

## **Compte-rendu du 22 septembre 2016**

### **GT1 - L'aménagement urbain en coproduction public-privé : contrats et financement**

#### **Séance 3. Les leviers de mobilisation du foncier associant acteurs publics et privés**

Chefs de file :

Anne Blondeau, Directrice générale adjointe Grands projets & renouvellement urbain (Citallios)

Nicolas Gravit, Directeur (Eiffage Aménagement)

#### **Sommaire**

- 1. Trois exemples de contributions d'un bailleur social aménageur à la mobilisation du foncier et à la coproduction public-privé**
- 2. Retour d'expériences collectif du Concours sur le macro-lot du Belvédère Garonne-Eiffel**
- 3. Le GIE Initiatives foncières**
- 4. La ZAC des docks (St Ouen)**

Les groupes de travail du Réseau national des aménageurs ont traité de la mobilisation des fonciers en 2015 en identifiant notamment les dispositifs et les pratiques qui facilitent sa mobilisation (AFU, macro-lots, transfert du droit de préemption à l'aménageur, EPF, PLU(i) permettant une programmation financièrement équilibrée). Des freins à la libération du foncier perdurent dans les opérations d'aménagement qui sont d'ordre financier - maîtrise des prix en territoires péri-urbains ou tendus, montants financiers des acquisitions en renouvellement urbain, ... -, de l'ordre de la gestion des risques fonciers – fonciers occupés, morcelés ou pollués, archéologie, modalités contractuelles suspensives, ... - et de l'ordre de la mobilisation des propriétaires dans leur diversité – bailleurs sociaux, acteurs publics et privés.

Cette séance vise à approfondir les leviers contractuels et financiers de mobilisation du foncier associant acteurs publics et privés. Elle donne une large place aux bailleurs sociaux. Les questions suivantes seront abordées :

- Quels leviers public-privés permettent de mobiliser les fonciers complexes (occupés, morcelés, pollués, ...) en vue d'opérations d'aménagement ?
- Comment permettre aux tissus urbains de se renouveler progressivement et à des petites échelles en associant acteurs publics et privés dans les opérations ?
- Comment la coproduction public-privé permet-elle de partager les risques fonciers dans les opérations en renouvellement urbain ? Quelle prise de risque selon les stades d'avancement du projet et quelles contreparties associées ?
- Sur des fonciers étendus, dans quelle mesure la coproduction public-privé contribue-t-elle à l'émergence de projets d'aménagement ?

## **1. Trois exemples de contributions d'un bailleur social aménageur à la mobilisation du foncier et à la coproduction public-privé, Guillaume Hequet, Responsable Aménagement et Développement immobilier, Vilogia, (Villeneuve d'Asq)**

Vilogia témoigne des formes d'interventions d'un bailleur social-aménageur, à travers les exemples d'un montage en indivision avec un promoteur sur un îlot de la ZAC Euralille Portes de Valenciennes, d'un macro-lot sur le quartier Brazza (Bordeaux) et du retour d'expériences de la participation au Concours du Belvédère lancé par Euratlantique (Bordeaux).

La ZAC des Portes de Valenciennes, située dans le prolongement du quartier Euralille prévoit la réalisation de 125 000 m<sup>2</sup> de SP dont 82 500 m<sup>2</sup> en logements. La SPL EuraLille (concessionnaire) a lancé en juin 2013 un appel à projets d'opérateurs afin de développer l'îlot 4.1. Cet îlot mixte de 19 500 m<sup>2</sup> SP comprend :

- 10 600 m<sup>2</sup> SP de logements en accession libre,
- 5 500 m<sup>2</sup> SP de logements locatifs sociaux,
- 1 600 m<sup>2</sup> SP d'accession aidée,
- 1 800 m<sup>2</sup> SP commerces et activités, des jardins familiaux,

- Une salle commune partagée.

Sur ce type de consultation (en macro-lot), les bailleurs sociaux interviennent classiquement via une VEFA promoteur/bailleur. Ici, Vilogia et le promoteur BPD Marignan ont adopté un **montage en indivision**. Il offre une alternative au montage en VEFA sur un "petit" macro-lot.

L'opération a été menée conjointement par le bailleur et le promoteur, tout en restant chacun maître d'ouvrage de l'opération au moyen d'une **division en volume et d'un groupement de commande mis en place dès le départ**. Lors du concours, seul le groupement Vilogia-Marignan a présenté ce type de montage.

Le foncier a été acquis par division en volume, en fonction du volume développé par chaque maîtrise d'ouvrage ; le volume du garage en sous-sol a été acheté en indivision et une co- maîtrise d'ouvrage a été créée concernant la dalle de sous-sol et de stationnement. Chaque opérateur est ensuite venu y « branché » son opération. Les bâtiments privés et sociaux sont indépendants mais le permis de construire est déposé conjointement.

Du fait de son statut de SA HLM, Vilogia est soumis à l'Ordonnance de 2005 au moment de la consultation. C'est un frein à la coproduction bailleurs sociaux – opérateurs privés. Le promoteur a accepté la consultation en groupement de commande, ce qui impliquait d'entrer dans le cadre de l'Ordonnance de 2005. Ce mode de faire a finalement permis à chacun de rentrer dans ses prix.

