

GT2



## Evolution des montages contractuels en aménagement

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

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

[www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs](http://www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs)  
[reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)

## 1

## Problématiques et enjeux

### Mots clés :

# coproduction public/privé # montages contractuels # macrolots # ZAC à maîtrise foncière partielle # AMI # SEMOP # CMIstes # habitat participatif

### 1. Les problématiques et enjeux

L'aménagement est par essence une coproduction entre le public (la collectivité locale est le plus souvent initiatrice) et le privé (qui majoritairement construit).

Les échanges au sein du GT2 ne mettent donc pas en évidence un changement radical de paradigme, mais plutôt une évolution dans les modes d'articulation : l'approche « descendante » qui voit la collectivité fixer la règle, régresse au profit de rapports plus partenariaux, où le dialogue permet de construire progressivement le projet et de fixer son mode de réalisation.

Cette évolution résulte à la fois de la complexification des enjeux des politiques urbaines (diversité des usages et mixité sociale, transition énergétique, limitation de l'artificialisation des sols, besoin d'impliquer les habitants, usagers et acteurs économiques) et de la limitation des moyens des collectivités.

Ces deux facteurs conduisent les collectivités initiatrices à solliciter, plus spontanément et plus tôt (dès la phase de conception du projet), l'expertise technique et les capacités financières d'opérateurs professionnels. Cette logique partenariale répond également aux vœux des opérateurs qui y trouvent la possibilité de davantage exprimer leurs compétences et de mieux sécuriser leurs interventions.

Mais ces approches innovantes relèvent souvent de l'expérimentation locale : d'où un intérêt pour que se développent les échanges sur ces pratiques et un besoin fortement exprimé de sécurisation juridique.

### 2. Pour les aménageurs

Les nombreuses présentations de cas, relevant de montages et de contextes très divers, ont suscité un intérêt soutenu et des échanges extrêmement riches.

Les témoignages de représentants des collectivités locales, d'aménageurs privés liés ou non à des groupes de BTP, d'établissements publics ou d'EPL ne font pas apparaître de lignes de fractures mais au contraire de réelles convergences. L'opinion générale est que les outils juridiques traditionnels – la ZAC, le Permis d'Aménager et même l'AFU – gardent toute leur pertinence et sont complétés, plutôt que supplantés, par des dispositifs plus récents comme le PUP. Au final, la boîte à outils que partagent les collectivités et les aménageurs apparaît certes perfectible, mais suffisamment fournie.

C'est dans le mode d'utilisation de ces outils qu'apparaissent à la fois les innovations, les besoins de partage et de sécurisation. Une tendance émerge fortement visant à ne pas faire de la maîtrise totale du foncier un point de passage obligé (pour limiter tant les dépenses que les recours des expropriés) : ZAC à maîtrise foncière partielle telle EuroRennes, expérience des Bassins à Flots à Bordeaux, ...

L'accompagnement des propriétaires s'engageant dans la conduite d'une opération en est le corollaire : cette voie encore peu explorée est prometteuse notamment en secteur rural ou détendu.

Par ailleurs de nombreuses initiatives apparaissent, qui ne font pas référence à des procédures normées, visant à susciter les partenariats amont. Ainsi, les « Appels à Manifestation d'Intérêt » traduisent l'envie de bâtir la coproduction public-privé sur un projet partagé plutôt que sur un cadre administratif et contractuel qui est abordé dans un second temps.

### 3. Bilan et propositions

Un logigramme de présentation des différents types d'opérations de coproduction public-privé (une dizaine d'opérations : Seguin rives de Seine à Boulogne Billancourt, CPO St Denis, Massy Atlantis, Les portes de Lys à Lys-lez-Lannoy, Les charmes du petit bois à Périgny-les-Dijon, Les Bassins à flots à Bordeaux, EuroRennes) a permis de mettre en lumière que ces types sont conditionnés par le positionnement de la collectivité et son degré d'intervention et de contrôle de l'opération.

Les nombreuses notes juridiques (macro-lots, co-aménagement et aménageur de second rang, divisions foncières, SEMOP, AMI et ventes avec charges, marchés de partenariat et marchés globaux, article 22 de la loi du Grand Paris) ont alimenté les discussions et montré la nécessité de développer et compléter ces modes de conception-réalisation de l'aménagement, tout en repérant les points de vigilance juridiques et tout en sécurisant juridiquement les montages pour éviter le blocage ou l'annulation des procédures d'aménagement, qui bloquent les travaux.

Entre innovation et contraintes juridiques, l'équilibre est délicat à trouver pour les collectivités et les aménageurs face aux nouvelles contraintes économiques et environnementales.

Un certain nombre de propositions d'évolution des textes ont émergé des travaux, notamment sur les macro-lots et les questions de division foncière, de création d'un « statut » d'aménageur de second rang, d'assouplissement des permis d'aménager et de la ZAC et de clarification voire d'extension de l'application de l'article 22 de la loi du Grand Paris.

### 4. en 2016 ...

Une fusion avec le GT1 pour examiner l'interaction entre les problématiques juridiques et économiques dans la mise en œuvre de la coproduction public/privé : les montages juridiques et les liens économiques seront appliqués à différents thèmes :

- ♦ les secteurs détendus ou en décroissance
- ♦ les secteurs tendus avec le Grand Paris et le renouvellement urbain
- ♦ les secteurs particuliers à faire évoluer telles les zones commerciales

Un GT2 nouveau : l'aménagement en mode participatif

L'association des habitants, usagers des services et acteurs économiques, à la conception, la réalisation et le financement des opérations d'aménagement et au fonctionnement des quartiers.

**Nicolas GRAVIT, Directeur d'Eiffage Aménagement**

**Jean BADAROUX, Directeur général de SEM Territoires,  
représentant du club ville aménagement (CVA)**

*Les chefs de file en charge de l'animation du GT2*

## 2

## Synthèse des sessions de travail

Le groupe de travail n°2 du Réseau National des Aménageurs portait en 2015 sur les montages contractuels, notamment dans une optique de co-production public/privé. Même s'ils ont fait l'objet d'améliorations constantes, nombre des outils et procédures d'aménagement ont été conçus il y a plusieurs décennies, dans un cadre de politique urbaine de fort développement des villes en extension sur des terres agricoles dans un mode de décision relativement centralisé et après une maîtrise publique préalable. Or les enjeux des politiques urbaines développées de nos jours ont évolué et nécessitent de prendre en compte d'autres enjeux : transition écologique, limitation de l'artificialisation des terres, mixité fonctionnelle... Qui plus est, les modèles économiques, le paysage institutionnel, normatif, réglementaire et juridique a beaucoup évolué ces dernières années (et évolue encore).

Les questions concernant la planification et les autres réglementations étant traités dans d'autres instances, le groupe de travail s'est donc concentré sur les outils à mettre en œuvre, à inventer ou à faire évoluer afin de favoriser la co-production public/privé tout en sécurisant les différents acteurs et en laissant une part d'initiative et de portage des projets plus importante à l'implication citoyenne et aux propriétaires des fonciers concernés.

### 1. Les enseignements

Trois grands enseignements sont à tirer de cette première année :

- **Des outils contractuels avant la mise en œuvre des outils juridiques traditionnels**

Au travers les différents exemples présentés, il est ressorti que les outils contractuels (plan guide, charte, convention...) étaient particulièrement adaptés pour les opérations complexes avec une forte co-production public/privé. Il convient, certes de les articuler avec les outils réglementaires et financiers (ZAC, PLU, PA, AFU, PUP), mais leur grande souplesse paraît plus favorable à la négociation et à l'évolutivité nécessaire aux opérations longues et complexes. Ce type de démarche nécessite par contre une maîtrise d'ouvrage forte (publique ou privée) et des compétences.

- **Partage du risque, partage de la plus-value**

L'équilibre économique des opérations d'aménagement est complexe et parfois fragile, ce d'autant plus que l'opérateur aménageur doit réaliser ses missions à ses risques et périls. Certaines opérations sont structurellement déficitaires et font l'objet de financements partiels publics. La participation en phase conception et en phase réalisation des opérateurs privés est donc un facteur de sécurisation des opérations, permettant d'intégrer des réponses opérationnelles et financières sans pour autant contrecarrer l'intérêt général. C'est notamment ce que révèle les pratiques émergentes comme la SemOP, qui permet une mise en concurrence en amont de l'actionnaire opérateur, le contrat article 22 où la collectivité accepte de partager son pouvoir de conception ou enfin la formule de l'appel à manifestation d'intérêt qui se développe chez les collectivités pour retenir un partenaire privé, qui leur fasse des propositions intéressantes. Au-delà de l'amointrissement des risques, il y a peut-être une vertu à associer les promoteurs plus en amont et à leur permettre ainsi de proposer des nouvelles solutions en changeant d'échelle. Le risque de captation de la plus-value par les opérateurs aménageurs existe, mais reste marginal à

l'échelle des opérations., la plus-value éventuelle devant rémunérer à juste mesure le risque pris par les opérateurs sur ces opérations de long terme et à financement bancaire complexe. Des mesures contractuelles peuvent limiter ce risque pour la collectivité. Si en étant en amont sur la programmation, le promoteur peut s'assurer que le projet est faisable, le risque du temps long est plus important que celui du foncier, notamment du point de vue d'un banquier.

- **En zone périurbaine, d'autres acteurs à associer, de nouveaux modèles à inventer**

Une des clés pour la coproduction public-privé, est la présence d'un marché dynamique et la présence d'acteurs prêts à jouer le jeu. La séance 4 sur le périurbain a permis d'esquisser les spécificités des marchés moins tendus sans pour autant faire le tour de la question. Il en résulte clairement qu'il convient d'associer d'autres acteurs : constructeurs de maisons individuelles, propriétaires fonciers, habitants... dans le cadre d'une coproduction public/privé à un autre niveau. Mais aussi que de nouveaux modèles sont sûrement à développer pour répondre à la pluralité des situations tout en ayant une vraie réflexion sur les formes urbaines.

## 2. Les thématiques et questionnements

Pour cette première année, plusieurs thématiques ont été explorées autour des outils et montages existants (séances 1 et 2), des montages « émergents » (séance 3) et enfin en interrogeant les spécificités des territoires périurbains en terme d'acteurs et d'outils, toujours dans l'optique d'une plus grande co-production public/privé (séance4).

### Les outils existants

Les outils réglementaires et contractuels ont été balayés lors des deux premières séances de travail. Les échanges ont été initiés à travers des présentations d'opérations d'aménagement ayant mobilisé différents outils réglementaires ou contractuels, le tout dans des contextes différents. Ensuite, des temps en sous-groupes ont permis de faire émerger des propositions concrètes d'améliorations ainsi que des bonnes pratiques et points de vigilance.

Contrat de partenariat opérateur (CPO), permis d'aménagement, ZAC (à maîtrise foncière partielle ou totale), associée parfois à des conventions de participation L.311-4, PLU, plan guide, programme d'aménagement d'ensemble (PAE), projet urbain partenarial (PUP), association foncière urbaine (AFU), chartes et conventions diverses, macro-lots... les différents outils et leurs combinaisons ont été abordés au cours des différents séances. Il y a foisonnement de procédure à disposition des acteurs. Repérer et analyser (via les fiches retours d'expériences) la diversité des cas de figure doit permettre d'aider à acquérir quelques réflexions et à identifier quelques points de vigilance afin de faciliter la co-production public/privé :

- Très souvent, l'idée précède le montage ! Ainsi, à l'instar du CPO, la pratique précède parfois la règle. Ce n'est pas un outil juridique, mais cela permet la réalisation « rapide » d'une opération d'aménagement. C'est un outil très ouvert, très léger et qui permet d'avancer vite (voire plus vite encore avec quelques améliorations).
- La co-production public-privé nécessite une maîtrise d'ouvrage forte mais aussi de la souplesse. Le « privé » sera d'autant plus impliqué que la maîtrise d'ouvrage publique sera claire.
- Concernant la ZAC : elle est d'initiative publique et a une utilité première, celle de la souplesse et il faut absolument conserver cette qualité. C'est une procédure relativement

longue mais pas plus que d'autres procédures lorsque l'on doit produire des opérations longues, grandes et complexes. L'enjeu est de voir comment on peut articuler le public et le privé. Via notamment des ZAC à maîtrise foncière partielle ou des secteurs de sous-aménagement (macro-lots). Dans les grandes opérations, l'aménageur de premier rang a beaucoup de choses à faire. Par conséquent, il serait intéressant de pouvoir transférer certaines choses à des aménageurs de second-rang. (voir la thématique des macro-lots)

- Sur le permis d'aménager et l'AFU : le permis d'aménager est généralement d'initiative privée pour des opérations de petite et moyenne taille ou des lotissements en milieux urbains denses ou en périphérie/rural. Aujourd'hui, le permis d'aménager est une procédure de plus en plus mise en œuvre, y compris en territoire urbain dense. Il est particulièrement adapté au projet de taille moyenne. Au delà, la ZAC reste le meilleur outil. Il n'y a pas de concurrence mais une complémentarité entre les deux outils. La procédure est relativement souple, mais elle pourrait être simplifiée (voir les propositions). Quant à l'AFU, si elle reste une procédure peu utilisée, elle présente un intérêt dans les fonciers complexes et pour associer les propriétaires.

### Le macro-lot comme outil de coproduction public privé de la ville

Le macro-lot est un ilot-lot formé de plusieurs entités associant plusieurs maîtres d'ouvrages dont l'un est généralement leader, avec un ou plusieurs architectes dont l'un est coordinateur. Généralement, un aménageur cède un tènement foncier à un ou plusieurs opérateurs en vue de la réalisation de plusieurs programmes, réalisés par plusieurs maîtres d'ouvrage. Les questions juridiques et les difficultés pour les macro-lots concernent les relations contractuelles entre l'aménageur et le(s) réalisateur(s) du macro-lot, le régime des divisions foncières, l'organisation de la pluralité de maîtrise d'ouvrage, l'articulation avec les procédures connexes et enfin la gestion future du macro-lot.

