

## **GT 1 « L'aménagement urbain en coproduction public-privé : contrats et financement »**

### **Séance 2. Le financement public-privé de l'aménagement**

**Compte-rendu - 26 mai 2016**

#### Sommaire

1. Introduction « tableau général des financements de la coproduction public-privé »
2. La plateforme industrielle Mecateamcluster® à Montceau-les-Mines
3. Opération de la Halle Freyssinet dans la ZAC Paris Rive gauche
4. Le financement public-privé d'un réseau de chaleur
5. Retour d'expériences sur le projet urbain partenarial (PUP)

La rareté des fonds publics pose la question de trouver de nouvelles sources de financement à long terme pour les opérations en incitant les investisseurs privés de long terme à s'engager. La séance a permis de traiter les questions suivantes :

- Comment de nouveaux mécanismes de financement publics-privés peuvent-ils venir compléter les dispositifs existants à l'heure où les finances publiques locales se resserrent ?
- Quelles sont les caractéristiques des opérations financées par ces investissements publics-privés (taille, risque, durée, ...) et dans quelle mesure ces montages financiers renouvelés apportent-ils des effets de levier sur la création de valeur et la réalisation des projets ?
- Quels sont les facteurs de réussite et les freins aux financements croisés publics et privés des opérations d'aménagement (recettes rémunérant les investisseurs, co-financement sur des parties de l'opération, contextes,...) ?
- Quelle place pour les investisseurs institutionnels dans l'émergence des opérations d'aménagement coproduites ?

#### **1. Introduction « tableau général des financements de la coproduction public-privé »,**

par Anne Blondeau, Directrice générale adjointe, SEM 92 et Nicolas Gravit, Directeur, Eiffage Aménagement.

L'année dernière, le réseau a présenté des opérations impliquant une coproduction public-privé sous de multiples formes, en parallèle desquelles les financements publics-privés interviennent à différents stades du projet d'aménagement urbain :

- **Dès la conception et les études**, sous la forme de la mobilisation de moyens d'études privés sur le volet amorçage avec les Appels à manifestation d'intérêt, les appels à projets (la ZAC Paul Joly en périurbain) ou le contrat de partenariat opérateur à Landy (CPO).  
Les modalités de cette co-production seront approfondies dans une prochaine séance 2016 du RNA.
- Au niveau des **investissements en foncier**, les financements publics-privés se concrétisent par :
  - les acomptes sur charges foncières « traditionnels », qui jouent un rôle particulier en cas de macro-lots, comme à Lyon Confluence, au Parc des Affaires à Asnières-sur-Seine,
  - les ZAC à maîtrise foncière partielle (ex. EuroRennes) où la procédure de ZAC permet la simplification du montage opérationnel et plusieurs secteurs restent d'initiative privée ; l'aménageur s'assurant de leur capacité à muter par une programmation adéquate sur le plan économique pour sécuriser l'engagement effectif des constructions.
  - les AFUP,
  - de nouveaux acteurs investisseurs (Banque européenne d'investissement, fonds de pension, Caisse des dépôts, ...) ;
- à l'aval, en vue de **la construction des bâtiments** :
  - les investisseurs commerciaux ainsi que les investisseurs économiques, porteurs de projet comme dans le cas de Mecateam ou de la Halle Freyssinet ;
  - le partenariat public-privé, qui est fondé sur des contrats de performance ;
  - les financements participatifs, via le crowdfunding, permettant de lever des fonds sur un projet précis en s'appuyant sur des plates-formes collaboratives (à traiter par le GT2) ;
- à l'aval, **la réalisation, voire l'exploitation des équipements**, mobilise le financement public-privé au moyen :
  - de nouveaux modèles d'investissements privés portant les infrastructures en propre (Dalkia témoigne aujourd'hui). Le RNA approfondit aussi les nouveaux opérateurs de la Ville numérique dans le GT 3 en 2016, et avait traité des parkings mutualisés, en 2015 ;
  - de la fiscalité de l'aménagement, en particulier du PUP, dont le Cerema dresse aujourd'hui un retour d'expériences, qui s'inscrit dans un urbanisme négocié entre la collectivité et les aménageurs-lotisseurs ;
- **pour l'ensemble de l'opération**, le financement public-privé se réalise par :
  - les fonds d'aménagement urbains, en partie abondés par l'Union européenne ;
  - les ZAC incitatives (Massy Atlantis)
  - les sociétés porteuses de formes de contrats ciblés et à durée déterminée (SEMOP, ...)
  - des prêts octroyés par les investisseurs institutionnels, dans un cadre renouvelé
  - la société par actions simplifiée,
  - des participations dans les SAS.

Le GT 1 propose d'approfondir les dispositifs publics-privés qui renouvellent le tour de table des opérations et les montages contractuels sur lesquels ils s'adosent, en précisant les contextes opérationnels.

## 2. La plateforme industrielle Mecateamcluster® à Montceau-les-Mines, par Laurence ROUX, responsable du service Stratégie et Ingénierie Financière SCET

Près du Creusot, l'ancien site logistique, ferroviaire et fluvial des Houillères, à Montceau-les-Mines, se transforme en une plate-forme mutualisée de maintenance ferroviaire. Cette opération de 6,7 ha repose sur un montage juridique et financier associant SEM et SAS qui permet de réunir les acteurs publics et privés du cluster économique Mecateam. Elle mobilise un cofinancement des collectivités locales, du Programme d'investissements d'avenir et des acteurs économiques parmi 60 entreprises allant de la PME à Colas Rail, TSO, Eurovia et Eiffage Rail.