La contractualisation s'est matérialisée par :

1. Une convention de partenariat entre le bailleur et le promoteur. Elle définit les clés de répartition de la SP, le mode de fonctionnement opérationnel, les places de stationnement respectives, ... La convention avec l'opérateur privé a été préférée à la consultation opérateur, car cette dernière ne permet pas d'avoir au préalable une consultation sur la conception urbaine ;
2. Le lancement d'un appel d'offres commun par groupement de commande, piloté par le Service achats du bailleur social. Le promoteur a accepté l'allongement des délais de publicité et la lourdeur du processus de consultation inhérent aux marchés publics.

La clé de réussite au niveau des commissions d'attribution a été d'ouvrir les conditions d'attribution aux promoteurs. L'appel d'offres a été infructueux dans un premier temps ce qui a ouvert sur des négociations avec les entreprises de travaux, menées en lien avec l'opérateur privé.

3. Les coûts peuvent être distingués par opérateur au moyen d'un contrat de maîtrise d'œuvre commune qui identifie les dépenses par bâtiment et par opérateur. Le DCE de la consultation était établi par bâtiment.

A Bordeaux, dans le Quartier Brazza, Vilogia contribue à la mobilisation du foncier dans le cadre d'un urbanisme négocié.

Le quartier de Brazza est situé face à l'opération des Bassins à flots sur les bords de la Garonne. Sur cet ancien foncier de Saint Gobain, la ville de Bordeaux y a planifié une programmation 467 000 m<sup>2</sup> sans aménageur ; les ilots sont à aménager en mitoyenneté avec d'autres aménageurs. Elle a également fait réaliser une modélisation hydraulique et une étude réseaux. Une taxe d'aménagement majorée vise à financer les équipements publics.

La ville de Bordeaux a fait faire un plan guide et établi un cahier des charges à l'échelle d'ilots portant notamment sur les volumes (comme cela existerait en ZAC). Ces fiches de lot définissant la programmation,

qui n'ont aucune valeur réglementaire, permettent aux opérateurs privés une intervention en risque mesuré sur le volet de commercialisation.

La collectivité n'intervient pas en tant qu'aménageur plutôt en tant qu'animateur : un travail partenarial en ateliers mensuels a été conduit entre la ville et la métropole et les promoteurs. L'une des désavantages est l'absence de coordination des voiries entre les macrolots développés par les aménageurs. La maîtrise foncière du quartier Brazza est totalement privée.

**Du point de vue du bailleur aménageur**, l'atout de cet urbanisme négocié est le gain de temps. Dans une logique de portage, Vilogia s'est positionné directement pour une acquisition foncière de 2 ha en vue de développer une opération mixte (24 000 m<sup>2</sup> SP). L'opérateur accède rapidement à une maîtrise foncière sur un tènement assez réduit, s'affranchissant de conditions suspensives. Un permis d'aménager, incluant les voiries, permet de développer ce secteur du PLU doté d'une OAP peu contraignante et d'un PPRI (plan de prévention des risques d'inondation). Actuellement, le 1<sup>er</sup> permis de construire de l'opération Vilogia est en discussion.

Les contraintes opérationnelles viennent pour partie de la juxtaposition de plusieurs opérations d'aménagement, avec une nécessaire coordination entre les opérateurs (ateliers organisés par la collectivité), sur la base de la trame dans laquelle s'inscrit le projet d'ensemble. Les différences de temporalités des maîtrises foncières peuvent rendre difficile cette juxtaposition.

**Les modalités de coproduction public-privé** adoptées de cet urbanisme négocié reposent sur une formalisation faible des engagements de la collectivité et des aménageurs dans la mesure où le plan guide n'est pas contractuel et qu'un PUP (projet urbain partenarial) ou un secteur de PUP aurait pu être établi entre les différents opérateurs et la collectivité. La programmation prévue à l'échelle des ilots est discutée précisément avec la collectivité : la fiche de lot prévoit le nombre de m<sup>2</sup> de SP à l'unité près.

**Du point de vue de la collectivité locale**, cette démarche a permis de rapprocher les propriétaires dès le lancement de cette opération, à un moment où l'AFUP n'existait pas – association foncière urbaine de projet, [décret n° 2016-1514 du 8 novembre 2016](#). L'AFUP est créée dans la perspective d'adosser l'AFUA au PUP. Cela permet à l'ensemble des aménageurs de faire leur programme, en capant en partie le risque de commercialisation (volume, typologie et calendrier).

## **2. Retour d'expériences collectif du Concours sur le macro-lot du Belvédère Garonne-Eiffel**

A Bordeaux, l'EPA Euratlantique a lancé en 2015 le Concours du Belvédère Garonne-Eiffel sur lequel la SA HLM Vilogia s'est positionné en mandataire du groupement associant Linkcity - BPD Marignan.

A partir du témoignage de Vilogia, le Réseau a dressé un retour d'expériences collectif de ce concours en présence des trois équipes retenues pour répondre à l'appel à projet de l'ensemble immobilier : le bailleur social Vilogia pour le groupement, Icade et le lauréat (Nexity / Cogedim) désigné en mars 2016.

Le Concours du Belvédère Garonne-Eiffel concernait la cession de 140 000 m<sup>2</sup> SP à développer en plusieurs macro-lots, dont un minimum de 50.000 m<sup>2</sup> à destination de bureaux. L'appel à projet porte sur une surface de 9,3 ha dont 3,9 ha à bâtir. Le quartier du Belvédère est situé rive droite sur les bords de Garonne, face au pont St Jean, à proximité de la gare TGV / LGV.

Le Belvédère constitue la 1<sup>ère</sup> tranche de la future ZAC Garonne-Eiffel (création 2016/2017). L'EPA Euratlantique désigne dans un 2<sup>nd</sup> temps son architecte-urbaniste coordonnateur. En tant qu'aménageur, l'EPA réalisera, sous sa maîtrise d'ouvrage, les espaces publics de ce secteur dans le cadre des travaux de

la future ZAC Garonne Eiffel.

