ans, il n'est plus question d'accalmie et **les coûts des dommages des biens assurés auront vocation à doubler à horizon 2050**, sous l'effet de l'évolution du climat et des catastrophes naturelles, cumulé à l'augmentation de la valeur des biens mobiliers et immobiliers. Si les Plans de Prévention des Risques (PPR) ont permis de limiter les extensions urbaines sur des zones à risques, la densification n'a pas été freinée depuis les années 1980 dans les zones urbanisées.

**La réglementation constitue des rappels sur l'existence de certains risques et la nécessité de les intégrer**, qu'elle soit à l'échelle de la construction (documents techniques unifiés, Eurocodes) ou à l'échelle des plans de prévention pour les inondations. À noter que l'impact des risques sur les marchés est jusqu'ici nul : ce pour quoi une nouvelle obligation d'information renforcée des acquéreurs et locataires

en matière de risques, dès l'annonce immobilière, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La dernière évolution réglementaire introduite en 2019 **est la possibilité offerte aux collectivités et aux aménageurs de réaliser des opérations d'aménagement dans des zones urbanisées exposées à un fort risque d'inondation, à condition qu'il s'agisse d'une opération d'ensemble qui réduise la vulnérabilité du secteur.** On passe ainsi d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

Si les risques sont mal appréhendés, mal intégrés ou pas assez tôt dans la conception d'un projet, les corrections a posteriori sont longues et complexes.

Entre 2011 et 2022, la programmation et l'économie générale de la ZAC des Ayalades à Marseille ont ainsi été profondément bousculées. Sur la zone

commerciale Nord de Cahors, les phases opérationnelles sont enfin espérées pour 2024, alors que l'inondation date de début 2000.

Forts des enseignements de grands prix d'aménagement tels que « Comment mieux bâtir en terrains constructibles inondables » et le concours AMITER, il s'avère que les obstacles techniques et financiers ne peuvent pas être franchis en travaillant à l'échelle resserrée des parcelles. **L'aménagement urbain opérationnel est en effet un levier puissant d'action pour réduire les risques.**

Une opération d'aménagement définie à une échelle suffisante, sur le bon périmètre, permet en effet de :

- **répartir les programmes au mieux spatialement** en fonction de leur vulnérabilité ;
- **trouver une péréquation économique** entre programmes très ou non vulnérables ;
- **mutualiser des solutions techniques** (remodelage des sols, ouvrages de protection, accès PMR, déporter le stationnement en silos) ;
- **concevoir le fonctionnement des réseaux en présence d'eau**, déterminants majeurs de résilience ;
- **penser la gestion de crise** (cheminements, refuges hors d'eau...).

**Les opérations d'aménagement urbain ont un réel rôle à jouer pour diminuer la vulnérabilité des territoires face aux risques naturels et climatiques, tout en renouvelant la ville existante.**

*Les opérations d'aménagement urbain ont un réel rôle à jouer pour diminuer la vulnérabilité des territoires face aux risques naturels et climatiques, tout en renouvelant la ville existante.*

## EUROMÉDITERRANÉE

Plan guide 2011 > PPRI 2019 > Nouveaux plan masse 2022

1 LE PARC EN CREUX

2 LE PARC A PLAT

20

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
CEREMA  
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

## Face aux risques financiers: une opération d'aménagement avec sa cohérence d'ensemble, un fort portage politique et une gouvernance solide, adossés à des équipes spécialisées, sécurisent.

« Le banquier ne pense qu'à un seul risque, c'est celui de ne pas être remboursé », introduit Jean-Michel ROYO, conseiller du président de l'institut du financement de l'immobilier. Un banquier analyse donc les dimensions suivantes avant de financer une opération d'aménagement :

- **l'opérateur et la qualité de son actionariat**, leurs opérations en cours ;
- **la nature de l'opération** (propre, mandat ou en concession), la somme d'engagements rapportés aux fonds propres, la capacité des collectivités à verser les participations, le phasage des liquidités, la localisation, le prix, la pré-commercialisation, la qualité des intentions en lien avec les promoteurs du programme, la présence d'autres banquiers partenaires ;
- **la sûreté de manière à ce qu'une garantie de collectivité ne soit surtout pas mise en œuvre** ; le respect de la loi Galland et **l'anticipation permanente en matière de trésorerie** ;
- **la notion de groupe risque** : un blocage peut intervenir lorsqu'un actionnaire a des sommes trop importantes en jeu ;
- le respect de schémas normatifs en matière de **ratios**.