A l'origine du projet, se trouve un développement du marché de la maintenance ferroviaire qui s'est notamment matérialisé par la signature en 2008 du contrat de performance entre l'Etat et RFF permettant de passer de 900 M€ d'opérations de régénération du réseau en 2005 à 2,1 Mds€ en 2015.

De 2012 à 2014, le projet MECATEAM est élaboré en vue de créer une plateforme mutualisée pour la maintenance des engins de travaux autour de la grappe d'entreprises MECATEAMCLUSTER pour répondre aux enjeux de la filière. Les sous-traitants ne sont pas orientés uniquement vers le marché ferroviaire, mais présents sur le marché de la métallurgie.

Le site de l'opération présente l'avantage concurrentiel important d'offrir un accès direct au réseau ferré national. Ceci apporte :

- un gain de productivité pour les opérateurs industriels
- une amélioration des process de maintenance
- une diminution des durées d'immobilisations des matériels
- une organisation de la formation et de l'innovation au sein de la filière

Le projet d'aménagement et d'immobilier s'est fait en réponse à un besoin direct des acteurs économiques.

Les acteurs du projet MecaTeamCluster :

La Communauté urbaine du Creusot-Monceau est l'initiatrice du projet d'aménagement.

### Une logique collaborative pour des objectifs convergents



Au travers de cette opération d'aménagement, les acteurs publics locaux souhaitent soutenir une plate-forme qui soit porteuse d'un process industriel innovant.

Les intérêts des PME sont d'être acteurs du développement de la filière et d'obtenir un positionnement stratégique au sein d'un cluster donnant une visibilité facilitatrice pour répondre aux appels d'offre. L'opération permet de créer des appareils de production qui auraient un moindre coût en charges de fonctionnement.

Les grandes entreprises y trouvent des alternatives en termes de maintenance des engins roulants.

Les financeurs visent à investir dans des projets immobiliers avec des niveaux de rentabilité de marché et un risque d'investissement limité, dans un contexte détendu par ailleurs.

La Communauté urbaine du Creusot-Monceau a viabilisé le foncier. Ce foncier économique est spécifique du fait d'un réseau ferré embranché au réseau national. C'est un atout pour l'activité économique. La Communauté urbaine a anticipé le projet avec une viabilisation du foncier soutenue par le FNADT. Elle a ainsi réalisé la mise en accessibilité ferroviaire et routière du site ainsi qu'un échangeur de voie. Du point de vue du budget public local, la participation de la collectivité (à hauteur de 37 M€) a été subventionnée en partie par le FNADT.

MecaTeam cluster, au travers de l'agence de développement économique a joué un rôle clé dans la mobilisation des acteurs de la filière autour du nouveau projet urbain (animation de la filière). Il déploie en outre le fonds pour la re-dynamisation territoriale visant à accompagner les clusters.

Les acteurs institutionnels ont reconnu le projet d'utilité publique. La Banque Publique d'Investissement (BPI) abonde le tour de table en raison de la création de 400 emplois prévus.

Le montage adopté est un montage en cascade : une SAS Infrastructures et une SEM chapeautent plusieurs SAS immobilières, spécialisées par nature. Ce montage vise la création d'un outil industriel mutualisé entre des acteurs économiques allant de la grande entreprise à la PME, au sein d'un même site favorable aux économies d'agglomération entre acteurs de la maintenance ferroviaire.

La SEM est l'aménageur du site et fédère le pilotage du projet. Elle assure le portage du foncier viabilisé apporté en nature par la CU du Creusot-Monceau. Elle met à la disposition des SAS immobilières du foncier aménagé : elle ne cède pas de charges foncières aux SAS mais les loue dans le cadre d'un bail à long terme. La différence essentielle par rapport à un aménagement classique est que la SEM garde la maîtrise de la gestion de long terme du site, y compris la gestion des dessertes ferroviaires créées par la SAS infrastructures. Le bilan de SEM est équilibré avec uniquement les 4 SAS, tout en ayant intérêt à accueillir des entités supplémentaires

Ce montage a notamment nécessité d'organiser, dans un 1<sup>er</sup> temps : qui porte le foncier au démarrage ? qui le réhabilite ? qui le loue ? qui le porte dans le temps ? Au total, le montage a duré 2 ans.