Lancé dans l'esprit d'un dialogue compétitif, l'appel à projets du Belvédère ne s'inscrit pas dans une procédure classique définie par le Code des marchés publics et est lancé sans que le projet urbain ne soit déjà arrêté. Contractuellement, c'est une vente de charges foncières dans laquelle l'aménageur peut amender le plan masse et proposer des évolutions à la promesse de vente. Euratlantique a fixé un prix de plancher impératif de la charge foncière, sans toutefois que le prix de la charge foncière soit arrêté par type de logements.

Ce mode de faire marque une évolution par rapport au cahier des charges de cession de terrain qui donne la règle habituellement. De plus, le macrolot étant constitué de plusieurs lots, ce mode de faire offre une solution plus souple et adaptable qu'une consultation avec CCTP, dans une logique d'aménageur de second rang. La contractualisation entre l'EPA et l'aménageur prévoit le versement d'un acompte par l'aménageur de 2<sup>nd</sup> rang (4 millions € versés par le lauréat) qui apportent à l'aménageur de la ZAC, la trésorerie nécessaire pour réaliser les équipements et aménagements publics.

En contrepartie, ce type de consultation est très chronophage : 18 ateliers thématiques ont été animés par l'EPA afin de vérifier les solutions (paysage, organisation des promesses de ventes, gestion des déchets, ...).

L'intérêt de ce dialogue compétitif pour les aménageurs est de contribuer à la conception du macrolot, en donnant une image du quartier au sein de la ZAC. En sus de l'urbaniste de la ZAC, l'appel à projets demande en effet un urbaniste de 2<sup>nd</sup> rang proposé par les aménageurs. Toutefois, dans cet exercice de coproduction, la question se pose pour les aménageurs de la faisabilité du projet proposé et du niveau de précisions des rendus à l'EPA. Le lauréat Nexity a dessiné la partie sur le bord de Garonne avec une architecture et derrière des cubes sans architecture. Il a donc géré le niveau d'échelle du rendu en trouvant un équilibre entre l'attente de voir des images du futur quartier et la capacité à s'engager sur une image à l'horizon d'une dizaine d'année.

Dans la perspective de rester en maîtrise d'ouvrage d'opération, **le bailleur social – aménageur peut être mandataire du groupement**. Sur cette opération qu'il aurait développé sur 10 ans, l'atout du bailleur aurait été la pérennisation de l'engagement par la gestion d'un morceau de ville en tant qu'investisseur/bailleur. Il a proposé la mise en place d'une organisation juridique et fonctionnelle pour la gestion du quartier en phase exploitation : management énergétique, application numérique, coordination des services, animation de quartier.

Vilogia était le seul bailleur à s'être positionné ; **cette pratique pourrait donc être adoptée plus largement par les bailleurs sociaux – aménageurs**. Il était également mandataire du groupement en raison de sa capacité d'engagement sur la promesse de vente ; une convention a été signée avec ses partenaires.

En pratique, l'aménageur coproduit, y compris à un niveau très fin, le projet urbain. L'aménageur devient l'interlocuteur unique sur un ensemble foncier. La contrepartie pour les promoteurs est de s'inscrire dans une co-élaboration négociée (programmation, ajustement de positionnement de voiries, etc.). Les promoteurs sont associés très en amont du dispositif, par l'aménageur qui a un rôle de forte médiation et s'inscrit dans un processus de long terme. Tout est négocié et remis sur la table pendant cette phase de dialogue. Ensuite, un projet urbain est validé.

Le projet urbain est contractualisé au moyen d'une promesse de vente entre l'aménageur et le promoteur. Dans l'offre du groupement Vilogia-BDP Marignan, la promesse de vente figeait la programmation dans sa globalité, prévoyait d'ajuster la répartition entre les îlots et au sein des îlots et de réaliser certains m<sup>2</sup> de SP

sur la 1<sup>ère</sup> tranche. Ce montage contractuel pour les macrolots a de nouveau été questionné au sein du groupe de travail quant à sa capacité à assurer une sécurisation de la programmation pour chaque lot et à permettre les évolutions sur la durée de construction inhabituellement longue.

Le risque pour l'aménageur est néanmoins que la programmation de la ZAC évolue au cours des 10 ans de déroulement de l'opération. L'aménageur ne pourrait pas dire que la prévente des lots aux promoteurs empêche ces évolutions. Nexity indique avoir pris un risque important sur la partie bureaux. Le risque de contentieux au niveau des permis de construire est supporté par les promoteurs ; les aménageurs évitent d'introduire une clause d'ouverture des négociations en cas de blocage.

### **3. Le GIE Initiatives foncières, Marie-Anne Belin, directrice générale**

La Fédération des ESH et treize entreprises sociales pour l'habitat (ESH) se sont réunies au sein du GIE Initiatives foncières, qui a vocation à s'ouvrir : Alliade Habitat, Arcade, Batigère, Domaxis, Domofrance, Emmaüs Habitat, France habitation, Habitat en Région, ICF Habitat, Immobilière 3F, Logirep, Groupe Logement Français, Plurial Novilia. Leur poids économique correspond à 20-25 % du groupe HLM, 4 milliards € d'investissement et un patrimoine global de 750 000 logements par an.