**Ses préconisations sont de se tourner vers plusieurs banques** pour financer les opérations, mais pas toutes dans le même groupe bancaire. **Toujours dialoguer avec le banquier** y compris lorsque l'on n'a pas besoin de lui et **faire visiter** l'opération en cours, montrer les réalisations. Ne pas privilégier

les régies directes et **s'orienter vers des équipes spécialisées en aménagement. L'expertise des équipes d'aménagement et la solidité du pilotage de la collectivité sont centrales.** Le banquier doit connaître les pilotes de la collectivité et de la structure d'aménagement.

## Face à la complexité d'une opération d'aménagement: une collectivité peut transférer pour partie les risques, s'entourer des savoir-faire d'un opérateur d'aménagement et piloter étroitement son opération.

Une opération d'aménagement est un ensemble d'actions ayant pour objet de créer ou transformer un ensemble urbain dans un périmètre déterminé, par l'apport de nouvelles fonctionnalités ou le maintien d'activités existantes et la réalisation des équipements pour les accompagner, rappelle Monique Ambal, DS Avocat.

**Les opérations d'aménagement d'initiative privée découlent d'une logique de valorisation foncière menée par un propriétaire foncier**, dans le cadre d'un permis d'aménager, un permis de construire en indivision etc. Cela ne signifie pas que la collectivité est absente du tour de table puisqu'elle incite ou intervient dès le départ, a minima dans la définition des règles d'urbanisme, ou plus encore lors de la réalisation d'équipements publics, parfois financés par les opérateurs dans le cadre de conventions partenariales.

**Les opérations publiques d'aménagement** ont pour objet de mettre en œuvre une politique locale d'urbanisme visant à répondre à l'intérêt général des besoins des usagers. **La collectivité est à l'initiative et porteuse de ce type d'opérations pour y jouer un rôle prépondérant de la conception à la**

**livraison.** Sont alors mobilisés des **moyens exorbitants** du droit commun, tels que la préemption, l'expropriation, des fonds publics.

**Les opérations d'aménagement d'initiative publique et privée** se complètent sur un territoire, charge à la collectivité d'assurer leur harmonisation afin d'assurer un développement cohérent des villes.

**Lorsqu'une opération publique est réalisée en régie, la collectivité prend tout le risque de l'opération** en matière d'études et procédures préalables (évaluation environnementale et concertation), de maîtrise foncière, de réalisation des travaux de commercialisation et contentieux.

Face à la complexité des opérations d'aménagement qui nécessite des savoir-faire spécialisés, et afin d'éviter tous ces risques, les collectivités peuvent pertinemment s'appuyer sur un concessionnaire, choisi pour ses capacités techniques et financières. Il peut être opérateur privé, SEM, SEMOP... En fonction du concessionnaire et des choix contractualisés par la collectivité, la nature et l'ampleur des risques conservés par la collectivité ou transférés au concessionnaire peuvent varier.

**C'est à la collectivité, en parfaite connaissance de son opération, de déterminer la répartition des charges incombant ou non à l'aménageur, des droits et obligations de chaque partie,** afin d'en maîtriser les évolutions en matière de réalisation des équipements publics, de maîtrise foncière, de recettes à percevoir...

**Concéder, tout en pilotant l'opération d'aménagement, permet à la collectivité de maîtriser son risque.** La bonne réussite d'une opération sous concession est intimement liée au partenariat que sont capables de mettre en place la collectivité et l'aménageur.

*Concéder, tout en pilotant l'opération d'aménagement, permet à la collectivité de maîtriser son risque. La bonne réussite d'une opération sous concession est intimement liée au partenariat que sont capables de mettre en place la collectivité et l'aménageur.*

## Enseignements de l'évaluation socio-économique : la création de valeur des opérations d'aménagement rapportée à ses coûts est supérieure à celle du scénario d'évolution spontanée de la ville.