Le programme immobilier comprend à ce jour deux ateliers industriels et des bureaux pour un espace de formation. L'immobilier industriel a des caractéristiques spécifiques à la maintenance ferroviaire : halles hautes et larges traversées par la voie ferrée. Donc **trois SAS par nature** ont été créées :

1. La **SAS A** cofinance l'atelier démontage – tests – réparations. Elle a été montée avec de grands donneurs d'ordre (GDO) et des PME, pour apprécier la soutenabilité du loyer ;
2. La **SAS C** cofinance l'enveloppe bâtie de l'atelier Cabine de peinture. Elle est constituée d'un seul opérateur peinture ;

3. La **SAS B** (bureaux) repose sur un investisseur immobilier tertiaire classique.

Les 4 SAS ont un modèle économique différents. En particulier, la SAS A est un outil collaboratif dans la mesure où **le loyer a été modulé selon les capacités financières des entreprises**. De plus, le montant total des loyers est ici fonction du montant du capital immobilier porté par la SAS (optimisation du temps de retour sur investissement). A la différence des exercices d'équilibrage d'un bilan d'aménagement, le modèle économique de cette opération repose sur des flux de recettes de loyers. Pour les locaux industriels, les exploitants sont intéressés au capital des SAS A et C. Un tour de table a été nécessaire pour chacune des SAS. L'intervention de BPI était indispensable pour trouver les équilibres financiers (taux de subvention global du montage des 4 SAS 28 % soit 6,1 M€).

Tout nouveau projet immobilier sur le site suivrait cette démarche de maîtrise du foncier aménagé par la SEM. Le montage s'appuie sur des objets industriels différents, certes liés à des utilisateurs différents, mais ne porte pas sur l'animation économique. En effet, il existe déjà une plateforme avec le cluster qui traite des difficultés industrielles, des freins à la mutualisation. Les structures SAS sont uniquement dans le portage immobilier, pas des outils productifs. On notera qu'il n'y a pas de péréquation entre les SAS : les exploitants sont également les investisseurs qui auront l'alternative d'augmenter le capital de leur SAS ou d'accroître le niveau de loyers. Engagement à 12 ans.

Dans le montage, un 3<sup>ème</sup> outil, une structure d'exploitation, est mis en place, en complément de la SEM. Son rôle est d'abord économique (coordination et assemblage des compétences industrielles, coordination logistique « bout en bout », de gestion des stocks, ...) et aussi de mutualisation des moyens immobiliers, c'est-à-dire des lieux de production.

La gouvernance du projet repose sur une coproduction public-privé à 3 niveaux.

1. Dans la SEM, sont présents les collectivités locales, les PME, des GDO et les partenaires financiers. Leur rôle est :
  - d'impulser le développement économique local,
  - d'impliquer les acteurs industriels (PME et GDO) de la maintenance ferroviaire dans le développement futur de la MecaTeamPlatform® et dans la structuration globale de la filière ;
2. Dans les SAS A, B et C sont associés les partenaires économiques (PME, GDO) et financiers. Leur rôle est :
  - de conforter la maîtrise de l'outil industriel déployé sur le site par les acteurs de la filière,
  - de contribuer au développement économique du site.
3. Dans la structure d'exploitation, les exploitants sont acteurs du pilotage. Leur rôle est :
  - de conforter le positionnement sur les aspects opérationnels du fonctionnement de la plateforme (maîtrise des tarifs des prestations, organisation du temps d'utilisation,...)
  - de créer une offre globale et performante.

Cette gouvernance repose sur un règlement intérieur de fonctionnement des structures et la représentativité de chacun dans la SEM.

Le montage créé (cf.diapo 7) implique que la SEM a une rentabilité faible, en contrepartie une garantie des risques à tous les étages du montage a été mise en place. Il s'agit de dissocier :

1. le risque d'investissement, au sein de structures dédiées, correspondant aux investissements pour l'aménagement et la réalisation des outils industriels

2. le risque d'exploitation, correspondant aux performances économiques de l'activité industrielle réalisée sur la plateforme

En particulier, des accords de long terme sont passés entre les grands donneurs d'ordre et les PME. Dans une volonté de maîtrise du risque, au regard des loyers faibles mis en place, les baux ont une durée minimale de 9 ans.

### **3. Opération de la Halle Freyssinet dans la ZAC Paris Rive gauche,** par Mme Beylau, Directrice du Développement, Semapa

La réhabilitation de la Halle Freyssinet s'inscrit dans la ZAC Paris Rive gauche concédée à la SEMAPA qui va relier le nouveau et l'ancien quartier, historiquement cloisonnés par les voies ferrées. Le plan masse de la ZAC recouvre une partie du faisceau ferroviaire au sud. Cette ZAC au budget de 4,5 Mds € doit équilibrer son bilan avec les recettes de charges foncières.

La réhabilitation de la Halle Freyssinet constitue une alternative trouvée du côté d'un investisseur privé, alors que la solution « grand équipement public » a été écartée faute de pouvoir engager un tour de table financier des acteurs publics. En termes de montage, il s'agit classiquement d'une vente de charges foncières sans mise en concurrence.

La Halle Freyssinet accueillera une pépinière numérique. Créée en partenariat avec la Ville de Paris, elle est financée essentiellement par Xavier Niel (via la société immobilière SDECN), avec l'appui de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). On évoque un investissement global de 200 millions d'euros pour la rénovation du site et l'aménagement de logements à l'extérieur, pour les équipes des jeunes pousses de 1000 start-up. Sont anticipés 3 500 emplois.

Le projet immobilier associé est d'offrir une halle ouverte H24 afin de répondre au fonctionnement économique de starts-up internationales connectées à la Californie, l'Australie, le Brésil, etc. Une partie de la halle sera ouverte au public avec le forum. Sur le parvis Est, un espace proposera de la restauration et sur la partie start-up en sus de bureaux, des espaces de réunion sont prévus sous forme de boîtes.