Enfin, via les appels à manifestation d'intérêt comme à Marseille, on voit aujourd'hui apparaître des macro-lots parfois « énormes » (250.000m<sup>2</sup> de surface de plancher) qui reposent la question du partage du risque voire de l'aménageur de second rang. En effet, dans le cadre d'opérations d'aménagement réalisées en ZAC, s'est posée la question des outils juridiques permettant un partenariat de l'aménageur avec un autre opérateur, « aménageur de second rang », à qui serait confiée la réalisation d'un « macro-lot ». Quelle relation prendrait cette forme de partenariat ? Entrepreneur / sous-traitant ? Il faut aussi que l'aménageur de second-rang bénéficie de la souplesse de la ZAC. Ces points juridiques restent à approfondir. Les échanges et les débats ont suscité de l'intérêt pour ce montage et des questionnements sur les modalités d'application possibles.

### Les montages « émergents »

Même si de l'avis de tous les participants, il existe déjà une palette d'outils réglementaires et contractuels suffisante pour mener à bien les opérations d'aménagement (sous réserve de quelques propositions d'améliorations), on constate l'émergence de nouvelles pratiques en matière de concertation amont (notamment via les appels à manifestation d'intérêt) ainsi que de nouveaux outils opérationnels potentiels.

C'est notamment le cas de la SemOp, qui permet à une collectivité locale ou son groupement de lancer un appel d'offre en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution d'un contrat qui sera attribué à la SemOp. A la différence des SEM que la collectivité doit mettre en concurrence depuis 2005, la SemOp propose de réaliser une mise en concurrence en amont. C'est l'actionnaire opérateur qui est mis en concurrence pour s'associer à la collectivité qui décide de lancer un projet. Même si aujourd'hui, une seule SemOp « aménagement » est en cours de discussion, ce qui ne permet pas d'apprécier l'opérationnalité du dispositif dans le domaine de l'aménagement, le dispositif mérite d'être observé.

Autre dispositif émergent et pour l'instant uniquement dans le cadre du Grand Paris, le contrat article 22. Il s'agit d'un nouveau contrat opérationnel qui pour l'instant, n'est pas encore mis en œuvre et

mériterait quelques améliorations législatives ou réglementaires. Ce n'est pas un mandat, pas un contrat de conception-réalisation, pas un contrat de partenariat... C'est une sorte de concession d'aménagement, qui va de la conception à la maîtrise d'ouvrage et qui ressemble à la concession d'études et d'aménagement d'avant! Sous réserve de son « eurocompatibilité », cela pourrait être une manière d'accélérer les projets autour des gares du Grand Paris et de permettre aussi à des opérateurs privés d'apporter des fonds propres et leur technicité, supprimant la coupure souvent décriée entre études préalables et réalisation. Ainsi certains participants imaginent son élargissement au PIM en province, voire au-delà.

Enfin, on voit se développer les appels à manifestation d'intérêt (AMI) dans le domaine de l'aménagement afin de sélectionner un opérateur ou un groupements d'opérateurs en charge de la mise en oeuvre du projet proposé par la collectivité (et/ou son aménageur), souvent en s'associant à des industriels et start up innovantes. Il s'agit souvent de changer d'échelle (250.000m<sup>2</sup> de surface de plancher à Marseille). Les opérateurs viennent avec une volonté de faire, la capacité à faire. C'est parfois juste un très gros appel d'offres de cession de charges foncières avec l'enjeu de faire levier et d'amener une dynamique positive sur le quartier. Cela répond à une envie de susciter des propositions tout en gardant le contrôle. Mais attention à la rédaction des cahiers des charges de l'AMI, la vigilance juridique est recommandée pour ne pas risquer de voir la procédure requalifiée en commande publique. Selon les cas, les collectivités recherchent plutôt à faire intervenir à ses risques et périls et sur le projet qu'il aura proposé, un aménageur ou un aménageur de second rang. Les exemples sont encore rares et sans retour d'expérience, mais ce type de dispositif semble se développer et mérite d'être suivi et observé.

Sur les trois dispositifs, la collectivité se dessaisit d'une partie des études. Si l'intérêt d'associer plus en amont ceux qui vont faire, est partagée par les participants, des précautions juridiques doivent être prises (la compatibilité avec le droit européen, notamment du contrat article 22, ne semble pas assurée).

### **Le périurbain : des acteurs et des outils spécifiques ?**

Les espaces périurbains connaissent des conditions de réalisation des opérations d'aménagement particulières. On y constate notamment un déficit d'opérateurs de la promotion immobilière, voire de bailleurs sociaux. Ce sont les lotisseurs qui partagent ce risque avec les constructeurs de maisons individuelles. Ce marché produit globalement un parcellaire plus ouvert. Néanmoins, des opérations denses réussies montrent qu'il est possible de produire de la qualité en travaillant en amont avec les constructeurs qui connaissent bien les ménages sans perdre les objectifs de limitation de la consommation d'espace, par exemple dans le cas d'opération en cœur de bourg. Les constructeurs de maisons individuelles peuvent aussi parfois répondre au besoin de production de logements au prix du logement social dans des secteurs où l'offre de logements locatifs sociaux peut être insuffisante et les bailleurs peu présents.

Du fait de la moindre présence d'opérateurs, le périurbain pourrait aussi être un terreau favorable au développement de l'habitat participatif (en tant que projet collectif de logements dont les habitants s'impliquent dans la promotion et la gestion via la mutualisation des finances, des espaces, des services, du temps, pour créer un lieu de vie solidaire, écologique, adapté et pérenne). Les premiers retours d'expériences tendent à révéler que le périurbain ne serait pas totalement mûr pour l'accueil de l'habitat participatif. Pour autant, les bourgs restent attractifs et ils restent des aspects à approfondir et à faciliter, notamment pour la réhabilitation des bourgs.

Enfin, une question reste difficile concernant le périurbain, celle de la densité et des formes urbaines. Les modèles traditionnels et les outils associés incitent à produire du logement collectif qui au final ne sort qu'en logement social : le collectif dans le périurbain, ce n'est pas la demande et c'est trop cher. Il y a un consensus sur la nécessité de travailler davantage à l'individuel compact en lien avec les habitants et les constructeurs.

## 4. Les suites à donner et portes à ouvrir

Du fait de la grande proximité des sujets entre le groupe n°1 et le groupe n°2, il est proposé de les fusionner en 2016 afin de lier enjeux financiers et modèles contractuels.

Une des clés pour la coproduction public-privé, est la présence d'un marché dynamique et la présence d'acteurs prêts à jouer le jeu. La séance 4 sur le périurbain a permis d'esquisser les spécificités des marchés moins tendus sans pour autant faire le tour de la question, notamment pour les centre-bourg à revitaliser/renouveler qui souffrent de la concurrence du développement pavillonnaire et qui nécessitent des interventions « dans la dentelle ».

Pour terminer sur la coproduction public/privé, une figure du privé a été tout juste abordée, celle de l'habitant. Que ce soit en tant que propriétaire foncier ou en tant que futur habitant, le groupe de travail a esquissé certaines idées, sans pour autant avoir le temps de les approfondir : comme l'habitat participatif : ou comment associer les habitants au projet... jusqu'à l'autopromotion ? Cette question de l'aménagement en mode participatif fait donc partie des sujets proposées pour un nouveau groupe de travail en 2016.

## 3

### Comptes rendus détaillés des sessions

12 mai  
2015

#### La coproduction public-privé projet négocié, CPO, maîtrise foncière partielle

Projet urbain négocié autour d'une charte et d'un PAE, les bassins à flots à Bordeaux

Catherine Delaloy, Bordeaux métropole

Le Contrat de Partenariat Opérateur (CPO),  
Nicolas Gravit, Eiffage et M. Da Costa, RFF

ZAC à maîtrise foncière partielle, Eurorennes à Rennes  
Jean Badaroux, SEM Territoire

ZAC à maîtrise foncière partielle et macro-lots, Boulogne Billancourt  
André Moine, SAEM Val de Seine aménagement

30 juin  
2015

#### Analyse des outils existants AFU, permis d'aménager, ZAC

L'AFU, outil de co-production public-privé ?  
AFU des Charmes du Petit Bois à Perrigny-Les-Dijon  
Mme Kerger, BAFU

Permis d'aménager privé sur terrain public,  
Les Portes de Lys, Lys-les-Lannoy  
Pierre Vieillhescaze, Aménagement Nacarat

Atelier A : la ZAC, quand et comment ?  
Atelier B : Permis d'aménager et AFU  
Atelier C : Les outils contractuels hors procédure

6 oct.  
2015

## Favoriser les partenariats public-privé de nouveaux outils opérationnels et des pratiques émergentes

La SemOp, élément de cadrage  
Alexandre Vigoureux, Fédération des EPL

Des solutions contractuelles innovantes au service du Grand Paris  
Laurent Le Corre, SCET

L'AMI Ilot XXL, Euroméditerranée  
Patrick Grégoire, Euroméditerranée

15 déc  
2015

## Espaces périurbains : quels acteurs privés Quels montages, combinaisons de montages ?

Les constructeurs de maisons individuelles, acteurs privés du  
périurbain l'exemple de l'opération de St Sylvain d'Anjou (49)  
Olivier Pocholle, Union régionale des constructeurs  
de maisons individuelles des Pays de la Loire

L'habitat participatif en zone périurbaine : enjeux et difficultés  
Olivier Censetti, L'écho-habitant

Les conditions de réussite d'un projet mixte en zone périurbaine  
Chevaigné (35)  
Louis-Marie Belliard, Territoires & Développement

Le périurbain d'Ile de France : le projet de Bruyères-le-Châtel (91)  
Juliette Simonet-Delarbre, Grand Paris Aménagement

GT2

## Evolution des montages contractuels en aménagement

12 mai  
2015

La coproduction public-privé  
projet négocié, CPO, maîtrise foncière partielle

Projet urbain négocié autour d'une charte et d'un PAE,  
les bassins à flots à Bordeaux  
Catherine Delalay, Bordeaux métropole

Le Contrat de Partenariat Opérateur (CPO),  
Eiffage aménagement et RFF sur le lotissement Landy Sud, Saint Denis  
Nicolas Gravit, Eiffage et M. Da Costa, RFF

ZAC à maîtrise foncière partielle, Eurorennes à Rennes  
Jean Badaroux, SEM Territoire

ZAC à maîtrise foncière partielle et macro-lots,  
le Trapèze à Boulogne Billancourt  
André Moine, SAEM Val de Seine aménagement

## GT 2 : Séance 1

### Rappel de la problématique de la séance et du programme

Le paysage institutionnel, normatif, réglementaire et juridique a beaucoup évolué ces dernières années (et évolue encore). En parallèle, le contexte social, environnemental et économique a changé et l'enjeu du renouvellement urbain change aussi la donne. Le présent groupe de travail se concentrera sur les outils à mettre en œuvre, à inventer ou à faire évoluer afin de favoriser la co-production public/privé tout en sécurisant les différents acteurs, ainsi que sur les procédures existantes et les montages contractuels afin de partager collectivement leurs intérêts, leurs limites et les pistes d'amélioration.

La première séance de ce groupe de travail avait pour objectif d'interroger cette coproduction public-privé et les modalités de sa mise en œuvre dans différents cas notamment par la présentation des outils utilisés par le secteur privé et de différents cas de ZAC à maîtrise foncière partielle, notamment via l'utilisation des macro-lots. Après l'introduction par les chefs de file, la séance a été illustrée par 5 présentations d'opérations avec leur montage et leurs outils, puis par une présentation juridique de la SCET sur les macro-lots. Enfin, l'AFTRP a partagé ses interrogations sur la question des aménageurs de second rang.

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

### Introduction : Jean Badaroux (SEM Territoire) / Atalante/Via Silva – Agglomération rennaise (35) : (voir powerpoint)

La technopole Rennes Atalante concentre des emplois stratégiques, à forte valeur ajoutée dans un immobilier vieillissant qui a besoin de renouvellement. Des grands comptes cherchent à valoriser leur foncier : 15 ha rapidement mutables autour de la station de métro Atalante sur la ligne B (mise en service 2020). La valeur foncière espérée est de l'ordre de 40 M€, acceptable s'il y a une modification du PLU autorisant la diversification, mais la collectivité n'a pas la capacité d'acquérir rapidement et à ce montant.

On est donc face à une concurrence des sites entre eux et avec le projet voisin « Viasilva », portée par la SPLA. En l'absence de coproduction public – privé, puisque trois promoteurs ont déjà acquis 16M€ le terrain Thomson, aujourd'hui gelé, et qu'Orange ne peut relocaliser les 900 emplois de son centre de recherche Orange Labs, soit on bloque tout, soit le public renonce à développer son opération autour de la station terminus. La collectivité a les moyens juridiques de bloquer le projet (PLU), mais a-t-elle intérêt à bloquer un projet privé, qui mettrait les promoteurs et acteurs économiques en difficulté, alors que cela correspond aux objectifs de renouvellement urbain de la ville ? Est-ce qu'on arrive de trouver un compromis pour sortir des opérations dans un calendrier intelligent ou est-ce qu'on se bat et tout le monde sera perdant ?