Le GIE initiatives foncières vise à nouer des partenariats ad hoc avec d'autres organismes sociaux et privés, promoteurs en particulier, pour lancer des opérations d'envergure. Ce GIE a 5 mois d'existence. Il couvre le territoire national, tout en privilégiant l'Île de France.

#### **Quel constat de départ a conduit à la création d'Initiatives foncières ? À quelles contraintes le GIE répond-il ?**

Le GIE répond à la nécessité de maîtriser le foncier à travers des opérations partenariales ou en ZAC pour doubler les constructions de logements sociaux. Les bailleurs s'organisent financièrement en vue d'acheter sans conditions suspensives.

Il représente aussi un levier de production de logement social avec un prix de sortie correspondant aux populations qui peuvent bénéficier d'un logement social.

Les bailleurs se sont également organisés afin de rester présents à l'aval de la filière de l'aménagement-construction au-delà de la VEFA qui est l'un des moyens parmi d'autres de réaliser des logements. Une partie des bailleurs du groupement sont aménageurs.

#### **Selon quelle stratégie le GIE interviendra-il ?**

Le GIE a une couverture nationale, l'Île de France reste néanmoins le territoire prioritaire. Il vise des interventions sur des emprises importantes sur des sites éclatés, qui permettent une péréquation entre les sites au sein d'une même opération tout en ayant une programmation diversifiée (logement libre, logement social, ...).

Du point de vue des membres du GIE, l'avantage d'intervenir en groupement est de mutualiser les moyens afin de prospecter et d'acheter du foncier pour le compte des bailleurs adhérents et de répartir la prise de risques entre ESH sur les grosses opérations.

Les partenariats sur lesquels se positionne le GIE concernent :

- des fonciers industriels pollués, avec des interventions associant des acteurs spécialisés de la dépollution,
- des cessions de portefeuilles d'actifs sur des zones avec un degré de tension variable (l'Île de France reste prioritaire),

#### **Quels partenariats sont envisagés avec les acteurs de l'aménagement ?**

Initiatives foncières cherche à conclure des partenariats avec les collectivités locales, avec les EPF ainsi que les acteurs locaux (EPL, SEM, aménageurs). Le GIE peut s'inscrire en complémentarité avec des offices publics ou d'autres bailleurs qui n'ont pas les moyens d'intervenir en reconstruction des logements.

En termes de modes opératoires avec les partenaires privés, Initiatives foncières commence également à répondre sur des macro-lots, des concessions d'aménagement – voire un secteur isolé de la concession –,

des acteurs de SEMOP pour monter des opérations en apportant des moyens financiers ou des achats d'actifs. L'analyse de l'opportunité est menée site par site.

Il n'a pas vocation à être aménageur mais peut travailler avec les collectivités de territoires où les aménageurs ne sont pas présents.

### **Quels effets de levier sont attendus sur les opérations et sur leur valeur ?**

Les caractéristiques spécifiques des bailleurs sont d'intervenir tout au long de la chaîne de l'aménagement (acquéreur foncier, aménageur, constructeur, hébergeur d'habitants, investisseur, offre de services aux habitants). La perspective des membres du GIE est également d'intervenir en maîtrise d'ouvrage directe. De ce fait, ils peuvent accélérer la production de logements.

Le GIE veut acheter du foncier pour construire en s'engageant sans conditions de commercialisation, car les bailleurs sont des investisseurs de long terme. Dans les opérations d'aménagement en permis d'aménager ou en ZAC, le GIE veut initier au plus vite ses opérations. Les investisseurs classiques mettent des conditions de commercialisation, et un certain temps à démarrer la réalisation.

Pour initier une construction dans un grand ensemble urbain, plus l'opération est avancée, plus il est facile de la commercialiser. La prise du risque de commercialisation par le bailleur propriétaire du foncier au démarrage de l'opération sera un accélérateur de l'opération. Du point de vue de la collectivité locale, l'acquisition foncière par le GIE aura un effet positif sur la sortie effective des opérations engagées, au regard de la commercialisation.

Les acquisitions foncières d'Initiatives foncières devraient également avoir un effet en termes de péréquation de la valeur, en particulier sur les territoires en devenir. Cette intervention amont permettra d'abaisser les prix de sortie du logement social.

### **Quels sont les premiers freins qui apparaissent au montage juridique de partenariat entre les bailleurs du GIE et leurs partenaires ?**

Les premières expériences d'Initiatives foncières en matière de macrolots questionnent les modalités d'accès des bailleurs à ces fonciers : les délais de réponses très courts des appels à manifestation d'intérêt ne permettent pas aux bailleurs de constituer des équipes pluridisciplinaires avec un architecte-urbaniste et un commercialisateur.

Le bailleur social est soumis aux règles des marchés publics. Son statut de pouvoir adjudicateur le contraint pour répondre à un appel d'offre avec un maître d'œuvre : ceci aurait nécessité d'avoir lancé au préalable un appel à candidature via le Code des marchés publics. Ceci pose un problème d'égalité de traitement entre bailleurs sociaux et acteurs privés.

En termes de montage, il est possible de constituer un groupement sans que le bailleur puisse être mandataire.

Il faut inventer les moyens juridiques permettant une coproduction entre bailleurs et constructeurs ; c'est un levier pour travailler sur la qualité architecturale.

**Proposition d'évolution.** Les bailleurs sociaux demandent une évolution du cadre juridique afin d'être mieux en capacité de répondre aux consultations de lancement d'études urbaines en collaboration avec une maîtrise d'œuvre urbaine pour régulariser les pratiques actuelles ou lever certains freins à la valorisation de fonciers.