Depuis la création de la ZAC Paris Rive gauche en 1991, de nombreuses options d'évolution du secteur de la Halle ont été envisagées, sans aboutir :

- Au départ, le projet ne prévoyait pas de garder la Halle Freyssinet ; le concept-clé était de construire sur les voies ferrées. Dans la 1<sup>ère</sup> proposition, la halle était démolie et remplacée par un jardin.
- En 1999, l'idée de réhabiliter la Halle émerge et une proposition de centre aquatique sous la forme d'un équipement public.
- En 2001, les opérateurs privés arrivent sur le quartier, la ZAC a donné une valeur par la création des aménagements et l'immobilier autour du site. Un gros centre commercial est envisagé ; dans l'ancien bâtiment des Ateliers Melots, sont proposés des ateliers pour des starts-up.
- En 2005, la SEMAPA lance un concours pour les architectes coordonnateurs des différents secteurs d'aménagement de la la ZAC. L'architecte Pierre Gagnet dessine un projet gardant une moitié de halle en la découpant dans le sens de la longueur.

- L'hypothèse d'implantation du tribunal de grande instance dans la Halle a également été étudiée. Toutefois, le projet aurait bloqué la transversalité des quartiers du 13<sup>ème</sup>.
- En 2006, une consultation d'idées est lancée afin de reconverter la Halle (cantine, lieu unique, etc) sans que ces projets soient financés.
- En 2010, la Halle Freyssinet a été classée aux Monuments historiques. Au regard de la forme du bâti (370 m de long), l'hypothèse d'y réaliser un grand marché a été évoquée.

En 2014, le projet d'incubateur numérique s'est affirmé. Après l'engagement des premières discussions fin 2013, un protocole a été signé en 2014. La vente s'est réalisée en 2015 et l'inauguration est prévue pour 2017.

Le foncier de la Halle a été mobilisé par la SEMAPA dans le cadre d'une convention négociée avec SNCF dans la ZAC, ce qui l'engageait à ne vendre qu'à un aménageur. Habituellement, l'aménageur achète des volumes au-dessus des voies ferrées, qu'elle revend ensuite dans le cadre de consultations promoteurs.

D'un côté, la SEMAPA a recherché un partenariat gagnant-gagnant dans lequel la SNCF est intéressée à la vente (avec une formule, la SNCF connaît le montant de la promesse de vente au promoteur). De l'autre côté, un protocole est signé entre la SEMAPA et l'investisseur. Le tènement vendu à l'opérateur économique correspond strictement à la Halle, découpé au droit des auvents (70 millions euros).

L'aménagement du parvis et des espaces publics est réalisé par le concessionnaire de la ZAC. Celui-ci dégage également du foncier pour du logement abordable et du logement étudiants. Un ensemble de commerces, dont la SEMAPA propriétaire assurera la mise en location, sera construit. Une consultation sur un parcelle de 12 000 m<sup>2</sup> pour 1 ou 2 hôtels a été lancée afin de répondre aux besoins de la Halle Freyssinet.

S'agissant de locaux d'activités, les charges foncières sont valorisées au bilan de la ZAC autour de 1500 €/m<sup>2</sup> SDP dans un quartier où les charges foncières résidentielles se rapprochent de 3800 €/m<sup>2</sup> de SDP. Le maintien des entreprises en cœur de ville marque aussi une volonté politique. Le contrat prévoit une clause visant à garantir la destination économique des lieux durant 15 ans au moins.

Les travaux prévus sont estimés à 100-120 millions euros, soit un coût total d'opération immobilière de 200 M € pour 30 000 à 35 000 m<sup>2</sup> de SP (locaux d'activités, commerces,...). L'intérêt de l'investisseur est de réunir en un même lieu un ensemble d'entreprises en vue de repérer les opportunités économiques les plus importantes. Les financeurs institutionnels soutiennent le projet sans que la collectivité locale le finance. La Halle Freyssinet apporte son aura à l'opération, plus globalement. Le coût de réhabilitation d'une halle classée est important, les investisseurs potentiels peu nombreux. La nécessité de conserver le bâti extérieur empêchait de densifier.

#### **4. Le financement public-privé d'un réseau de chaleur,** par Denis COURTOT, directeur de l'aménagement et du développement (EPAMSA), Véronique POULAIN-GALLUCCIO, directrice commerciale, DALKIA Ile-de-France, Agence Réseaux de Chaleur et de Froid, et Laurent BADELLINO, Directeur de l'Agence Ile-de-France Ouest, PROMOGIM.

L'Etablissement Public d'Aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA) et ses partenaires privés présentent le projet de réseau de chaleur biomasse privé qui alimentera le quartier Beaugard, dans le nouvel écoquartier Carrières Centralité de Carrières- sous-Poissy (78) et dont les travaux démarreront en novembre 2016. Il s'agit d'approfondir le partage de la valeur associé à ce modèle, d'identifier les recettes qui permettent la rémunération des investisseurs, les effets sur le bilan aménageur et sur le bilan promoteur et enfin, le montage juridique.