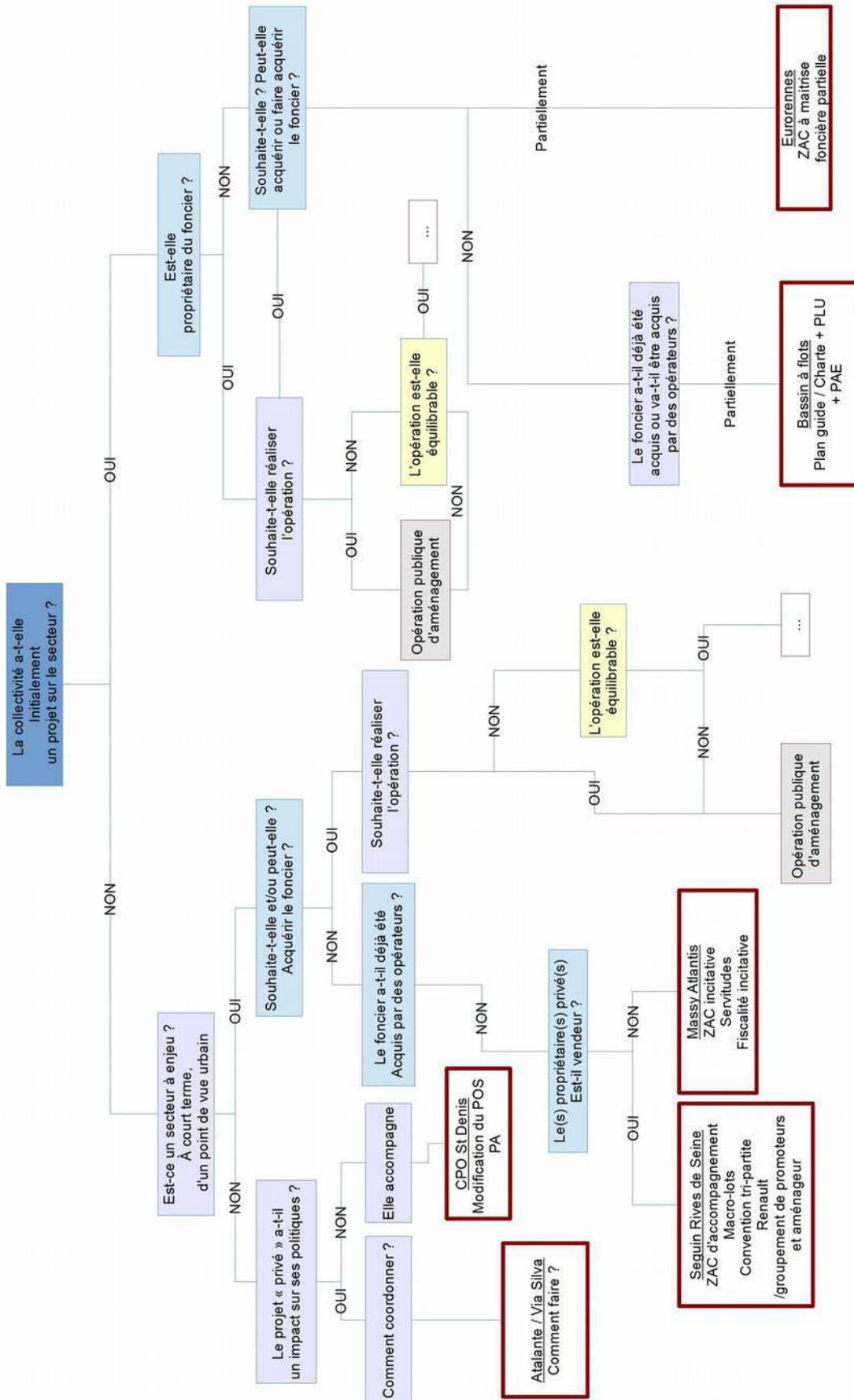


Tableau présentant les choix faits par les collectivités dans les opérations présentées au GT2

## Résumé des présentations

### **Présentation 1 : Catherine Delalay (Bordeaux Métropole, responsable du service aménagement) / Les bassins à flots à Bordeaux (33) : projet urbain négocié autour d'une charte et d'un PAE - (voir charte et fiche d'expériences)**

Le projet se situe dans le secteur Bordeaux Nord. C'est un secteur traditionnellement économique tourné autour du vin, mais en phase de mutation. La métropole s'est interrogée sur ce territoire et plusieurs études ont été faites, notamment pour retenir le mode opératoire adapté pour faire muter ce quartier économique, industriel et artisanal en vrai quartier de vie et de ville.

Le programme : 700000 m<sup>2</sup> SHON et un budget de 124 millions d'euros d'équipements publics

#### Les outils :

1/ le plan guide (Nicolas Michelin) : il se compose de grandes orientations d'aménagement (pas de faisabilité à l'ilot avec des prescriptions précises).

2/ l'atelier : la discussion s'opère au travers d'un dispositif d'atelier : un lieu vivant, régulier qui regroupe Bordeaux métropole, les élus, l'urbaniste et tous les promoteurs propriétaires dans le secteur.

3/ La charte d'engagement : Partenariat via une charte d'engagement, signée par l'ensemble des promoteurs qui s'engagent à suivre les composantes du projet (voir charte sur al fresco)

4/ Le PLU : zonage « U projet » avec règles relativement souples permettant la négociation. Il permet aussi d'imposer une part significative de logement abordable<sup>1</sup>

5/ Le PAE : pour financer les équipements publics et pour essayer de calmer l'envol des prix du foncier (100€/m<sup>2</sup> SHON dans ce secteur quand les autres PAE sont en général à 35€/m<sup>2</sup> dans l'agglomération)

#### Justification du choix des outils

L'approche financière a conduit à ne pas faire une ZAC, même à maîtrise foncière partielle (qui risquait de se traduire par<sup>2</sup> 100 millions de déficit), mais a combiné plusieurs outils, le tout en régie, dans une coproduction public-privé. En effet, il n'était pas nécessaire de remembrer le secteur, les macro-lots existants étant intéressants d'un point de vue urbain et la collectivité n'avait ni l'envie ni les moyens d'acquérir.

#### Intérêt du dispositif :

Le PAE est un dispositif qui minimise les acquisitions foncières et qui oblige un partenariat avec les opérateurs présents. Il a beaucoup été utilisé à Bordeaux et aujourd'hui il est remplacé par la TA majorée et le PUP. Dans ce cas précis, l'écueil classique du PAE (à savoir la discordance entre le préfinancement des équipements publics par collectivité et la réalisation du programme de construction par les opérateurs) n'a pas posé de problème majeur car le projet concernait principalement de la requalification de voirie. Donc si la réalisation des équipements publics prend un peu de retard, cela ne nuit pas au fonctionnement du quartier et permet d'ajuster les questions de financement.

#### Les clés de réussite :

- une maîtrise d'ouvrage forte avec des services capables de se mobiliser en temps et capables de mobiliser les élus et de mettre en place des systèmes de contraintes (sur l'obtention du PC)
- un partenariat pérenne sur l'agglomération avec les promoteurs.

#### Difficultés et points de vigilance

- la première difficulté est de tenir l'ambition en terme de mixité fonctionnelle. L'objectif n'était pas de mettre l'activité artisanale dehors mais bien d'intégrer une programmation artisanale sur les macro-lots (les promoteurs font un peu de commerce et du bureau, mais peinent à maintenir l'artisanat)
- La fiscalité lourde mise en place dans le cadre du PAE n'a pas permis de limiter la hausse des prix du foncier car quand ils l'ont mis en place en 2010, la plupart des transactions foncières étaient déjà faites donc la fiscalité n'a pas eu l'effet escompté. Aujourd'hui ils ont remplacé le PAE par une TA majorée et cela semble efficace sur les prix, mais il aurait fallu le faire avant.
- Attention à l'équilibre financier : les participations sont liées au programme de construction, donc il faut le suivre très précisément car cela peut déraiper très vite.
- Dans le cas de l'urbanisme négocié, il faut être clair sur ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas.

---

1 Définition du logement abordable pour Bordeaux métropole : 1000 € de moins que le marché. Sur Bordeaux métropole, prix moyen 3700€, sur Bordeaux 4000-4500€/m<sup>2</sup> SHAB – sur bassins à flot : abordable = 3000€/m<sup>2</sup>

## **Présentation 2 : Nicolas Gravit (directeur Eiffage Aménagement) et M. Da Costa (RFF) - Le Contrat de Partenariat Opérateur (CPO) Eiffage Aménagement / RFF sur le lotissement Landy Sud (St Denis – 93)(voir ppt et fiche d'expériences)**

### Définition du contrat de partenariat opérateur (CPO) :

Un propriétaire foncier privé ou public (Etat, Etablissement Public, EPF, Collectivités Locales,...) consulte de manière exclusive ou en compétition, sur la base de compétences et de références, des opérateurs, sur des propositions de prix du foncier. Ces prix du foncier sont proposés par les opérateurs suite la conduite, à leur charge des études en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou de promotion complexe. A l'issue des études (4 à 12 mois selon la complexité), une offre de valorisation foncière définitive correspondant au programme choisi, est remise au propriétaire permettant la signature d'un accord foncier.

### Le projet (Urbaniste : Christian Devillers)

EIFFAGE Aménagement a signé en avril 2005 un contrat de partenariat avec RFF portant sur l'étude et la réalisation d'une opération d'aménagement sur un terrain de 3,8 ha environ situé rue du Landy dans le secteur de la Plaine, près du stade France et du RER D. Cette opération, qui se réalise sous forme de lotissement, porte sur la réalisation d'environ 38.000 m<sup>2</sup> SHON : 330 logements (25.000 m<sup>2</sup> SHON environ) dont 25% environ de logements sociaux et 7.500 m<sup>2</sup> SHON de bureaux et un équipement privé (collège privé), des espaces publics de qualité (voies nouvelles, venelles,...) et des jardins familiaux

### Intérêts

- **Pour l'opérateur public**

Les fonciers ferroviaires sont aux PLU dans des zonages spécifiques, et donc pouvaient difficilement être mis sur le marché. Il fallait mener un travail assez long avec les collectivités pour faire évoluer les PLU. Le CPO est un outil fiable, léger et qui s'adapte à tout type de propriétaire. Ce projet a pris 3 ans (alors qu'en général, il faut 5-7 ans s'il faut passer par la reconstitution de ferroviaire).

L'intérêt est que c'est l'opérateur qui prend en charge (et le risque) des études. De plus, sur l'aspect financier RFF constate qu'en consultation « classique », il y a une surenchère des candidats qui reviennent ensuite pour faire baisser le prix. L'intérêt du CPO est que l'engagement se fait en transparence, une fois les études réalisées.

- **Pour la collectivité locale**

L'intérêt pour la collectivité est qu'elle a en face d'elle, des partenaires publics et privés soudés, qui ont un programme et des intérêts communs. Cela lui permet de discuter sur un programme de construction défini en partenariat et selon les objectifs communaux et un contrôle de la qualité architecturale du projet (via le PA et le PLU). Cela peut aussi lui permettre un financement et / ou une réalisation des équipements publics induits en cas de besoin par le biais d'un PUP. Au final, cela lui permet d'accélérer la production de logements sans rien lui coûter.

- **Pour l'opérateur privé**

Le CPO permet d'approcher des partenaires fonciers publics (ou privés). Cela permet d'aider un opérateur foncier qui n'a pas l'habitude de négocier avec la collectivité, notamment si on propose un PUP à la collectivité.

Certes, l'opérateur privé doit investir sur les études, mais il est sûr de la faisabilité économique de son projet.

### Les clés de réussite

La clé, c'est la transparence, sur les études, sur le bilan (problématique de pollution, de sols). Cela a permis d'être d'accord sur le diagnostic.

Cela a été possible aussi car la collectivité locale a joué le jeu, du fait d'un projet urbain de qualité.

### Pistes d'amélioration

La procédure CPO + PA pourrait être couplée :

- à un PUP (Projet Urbain Partenarial) permettant dans le cadre d'une convention entre l'opérateur et la Collectivité de prévoir un financement des équipements publics induits par l'opération d'aménagement.
- à une PIL (Procédure Intégrée pour le Logement : Ordonnance du 3/10/2013) permettant de fusionner les différentes étapes de procédures applicables en matière d'urbanisme et permettre en parallèle l'instruction des permis d'aménager et les permis de construire.

Sur le cas précis, le projet aurait pu gagner (1,5 an sur 7 ans de processus).

### **Présentation 3 : Jean Badaroux (Directeur SEM Territoire) / Eurorennes – Rennes (35) : ZAC à maîtrise foncière partielle (voir ppt et fiche d'expériences)**

#### Le projet (urbaniste FGP)

- Le territoire opérationnel : 1,8km de long, 58 ha de périmètre opérationnel mais très largement bâti.
- Les enjeux (voir ppt) : franchir la limite historique de la gare : au sud de la voie SNCF, on n'est plus dans Rennes), créer de la valeur au sud de la voie ferrée + un marché assez soutenu de tertiaires mas pas de marché tertiaire dans l'hypercentre
- Programme : 282 900 m<sup>2</sup> SDP au total : dont 116 000 m<sup>2</sup> de logements, 125 500 m<sup>2</sup> de bureaux, 17 700 m<sup>2</sup> de commerces, 12 000 m<sup>2</sup> d'équipements, 12 700 m<sup>2</sup> de services

#### Enjeux

- Articulation de secteurs d'initiative publique et de secteurs d'initiative privée. Le public fait vivre la ZAC. Et une majeure partie des opérations sont portées par le privé et ce ne sera pas acquis par l'aménageur.

#### PLUS, MOINS ET « PRÉREQUIS » RENNAIS

- + : Un projet qui se construit globalement, malgré une maîtrise foncière d'ensemble inaccessible,
- - : Une concurrence délicate entre projet sur foncier privé qui se déclenche « quand il est prêt » et projet d'initiative publique qui s'engage « quand l'aménageur est prêt »,....
- Pré-requis : il faut un marché soutenu (ou présumé tel) et une culture de l'autorité publique sur le projet urbain.

### **Présentation 4 : André Moine (ancien directeur de la SAEM Val de Seine aménagement) / Le Trapèze à Boulogne-Billancourt (92) : ZAC à maîtrise foncière partielle et macro-lots (voir ppt et fiche d'expériences)**

#### Enjeux et historique

- Le site des usines Renault est un site exceptionnel, très bien desservi et qui représente 1/10e du territoire communal.
- Renault souhaite vendre dans les années 90, mais la collectivité était réticente à acheter. Des opérateurs privés (Nexity, Vinci, Icade et Hines, regroupés au sein de DBS) étaient intéressés, mais du fait des ambitions architecturales et environnementales de la commune et des équipements publics rendus nécessaires, la ville voulait garder une maîtrise de l'opération et a donc choisi la ZAC.

#### Montage et outils

- 2003 : protocole Renault/Ville (aucune existence juridique d'un point de vue aménagement : accord conventionnel sur le montage, l'aspect financier, et le projet urbain).
- Création de la ZAC et création de la SAEM (volonté de la ville d'avoir une équipe dédiée).
- Plan de référence : plan simple qui s'inscrit dans le tissu urbain de Boulogne, avec des allées piétonnes majeures, des voies publiques, qui déterminent des ilots entièrement privés. 50 % d'espaces publics donc le reste est dense.
- 2004 : modification du PLU, dossier de réalisation de la ZAC, Convention publique d'aménagement avec la SAEM
- Convention entre Renault et DBS et lancement du premier concours + conventions de participations entre l'aménageur et DBS + convention tripartite de mise en œuvre pour déroulé le processus opérationnel et notamment la répartition du programme entre les macro-lots (car les conventions de participations sont uniquement financières).

#### Aspects financiers

La SAEM a acheté à l'euro symbolique à Renault les emprises publiques. Renault a vendu les macro-lots à un prix négocié. Le Parc est financé en partie par la ville (car il sert à d'autres que les usagers).