## **Echanges avec la salle**

Quelle est la stratégie de gestion des risques fonciers que le GIE achèterait cash ? La gestion du risque renvoie à la gouvernance du GIE et aux comités d'engagement des ESH. Si l'opération ne sort pas, qu'est-ce qui se passe ?

Le GIE n'a pas de retour compte tenu de sa création récente. Il s'appuie sur un acteur local connaissant le marché et aidé des collectivités (PLU) afin de mesurer le risque associé au niveau des engagements. Au cas par cas, le GIE s'est intéressé à un site industriel où il aurait porté 100 % du risque. Dans un autre projet de la région lyonnaise, le promoteur proposait au GIE de porter 100 % du risque foncier pour prendre 30 % de l'opération, ce que le GIE a refusé.

Le GIE n'a pas vocation à faire du portage de long terme, la durée en cas de dépollution, de permis d'aménagement et de dépôt des permis de construire peut s'effectuer sous un délai de 5 ans.

Au sein du GIE, quelle est la répartition des risques fonciers ?

il n'y a pas de solidarité du risque foncier : le GIE négocie tandis que l'ESH est acheteur du foncier.

Quel est le rôle du GIE ? Quelle est la taille de l'équipe ?

Initiatives foncières est un GIE de moyens, sans capital propre et donc pas de solidarité des risques. Suite à l'identification d'un site, le GIE contractualise avec chacun de ses membres qui réalise les engagements financiers sur fonds propres et emprunts.

Dans une concession d'aménagement, le GIE proposerait la création d'une SEMOP ou de s'intégrer dans une SEM. Son rôle sera d'apporter un appui juridique en créant les accords avec les autres propriétaires fonciers.

Le GIE est en capacité de financer des études pré-opérationnelles en appui de la collectivité locale ou de la SEM et de répondre à des consultations sur des macro-lots. Il a vocation à contractualiser et pas à constituer une équipe avec prestataires. Il dispose d'une équipe de 3 personnes, qui atteindra 4-5 personnes au plus.

Les prêteurs ne sont-ils pas rétifs en l'absence de condition suspensives dans les acquisitions foncières ?

Non, le GIE n'est pas un nouvel opérateur mais la structuration d'opérateur existants.

Avez vous imaginé des VEFA à l'envers ? Selon quels critères ?

Chaque bailleur a intérêt à garder la maîtrise d'ouvrage directe. Le bailleur dispose en contrepartie d'au moins 200 logements. Donc le GIE intervient en négociation sur des grosses opérations, dans les zones tendues, quand le volume de la programmation le demande et qu'elle comporte une majorité de logements sociaux et un petite partie de logements libres. Dans les autres situations, chaque bailleur social procède seul aux acquisitions.

Les partenariats bailleurs – opérateurs visent à partager les risques et répondent au besoin de reconstruction des sites de la politique du logement.

## Achetez-vous avec un avis des Domaines ou librement sur le marché ?

Le GIE achète librement sur le marché. Il souhaite plutôt intervenir en amont avec les aménageurs, sur du foncier qu'ils ne pourraient pas porter. Cela peut débloquer un foncier.

### **4. La ZAC des docks (St Ouen), Bénédicte CROZON, Nexity et Ari MSIKA, Directeur territorial, Séquano Aménagement**

#### **A- Les acteurs et le projet**

- Propriétaire foncier : Alstom puis Nexity (18 ha sur 100 ha)
- Maître d'ouvrage : ville de Saint-Ouen-sur-Seine
- Aménageur (concession d'aménagement) : Séquano Aménagement
- Promoteurs-constructeurs : Nexity, Bouygues Immobilier, Eiffage Immobilier, Cogedim

Après avoir connu depuis le XIXe siècle des activités industrielles lourdes liées à la production d'énergie, au traitement des déchets ou encore à la fabrication de matériels de transport, les grandes emprises économiques en bord de Seine situés sur la ville de Saint-Ouen ont amorcé au milieu des années 2000 une profonde mutation et se reconvertissent progressivement en de nouveaux lieux de vie attractifs.

Cette zone de près de 100 ha, située à proximité immédiate du centre-ville de Saint-Ouen fait l'objet d'une ZAC lancée par la ville en 2008 dont la réalisation s'échelonne jusqu'en 2025. L'ancien site d'Alstom, acheté par Nexity en 2004 constitue la première partie de cet ambitieux plan de reconversion. Il s'agit aujourd'hui de restituer ce territoire aux habitants et de relier à nouveau le centre-ville au fleuve en se réappropriant ses berges.

En amont de la création de la ZAC, la ville de Saint-Ouen-sur-Seine et Nexity ont travaillé ensemble sur le projet, son déroulement et les modalités de réalisation.

Suite à la concession de la ZAC à Séquano Aménagement, la SEM et Nexity travaillent de concert sur cette opération où l'aménageur privé avait acheté 18 ha de terrains industriels d'Alstom. Les acquisitions foncières se sont concrétisées avant que les entreprises n'aient cessé leur activité ou que le site n'ait une vocation résidentielle ou mixte dans le PLU.

#### **B- Les acquisitions foncières**

Dès 2004, Nexity, à la recherche de terrains à aménager en région parisienne, entre en contact avec Alstom suite au lancement d'un appel d'offre pour la cession du site de Saint-Ouen.