L'écoQuartier Carrière Centralité a pour ambition énergétique la production de 70% d'énergies renouvelables à l'échelle de la ZAC (cahier des charges de la ZAC). C'est dans ce cadre que l'EPAMSA, aménageur, a monté dès l'origine un partenariat associant quatre promoteurs : Arc Promotions, Nexity, Promogim, Semiic Promotion. Leur solution : un réseau de chaleur biomasse privé qui alimentera les 650 premiers logements du quartier Beaugard représentant 7 copropriétés (logements libres), 4 bailleurs sociaux et un groupe scolaire. Leur objectif est de produire en commun 70% d'énergies renouvelables par le biais du réseau privé dès l'arrivée des premiers habitants en 2016.

#### **Contexte**

Un montage a été sélectionné à partir du constat que seule une chaufferie biomasse permettrait d'atteindre l'objectif de 70% d'énergie renouvelable. Il a fallu trouver un montage qui n'ait pas d'impact sur le bilan aménageur ni sur le bilan promoteur. La contrainte technique a également été d'inclure cette chaudière à l'intérieur des structures du projet avec intégration paysagère, dans une démarche écoquartier développement durable.

Plusieurs montages ont été étudiés. Le 1<sup>er</sup> scénario consistait à établir une délégation de service public pour ce réseau de chaleur avec un risque pris en charge par collectivité locale. Ne sachant pas toujours qui a la compétence sur la partie énergétique du projet, cette solution n'a pas été retenue. Un 2<sup>ème</sup> scénario était de monter une ASL (association syndicale libre) qui construise le réseau de chaleur pour le compte des 4 propriétaires. Toutefois, l'ASL a le désavantage d'être difficile à gérer dans un contexte de nombreuses copropriétés et de personnes morales.

La solution trouvée a donc été de monter un partenariat associant l'ensemble des promoteurs et de trouver un moyen juridique et financier commun. Techniquement, le réseau de chaleur comprend un système de production au niveau d'une chaudière centrale et chaque copropriété dispose de sa sous-station pour assurer les échanges de chaleur.

#### **Le montage et le rôle des acteurs**

Le montage en réseau privé a été décidé dès l'origine de l'écoquartier. Les relations se font entre l'opérateur de réseau et le promoteur, l'**aménageur** ayant un rôle de facilitateur (négociation avec les maîtres d'œuvre de réseau de chaleur). L'aménageur appuie aussi les opérateurs dans leur demande d'autorisation de passage pérenne (AOT – temporaire – pour le passage des réseaux sous voirie) pour les canalisations. Enfin, l'aménageur a inscrit l'obligation des promoteurs de se raccorder au réseau de chaleur dans le cahier des charges de cession de terrains, préparé par la signature préalable du protocole global.

**Dalkia** construit et exploite le réseau de chaleur biomasse ainsi que le réseau de distribution, achète en VEFA le local de la chaufferie aux promoteurs et signe avec chaque promoteur le contrat de distribution spécifique à chaque bâtiment - ce contrat sera transféré à chaque copropriété ou bailleur social. En complément, une ASL a été créée entre tous les utilisateurs du réseau y compris la collectivité afin de remettre en compétition tous les 5 ans l'opérateur.

Pour Dalkia, l'un des points de vigilance a été le planning de développement de l'opération car la zone desservie doit être d'une densité suffisante pour assurer une faisabilité économique à Dalkia. Des solutions de production de chaleur temporaires (ex. chaudière électrique à l'école) ont été proposées pour pallier au cadencement des différentes livraisons d'immeubles. En effet, Dalkia supporte un risque de découvert (nombre d'abonnés inférieurs au seuil de rentabilité) qui s'est concrétisé sur l'opération suite à un recours contre l'un des permis de construire. Le local chaufferie acquis en VEFA a été aménagé en pied d'immeuble dans un collectif Promogim. La cheminée de la chaufferie a demandé une adaptation technique selon la conception de l'immeuble.

L'investissement de l'opérateur réseau de chaleur s'établit à 1,6 M€, hors achat du local ; 70 % du coût d'investissement sont subventionnés par le Fonds chaleur (énergies renouvelables). Cet investissement a été calibré sur la base du nombre de raccordements prévisionnels ; le risque d'exploitation est limité et identifié depuis le départ. L'aléa porte sur le rythme de raccordements et les délais de réalisation sont souvent en retard en lien avec la commercialisation. La difficulté vient essentiellement de la non-réalisation des quartiers. Pour Dalkia, au démarrage du réseau, le résultat d'exploitation est toujours très négatif et le modèle économique proche d'une DSP. Aujourd'hui, l'ensemble des promesses de ventes et des permis de construire ont été signés et accordés. Dalkia dispose d'une visibilité claire car les accords aménageur- promoteurs sont finalisés.

La collectivité locale ne porte aucun risque financier tant sur le réseau que sur l'investissement durant 20 ans. Au terme des 20 ans, l'ASL dont fait partie la collectivité récupère l'installation en propriété. Le dialogue avec la collectivité s'appuie sur la délivrance des autorisations d'occupation temporaire. Les réseaux de voirie de l'aménageur lui seront remis sans que le domaine public ne soit grevé d'une servitude.