Le bilan de l'opération est donc nécessairement complété par une participation de la Ville (16 % du bilan). Celle-ci correspond aux coûts d'aménagement des ouvrages non nécessaires aux « résidents » de la ZAC ou à la quote-part de l'utilisation de ces équipements par des « non résidents de la ZAC »

### Intérêts des outils

La convention tripartite a permis la mixité et a aussi permis de transmettre toutes une série de prescriptions architecturales et environnementales (dont la gestion des eaux pluviales compliquée sur le secteur). Dans les faits, ces prescriptions ressemblent à un CCCT et comme la ville a demandé à Renault de l'annexer à ses ventes à DBS, cela lui donne une portée juridique !

La notion de macro-lots telle qu'elle a été mise en œuvre à Boulogne correspond à une manière de réfléchir sur un ensemble conséquent (ex : îlot A2 42000m<sup>2</sup> entièrement privé). Mais l'aménageur a accompagné les promoteurs privés jusqu'au bout. Les macro-lots sont ensuite indépendants et les bâtiments sont indépendants. Seuls le système d'assainissement et parfois un parking sont communs. Une AFUL par macro-lot, a été mise en place pour gérer l'espace central, l'assainissement et accessoirement le parking.

### Clés de réussite

- Montage faisable car un seul propriétaire
- Renault porte le foncier jusqu'au permis (hors acompte à la promesse de vente initiale)
- Partenariat soutenu et efficace entre tous les acteurs. Chacun a fait son métier, dans le sens objectif du terme. Cela n'aurait pas été aussi rapide dans un montage traditionnel.

### Limites et points de vigilance

- La hausse du marché ne profite qu'aux promoteurs, malgré une indexation du prix du foncier et de la participation (hors îlot V commercialisé « traditionnellement » et qui a été plus « rentable »). Ce type de montage ne résout donc pas la question de la captation de la valeur.
- Risque de dérives du coût d'aménagement : toutes les recettes sont connues et fixées contractuellement à l'avance, donc il faut faire attention aux coûts.

## **Présentation 5 : Willem Pauwels (directeur de la SEMMASSY) - ZAC Atlantis à Massy (92) : une expérience foncière innovante (voir ppt)**

### Enjeux et historique

Massy (43.000 habitants) est une polarité majeure du sud francilien. Elle est desservie par le RER B et le RER C (50.000 personnes/jour) et par la gare TGV (1,8 millions de personnes/an).

A proximité du pôle des gares, se situe un parc d'activités d'une centaine d'Ha, ceinturés par des infrastructures, dédiés exclusivement à de l'activité (Alcatel, La Poste, Sanofi) avec 12.000 emplois.

L'objectif du projet Massy Atlantis est de recomposer le tissu industriel en un tissu urbain de centre ville mixant logements, bureaux, commerces et équipements. Le programme du projet comprend la réalisation de 4 500 logements dont 20 % de logements sociaux, de 750 000 m<sup>2</sup> de SHON de bureaux et activités tertiaires, d'un centre des congrès et de commerces à proximité du pôle des gares, des équipements publics de proximité (écoles, crèches, etc.) et le réaménagement des voies existantes et la création de nouveaux espaces publics (voies, places, espaces verts).

S'il s'agit d'une volonté de la commune, les entreprises n'ont pas forcément de raisons de changer les choses, elles se portent bien et ne sont pas forcément vendeuses de leur foncier.

### Outils mobilisés

Comment faire ? Il n'était pas concevable de se rendre propriétaires de tous les terrains. La collectivité a donc opté pour un mode de fonctionnement « gagnant-gagnant » : créer de la valeur pour inciter à faire muter leur tènement, en densifiant le réseau de voies, en rendant constructible ce qui ne l'était pas, en changeant l'affectation et en permettant la densification.

- Le PLU

Un règlement à « deux vitesses » : maintien des règles de l'ancien POS pour les réhabilitations et extensions des constructions existantes et un zonage qui traduit les principes d'affectation des sols (zones logements / zones bureaux / zones mixtes) dans l'optique d'une mixité à l'îlot.

Pour permettre le « retour à l'îlot ouvert », plusieurs articles du PLU ont été mobilisés : des implantations à l'alignement (art.6), des cœurs d'îlots libérés (art. 9), des fronts urbains discontinus (art.11).

Enfin, la collectivité a utilisé des servitudes de prélocalisation des voies et espaces publics (article L.123-2 c du Code de l'Urbanisme), pour adapter le tracé des voies au calendrier de mutation des sites.

- La ZAC

La ville a choisi de créer trois nouvelles ZAC pour couvrir l'ensemble du secteur avec un régime de participation (L.311-4 du CU) pour financer les espaces publics et équipements et des cahiers des charges (conçus comme les CCCT L.311-6 du CU) qui déterminent la SHON affectée, les prescriptions architecturales et urbaines et les limites de prestations.

La SEM Massy est concessionnaire des 3 ZAC. Le choix de 3 ZAC s'explique par le souhait de minimiser les recours.

- la Charte de la Qualité Urbaine Durable

Il s'agit d'un document cadre approuvé par le Conseil municipal qui fixe des objectifs de qualité architecturale, urbaine et environnementale, pour les futures constructions et les espaces publics. Elle contient des dispositions variées (20 % de logements aidés, typologie de logements encadrée pour mieux répondre aux besoins (< 20 % T1 et T2 ; > 15 % T5), recherche de diversité architecturale : 1 architecte pour 80 logements, obligation d'un système de chauffage collectif) et un système de points pour juger de la performance environnementale.

### Clés de réussite

- Une maîtrise publique du projet d'ensemble
- Une organisation foncière qui facilite l'intervention directe des propriétaires qui restent à l'origine des mutations (sauf sur le cœur de l'opération)
- Un dispositif partenarial faisant intervenir une multiplicité d'acteurs : Ville, SEMMASSY, urbanistes-conseils, investisseurs, promoteurs, entreprises ...

### Intérêts et limites des outils utilisés

- Une fois les outils instaurés, il a fallu faire expliquer aux propriétaires qu'ils avaient un intérêt à le faire. Comme les participations dans la ZAC étaient « faibles », cela a été très incitatif. Sur les nouveaux espaces à urbaniser, ils revisitent les participations. Mais cela a eu un effet levier !
- Les limites du montage en ZAC à maîtrise foncière partielle sont liées au fait qu'il n'y a pas de maîtrise du calendrier de l'opération puisqu'il dépend des mutations. Par conséquent, en termes de chantier et d'espace public, ce sont des gestions un peu compliquées et en phase d'effervescence de réalisation des différents projets, il peut être difficile pour l'aménageur d'assurer un suivi efficace.
- Concernant les servitudes de pré-localisation, l'inconvénient est de défavoriser un peu le premier propriétaire qui a proposé un projet. En contrepartie, il est souhaitable de faire un travail avec l'ensemble des opérateurs et aussi de faire évoluer la constructibilité, parcelle par parcelle, pour permettre de dégager une « compensation » pour celui qui a la voirie sur son terrain.
- Le territoire doit être attractif pour être dans une position sereine (principe de l'aménagement « négocié »), mais aussi pour attirer les acteurs extérieurs.
- D'un point de vue économique, les 3 ZAC sont à peu près à l'équilibre : sur un montant de total des bilans de 157 millions, la collectivité ne met que 4 millions. Il y a donc un petit déficit, mais si le montant des participations avait été calculé à un niveau un peu plus élevé, ces bilans seraient à l'équilibre.
- Dans ce type de projet mixant activités et bureaux, il y a toujours un risque à éviter, celui du dérapage du programme au profit du bureau ; qui s'avère plus rentable d'un point de vue financier.

## SYNTHESE DES OUTILS MOBILISES

OUTILS	Le Landry – St Denis	Seguin-rives de Seine – Boulogne-Billancourt	Massy Atlantis - Massy	Bassin à flots - Bordeaux	Eurorennes - Rennes
CPO	x				
Permis d'aménagement	x				
ZAC		x	x		x
PLU			x	x	
Convention de participation L.311-4		x	x		x
Plan guide				x	
PAE				x	
Charte		x	x	x	
Macro-lots		x	x	x	x

## Synthèse des échanges

### Les « bonnes pratiques » et enseignements à développer

- Des outils conventionnels avant la mise en œuvre des outils juridiques traditionnels

Ainsi, certes le plan guide (comme à Bordeaux) n'a pas de valeur juridique (dans le sens où ce n'est pas un outil défini dans le code de l'urbanisme), mais il représente la volonté politique de faire le projet urbain. Ensuite, dans le cas de Bordeaux, il est traduit par le PLU (avec des servitudes si besoin) et la charte d'engagement (la première ligne de la charte dit que l'opérateur s'engage à suivre le projet urbain). C'est enfin et surtout, le cadre de la négociation entre les parties prenantes.

De même pour la convention entre Renault et la ville de Boulogne-Billancourt : aucune existence juridique, mais un accord sur le montage, le financement et sur le projet urbain. C'est le point de départ de l'opération : tout a été décidé et écrit. Cette convention et le plan de référence sont la base du projet et l'opération vit encore sur ces éléments.

- Le rôle de la maîtrise d'ouvrage

Les projets nécessitent une maîtrise d'ouvrage forte (qu'elle soit publique ou privée) et des compétences. Il faut penser « démarche d'intelligence collective » plus que « bras de fer » opposant public et privé.

- Le CPO (contrat de partenariat opérateur) est une bonne pratique, pas un outil juridique, qui permet la réalisation « rapide » d'une opération d'aménagement. C'est un outil très ouvert, très light et qui permet d'avancer vite (voir plus vite encore avec quelques améliorations (cf améliorations proposées).
- Une des clés pour la coproduction public-privé, est la présence d'un marché dynamique et la présence d'acteurs prêts à jouer le jeu. (Quand on sera en secteur détendu (séance 4), les choses ne seront pas forcément transposables....)
- Le macro-lot comme outil de coproduction public privé de la ville - Aspects juridiques (voir fiche SCET – Laurent Le Corre)

Le macro-lot est un îlot-lot formé de plusieurs entités associant plusieurs maîtres d'ouvrages dont l'un est généralement leader, avec un ou plusieurs architectes dont l'un est coordinateur. Généralement, un aménageur cède un tènement foncier à un ou plusieurs opérateurs en vue de la réalisation de plusieurs programmes, réalisés par plusieurs MOA ; tous les bâtiments étant liés les uns aux autres via la création d'un méga-bâtiment ou d'une mégastructure. Cette définition, vue par un juriste, peut être nuancée car on a vu que le macro-lot peut ne pas être cédé par l'aménageur, mais par le propriétaire (comme Boulogne) et qu'il n'y a pas forcément un méga bâtiment mais des bâtiments au final indépendants.

Les questions juridiques pour les macro-lots concernent : les relations contractuelles entre l'aménageur et le(s) réalisateur(s) du macro-lot, le régime des divisions foncières, l'organisation de la pluralité de maîtrise d'ouvrage, l'articulation avec les procédures connexes et enfin la gestion future.

**Pour aller plus loin : voir la fiche et le ppt de la SCET**

## Les points de blocage et difficultés récurrentes

- Le premier obstacle, c'est une difficulté à vouloir innover. Les partenariats sont bons et on a une liberté contractuelle. Les bonnes pratiques précèdent la question du droit même s'il ne faut pas le négliger.
- Une concurrence délicate entre projet sur foncier privé qui se déclenche « quand il est prêt » et projet d'initiative publique qui s'engage « quand l'aménageur (ou la collectivité) est prêt »,.... Risque de phénomène de concurrence. Plus globalement, on note une difficulté de concordance des plannings qui impacte le financement et la réalisation des équipements publics.
- Le travail via des macro-lots n'est pas sans poser problème, que ce soit au niveau de la division initiale, les divisions sub-séquentes mais aussi pour les permis de construire (transfert partiel de permis, permis conjoint, plusieurs permis avec un « permis-chapeau »...). Il faut aussi prendre en compte la gestion future : rétrocession à la collectivité ? Union syndicale des différentes copropriété ? ASL ou AFUL (mais quelle évolution à long terme?). Enfin, ce type de projet peut entraîner un fonctionnement autarcique : comment assurer la perméabilité ? Créer un réseau de servitudes conventionnelles (fond dominant : les voies publiques aux alentours / fond servant : les voies internes appropriées par les ASL) ? Mais comment faire face à la liberté contractuelle ? (refus de l'ASL de consentir la servitude).

## Les pistes d'améliorations et propositions d'évolution

Durant la séance, les participants ont proposé plusieurs pistes d'évolutions réglementaires par les différents acteurs. Elles n'ont pas forcément fait l'objet de débats lors de cette première session, mais seront discutées en début de deuxième séance..

- Concernant la procédure de lotissement, sur la garantie d'achèvement

La mise en œuvre et l'efficacité de cette procédure pourrait être optimisée par une modification réglementaire en complétant l'Article **R 442-18 / alinéa c du code de l'urbanisme** par la disposition suivante :

*« Dès la délivrance du permis d'aménager, la mise en œuvre des permis de construire est autorisée sous les deux conditions suivantes et cumulatives : le titulaire du permis d'aménager a obtenu une garantie financière d'achèvement des travaux de desserte des lots et le permis de construire concerne un immeuble sous maîtrise d'ouvrage professionnelle, publique ou privée. »*

L'AFTRP propose de son côté, dans le cas des macro-lots réalisés en ZAC, d'aller plus loin et de supprimer la garantie financière d'achèvement de travaux (sauf si l'aménageur a du en fournir une dans le cadre de la concession d'aménagement). Elle propose aussi dans ce cas la possibilité de recourir à des promesses synallagmatiques de vente, le déplafonnement et la disponibilité de l'acompte.

- Concernant la procédure de lotissement, sur l'application des règles

Afin de faciliter les divisions foncières dans les macro-lots, il conviendrait d'introduire de la souplesse dans l'application des règles d'urbanisme pour les lotissements : à l'échelle des macro lots ou des lots ? Plus globalement, dans le cas des macro-lots, certains proposent d'assouplir le régime des divisions foncières (afin d'éviter les permis d'aménager modificatifs).