Un travail d'expertise et d'évaluation des coûts et bénéfices des opérations d'aménagement d'initiative publique de grandes tailles a été mené pour

le compte de **France Stratégie et du secrétariat général au grand plan d'investissement.** Cette démarche peut inspirer d'autres profils d'opérations, y compris de taille plus modeste.

L'évaluation socio-économique consiste à **comparer des coûts économiques et financiers, des coûts environnementaux, des effets d'éviction de certaines occupations du sol** (déplacements de commerces et d'activités), **des bénéfiques** (amélioration du cadre de vie, espaces verts, circulation, économies d'énergie, recettes financières, gains de sécurité, amélioration de la réussite scolaire...).

Pour illustrer cette démarche, **Sabine Baietto-Beysson, inspectrice générale honoraire,** a présenté **l'évaluation socio-économique de l'opération du Cluster des Médias** en Seine-Saint-Denis. L'option de référence présente un scénario à moindre développement qui s'avère déficitaire de 100 millions d'euros par rapport à l'option d'aménagement d'initiative publique. Parmi les gains non financiers de l'opération : économie carbone, confort, pouvoir d'achat, santé, gain de temps transport.

### Le principe de l'évaluation socioéconomique : la création de valeur d'un projet dépasse-t-elle ses coûts ?



#### Coûts socio-économiques:

- Impact finances publiques
- Coûts environnementaux(travaux)
- Effets d'éviction

#### Bénéfices socio-économiques:

- Amélioration de la qualité de vie
- Economies d'énergie (facture et environnement)
- Recettes financières
- Gains de sécurité au bénéfice des citoyens, etc.

Un projet d'aménagement possède sa propre dynamique, permet d'aller plus vite et plus fort, il a un effet d'entraînement. S'il n'était pas conduit, les avancées seraient plus lentes et les bénéfices écologiques et sociaux réduits. Il mixe les critères financiers et extra-financiers, dont des retombées pour la collectivité à différentes échelles (quartier, agglomération, générations futures...).

Cette démarche d'évaluation facilite le débat public. Elle constitue un outil pédagogique et d'aide à la décision. Sa généralisation au-delà des cas obligatoires est en cours, encouragée par la Cour des Comptes et le Conseil d'État. Certains critères, tels que la valeur de l'espace, de la mixité sociale, la réussite scolaire, la moindre délinquance, demeurent difficiles à mesurer: « la généralisation des évaluations postérieures aux projets nous permettra d'affiner notre connaissance et notre expertise », conclut Sabine Baietto-Beysson.

## Pourquoi des collectivités continuent de lancer et de piloter avec volontarisme des opérations d'aménagement ? Quels risques de ne pas aménager ?

Denis Maire, vice-président à l'aménagement de l'agglomération d'Annemasse et maire de Juvigny, a retracé le chemin parcouru jusqu'à la création de l'actuelle opération d'aménagement de la ZAC Étoile. **Face à un phénomène de métropolisation et suite à des décennies d'absence d'aménagement d'initiative publique, des déséquilibres majeurs sont apparus sur le territoire**: problématiques de logements en termes d'accès comme de qualité, problématiques de transports et de logistique, de rapports difficiles entre populations, d'étalement urbain et d'une forme d'anarchie urbaine. Parallèlement, le territoire a vécu une révolution des transports autour de projets transfrontaliers, avec le Léman Express, un tram connecté au réseau suisse ainsi qu'un BHNS. L'idée de densifier autour des gares et d'y recycler des friches industrielles s'est vite imposée, le tout sur une vingtaine d'hectares. La mobilité et la présence de friches en plein cœur d'agglomération ont été des déclencheurs. « Sans cette intelligence territoriale et cet investissement transfrontalier, ce projet n'aurait jamais vu le jour », précise Denis Maire.