Entre Dalkia et les constructeurs, les négociations communes ont abouti à la signature de contrats d'abonnement similaires avec tous les promoteurs et la collectivité pour l'école. Cette solution aboutit à une tarification type chauffage urbain classique (une part proportionnelle à la chaleur consommée par les usagers et une part fixe calculée par rapport à la surface de SDP. Avec un taux de TVA réduit à 5,5% pour tous (énergies renouvelables) et un coût de la chaleur garanti pendant 20 ans, le coût moyen chaleur (chauffage + eau chaude + secondaire) pour un logement moyen de 70 m<sup>2</sup> sera de 672 € TTC/an dans des collectifs aux normes de la RT 2005, soit la moitié du coût moyen dans le parc social.

**Pour le promoteur Promogim**, ce réseau de chaleur privé mutualisé s'est heurté à la difficulté technique de la mise en place de la chaufferie intégrée dans un collectif ainsi qu'à la programmation de la mise en service du réseau de chaleur pour chaque résidence. Au moment de la commercialisation des logements, le promoteur constate qu'il est difficile de faire accepter ce type de chauffage aux acquéreurs. La solution a été d'objectiver le montant des dépenses annuelles associé à l'engagement de raccordement pris par l'acheteur en annexant l'estimatif de facture chaleur au contrat de VEFA. De plus, la mutualisation du service de réseau de chaleur a demandé aux promoteurs de

trouver une gouvernance pour arriver à cette solution partenariale (tarif et mise au point des contrats d'abonnement).

Au-delà, deux problèmes juridiques sont apparus pour le promoteur et l'aménageur :

- la problématique principale est celle de la double vente ou de la vente forcée. Les études juridiques (2013-2015) ont préconisé une formalisation à 2 niveaux : un contrat de raccordement mis à la charge des acquéreurs et un contrat d'abonnement « chapeau » entre Dalkia et chaque promoteur pour la fourniture de chaleur. Ce dernier est rétrocédé à la copropriété. Par suite, à chaque contrat réservation est annexé le contrat « chapeau » fourniture de chaleur ; il fait partie de l'acte authentique de la VEFA signé par l'acquéreur. Le coût de raccordement (20 € /m<sup>2</sup> SDP) correspond à l'investissement évité par le promoteur en équipements individuels (panneaux solaires ou photovoltaïques qui auraient répondu à l'objectif de 70 % d'énergies renouvelables). Il a été un frein à la commercialisation, les acquéreurs ne sont pas prêts à en payer le vrai coût du raccordement au réseau de chaleur. Quatre bailleurs sont entrés dans le dispositif de charges récupérables.

- les promoteurs et la collectivité locale étaient attentifs à ne pas se retrouver dans un déséquilibre commercial entre le propriétaire du réseau de chaleur et ceux des logements / école. Il a aussi fallu s'assurer que la chaleur fournie par Dalkia était compétitive par rapport à la chaudière gaz classique. Enfin, au regard de l'investissement initial, il était important de prévoir un système d'amortissement au fur et à mesure de la mise en service du réseau.

Finalement, les promoteurs – et à terme les copropriétés – ont la possibilité de remettre en concurrence tous les 5 ans la fourniture de chaleur, en créant une ASL. Cette dernière ne recouvre pas le réseau (propriété de Dalkia durant 20 ans) mais la fourniture de chaleur. En cas de remise en concurrence effective, le nouvel opérateur devrait dédommager Dalkia au pro rata de l'utilisation de réseau de chaleur sur la valeur de l'investissement réalisé, selon des termes fixés. Au fur et à mesure, le réseau étant amorti, les copropriétaires pourront bénéficier d'une baisse du prix de la calorie.

La salle fait part de l'expérience de l'écoquartier Ginko à Bordeaux où, par le biais d'une concession de droit public de chauffage urbain, Cofely a financé la réalisation du réseau de chaleur. Au départ, l'ASL comprenait uniquement le promoteur (Bouygues).

## **5. Retour d'expériences sur le projet urbain partenarial (PUP),** par G.Fauvet, Chargé d'étude Foncier et Aménagement, Cerema.

Au-delà de la perception du PUP comme un outil simple et souple, le retour d'expériences mené par le Cerema à partir d'études de cas des premiers PUP met en avant 3 modes d'appropriation du PUP par les collectivités locales et les opérateurs, y compris dans des montages plus complexes d'urbanisme négocié (Guide disponible sur <http://www.territoires-ville.cerema.fr/la-boutique-r11.html>).