- Concernant le PUP

Du point de vue des opérateurs, le régime du PUP pourrait être amélioré en permettant à l'opérateur d'être lui-même maître d'ouvrage des équipements publics de superstructure à réaliser sur le terrain, sur la base d'un descriptif des équipements précisés dans le contrat de PUP, et sous réserve que ledit équipement soit induit exclusivement par l'arrivée des nouveaux habitants. Cette proposition soulève la question de l'application du code des marchés publics.

- Concernant les divisions primaires

Le recours à la division primaire est une option pour les macro-lots. Mais le régime juridique du procédé pourrait être amélioré.

## Les questions/pistes de travail (et autres exemples) à creuser

Comment avoir un aménageur de second rang ?

A la fin de la session, Anne Bloch-Lainé – juriste AFTRP est venue exposer une proposition et des questionnements sur la création éventuelle d'un statut d'aménageur de second rang (voir ppt), notamment à

cause de problèmes techniques d'imbrication de travaux entre promoteurs et aménageurs.

Dans le cadre d'opérations d'aménagement réalisées en ZAC, sont passés en revue les outils juridiques permettant un partenariat de l'aménageur avec un autre opérateur, «aménageur de second rang », à qui serait confiée la réalisation d'un « macro-lot » ?

- Dans le cas d'une ZAC dont l'initiative est prise par un établissement public d'aménagement (EPA), on peut envisager une concession partielle de l'opération après mise en concurrence (article L 300-4 du code de l'urbanisme).
- Dans les autres cas de ZAC en concession d'aménagement pourrait être propose :
  - **soit en amont**, une réponse conjointe à la consultation d'aménageur en groupement momentané d'entreprises ou par la constitution d'une filiale,
  - **soit, après l'attribution de la concession**, l'option de la cession partielle de la concession ; cette option entraînant une fragilité juridique.
- Reste le macro-lot réalisé dans le cadre d'un permis d'aménager, comme l'a proposé Laurent Le Corre (SCET).

Les autres questions abordées, concernant cette proposition, sont :

1. des questions liées au permis d'aménager avec la proposition d'étendre le bénéfice de l'exonération d'impôt sur les sociétés prévues par l'article 207 du CGI à tous les « aménageurs de second rang », quelque soit leur statut.
2. Des interrogations sur les contreparties à mettre en œuvre : mise en concurrence de l'attribution du macro-lot? Signature d'une convention tripartite avec l'aménageur de la ZAC et la collectivité ou l'EPCI concédant, définissant le cas échéant des prescriptions urbaines ou architecturales pour le lotissement (règlement du lotissement), un calendrier de réalisation des travaux, un contrôle de l'aménageur de la ZAC sur la réalisation des travaux du lotissement, des pénalités en cas mauvaise exécution des travaux d'équipements, avec la possibilité pour l'aménageur de se substituer au lotisseur défaillant.
3. L'existence d'un risque de requalification sur la cession partielle de la concession d'aménagement.
4. L'impossibilité pour l'aménageur de second rang d'acquérir par expropriation ou préemption.
5. L'absence de partage définitif du risque entre le concessionnaire et l'aménageur de second rang (le concessionnaire devra être garant vis-à-vis du concédant de la réalisation des équipements du lotissement). De plus, on peut légitimement poser la question des éventuelles garanties complémentaires pour les acquéreurs de lots.

Ces propositions ont amené des réactions dans la salle notamment sur l'intérêt de ce type de partenariat ? Pourquoi superposer 2 aménageurs entre le propriétaire foncier et le promoteur alors qu'on veut aller plus vite et réduire la chaîne des intervenants ? Pourquoi rajouter une couche ? L'intérêt du partenariat existe surtout quand on a deux acteurs qui font des choses différentes. Pour d'autres, il s'agit d'une réponse intéressante au fait que les acteurs (notamment aménageurs) ont aussi leurs limites en terme de moyens financiers. La logique du macro-lot, c'est de dire qu'il y a une opération sur laquelle quelqu'un prend le relais peut permettre de combler les limites des uns et des autres, même si potentiellement tout pourrait être fait par le même. On peut aussi le voir comme un moyen de « limiter » la concurrence (macro-lots de compensation pour l'aménageur non retenu à l'issue de la mise en concurrence). Cela peut permettre aussi de palier les éventuels problèmes de coordination entre promoteurs au sein du macro-lot.

Tout ces points n'ont pu être suffisamment débattus en séance et mériteraient d'être approfondis au début de la séance suivante.

## POUR RAPPEL

Tous les supports présentés lors de la séance sont disponibles sur Alfresco à l'adresse suivante :

[https://travail-collaboratif.developpement-durable.gouv.fr/share/page/site/DgalnAmnageursEnLigne/documentlibrary#filter=path%2FDocuments%2520GT%2520FGT%2520%2520Montages%2520contractuels%2F12%2520mai%25202015\]&page=1](https://travail-collaboratif.developpement-durable.gouv.fr/share/page/site/DgalnAmnageursEnLigne/documentlibrary#filter=path%2FDocuments%2520GT%2520FGT%2520%2520Montages%2520contractuels%2F12%2520mai%25202015]&page=1)

La prochaine séance aura lieu le 30 juin 2015.

GT2

## Evolution des montages contractuels en aménagement

30 juin  
2015

### Analyse des outils existants AFU, permis d'aménager, ZAC

L'AFU, outil de co-production public-privé ?  
AFU des Charmes du Petit Bois à Perrigny-Les-Dijon  
Mme Kerger, BAFU

Permis d'aménager privé sur terrain public,  
Les Portes de Lys, Lys-les-Lannoy  
Pierre Vieillhescaze, Aménagement Nacarat

Atelier A : la ZAC, quand et comment ?  
Animé par Jean Badaroux, SEM Territoire

Atelier B : Permis d'aménager et AFU  
Animé par Nicolas Gravit, Eiffage aménagement

Atelier C : Les outils contractuels hors procédure  
Animé par Laurent Le Corre, SCET

## GT 2 : Séance 2 – 30/0615

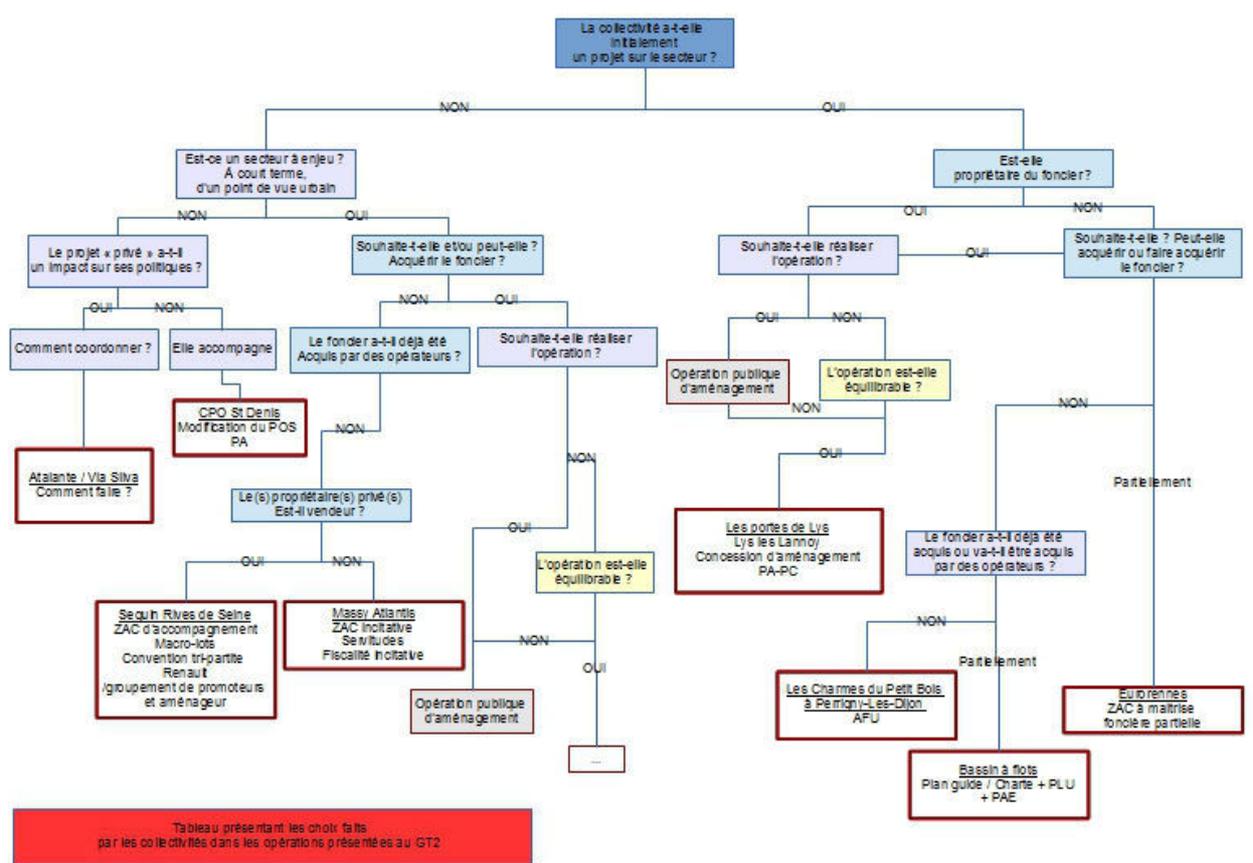
### Rappel de la problématique de la séance et du programme

La première séance de ce groupe de travail avait pour objectif d'interroger la co-production public-privé et les modalités de sa mise en oeuvre dans différents cas, notamment par la présentation des outils utilisés par le secteur privé et de différents cas de ZAC à maîtrise foncière partielle et de macro-lots.

Après cette première séance riche de présentations, il était proposé en séance 2 de débattre et d'approfondir en sous-groupe, les différentes propositions faites lors de la première séance. Afin d'enrichir la gamme des outils utilisés et des contextes de mise en oeuvre, deux expériences ont été présentées en début de séance, avant le travail collectif.

### Introduction : Jean Badaroux (SEM Territoire) / Nicolas Gravit (Eiffage Aménagement)

Lors de la dernière session, plusieurs opérations ont été présentées. Un logigramme permettant de faire la synthèse de ces opérations a été proposé et complété avec les opérations présentées lors de la deuxième session. Ce logigramme ne cherche pas à indiquer « la » procédure à choisir. Il s'agit davantage d'une tentative de rendre compte du foisonnement des chemins possibles pour réaliser une opération d'aménagement avec quelques questions clés pour orienter la collectivité (le logigramme est disponible en pdf sur le site Alfresco).



Synthèse des opérations présentées

## Résumé des présentations

### **Présentation 1 : L'AFU<sup>1</sup>, outil de co-production public-privé ? - Intervention sur l'AFU des Charmes du Petit Bois à Perrigny-Les-Dijon par Mme KERGER (BAFU) – voir powerpoint**

Contexte : Perrigny-les-Dijon est une commune de 1500 habitants, située à 6km de Dijon, avec un accès facile à l'autoroute et à la rocade. Elle appartient à la seconde couronne du pôle métropolitain.

Présentation de l'opération : Le terrain concerne un parcellaire très morcelé de 28 Ha avec 95 propriétaires. La réflexion entre la commune et les propriétaires a commencé en 2007, en lien avec des problématiques d'effectifs scolaires et de renouvellement de population. La particularité de ce terrain était qu'une famille de propriétaires voulait travailler seule (15Ha) ce qui inquiétait la mairie (forte problématique hydraulique à gérer et des enjeux de circulation). Qui plus est la commune souhaitait aussi mettre une réserve pour un équipement sportif. La mairie est venue chercher le BAFU (Bureau d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme, cabinet situé à Dijon) pour l'aider à convaincre l'ensemble des propriétaires de travailler ensemble. La collectivité avait aussi mis une OAP dans le PLU qui a été adaptée avec le projet.

#### Chiffres-clés :

- Révision du PLU engagée en 2007, PLU arrêté en 2010 et modification simplifiée du PLU (2012)
- Dépôt du dossier de création en 2008 et arrêté de création 2009.
- Dossier de remembrement en 2010. Arrêté en 2012
- 11 tranches sur 10 à 15 ans de commercialisation, 790 logements, 45 logements/Ha
- Budget de 20 millions euros de travaux en plusieurs tranches

#### Méthodologie mise en place par le BAFU :

- rencontre individuelle avec chaque propriétaire
- groupe de travail avec les propriétaires et la municipalité autour du plan de composition, de bilan prévisionnel avec métrés, des modalités de paiement et de la convention entre la commune et l'AFUA.

Le BAFU prend le risque, davantage comme un aménageur que comme un urbaniste. En effet, elle sera payée in fine par l'AFUA, si cette dernière aboutit.

#### Intérêt de l'AFU

- Il s'agit d'une opération d'utilité publique qui permet de maîtriser l'urbanisation en s'affranchissant totalement du parcellaire d'origine.
- Elle garantit l'équité entre les propriétaires et la valorisation de leur patrimoine : dans le cas de Périgny, la perte foncière (pour réaliser les voiries et l'espace de sports et loisirs) est de 39%, mais la valorisation pour les propriétaires est de 68€ par m<sup>2</sup> d'apport.
- Pour les propriétaires, il convient de noter la neutralité fiscale (si vous avez votre terrain depuis 15 ans, le nouveau terrain sera comme si vous l'aviez depuis 15 ans) avec un coût du remembrement réduit et la possibilité de conserver du terrain (par exemple pour donner à un enfant)
- Il n'y a pas d'intervention foncière directe, pas d'investissement et pas de risque pour la commune mais elle participe et contrôle l'opération : en tant que propriétaire souvent, par la convention avec l'AFUA (document contractuel non réglementaire) et via les permis et le PLU.
- Il s'agit d'une vraie procédure de démocratie participative et une possibilité de travailler avec les riverains sans passer par l'expropriation.

#### Limites et point de vigilance

- L'AFU autorisée est un établissement public, avec par conséquent une comptabilité publique qui nécessite des compétences dans le domaine.
- En terme de fiscalité foncière, l'augmentation des impôts fonciers est lié à l'acte de remembrement en ne tenant pas compte de l'échelonnement temporel de l'opération, ce qui peut pénaliser certains propriétaires.
- Parmi les obstacles, on peut noter l'indivision mais aussi le temps nécessaire pour convaincre tous les propriétaires.