Face à l'urgence de vendre pour Alstom qui cherchait à répondre à un besoin de financement, Nexity négocie des terrains encore en activité, classés en zone Ux dans le POS et contaminés par une mono-pollution profonde du sol et sous-sol (PCB). L'acquisition est réalisée sans condition suspensive ni différé de paiement (Alstom a besoin de trésorerie), à un prix permettant à l'opération d'avoir une valeur positive aujourd'hui et avec l'occupation par 2 locataires : Areva annonçant sa cessation d'activité et Alstom, avec lequel l'aménageur travaille sur le dossier de cessation d'activité et de conservation des activités tertiaires présentes.

En retour, pour valoriser son investissement, Nexity investit dans l'étude de pré-faisabilité, à risque, sans être dans un cadre contractuel avec la collectivité. Charge à lui de concevoir un projet en adéquation avec les attentes de la collectivité, de gérer la délocalisation des activités sur site, d'aménager la zone et de piloter la construction et la commercialisation de l'ensemble du tènement.

## **Synthèse des échanges - Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer**

### **Un portage privé des terrains et des problématiques foncières**

Nexity, à la recherche d'opportunité foncière, rares dans ce secteur, a acquis très tôt les terrains et a véritablement fait un pari calculé quant aux possibilités de les aménager tant les contraintes, au moment de l'achat, étaient nombreuses et majeures. Cette démarche a eu trois répercussions dans l'élaboration du projet urbain des Docks de Saint-Ouen :

1- En acquérant très tôt le foncier et en prenant le risque d'aménager ces terrains extrêmement pollués, il a permis la libération des lieux par la société Alstom et le déblocage rapide du foncier. En retour, il s'est garanti un prix d'achat attractif auprès de l'industriel désireux de valoriser rapidement son bien et de garantir la relocalisation son activité tertiaire que le groupe souhaitait pérenniser sur place. Des clauses de revoyure engageant d'une part le vendeur sur une participation à la dépollution en cas de surcoût (à hauteur de 80 %) après une 1<sup>ère</sup> phase engagée par le vendeur, d'autre part l'acheteur, en cas de dépassement du plafond de surface de plancher si le PLU est modifié, scelle une vente rapide où chacun y retrouve son compte. Sur les emprises non bâties, la construction d'un bâtiment est programmée avec la négociation d'une promesse de bail et le versement d'un loyer.

2- En achetant directement les terrains, il a évité à la ville de Saint-Ouen un portage foncier et une dépollution financièrement, techniquement et administrativement lourds et complexes. En retour, il s'est garanti un positionnement dans l'une des opérations les plus ambitieuses et stratégiques de ce secteur de la banlieue parisienne.

3- En animant à la demande de la ville, des ateliers fonciers regroupant les autres propriétaires de la zone industrielle, il a contribué à identifier les problématiques de chacun et à enclencher une dynamique de projet favorisant la libération à l'amiable des terrains. Il a ainsi répondu à la volonté de la ville de démarrer rapidement la reconversion du site en écoquartier et la reconquête des berges de la Seine. A ce titre, en œuvrant à débloquer la clé foncière, il a accéléré l'émergence de la ZAC, à un moment où la ville n'avait pas encore désigné d'aménageur. Il s'est également assuré une valorisation rapide de son investissement par la commercialisation directe de plusieurs macro-lots vendus à des promoteurs.

### **C- La rencontre avec la volonté publique locale**

#### Chronologie de l'opération

2003 : Prospection foncière de Nexity sur le secteur ; négociation avec Alstom de l'acquisition des terrains

2004 : achat des terrains Alstom par Nexity, et animation de groupes de travail avec les autres propriétaires fonciers et la ville sur le devenir des terrains des Docks

2006 : plan directeur réalisé par l'APUR

2007 : création de la ZAC

2008 : concession de la ZAC à Sequano Aménagement

2012 : lancement de la première phase de la ZAC

2013/2015 : Livraison des 1500 premiers logements, équipements et espaces publics

2015 : Ré-orientation du projet ; modification du PLU et du dossier de réalisation de la ZAC

2016-2018 : 2<sup>ème</sup> tranche en cours ; 1<sup>ères</sup> livraisons de logements prévues à partir de 2018.

L'acquisition des terrains par Nexity se réalise au moment où la ville de Saint-Ouen mène une réflexion

globale sur un plan directeur de réaménagement de l'ensemble de la zone industrielle des bords de Seine, sur un périmètre dépassant largement les terrains Alstom. Bien que favorable à la reconversion de ce site industriel, elle souhaite que l'opération de Nexity s'intègre dans le plan de reconversion de l'ensemble. A l'époque, la ville n'est pas encore en mesure de lancer les études opérationnelles, ni les acquisitions foncières sur le reste des grands tènements fonciers appartenant entre autre à la SNCF, au Sycotm et à la CPCU2. Elle demande alors à Nexity d'animer des ateliers avec ces grands propriétaires pour les convaincre de céder leurs terrains et pour organiser les conditions de cessation ou de relocalisation sur site de tout ou partie de leurs activités.

En 2006, la ville lance l'élaboration d'une ZAC sur l'ensemble de la zone industrielle des quais de Saint-Ouen. A l'issue de l'appel d'offre auquel Nexity n'a pas répondu, la ville accorde à Séquano Aménagement une concession d'aménagement sur l'ensemble des 100 ha du secteur incluant les terrains Alstom. Séquano poursuit le travail de concertation initié par Nexity avec l'ensemble des propriétaires fonciers et élabore un plan d'ensemble compatible avec le devenir des diverses activités industrielles sur site (délocalisation ou relocalisation) et avec les orientations déjà développées par Nexity sur le foncier Alstom. La ZAC est créée en 2008. Avant le lancement de l'aménagement de la première phase de l'opération, située sur le foncier acquis de longue date par Nexity, plusieurs années sont consacrées à la dépollution des sites classés SEVESO.