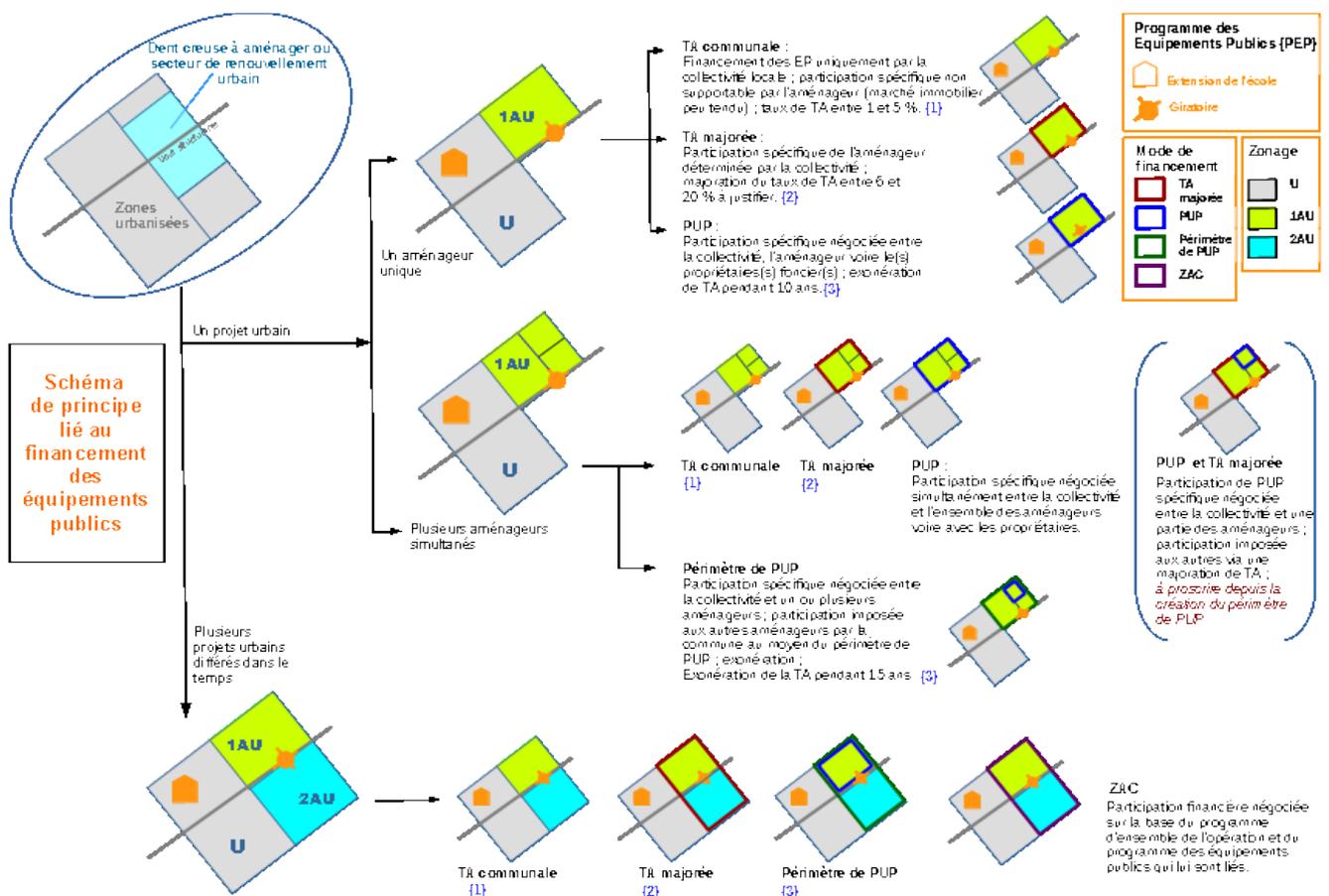
Le PUP est un outil de financement des équipements publics dans le cadre d'opérations d'aménagement, même si au départ il était promu comme une ZAC privée. Ce n'est pas une procédure d'urbanisme opérationnel mais un outil de financement simple, souple et librement négocié à l'initiative du privé ou du public, adapté aux zones U et 1AU du PLU(i).

Deux formes de PUP coexistent :

1. **le PUP à convention unique** pour satisfaire aux besoins en équipements publics d'une seule opération (Loi MOLLE, 2009). Dans le cadre du régime des participations d'urbanisme (principes de causalité, de proportionnalité, d'égalité des citoyens, de non cumul des participations, de non enrichissement), il se matérialise par une convention librement négociée et facultative. D'initiative publique ou privée, c'est l'un des outils de la coproduction public-privé.
2. **la zone de PUP** pour répondre aux besoins en équipements publics de plusieurs opérations sur un même secteur (Loi ALUR, 2014). La zone de PUP est définie lors de la signature du 1<sup>er</sup> PUP ; elle engage tout aménageur intervenant dans la zone à signer un PUP avec la collectivité et à participer au financement des équipements à proportion de l'usage qu'il en sera fait.

S'il existe depuis 2009, le PUP a connu un regain d'intérêt suite à la réforme de la fiscalité de l'aménagement de 2012 qui supprime le PAE, comme modalité de financement au cas par cas des équipements publics rendus nécessaires par les opérations d'aménagement.

Il apporte un nouvel outil pour de nouvelles pratiques (cf. schéma suivant).



L'élaboration du PUP comprend 3 phases :

1. La phase préparatoire consiste à s'assurer de la faisabilité des opérations d'aménagement sur le territoire communal par des échanges entre la collectivité locale et l'aménageur ou le promoteur ;
2. La phase pré-opérationnelle consiste à choisir les outils appropriés pour son projet et son territoire (financier et urbanisme opérationnel)
  - a. Maîtrise d'ouvrage du projet (maîtrise pouvant être partielle)
  - b. Gestion foncière
  - c. Complexité du programme d'aménagement
  - d. Programme des équipements publics (choix entre le PUP ou la zone de PUP, point important)
3. Phase opérationnelle permet de finaliser le montage financier et technique et signer la convention avant le démarrage des travaux

Le retour d'expériences du Cerema montre que le PUP se démocratise. Il est utilisé dans un contexte très large : pour des opérations en milieu urbain comme en périurbain, allant d'un logement à plusieurs centaines de locaux, par des territoires à la fois sur les marchés tendus (PUP favorable aux collectivités locales) comme en territoires peu tendus.