#### Conditions de réussite :

- l'équité entre propriétaires et une grande transparence sur les aspects financiers
- la neutralité fiscale à maintenir et la remise d'immeubles considérée comme un paiement et non comme une cession. Le BAFU propose une convention de remise d'immeuble, signée par tous les propriétaires.
- Dans le cas de l'AFUA, il n'y a pas de cautionnement des travaux de finition. Le BAFU souhaiterait qu'il en soit de même pour l'AFU libre.

---

1 AFU : Association Foncière Urbaine – Code de l'urbanisme articles L322

## DEBAT

Au-delà de la question du rôle du BAFU (urbaniste ou « aménageur » ?), le débat a été l'occasion d'interroger l'intérêt de l'AFU par rapport à la ZAC. Pour certains, si on était dans un secteur tendu, les propriétaires auraient pu vendre directement à des promoteurs ou aménageurs. Pour autant, le nombre important de propriétaires (95) et le souhait de la commune de ne pas aller jusqu'à l'expropriation, militent plutôt pour l'AFU qui permet une co-production public-privé, au niveau des propriétaires puis des opérateurs (notamment les bailleurs sociaux) au fur et à mesure qu'ils intègrent l'AFU.

Pour mémoire, l'AFU peut aussi être mise en oeuvre en zone bâtie (exemple de la Cluzat et de Bayonne) et le ministère prépare actuellement un guide sur l'AFUP (AFU de projet, mise en place par la loi ALUR).

## **Présentation 2 : Les Portes de Lys - Lys-les-Lannoy (59) : Permis d'Aménager privé sur terrain public - Intervention de Pierre Vieillhescaze – Directeur de l'Aménagement Nacarat – voir powerpoint**

Présentation de l'opération : Le projet est situé sur une friche industrielle (site SIE) sur la commune de Lys-les-Lannoy (Métropole européenne de Lille). Le foncier de ce projet était maîtrisé par la Métropole lilloise qui souhaitait développer un quartier mixte avec de l'emploi, des lieux de vie et des logements. La collectivité a lancé en 2008 un appel à aménageurs/promoteurs. Nacarat (promoteur régional) a remporté le dossier avec un projet composé de trois trames : une trame industrielle, une trame tertiaire commerces avec un parking et une trame logements avec une ERP.

Modalités contractuelles : La Ville de Lys-les-Lannoy, Lille Métropole Communauté Urbaine et la société Nacarat ont convenu d'un Cahier des charges du programme de construction (CCPC) qui est annexé à l'acte de cession (effective en 2010). Ce CCPC contient :

- les engagements de l'aménageur : notamment en terme de m<sup>2</sup> à réaliser en fonction des différentes fonction envisagées et d'objectifs environnementaux.
- Un cahier des Prestations d'Equipements Publics réalisés par les collectivités : il précise les équipements publics inclus dans le périmètre du projet que les collectivités prennent à leur charge : assainissement, espaces verts, éclairage public, mobilier urbain.
- Un planning opérationnel : nécessaire pour bien planifier les travaux des collectivités et les travaux de l'aménageur privé.

Un comité de pilotage composé d'élus de LMCU, des villes de Lannoy et de Lys-les-Lannoy et de Nacarat a été constitué afin de suivre l'opération jusqu'à son achèvement.

### Difficultés et points de vigilance :

- Aujourd'hui, la première tranche d'activités a du mal à sortir. La trame centrale tertiaire n'a jamais trouvé preneurs (malgré un travail partenarial avec la SEM Ville renouvelée). L'équipement est réalisé. Les logements sont réalisés à 50 % (livrés depuis 6 mois, il reste encore 5 appartements à vendre sur 50) et aucune cellule commerciale n'est vendue. Ce projet à 1,8 millions d'euros a aujourd'hui surtout eu des dépenses (1 million d'euros).
- Pourquoi la collectivité rigidifie autant le PLU alors que l'aménagement pourrait se faire de manière négociée via les services techniques ? L'opérateur est face à une collectivité qui a un terrain, des ambitions, des objectifs, des moyens de gouvernance et un budget d'accompagnement (notamment pour la dépollution réalisée à sa charge). Par contre, sous l'apparence d'un cadre souple de contrat, se superpose le PLU (très directif) et la nécessité d'un permis d'aménager puis de permis de construire. Ainsi chaque modification engendre 2-3 ans de procédure à partir du moment où les parties sont d'accord. Ainsi, une dizaine de permis et permis modificatif ont déjà été déposés sur ce site.

### Conditions de réussite :

- L'idée du contrat était très bonne et la commune est capable de gérer sa partie du contrat. Par contre, le PLU est trop directif. Ne pourrait-on pas revenir à des PLU qui se concentrent sur leur objet : la ville a un projet mixte, que le PLU se limite à cela sans donner trop de détails qui empêchent toute évolutivité et que la collectivité ensuite gère les détails via le contrat ?
- De même, concernant les procédures, Nacarat propose d'instruire PC et PA simultanément car les deux sont liés. Dans les faits, c'est déjà possible, mais les communes sont souvent réticentes alors que cela permettrait de gagner 6 mois, et dans un contexte changeant, chaque semestre gagné est important.

Après quelques débats sur le choix entre vente directe du foncier et procédure de ZAC, il ressort qu'il s'agit, au-delà de la question de la procédure qui n'aurait pas changé grand chose, avant tout d'une erreur partagée d'appréciation sur le fait qu'on ne met pas de la rigidité dans un contexte aussi incertain et avec un projet mixte et complexe.

Certains participants pointent aussi la tendance actuelle d'une évolution des PLU trop détaillés mais pas/peu opérationnels. La complexité serait souvent réintroduite « par habitude » par les collectivités cherchant pour autant à développer un urbanisme négocié contractuellement. Il s'agit clairement d'une limite des OAP « vertueuses » et trop précises qui ne tiennent pas assez compte de la réalité du marché et qui imposent des partis d'aménagement structurants sans prendre en compte les données essentielles (topographie, pollution, géotechnique, marché local...). Ainsi l'OAP devient bien souvent plus une contrainte desservant / ralentissant le projet plutôt que l'inverse.

## Travail en sous-groupes

Trois sous-groupes ont travaillé simultanément : un sur la ZAC, un sur le permis d'aménager et l'AFU et le dernier sur les outils contractuels hors procédure.

Il s'agissait pour chaque sous-groupe d'aborder les outils et procédures sous trois aspects : possibilités d'intervention en amont des opérateurs privés, proposition d'amélioration de la procédure et modalités d'hybridation entre toutes les procédures et outils. Il s'agissait aussi d'examiner les propositions d'évolutions réglementaires proposées en séance 1, notamment pour la ZAC, les aménageurs de second rang et le permis d'aménagement.

### Sous-groupe 1 : la ZAC (animateur : Jean Badaroux - SEM Territoire)

#### Éléments de consensus

Les ZAC sont plutôt adaptées aux grandes opérations. Leurs grandes vertus sont la souplesse et la possibilité de péréquation. Certes la procédure est relativement longue. Pour certains, on peut même se demander si elle n'est pas trop longue<sup>2</sup> et si le contexte ne risque pas d'avoir changé au moment où on termine les études. Selon les aménageurs présents dans le sous-groupe, les études durent effectivement 1 à 2 ans, mais cela reste nécessaire pour caler le projet et pour apprécier sa marge d'évolution. Il reste aussi de la souplesse par rapport au programme prévisionnel (les acteurs se donnent généralement une marge de 15%, considérant que cela ne remet pas en cause l'économie générale du projet).

Quand utiliser la ZAC ? Quand c'est complexe en terme de programme, d'acteurs, de divisions... En effet, le permis d'aménager peut être tout aussi long sur des opérations complexes et il est plus rigide avec davantage d'inconvénients en terme de commercialisation par rapport à la ZAC.

Par contre, l'exemple présenté par Nacarat a montré qu'il convient de veiller à ce que le dispositif de mise en œuvre ne vienne pas rigidifier le système (notamment au travers du PLU). Ce sont des opérations au long cours, plutôt complexes. Or, les collectivités ont parfois tendance à confondre ambition à terme d'un quartier et objectif donné, dans un temps donné à un opérateur. On voudrait à toute force faire cadrer la possibilité ouverte par le document d'urbanisme et ce qu'on confie au contrat (concession d'aménagement).

Pour autant, le modèle semble aujourd'hui trouver ses limites et il faudrait faciliter une co-production entre privé et public. En effet, si la ZAC est plutôt adaptée pour mener de grandes opérations où les opérateurs trouvent des limites à agir seuls, on voit de plus en plus émerger le cas de la ZAC à maîtrise foncière partielle où il faut encadrer la réalisation d'une partie de l'opération par d'autres acteurs que l'aménageur. Sur ce type de ZAC, il peut être parfois difficile de gérer la temporalité et les participations des constructeurs.

Vient ensuite la question des sous-secteurs d'aménagement. L'idée d'aménageur de second rang repose sur le constat que l'opération portée par un opérateur unique jusqu'au bout et dans chaque lot est un modèle qui rencontre un certain nombre d'exceptions et de limites. En effet, dans les grandes opérations, l'aménageur « de premier rang » a déjà beaucoup à faire et l'idée d'un aménageur de « second rang » permettrait, peut-être, à la fois d'apporter de la diversité dans les opérations, mais aussi d'éviter de surcharger l'aménageur de « premier rang » dans les détails de chaque lot. De plus, si on veut qu'un opérateur privé s'engage sur une grosse ZAC, il faut des sous-secteurs où les choses vont vite en étant conformes sur les objectifs généraux. Il n'est pas concevable pour un opérateur privé d'immobiliser des fonds propres sur de longues périodes. Qui plus est, tout facteur d'incertitudes a un coût au final pour l'acquéreur. Ainsi sur une ZAC très longue, il y a une place pour les opérateurs privés, articulés avec l'opérateur public.

---

<sup>2</sup> L'animateur rappelle que sur Rennes, il faut compter en moyenne 5 ans entre le lancement de l'opération et la première grue.

Pour autant, ce principe a quelques limites juridiques aujourd'hui, notamment du fait que la possibilité de diviser, qui, détenue au niveau de la ZAC, n'est pas transférable à l'opérateur de second rang qui doit donc déposer un permis d'aménager avec toutes les contraintes associées (notamment concernant la garantie d'achèvement).

Or l'enjeu aujourd'hui pour tous est de partager le risque et démultiplier la capacité d'actions. Quid du groupement d'aménageurs par rapport à l'aménageur de second rang ? La question principale est celle du partage de risque. Par exemple, l'AFTRP et l'EPA Plaine de France ont essayé une répartition 20-80 du risque avec co-signature du traité. Il s'agit d'une convention de groupement qui explique qui a la personnalité juridique, qui emprunte, qui garantit, qui fait quoi... Il y a aussi la possibilité de la création de la société ad hoc comme a pu le faire Nexity et Nacarat. Mais dans les faits, ce sont soit des rapprochements entre aménageurs privés, soit entre aménageurs publics et cela ne résout pas la question de la coproduction public-privé.

#### Pour conclure

Sur les temps longs et les opérations complexes, au-delà de l'outil, l'important est le pilotage de la modification, en travaillant sur la manière de faire évoluer le projet. Ainsi la performance de l'outil est avant tout la performance de la gouvernance que l'on met en place. Plus c'est rigide, moins cela fonctionne. (Ex : Bordeaux des Bassin à Flots : La collectivité avait un dispositif de gouvernance avec assez peu d'outils contractuels (charte + contrat) mais une gouvernance très forte qui cadrerait les choses. Et cela a très bien fonctionné). Ainsi que ce soit au niveau des marges du bilan, du contrat, du PEP, le groupe souhaite attirer l'attention sur le fait de ne pas remettre de la rigidité (qui traduit peut être une méfiance de la collectivité alors que la ZAC reste toujours une opération publique).

Concernant l'aménageur de second-rang, ce type de dispositif mérite d'être étudié car il y a un partage des charges et on permet au privé d'avoir une taille attractive mais opérationnelle. Cela permet la péréquation, la mutualisation, l'innovation et du pré-financement (par la répartition de la levée de la dette).

## **Sous-groupe 2 : Permis d'aménager et AFU (animateur : Nicolas Gravit - Eiffage aménagement)**

### L'AFU, outil de co-production public/privé ?

Le sous-groupe a permis de préciser quelques points généraux sur les AFU : différence entre AFU autorisées (AFUA) et AFU libre (AFUL), engagement des propriétaires, financement de l'AFU, procédures, ... Les participants se sont accordés sur l'intérêt pédagogique d'impliquer les propriétaires pour leur montrer la réalité des coûts d'aménagement.

Pour autant, il y a eu aussi des questionnements sur la convergence des intérêts publics (portés par la commune) et privés (portés par les propriétaires). Au-delà des intérêts financiers, il a aussi été rappelé l'intérêt particulier des « jardiniers des fonds de parcelles », qui bien souvent restent aussi des riverains à l'issue de l'AFU et qui ont un intérêt à la qualité du projet à ce titre.

Le groupe a aussi eu des discussions sur les modalités de financement des équipements publics, notamment pour des opérations en plusieurs tranches avec des échanges sur la comparaison/association AFU et TA majorée ou PUP. Il y a aussi une question sur la participation des propriétaires qui ont des lots qui jouxtent un périmètre du projet sans être dedans et qui vont profiter des équipements publics réalisés sans les payer. Les solutions existent : périmètre de PUP élargi ou Taxe d'aménagement majorée. Certains interrogent l'intérêt d'inventer une autre convention de reversement.

### Comparaison ZAC/AFU

Si l'AFU est apparue comme un outil intéressant, certains participants sont revenus sur les avantages de la ZAC, notamment du fait de la péréquation des charges et de l'intervention d'un professionnel qui porte le projet. Il est aussi apparu qu'il pouvait y avoir un intérêt accessoire pour certains propriétaires à demander la DUP pour des raisons fiscales (même si celle-ci n'est pas obligatoire). Pour autant, les participants font le constat de l'effet psychologique du nom de « ZAC » pour bon nombre de maires et d'habitants, qui l'associe à des situations brutales, difficiles à gérer (expropriation), longues et fastidieuses alors que la procédure peut être très souple à mettre en œuvre et présente dans bien des cas un grand intérêt. D'où la proposition de changer le nom de la procédure, par exemple en « ZPU » : zone de projet urbain.