Dans ce contexte, la collectivité a eu un sursaut politique et dû acquérir une culture urbaine, une culture de l'aménagement, qu'elle n'avait pas pratiqué jusqu'ici. Denis Maire insiste sur les conditions politiques locales réunies au juste moment: le SCOT créé sur 2 EPCI en 2007 a été suivi de la création de l'agglomération en 2008. **Réussir localement à trouver un nouvel équilibre des pouvoirs et à créer une nouvelle dynamique politique a permis de rédiger un projet de territoire, prendre des décisions structurantes pour son avenir et in fine conduire cette opération d'aménagement.**

Programmation	En m <sup>2</sup> de SDP
1 500 logements, avec pour répartition : 1/3 accession libre      1/3 logement abordable      1/3 logement locatif social	100 544 m <sup>2</sup>
Bureaux (tertiaire)	28 026 m <sup>2</sup>
Commerces de proximité et activités	8 070 m <sup>2</sup>
Hôtellerie	9 295 m <sup>2</sup>
Equipements publics	5 617 m <sup>2</sup>
Pôle de formation supérieure	14 923 m <sup>2</sup>

**UNE PROGRAMMATION MIXTE ET ÉQUILIBRÉE POUR L'ÉCOQUARTIER DE L'ÉTOILE DE 166 475 M<sup>2</sup> SDP**

Les élus communaux et intercommunaux ont su se donner les moyens d'un consensus politique de projet, indispensable pour maîtriser la situation du territoire menacé, notamment en se plaçant aux manettes d'une opération d'aménagement, afin qu'elle bénéficie et entraîne le reste du territoire.

Vincent Scattolin, maire de Divonne-les-Bains, vice-président du Pays de Gex agglomération et premier vice-président pôle métropolitain du Genevois français, a quant à lui témoigné de la situation qui a présidé au lancement de l'opération d'aménagement Ferney-Genève Innovation.

L'agglomération du Pays de Gex est un territoire rural, structuré en 4 villes de 10 000 habitants chacune et un chapelet de petites villes et villages, qui a accueilli 50 000 habitants en 50 ans. Cette forte croissance démographique a modifié la physiologie des villes et villages, et a fortement accru la consommation d'espaces naturels et agricoles.

*Les élus communaux et intercommunaux ont su se donner les moyens d'un consensus politique de projet, indispensable pour maîtriser la situation du territoire menacé, notamment en se plaçant aux manettes d'une opération d'aménagement, afin qu'elle bénéficie et entraîne le reste du territoire.*

En 10 ans, l'équivalent de 1 900 terrains de foot a été consommé pour accueillir des logements. À cela s'ajoute un **déséquilibre entre le faible accueil d'activités économiques face au fort accueil d'habitants.**

Les élus ont, dès les années 2000, imaginé des solutions de maîtrise et d'organisation du développement parmi lesquelles le développement d'un secteur d'affaires de 65 hectares à proximité de l'aéroport international de Genève. Ce premier projet d'aménagement, le Rectangle d'Or, a échoué par manque de portage politique.



**195 000 m<sup>2</sup>**  
de zone d'activités

hôtel, bureaux,  
centre de conférence,  
centre de sport et bien-être



Près de **4500**  
emplois  
supplémentaires



**2500** LOGEMENTS

dont 30% de locatifs sociaux  
et 20 % de logements abordables



**15 000 m<sup>2</sup>**  
d'équipements publics

**L'OPÉRATION FERNEY-GENÈVE INNOVATION**

Marqués par ce premier échec, les élus ont alors décidé de faire évoluer et d'inscrire le nouveau projet d'aménagement dans une réflexion plus globale à l'échelle du territoire franco-valdo-genevois.

Les axes fixés pour ce projet : développement économique tourné vers l'innovation, les activités aéroportuaires et la formation ; développer un habitat et un territoire différents, exemplaires en termes de transition écologique ; réduire la pression sur les espaces naturels et agricoles. **Ce quartier est désormais pensé comme une pierre angulaire de l'aménagement du territoire à l'échelle du Pays.**

## Le couple collectivité – aménageur : rôles de chacun et intérêts pour la collectivité.

### > L'expérience d'Annemasse Agglomération, avec l'aménageur Urbanera

L'agglomération d'Annemasse a souhaité dès l'origine définir et maîtriser son projet d'aménagement, afin d'en garantir les résultats pour le territoire. Elle a volontairement pris un certain nombre de risques, tels que le **risque foncier** : elle a anticipé, mis en œuvre une DUP et acquis, avec le soutien de l'EPF impliqué depuis plus de 10 ans. Elle a également choisi son maître d'œuvre et **défini son plan guide**, avant de choisir son aménageur. **L'aménageur a été retenu après plus d'un an de consultation, avec une maîtrise forte de la programmation** (60 % de logements et 40 % autres ; règle des trois tiers sur les logements). Enfin, l'agglomération assume les **risques de travaux et de commercialisation jusqu'à l'AVP**. Sont également financés hors aménagement les équipements scolaires et réseaux de chaleur. En contrepartie, l'aménageur s'engage sur des performances ambitieuses et associe très étroitement la collectivité à de nombreux choix quotidiens, comme celui de chaque promoteur.