Trois modes d'appropriation du PUP par les collectivités locales et les opérateurs ressortent des études de cas :

**A. le PUP « d'opportunité »**, comme simple outil de financement d'une partie du coût des équipements publics. Il est conclu en aval de la chaîne de l'aménagement, au moment de déposer le permis d'aménager. Ils sont souvent liés à un manque d'anticipation ou à la survenue d'éléments imprévus. Ces PUP relèvent une méconnaissance du régime des participations qui dissocient équipements propres et équipements publics. Les PUP d'opportunité peuvent également être un levier d'accélération des projets d'aménagement, cette contractualisation facilitant l'ouverture de foncier à équiper par la collectivité.

**B. le PUP de projet**, comme le volet financier d'une opération d'aménagement négociée entre public et privé. Quatre situations ont été relevées :

le PUP « de ré-ajustement » pour adapter un projet urbain aux contextes et contraintes locales. Dans le déroulement d'une opération, ce PUP arrive un peu en amont du PUP d'opportunité. La collectivité locale s'est impliquée dans l'élaboration du projet, voire dans les études pré-opérationnelles ou dans une approche environnementale de l'urbanisme. Les collectivités locales ont listé les éléments de programmation, mais pour arriver à trouver la rentabilité économique d'un projet, le PUP permet une négociation qui va « bouger les curseurs ».

Ce PUP s'inscrit dans une logique très pragmatique de réajustement et de faisabilité économique du projet d'aménagement. Il permet une confrontation entre les ambitions de la collectivité, le marché immobilier local et les possibilités d'action des promoteurs sur le territoire.

le PUP d'initiative publique, levier de négociation du projet urbain et du financement des équipements public, pour co-construire un projet entre acteurs publics et privés. Par exemple, dans une commune de 1ère couronne d'Annecy (secteur tendu), un projet a été développé sur le site d'une ancienne papeterie étendu sur plusieurs hectares en plein centre. Face à un

investissement foncier de 6 M€, la collectivité locale a contrôlé le foncier via OAP et non en portage direct. Elle utilise le PUP pour tenir le projet. Les promoteurs et la collectivité ont travaillé en synergie pour comprendre les attentes de chacun et ses contraintes. Il s'agit véritablement d'une coproduction.

le PUP d'initiative privée comme alternative à la réalisation d'une ZAC, pour garder un encadrement public souple d'un projet d'aménagement privé. La collectivité locale contrôle le devenir des terrains, généralement par le PLU en définissant des OAP plutôt larges. Un ou des promoteurs élaborent ensuite leur(s) projet(s) dans une logique de négociation amiable avec la collectivité.

le PUP foncier pour faire participer les propriétaires des terrains regroupés en association foncière urbaine (AFU) au financement des équipements publics. Il permet une participation sous forme d'apports fonciers plutôt que financiers. Le montage AFU + PUP trouvera une nouvelle forme en s'appuyant sur l'AFUP (loi ALUR).

**C. la zone de PUP** comme réponse aux besoins de plusieurs opérations en lien avec une stratégie globale de développement urbain. La zone de PUP crée une servitude d'utilité publique. L'une des conditions de son instauration est qu'un premier PUP soit signé.

Le PUP « forcé » pour répartir équitablement la charge des équipements publics sur tous les opérateurs d'un même projet. Ici, la collectivité locale le définit dans une position unilatérale. Toutefois, si le terrain en zone de PUP a vocation à être aménagé, cela ne signifie pas qu'il le sera obligatoirement.

Le PUP d'anticipation pour assurer à la collectivité locale un retour sur investissement des équipements publics réalisés avant de futures opérations,

La zone de PUP de renouvellement urbain pour financer le renforcement des équipements publics en lien avec des opérations en secteurs déjà urbanisés,

En somme, le PUP renouvelle les sources de financement des équipements publics. Son rendement est supérieur à celui de la taxe d'aménagement et offre à la collectivité locale des possibilités de pré-financement. Les conventions de PUP sont à établir dans le respect d'un niveau de participation plafond, afin que la collectivité ne s'expose pas à un risque de contentieux coûteux (risque de répétition de l'indu), que le montant du PUP ait un impact maîtrisé sur le prix de sortie et la qualité du projet, que l'opération puisse trouver son modèle économique.

Cet outil de financement des équipements publics engage les acteurs publics et privés dans une négociation « gagnant-gagnant » sous réserve de réunir les conditions d'un échange équilibré entre public et privé et de passer d'une posture de rapport de force à la co-construction. Dans la salle, des réserves s'expriment quant aux gardes-fous qui s'appliquent aux négociations menées par les collectivités locales et pointent l'absence de liens formalisés entre le projet urbain et le PUP : la convention de PUP signée pourrait devenir l'une des pièces obligatoires du permis de construire. Le PUP est un support de nouvelles formes de montage opérationnel et mobilise un travail de négociation qui s'apprend.