Pour les participants, la complexité d'une ZAC ne serait pas tant liée à la passation d'une concession et au dossier de création qu'à toutes les procédures annexes liées à la complexité administrative mais aussi au contexte local (renouvellement urbain, dépollution, ...), avec un constat antagoniste d'un sentiment d'une complexification des processus quelques soient les chantiers de simplification mis en œuvre.

### Comparaison ZAC/PA, macro-lots et subdivisions de lots

Le permis d'aménager est-il vraiment plus rapide qu'une ZAC ?

Pas forcément apparemment. De plus, la ZAC a l'avantage d'offrir une procédure plus sécurisante et un accompagnement technique et financier plus structuré. Par contre, les participants ont attiré l'attention sur le risque lié à une évolution du cahier des charges d'une ZAC en cours de procédure, en étant vigilant sur le maintien de l'équité et le risque de contentieux associé.

Concernant les subdivisions, les textes réglementaires sont perçus comme complexes, sauf dans le cas de la ZAC où il existe une vraie souplesse. Les macro-lots ne semblent intéressants que pour des opérations d'une certaine taille. Il convient par contre de les associer ensuite avec un permis d'aménager ou un permis de construire valant division. Par contre, la modification du nombre d'îlots dans un permis d'aménager est complexe si elle n'a été pensée en amont, avec bien souvent, l'obligation de passer en permis d'aménager modificatif. Contrairement à la ZAC, le lotissement n'est pas conçu pour être souple. D'où une proposition faite par les participants d'assouplissement de la procédure de subdivision de lots en permis d'aménager car cela est aujourd'hui plus compliqué compte tenu du besoin de concertation avec l'ensemble des colotis. Il est ainsi proposé qu'en lotissement, une assemblée générale puisse acter la subdivision avec un silence des absents valant accord. Par contre, il demeure un risque de contentieux si cela est intégré dans le règlement du lotissement (cf. code civil) et cela pourrait être plus compliqué s'il existe une convention de PUP. L'un des moyens de l'éviter serait de le contractualiser sous forme d'un contrat, indépendant du code de l'urbanisme.

### Pour conclure

On constate un assouplissement des procédures opérationnelles depuis plusieurs années avec l'introduction de pratiques de plus en plus contractuelles et un assouplissement de la procédure du permis d'aménager avec la réforme de l'ADS permettant d'accélérer l'instruction. Quelques pistes ont été identifiées pour aller plus loin aujourd'hui (voir en fin de compte-rendu).

## **Sous-groupe 3 : Les outils contractuels hors procédure (animateur : Laurent Le Corre – SCET)**

Le sous-groupe a commencé par dresser un état des lieux des contrats existants et utilisés en matière d'aménagement : ceux de maître d'ouvrage, de foncier, de financement et de faisabilité opérationnelle.

Ce qui fait consensus, c'est qu'il faut sortir d'un processus trop séquentiel : on pourrait concevoir l'aménagement sous la forme d'un groupement complet (promoteurs, propriétaires...) qui fasse une proposition de projet. Il y a énormément de montages contractuels, tous légaux, qui sont suffisants pour le faire. Il faut juste savoir les utiliser.

### Concernant les contrats de maîtrise d'ouvrage d'initiative publique

- La concession d'aménagement est un outil propre au droit d'aménagement dont l'intérêt semble indéniable.
- Le PPP<sup>3</sup> est un outil de la commande publique qui peut être utilisé pour faire de l'aménagement.
- Pour réaliser du logement, plusieurs contrats et modalités d'attributions sont possibles : dialogue compétitif, marché sous performance, marché conception/réalisation. Par contre, sont-ils adaptables à l'aménagement ?
- À part le PUP et la concession d'aménagement, Bordeaux métropole rappelle qu'il y a aussi la cession avec charge. L'exemple présenté par Nacarat montre que lorsque la collectivité choisit d'utiliser l'outil contractuel, elle ne doit pas bloquer le privé par le biais des autres outils (ex le PLU).

Sur la question du contrat, il n'y a apparemment pas de problème quand il s'agit de contractualiser sur les études, mais cela devient plus compliqué quand il s'agit d'entrer dans le concret, notamment par l'achat de foncier ou la réalisation de travaux. Pour autant, il ne faut pas seulement penser le projet mais surtout le réaliser après.

### Concernant le foncier

Il y a un consensus sur le fait que la question foncière est au cœur des préoccupations de l'aménagement. En zone tendue, le foncier commence à augmenter dès que les études commencent. Donc en l'absence de ZAD (on peut d'ailleurs se demander pourquoi les communes n'utilisent pas davantage cet outil), il faudrait

une répartition partagée de la plus-value foncière et trouver les moyens de contractualiser très en amont.

Un problème se pose sur la réestimation des domaines à la fin de l'opération d'aménagement (le prix est souvent beaucoup plus élevé que ce que l'opération peut supporter). Il faudrait pouvoir gérer du début à la fin le prix du foncier (pour que ceux qui ne font rien et attendent sans prendre de risques ne soient pas gagnants).

Plusieurs pistes ont été ébauchées :

- 1er piste : selon l'estimation de France Domaine, un terrain ne vaut que ce qu'on peut y faire dessus : il faut donc faire l'évaluation par un bilan de construction.
- 2e piste : les EPF/EPFL qui sont de très outils fonciers très efficaces.
- 3e piste : réformer la ZAD : il s'agit d'une procédure trop lourde et il faut que le foncier bouge pour que la ZAD soit utile.

#### Concernant les contrats d'initiative privée

Généralement, on part du principe que le contrat est issu de la commande publique mais cette analyse n'est plus d'actualité : on est plutôt dans l'initiative collective et non pas plus forcément publique. La collectivité ne veut pas forcément décider, elle doit contrôler mais pas forcément plus.

A noter l'expérience de Vinci, qui privilégie le montage de gré à gré avec la collectivité : la collectivité prend des risques en achetant les terrains et vend ensuite une charge foncière avec programma à Vinci. En contrepartie, le privé finance une partie des études que la collectivité ne finance pas.

Un autre exemple a été présenté : celui de la cession d'un terrain RATP à Nogent-sur-marne. La RATP ne trouvait pas d'acquéreur et la ville a lancé un appel à candidature avec seulement une intention urbaine, rien de précis : les candidats ont fait des propositions de valorisation foncière et de programmation : la ville a choisi la meilleure proposition et a négocié avec la RATP sur le choix retenu. Il y a eu ensuite un accord-cadre entre la ville, la RATP et l'opérateur retenu. L'approbation du PLU n'est intervenue qu'après cet accord cadre : tous les risques ont été pris par le privé !

#### Concernant le PUP

Le PUP est aujourd'hui un outil de financement d'équipements publics alors qu'initialement, il permettait à une personne privée avec des souhaits d'aménagement de demander des équipements publics ou des modifications de PLU. L'idée initiale du PUP était qu'un opérateur privé qui maîtrise le foncier puisse aller voir la collectivité pour identifier les besoins de cette dernière.

Aujourd'hui, le PUP « forcé » (notamment via le périmètre de PUP dans la loi ALUR) serait une aberration selon certains participants.

Il y a aussi un problème pour les bailleurs qui ne peuvent pas entrer dans les PUP et ces derniers regrettent qu'il n'y ait pas de contrats pour eux. Cela reste du « bricolage » alors que cela serait surtout utile en zone urbaine (hors ZAC et ANRU). Les protocoles d'accord et les rétrocessions posent un problème par rapport à la loi MOP. S'il est rappelé la possibilité de participer au financement des équipements publics par le biais de fonds de concours, un contrat simplifierait les relations avec la collectivité.

#### Difficultés et points de vigilance

Une des difficultés relevées, est que le contrat n'est pas dans la culture des juristes de droit public. Il y a un enjeu d'acculturation des collectivités et des aménageurs au sujet de ces contrats. Aujourd'hui, le rôle de la collectivité n'est pas très différent du rôle d'un aménageur au niveau du type de contrat (elle ne construit ni n'exploite). Cela montre que des collectivités inventent de nouveaux contrats, notamment via la question du transfert de la maîtrise d'ouvrage pour les écoquartiers ou comme c'est le cas à Dijon via l'AMI « Cité de la Gastronomie ».

Il est par contre rappelé que la collectivité ne peut pas contractualiser sur ses pouvoirs de police, ni sur les modifications sur PLU (forte jurisprudence sur le sujet). Les participants sont bien conscients de ce point mais dans la pratique, beaucoup d'opérations se montent en amont entre la collectivité et le privé (engagements réciproques) et pourront ensuite déboucher sur des procédures existantes (sans qu'aucun contrat ne soit écrit) : il y a un besoin de co-élaboration entre le public (qui a les pouvoirs en urbanisme) et le privé (qui a l'initiative et la capacité d'investissement).

Pour les opérateurs, l'un des problèmes de la loi SRU est qu'elle a transformé les PLU en urbanisme de projet alors que l'essence même d'un projet consiste à « déroger à la règle », ce qui a pour conséquence que certains documents d'urbanisme sont trop précis et « corsètent » les projets. Mais pour les collectivités, il serait à l'inverse nécessaire de donner plus de poids aux documents programmatiques type

PLH/PLU/SCOT et les renforcer.

Enfin, la difficulté qui demeure est qu'il faut bâtir une relation de confiance entre le public et le privé pour pouvoir contractualiser. Le management de projet fonctionne bien avec les outils contractuels (ex du projet des bassins à flots à Bordeaux) et cela crée de la confiance. Les opérateurs privés sont plus réservés sur les plans guides qui essaient de prendre en compte toute l'évolutivité d'un projet, avec le constat que quand on commence la procédure, on a tendance à verrouiller les projets qui perdent alors leur évolutivité. Pour autant, il importe pour la collectivité d'avoir des garde-fous sur les invariants même s'il ne faut pas trop figer les choses. Il faut les poser à différents moments de la vie du projet pour garder le cap sur les principes du programme, des objectifs et de l'aménagement. Cela n'empêche pas de revoir le programme tout en gardant les grands objectifs.

#### Conclusion

Réformer le modèle contractuel n'est pas forcément nécessaire car les outils existent mais il faut surtout travailler sur les outils de négociation et de concertation. La discussion a surtout mis en évidence la suspicion des collectivités par rapport à l'initiative privée et la crainte du citoyen sur le manque de transparence. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de faire entrer le citoyen dans la négociation et de développer dès le début les outils de concertation pour faire émerger la co-élaboration avec la population. La loi ALUR ouvre la possibilité d'un débat, mais sans l'obliger.

## Synthèse des échanges

### Les « bonnes pratiques » et enseignements des deux premières séances

Il y a foisonnement de procédure à disposition des acteurs. Repérer et analyser (via les fiches retours d'expériences) la diversité des cas de figure doit permettre d'aider à acquérir quelques réflexes et à identifier quelques points de vigilance afin de faciliter la co-production public/privé.

- Très souvent, l'idée précède le montage ! Ainsi le CPO n'est pas une procédure réglementaire, mais c'est une idée. La pratique précède parfois la règle.
- La co-production public-privé nécessite une maîtrise d'ouvrage forte mais aussi de la souplesse. Le « privé » sera d'autant plus impliqué que la maîtrise d'ouvrage publique sera claire.
- Sur la ZAC : La ZAC a une utilité première, celle de la souplesse et il faut absolument conserver cette qualité. C'est une procédure relativement longue mais pas plus que d'autres procédures lorsque l'on doit produire des opérations longues, grandes et complexes. L'enjeu est maintenant de voir comment on peut articuler le public et le privé ? Via notamment des ZAC à maîtrise foncière partielle ou des secteurs de sous-aménagement. Dans les grandes opérations, l'aménageur de premier rang a beaucoup de choses à faire. Par conséquent, il serait intéressant de pouvoir déléster certaines choses à des aménageurs de second-rang. Cependant, quelle relation prendrait cette forme de partenariat ? Entrepreneur / sous-traitant ? Il faut aussi que l'aménageur de second-rang bénéficie aussi de la souplesse de la ZAC. Ces points juridiques restent à approfondir.
- Sur le permis d'aménager et l'AFU : La ZAC est généralement d'initiative publique alors que le permis d'aménager est généralement d'initiative privée pour des opérations de petite taille ou des lotissements en milieux urbains denses ou en périphérie/rural. Aujourd'hui, le permis d'aménager est une procédure de plus en plus mise en œuvre, y compris en territoire urbain dense. Il est particulièrement adapté au projet moyen en terme de taille. Au delà, la ZAC reste le meilleur outil. Il n'y a pas de concurrence mais une complémentarité entre les deux outils. La procédure est relativement souple, mais elle pourrait être simplifiée (voir les propositions). Quant à l'AFU, si elle reste une procédure peu utilisée, elle présente un intérêt dans les fonciers complexes et pour associer les propriétaires.
- Sur les outils contractuels : La vision que l'on a des contrats varie selon l'initiateur. Dans le public, la question des contractualisations se pose naturellement de par le manque de financement. Dans le privé, la contractualisation s'impose de manière beaucoup moins naturelle et est plutôt liée à une commande publique. Les marges de discussion contractuelles sont alors plus limitées. Actuellement, même si l'on dispose d'un cadre contractuel dès le début des échanges, on peut quand même trouver une souplesse naturelle dans cette procédure qu'il est important de garder. Le modèle contractuel ne semble pas avoir besoin de réforme ou peut-être simplement pour ajouter encore un peu de souplesse dans la démarche.