**La gouvernance entre les élus de l'agglomération d'Annemasse et les élus communaux a été très resserrée** pour le choix de la maîtrise d'œuvre urbaine, la conception du projet comme pour son pilotage actuel. **Tous les élus ont admis la nécessité de densifier et donc de développer un projet d'aménagement résolument urbain pour juguler l'étalement**. Cela n'a pas été facile à accepter en tant que jeune pôle urbain.

L'agglomération a également investi en ingénierie interne afin de suivre le projet : **même lorsque le politique sait ce qu'il veut, il doit être bien accompagné**. Une collaboration avec l'EPF départemental a également été précieuse, comme pour la démolition de l'hôpital sur près de 9 ha. Aujourd'hui la **gouvernance regroupe agglomération et communes au sein d'instances politiques et techniques**. L'EPCI travaille en transversal.

Bastien Chambery, directeur Montage et Aménagement chez Urbanera, désigné aménageur de la ZAC Étoile explique que **chaque concession, avec sa matrice de risques, est différente**. La collectivité définit les équilibres de risques qu'elle souhaite en amont de la consultation aménageur. Pour garantir la réussite de l'opération dans le temps, **l'important est que cette répartition des risques soit cohérente avec les fondamentaux de l'opération fixés par la collectivité**.

**L'aménageur apporte la capacité à faire, un métier, des compétences, des fonds et des effets leviers auprès de la collectivité**, pour réussir à réaliser l'opération. Il dispose d'une ingénierie technique, juridique et financière.

*L'aménageur apporte la capacité à faire, un métier, des compétences, des fonds et des effets leviers auprès de la collectivité. Cela permet à la collectivité de piloter son opération, en rester aux commandes sans s'enliser dans la réalisation.*

**Cela permet à la collectivité de piloter son opération, en rester aux commandes sans s'enliser dans la réalisation**, par exemple dans les procédures et les contentieux, les montages financiers, le déploiement d'innovations techniques, le recrutement d'entreprises qualifiées pour les réaliser etc. Sur cette ZAC et sa périphérie, la collectivité s'est également appuyée sur son aménageur outillé en matière de médiation **pour mieux faire comprendre**

**et accepter le projet auprès des habitants.**

**Enfin, l'aménageur accompagne également la collectivité à vivre avec le projet**, de manière transversale aux services et élus, intercommunalité et communes réunies.

## > L'expérience de l'agglomération du Pays de Gex, avec l'aménageur Terrinov

Afin de réaliser son opération d'aménagement, l'agglomération a créé la SPL Terrinov en 2014. **Selon Vincent Scattolin, vice-président du Pays de Gex agglomération, le recours à une opération portée par un aménageur dédié s'avère déjà pertinent en moins de 10 ans, ne serait-ce que face aux risques de dureté foncière, aux risques financiers et aux aléas.**

La DUP et la préemption ont pu être confiées à la SPL. **L'aménageur a su faire face à une centaine de recours** de propriétaires fonciers, a gagné sur la DUP en Conseil d'État et est passé plusieurs fois en cassation jusqu'au conseil constitutionnel. **Sans cette maîtrise foncière, le développement du secteur selon les ambitions politiques locales n'aurait pas pu exister.**

**Le bilan d'aménagement est à l'équilibre sans participation du concédant**, qui porte 30 millions de superstructures d'équipements publics sur 240 millions de coûts. La SPL finance l'opération par 90 millions d'emprunts dont 12,5 garantis par la collectivité, le reste repose sur de l'ingénierie financière. L'aménageur est en dialogue permanent avec les banquiers.