L'enjeu est de taille pour la ville de Saint-Ouen. Il s'agit de réhabiliter un site industriel représentant près d'un tiers de la surface de la ville et d'en faire « un quartier de vie exemplaire et innovant en matière de qualité urbaine et environnementale, de diversité fonctionnelle et sociale, de densité et de continuité urbaine » au sein d'un secteur de la banlieue parisienne déjà très peuplée et en plein développement.

La requalification de cette zone économique en écoquartier constitue pour la ville, une réelle opportunité de développer son offre de logement et d'accueillir de nouvelles activités économiques dans un secteur particulièrement touché par la désindustrialisation. L'écoquartier des Docks accueillera ainsi à terme 10 000 habitants, pour une ville qui en compte aujourd'hui 47 000. Il devrait également créer 10 000 emplois et permettre l'intégration de grands services urbains (CPCU, Sycotm, RATP, SNCF, ...) Ce développement s'accompagne de l'ouverture de nouveaux services dédiés à l'enfance, des équipements publics dont un parc de 12 ha ouvrant la ville sur les docks des bateliers ainsi que des commerces de proximité, qui pourront profiter à l'ensemble des quartiers voisins. Enfin, une attention particulière a été accordée à la place de la voiture avec la recherche d'une mutualisation accrue des places de parking publics et privés.

Suite aux élections de 2014, la nouvelle équipe municipale souhaite une adaptation de la programmation avec notamment une diminution de la part de logement social (en location et en accession à prix abordable) ainsi qu'une augmentation de la part de logement libre, en faveur d'une augmentation du niveau de participation des promoteurs au financement des équipements publics (dont les parkings mutualisés). Ce changement de position de la ville amène aménageur et promoteur à retravailler les équilibres financiers.

#### **D- Programmation.**

L'opération de Nexity correspond à la première tranche de la ZAC s'étendant sur 100 ha. La ZAC comprend 750 000 m<sup>2</sup> d'habitat (soient plus de 5 000 logements), 386 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 64 800 m<sup>2</sup> de commerces.

Situé en bordure immédiate de la Seine, l'ancien site industriel d'Alstom est constitué d'un tènement unique de 18,6 ha. Il doit accueillir 280 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher s'organisant autour d'un vaste parc public de près de 12 ha. Elles se décomposent en :

- 110 000 m<sup>2</sup> de bureaux, dont la relocalisation du siège d'Alstom Transport, (le risque de programmation porte sur cette partie tertiaire),
- 25 000 m<sup>2</sup> de commerces, principalement en pieds d'immeubles,
- Réhabilitation de la halle

- 140 000 m<sup>2</sup> de logements, soient 1 753 logements dont 40 % à vocation sociale.

Plusieurs équipements publics rendus nécessaires par ce projet sont également prévus :

- Un groupe scolaire de 15 classes et un centre de loisirs,
- 1 171 places de stationnement mutualisé dans 2 parkings dont un parking silo,
- Une crèche de 60 berceaux,
- Un gymnase et plusieurs aires de jeux de proximité.

### **E- Le montage juridique et financier entre Sequano Aménagement et Nexity**

L'opération de la ZAC des Docks à Saint Ouen met en évidence un positionnement particulier de Nexity en tant qu'aménageur privé. Il a, en effet, fait le choix de s'impliquer très tôt et fortement dans cette opération aux côtés de la ville de Saint-Ouen, dans chacune des étapes du projet de reconversion des terrains Alstom. Son rôle a été, à ce titre, déterminant dans l'émergence de la ZAC et dans la mise en œuvre rapide de la première tranche de cette opération. En parallèle, il a couvert les risques au moyen d'un certain nombre de garanties favorables à un retour sur investissement.

Les échanges avec la ville ont porté sur le fait que cette coproduction publique-privée est davantage issue d'intérêts croisés entre un aménageur privé, qui saisit une opportunité foncière avec une prise de risque assez forte, et la ville qui avait la volonté d'une maîtrise publique globale du projet avec une incertitude sur les moyens. Aujourd'hui le contexte local permettrait à la ville de s'appuyer pour partie sur l'EPIF (établissement public foncier d'Ile de France). La capacité financière publique à porter du foncier en risque (en zone Ui, pas de ZAC) a toutefois été discutée, au regard du montant des acquisitions foncières sur ce macrolot (représentant l'équivalent d'un quart du budget annuel de l'EPIF).

Le montage juridique et financier assurant la coordination de l'aménagement des terrains Alstom par Nexity avec la réalisation de la ZAC par Sequano Aménagement s'effectue via :

- un protocole d'accord (convention entre Sequano Aménagement et Nexity) qui vise à développer une programmation. Elle repose sur le versement de participations foncières au moment du permis de construire, sur le secteur maîtrisé par Nexity. La hauteur de la contribution de Nexity à la réalisation de la programmation – 250.000 m<sup>2</sup> sur 880.000 m<sup>2</sup> au total - et la répartition des actions entre les 2 structures les amènent à coopérer sur le process de projet. Nexity rétrocède les espaces publics et les réseaux à Sequano sur ce secteur, tandis que des droits à construire sont revendus aux filiales de Nexity. Il y a une coopération opérationnelle. Ce montage sécurise le bilan de l'aménageur.