**Le duo collectivité - aménageur permet en effet d'inventer des modes de gouvernance, de communication et de financements des projets rassurants pour les établissements financiers. Comme le montre l'expérience sur le pays de Gex, l'aménagement permet de porter des actions d'une envergure inatteignable en demeurant dans une logique d'urbanisation diffuse.**

*Selon Vincent Scattolin, vice-président du Pays de Gex agglomération, le recours à une opération portée par un aménageur dédié s'avère déjà pertinent en moins de 10 ans, ne serait-ce que face aux risques de dureté foncière, aux risques financiers et aux aléas.*

*L'aménagement permet de porter des actions d'une envergure inatteignable en demeurant dans une logique d'urbanisation diffuse.*

Au-delà de ses objectifs premiers, l'aménageur a su **saisir de précieuses opportunités pour le compte du territoire, telles que le prolongement du tramway et l'obtention de financements suisses, ce qui n'aurait pas été possible sans opération d'aménagement.** L'aménageur conduit désormais toute une réflexion sur la mobilité autour du tramway, afin de mieux rabattre vers les transports en commun, agir sur les mobilités individuelles même si cela reste difficile et structurer une offre de nouveaux services en matière de stationnement foisonné et de mobilités alternatives.

**L'aménageur a également poussé les ambitions de transition, notamment en matière d'énergie renouvelable et décarbonée**, avec la bonne surprise pour la collectivité du développement du réseau de chaleur et de froid. **Ce réseau imaginé à l'échelle de l'opération, puis sur l'ensemble de la ville, est désormais très attendu de tous au regard de l'actualité et de la flambée des prix.** Une boucle basse température avec récupération d'énergie et stockage intersaisonnier a ainsi été mise en œuvre, profitant de la chaleur générée par le proche accélérateur de particules du CERN.

La SPL a œuvré à la création des outils financiers et, aux côtés de la collectivité, d'une **SEMOP d'énergie**. In fine, ce sont 5 000 tonnes de CO2 par rapport aux solutions de chauffage carboné qui sont économisés et ce à un prix compétitif pour l'utilisateur final.

**En matière de construction, l'aménageur impulse une filière locale en biosourcé** et impose un niveau 3 sur les constructions de l'opération d'aménagement.

**L'aménageur apporte enfin la force de savoir évoluer avec souplesse face aux aléas**, y compris jusqu'à porter une refonte complète du projet lorsque cela a été nécessaire.

## Quelle plus-value des opérations d'aménagement urbain d'initiative publique ?

Pour le maire de Juvigny, vice-président à l'aménagement de l'agglomération d'Annemasse, la planification est indispensable mais ne suffit pas à maîtriser l'urbanisation de son territoire. **Face à la rapidité du marché, l'opération d'aménagement est un outil nécessaire à l'inflexion de l'urbanisation dans des temps raisonnables, à la hauteur des ambitions des politiques publiques locales, sur le périmètre de l'opération comme au-delà sur le territoire** par effet d'entraînement.

Pour Bastien Chambéry d'Urbanera, les opérations d'aménagement urbain travaillent à produire des pièces urbaines les plus qualitatives possibles. Contrairement à l'action diffuse, **ces opérations offrent une échelle de travail opportune face aux multiples défis de la ville, une masse critique de financements et de compétences réunies**. Elles offrent la force du collectif, la possibilité de travailler en associant un maximum d'acteurs, y compris les promoteurs, très tôt pour allier atteinte des ambitions et faisabilité.

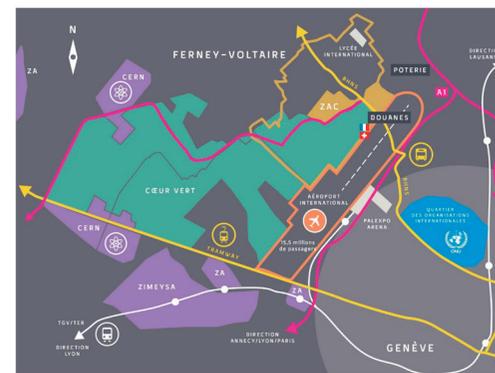
À l'échelle de plusieurs hectares, le cahier de prescriptions d'aménagement - ensuite décliné via les fiches de lot, les promesses, les actes et les permis - **permet de pousser les innovations et la qualité urbaine en les encadrant très finement**, ce qu'un règlement d'urbanisme généraliste ne peut pas prévoir pour le diffus. En périmètre d'aménagement, les opérateurs notamment immobiliers ont la capacité d'atteindre des ambitions plus fortes qu'en diffus, notamment grâce à une gestion des délais et une visibilité financière qui y sont améliorées.

*Pour le maire de Juvigny, vice-président à l'aménagement de l'agglomération d'Annemasse, face à la rapidité du marché, l'opération d'aménagement est un outil nécessaire à l'inflexion de l'urbanisation dans des temps raisonnables, à la hauteur des ambitions des politiques publiques locales, sur le périmètre de l'opération comme au-delà sur le territoire.*

Pour le vice-président de l'agglomération du Pays de Gex et Gilles Bouvard, directeur général de la SPL Terrinov, l'opération d'aménagement d'initiative publique a entre autres rendu possibles :

- le renouvellement urbain, sans lequel des projets inadaptés aux besoins du territoire auraient continué à voir le jour en extension sur des espaces naturels et agricoles ;
- l'obtention du tramway, le développement d'un réseau d'énergie renouvelable et décarboné à prix compétitif, désormais très attendus par les citoyens ;
- une plus forte inclusion et la régulation de l'offre des logements (25 % social, 20 % abordable et 55 % libre) ;
- de forts effets leviers financiers, avec de nombreux équipements urbains à la clé.

### ZAC Ferney Genève Innovation , une adresse du Cercle de l'Innovation



**Interrogés par le public du RNA, les élus confirment qu'un discours de refus de la densité**

porté de manière violente a pu exister ou existe encore localement, lors des diverses occasions de concertations. Des opérations de recyclage d'ampleur et de densification peuvent ainsi être tétanisantes, mais elles constituent aussi un énorme potentiel pour l'avenir.

Les élus d'Annemasse n'ont donc pas attendu d'impliquer l'aménageur pour porter des opérations de médiations et de concertation avec les citoyens. Ils ont d'ailleurs **choisi leur aménageur également au regard de sa capacité à communiquer avec les populations**, son offre étant argumentée en matière d'innovation sociale et artistique. Pour le Pays de Gex, le défi collectif réside dans le **développement et la tenue d'un discours politique**, afin de répondre aux blocages rencontrés en matière de refus de densité et de recours sur les fonciers. D'expliquer aux populations ce qu'est la densité, qu'elle renvoie à la création d'espace de vie, d'aménités, de services. Rappeler que l'objectif est de supprimer des friches qui marquent les territoires, de proposer des logements à des personnes qui ne sont pas dans des conditions satisfaisantes.

**Il ressort *in fine* que lorsque les actions sont conduites en diffus, le citoyen n'est pas partie prenante. Les opérations d'aménagement, même lorsqu'elles sont conflictuelles, alimentent le débat, assurent l'implication du citoyen et créent une obligation pour les élus de recherche le consensus, ce qui constitue une externalité positive de citoyenneté.**

**Selon Denis Maire, l'opération d'aménagement crée un récit et donne du sens sur le territoire. Ce récit doit être puissant afin d'embarquer les politiques et la population. L'aménageur peut ensuite le décliner opérationnellement en phase avec le portage politique.**

*Les opérations d'aménagement, même lorsqu'elles sont conflictuelles, alimentent le débat, assurent l'implication du citoyen et créent une obligation pour les élus de recherche le consensus, ce qui constitue une externalité positive de citoyenneté.*

*Selon Denis Maire, l'opération d'aménagement crée un récit et donne du sens sur le territoire. Ce récit doit être puissant afin d'embarquer les politiques et la population.*

Les journées du RNA sont organisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), avec le soutien technique du CEREMA, l'appui de la SCET et d'Adéquation, sous la direction des membres aménageurs du comité directeur du RNA. Cette synthèse a été rédigée par l'agence État d'Esprit Stratis et relue par la DHUP.

👉 **L'ensemble des productions du réseau notamment les actes et les supports détaillés, sont en ligne:**

[www.reseauxnationalamenageurs.logement.gouv.fr](http://www.reseauxnationalamenageurs.logement.gouv.fr)

Direction générale de l'aménagement,  
du logement et de la nature  
Direction de l'habitat, de l'urbanisme  
et des paysages

Soutenu  
par



**GOUVERNEMENT**  
Liberté  
Égalité  
Fraternité