- la signature d'une convention tripartite pour le financement des équipements publics (Ville de Saint-Ouen, Sequano Aménagement et Nexity)

### **Synthèse des échanges - Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer Une coproduction publique-privée de l'aménagement**

Nexity s'est positionné de manière « hybride » tout au long du projet : il porte en effet une opération d'aménagement totalement privée s'inscrivant pour autant dans un cadre résolument public. La coopération entre Nexity et la ville de Saint-Ouen s'est en effet prolongée au-delà de la problématique foncière évoquée ci-dessus. Cette relation s'est notamment traduite par :

- Dans les phases amont du projet, le développement d'un programme immobilier et d'un plan d'aménagement sur l'ilot Alstom compatible avec ceux en cours d'élaboration sur l'ensemble du périmètre.

Ce protocole d'accord entre aménageurs publics et privés a été acté dans une convention dont les modalités

sont définies par l'article L311-5 du code de l'urbanisme. Ce dernier spécifie que si l'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou concédés par cette personne publique, cette dernière peut également conclure directement avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement. Cette convention est cependant distincte de la convention de participation financière. Elle permet tout à la fois d'assurer une cohérence globale du projet sur l'ensemble des 100 ha de la ZAC et la déclinaison des orientations de la politique de la ville à cette échelle avec le respect des intérêts privés et notamment le retour sur son investissement dans le foncier, le proto-aménagement des terrains et la prise de risque de l'acquéreur.

La coordination opérationnelle a aussi fait l'objet d'un travail approfondi entre Nexity et Sequano Aménagement. Elle s'est matérialisée de trois manières principales :

- plusieurs équipements ont fait l'objet d'une mutualisation (réseau de chaleur, parking, hall). La question de la place du stationnement a notamment fait l'objet d'une réflexion poussée entre la ville, son aménageur et Nexity. Au final, le choix a été fait de vendre ou louer les logements sans place de stationnement attirée et de proposer aux nouveaux résidents de louer une place dans un parking mutualisé géré par une régie municipale. Cette solution de foisonnement a permis de réduire le nombre total de places de stationnement : le ratio initial prévu de 0,7 place par logement a été ramené au ratio effectif de 0,5 place par logement à la livraison de la première phase de l'opération.
- la réalisation des travaux de construction des bâtiments a été coordonnée avec l'aménagement des espaces et des équipements publics. Au final, la livraison des logements a pu se réaliser en même temps que celles des commerces et des services.
- afin de faire respecter les objectifs définis dans la ZAC, Nexity a annexé au contrat de vente des différents macro-lots découpés sur son foncier, la plupart des éléments du cahier des charges de prescriptions architecturales et paysagères de la ZAC. Cette inscription a permis d'imposer aux promoteurs à qui Nexity a vendu des terrains aménagés, les orientations programmatiques validées auparavant avec Séquano et la ville. Toutefois, le retour d'expériences n'amènerait pas les partenaires à reconduire de cette modalité.

### **Une participation privée au financement de l'opération et des équipements publics rendus nécessaires**

Le partenariat public-privé s'est aussi concrétisé dans le montage financier de l'opération. Plusieurs points sont tout particulièrement à noter :

- L'investissement initial de Nexity dans le foncier (acquisition anticipée et dépollution) a évité à la collectivité (ou à un opérateur foncier public) de mobiliser d'importants moyens financiers dans la maîtrise des terrains durant la procédure d'élaboration du projet. Elle a également permis de s'affranchir de procédures administratives lourdes (mise en concurrence, concertation, évaluation des prix, ...) auxquelles aurait été assujettie la puissance publique.
- Nexity a fait valoir dès les premières étapes d'élaboration du projet, les montants de son investissement initial et a pu négocier avec la collectivité et l'aménageur, un programme de construction lui permettant un amortissement suffisant de sa mise de fond initiale.

Ont ainsi été pris en compte dans la programmation de la surface commercialisable, le prix de vente

des biens (notamment ceux prévus sous la forme de logement en accession à prix abordable), la proportion de logements locatifs ou encore le niveau de qualité architecturale et énergétique des biens. La programmation des équipements publics (et notamment du parc de plus de 12 ha, de l'école et de la crèche) a aussi fait l'objet de longue discussion tout comme le niveau de participation au financement de ces équipements demandés par la Séquano Aménagement à Nexity : au final, sur 650 M€ de travaux liés aux équipements publics à réaliser par Séquano-Aménagement, une participation de 100 M€ a été demandée à Nexity (tout comme à la ville de Saint-Ouen). En retour, Nexity a revendu l'emprise du foncier nécessaire à ces équipements publics à Séquano. Cette première vente foncière lui a permis de sécuriser financièrement le démarrage de son opération immobilière. Une convention bipartite signée entre Nexity et Séquano a formalisé le volet financier de l'aménagement du site Alstom.

Le niveau de participation exigé de l'aménageur a significativement augmenté durant l'opération. Il est passé de 155€/m<sup>2</sup> de SHON en janvier 2010, au moment de l'élaboration de la ZAC, à une participation plus variable suivant la destination du bâtiment (165€/m<sup>2</sup> pour le foyer des jeunes travailleurs à 365€/m<sup>2</sup> SHON pour le logement (libre ou social) en avril 2012, juste lors du lancement de la première phase et enfin entre 405 et 445€/m<sup>2</sup> SHON selon les secteurs de la ZAC, suite au changement de l'équipe municipale et à la réorientation d'une partie des objectifs du projet. En contrepartie, la programmation a été modulée en faveur de la SHON développée et d'une modération des places de stationnement privé et d'un déplafonnement des prix du logement abordable.