## Les pistes d'améliorations et propositions d'évolution

- Sans parler de substitution complète des droits et devoirs sur l'aménageur de second-rang au risque de déresponsabiliser l'aménageur initial qui doit rester solidaire et garant, l'enjeu est d'éviter les permis d'aménager (ou PCVD) pour garder la souplesse de la ZAC. Il reste par contre à éclaircir certains points juridiques car il y a une limite en matière de dévolution en matière de maîtrise d'ouvrage des équipements publics. Et si on veut de la co-production, il faut un vrai dialogue.
- Plusieurs participants ont aussi proposé de changer le nom de la procédure ZAC (sans remettre en cause cette dernière), par exemple par « Zone de Projet Urbain » (ZPU).
- Simplification des garanties financières d'achèvement du permis d'aménager sans attendre l'achèvement des travaux de voirie (→ PC)
  - avec levée immédiate, si l'opération est réalisée par un opérateur public ou par un opérateur privé professionnel. Par contre, cette garantie financière d'achèvement est à maintenir pour un particulier (pour le protéger). Ce serait une forme de parallélisme avec ce qui est déjà pratiqué dans les garanties des équipements publics des ZAC lorsque l'opération est menée par une SEM.
  - par tranche, dans le cas d'opération de longue haleine, permettant d'éviter une garantie totale pesant lourd sur le bilan de l'opération (et notamment des plus petites). L'intérêt de cette mesure (notamment pour les petites opérations) serait de permettre de réfléchir sur une opération globale, dans un périmètre élargi sans avoir les moyens (ni le marché) pour la mettre en œuvre rapidement en seule fois.
- Possibilité de prévoir, dès le début du projet, la subdivision des lots dans un permis d'aménager, avec l'intervention d'un aménageur de second rang, pour qui on ne doit pas complexifier plus la procédure que pour celui de 1er rang.
- Intérêt pour une AFU-L de pouvoir obtenir une garantie de la part de la collectivité mais avec une interrogation sur la possibilité d'un soutien du public à une opération privée avec la notion d'intérêt général (sauf si la commune est membre de l'AFU). Il reste que cette proposition d'une caution sous forme de foncier en échange serait intéressante pour les petites collectivités rurales qui ont peu de moyens.

## Les questions/pistes de travail à creuser

Sur notion d'aménageur de second rang, il reste de nombreux points à approfondir sur le sujet :

- Quelle relation entre les 2 niveaux d'aménageurs ? Un simple CCCT ? Est-ce une forme de sous-traitance ? N'y a-t-il pas une risque de « dépendance » trop forte entre les deux ?
- Comment faire en sorte que l'aménageur de second rang dispose de la même souplesse que l'aménageur initial au sein de la ZAC ?
- Quelle limite à une délégation complète auprès d'un autre aménageur ? quelle solidarité ? Quelle mise en concurrence des aménageurs de second-rang alors qu'elle est obligatoire pour celui de premier rang ?

## POUR RAPPEL

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

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

**La prochaine séance aura lieu le 6 octobre 2015.**

GT2



Evolution des montages  
contractuels en aménagement

6 oct.  
2015

Favoriser les partenariats public-privé  
de nouveaux outils opérationnels et  
des pratiques émergentes

La SemOp, élément de cadrage  
Alexandre Vigoureux, Fédération des EPL

Des solutions contractuelles innovantes au service du Grand Paris  
Laurent Le Corre, SCET

L'AMI Ilot XXL, Euroméditerranée  
Patrick Grégoire, Euroméditerranée

[www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs](http://www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs)  
[reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)

## GT 2 : Séance 3 – 06/10/15

### Introduction de la séance

La présente séance a permis d'échanger sur les nouveaux outils opérationnels et sur les pratiques émergentes de concertation amont avec les opérateurs, notamment via les appels à manifestation d'intérêt. Les 3 « nouveaux » outils présentés, pour lesquels nous avons peu de retours pour l'instant, peuvent être intéressants dans le cadre de la co-production public-privé.

### Présentation 1 : La SemOp – Alexandre Vigoureux - responsable du département juridique FEDEPL (voir ppt)

La loi du 1er juillet 2014 a consacré en France une nouvelle forme de coopération publique privée institutionnelle en créant la société d'économie mixte à opération unique (Semop). Les deux premières Semop ont été créées aujourd'hui le 6/10/15 dans le secteur de l'eau et l'assainissement ! Ainsi un an après la promulgation de la loi, les premières SemOp voient le jour et une vingtaine de projets sont en cours dans différents secteurs (principalement dans le domaine des services).

La SemOp permet à une collectivité locale ou son groupement de lancer un appel d'offre en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution d'un contrat qui sera attribué à la SemOp. A la différence des SEM que la collectivité doit mettre en concurrence depuis 2005, la SemOp propose de garder la mise en concurrence mais de la décaler dans le temps. C'est l'actionnaire opérateur qui est mis en concurrence pour s'associer à la collectivité qui décide de lancer un projet.

Les grandes caractéristiques :

- C'est une société avec une vocation précise, à l'initiative d'une collectivité (ce n'est pas possible pour un bailleur ou un établissement public) avec un contrat à exécuter.
- C'est une société de projet particulière, à l'initiative de la collectivité, mais dans laquelle la collectivité n'est pas forcément majoritaire (pas moins de 34%).
- C'est un dispositif complet (applicabilité immédiate depuis le 2 juillet 2014).
- C'est « eurocompatible » : car ce texte s'inspire des préconisations européennes (dans le cadre de la communication sur les PPPI).
- Elle s'insère dans l'ordonnancement des textes de mise en concurrence. Il n'y a donc pas de nouvelles formes de mise en concurrence.
- Un cadre juridique strict. Une vocation unique : une opération, une mission, un seul client collectivité, une durée restreinte.

Une SemOp peut être chargée de la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, de la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ou de toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales

Les avantages de la SemOp sont de bénéficier de la technicité d'un opérateur tout en participant à la gouvernance. L'intérêt est de participer à la vie sociale de l'opérateur. La collectivité fait le choix d'un véhicule juridique qui lui garantit un certain nombre de sièges au conseil d'administration avec une présidence de droit au profit d'un élu de la collectivité tout en ayant la modularité du capital public : possibilité d'avoir une fraction comprise entre 34 % et 85 % (entre minorité de blocage et constituant d'une SEM)

### 3 pré-requis :

- un objet social clair car c'est la société d'un contrat. L'objet social est le même qu'une Sem ou une spl. Il faut que la collectivité soit compétente dans le domaine du contrat qu'elle veut faire. Pas le droit à l'erreur car l'objet doit être continu et intangible. Il faut donc se demander en amont si ce qu'on demande à la SemOp rentre dans un seul contrat.
- un business plan équilibré : c'est une société commerciale, donc il faut nécessairement un projet viable. Pas de possibilité de « se refaire » puisqu'il y a qu'un seul contrat
- une visibilité claire : pas d'intérêt d'aller au delà de la réalisation du projet. Une fois que la Semop a réalisé son opération, elle a vocation à être dissoute.

La nature juridique du contrat passé avec la SemOp (et donc la mise en concurrence associée) est strictement encadrée par l'article L.1541-2 du CGCT. Il s'agit soit d'un marché public, soit d'une délégation de service public, soit d'une concession d'aménagement, soit d'une concession de travaux, avec ou sans un BEA (modulo ordonnances de transposition).

Le législateur a prévu l'établissement d'un document de préfiguration : rien de précis, mais un certain nombre de spécifications qui permettent de déterminer les attentes de la collectivité. Pour communiquer avec le futur actionnaire, ce document est le référentiel. La collectivité doit donc avoir les idées claires : sur ce qu'elle veut absolument et sur ce qu'elle ne veut absolument pas. Le reste, elle négocie !

Concernant les actionnaires, on distingue l'actionnaire opérateur qui est mis en concurrence et choisi avant tout pour sa compétence sur un objet technique et/ou industriel. Il est aussi possible d'avoir des tiers actionnaires dans une SemOp (banque, caisse des dépôts, investisseur providentiel, autres collectivités...). La modalité d'entrée des tiers actionnaires privés est moins claire que l'actionnaire opérateur. Par conséquent, il peut être plus sécuritaire que les tiers actionnaires privés répondent en groupement avec l'actionnaire opérateur.

Se pose aussi la question de la qualification de pouvoir adjudicateur. Si la majorité est publique, on entre dans le spectre du pouvoir adjudicateur. Si jamais la répartition du capital est moins tranchée, on sera entre pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice.

### **Échanges**

La plupart des questions concernaient l'intérêt de la SemOp pour une collectivité, notamment par rapport à une délégation de service public ou une concession et sur les modalités de contrat entre la SemOp et l'actionnaire opérateur.

Du point de vue de la collectivité, l'intérêt principal de la SemOp semble résider dans les modalités de gouvernance puisque cela lui permet d'au moins, présider le conseil d'administration. Ensuite, ce sont aux opérateurs de proposer les modalités de réalisation du contrat objet de la SemOp.

Aujourd'hui, une seule SemOp « aménagement » est en cours de discussion, il est donc encore un peu tôt pour apprécier l'opérationnalité du dispositif dans le domaine de l'aménagement.

## Présentation 2 : des solutions contractuelles innovantes au service du grand paris. Laurent Le Corre SCET

Le contrat article 22 est un contrat de mise en œuvre du contrat de développement territorial. « Pour la mise en œuvre des actions et opérations nécessaires à un contrat de développement territorial, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés peuvent conclure avec une personne morale de droit public ou privé, jusqu'à l'expiration du contrat de développement territorial, un contrat portant à la fois sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement. »

Il s'agit d'un nouveau contrat opérationnel qui pour l'instant, n'est pas encore mis en œuvre et mériterait quelques améliorations législatives ou réglementaires.

Ce n'est pas seulement un contrat qui transfère la maîtrise d'ouvrage de la réalisation, mais aussi de la conception, avec aussi une mission d'assistance à la modification du document d'urbanisme (juste une mission d'assistance, la collectivité ne transfère pas son pouvoir).

Il s'agit d'un cousin proche de la concession d'aménagement mais à la différence de la concession d'aménagement, la conception de l'opération d'aménagement peut se faire à l'occasion de la négociation sur le contrat, car les grands principes d'aménagement du territoire concerné sont déjà définis dans le contrat de développement territorial (CDT) . Pour le reste, notamment sur le financement des équipements publics, ce sont les mêmes règles qui s'appliquent et le titulaire du contrat article 22, mettra en œuvre son contrat soit dans le cadre d'une opération de ZAC, soit dans le cadre d'une autre procédure existante.

La loi impose de s'entendre sur le boni de l'opération mais elle est muette sur la possibilité pour la collectivité de participer financièrement au contrat. En concession d'aménagement, c'est prévu explicitement.

Il n'est pas prévu de durée particulière pour le contrat article 22. Néanmoins l'article 22 précise que les collectivités concernées peuvent conclure des contrats article 22 jusqu'à l'expiration du CDT. Par contre, en cas de révision du CDT (articles 14 et 15 du décret 2011-724 du 24/06/2011 relatif aux CDT), si la modification du CDT bouleverse l'économie générale du contrat article 22 : l'avenant devient problématique et le droit communautaire nous invite à remettre en concurrence le contrat (prévoir clause de résiliation du contrat dans cette situation).

Concernant le mode de passation de ces contrats, voir le logigramme dans le powerpoint.

Pour conclure : Qu'est ce que c'est ? Pas un mandat ! Pas un contrat de conception-réalisation ! Pas un contrat de partenariat ! C'est une sorte de concession d'aménagement qui va de la conception à la maîtrise d'ouvrage ! Cela ressemble à la concession d'études et d'aménagement d'avant !

Attention à l'eurocompatibilité : sur la compatibilité avec le droit communautaire du contrat global. ( cf arrêt de la CJCE du 10 décembre 2009 concernant les marchés de définition). C'est un contrat sui generis et son économie est celui d'une concession ! Il faut respecter la législation européenne.

### Débats

Pour Pierre Bousquet, le contrat article 22 est une manière d'accélérer les projets autour des gares du Grand paris et de permettre aussi à des privés d'apporter des fonds propres et leur technicité. Ceci en leur donnant une visibilité via le transfert la conception. La coupure néfaste entre études préalables et réalisation est alors supprimée. Ce type de contrat paraît pertinent pour des fonciers de taille à peu près maîtrisé ou maîtrisable ! Il faut des opérations raisonnables qui peuvent se faire dans un délai raisonnable.

Cette réforme est essentielle. Par contre aujourd'hui, on ne sait pas comment on passe ces contrats ! Cela reste du domaine de l'intuition et il reste des zones d'ombres.

Lors des précédentes séances on s'était demandé comment on pouvait participer en amont à la conception. Aujourd'hui le contrat article 22 le prévoit en Ile de France dans le cadre des CDT. Pour certains, il faudrait l'élargir au PIM en province, voire à toutes les opérations d'aménagement.

Propositions d'améliorations du contrat article 22 :

- indiquer qu'il est possible pour la collectivité de participer financièrement au contrat.
- modifier l'article R.311-6 CU qui ne prévoit que la régie ou la concession d'aménagement
- profiter de la transposition de la directive concession pour préciser le régime de passation du contrat, en tenant compte de la jurisprudence européenne
- Intégrer dans le contrat la dimension foncière : contrat transférant le maniement des prérogatives de puissance publique
- élargir le contrat article 22 au PIM en province ??

## **Présentation 3 : Euroméditerranée – AMI ilot XXL**

### **Patrick Grégoire**

Euroméditerranée est une Opération d'Intérêt National créée en 1995. Il s'agit d'un projet de régénération urbaine de 480 hectares au cœur de la 2ème ville de France ainsi qu'un établissement public de l'Etat composé de 50 personnes. Le périmètre a récemment été étendu avec 170Ha supplémentaires avec notamment un grand faisceau ferroviaire et une pénétrante autoroutière.

A l'horizon 2030, ce sont 18 000 logements neufs et 6000 réhabilités, 30 000 nouveaux habitants, 40 000 emplois, 1 million de m<sup>2</sup> de bureaux et 7 milliards € d'investissements publics et privés.

Au sein de l'extension, la ZAC littorale correspond à 53 Ha et 700.000m<sup>2</sup> de SDP.

En amont de la création de la ZAC, un ilot démonstrateur (Ilot Allar) a été lancé afin d'engager une démarche expérimentale et innovante d'élaboration d'un modèle d'habitat méditerranéen durable, traitant de manière systémique les problématiques de programmation/densité/mixité, de services et E-services innovants, de performance environnementale, de maîtrise des coûts et de qualité d'usage et rapport à l'espace. Afin de réaliser cet ilot de 2,7Ha, opérateurs, partenaires et concepteurs se sont rassemblés. En terme d'outils, il s'agit d'une vente de foncier avec charges puis un dépôt de permis d'aménager. L'enjeu était de montrer qu'on pouvait créer des partenariats innovants : un projet qui fait référence en matière de co-production.

Euroméditerranée souhaite initier l'aménagement d'un EcoQuartier, à haut niveau de services répondant aux nouveaux enjeux stratégiques de développement des territoires urbains. L'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) lancé en Juin 2015 doit permettre de sélectionner un opérateur ou un groupements d'opérateurs en charge de la mise en œuvre de ce projet ceci en s'associant à des industriels et start up innovantes. Ce projet vient dans le prolongement de l'ilot Allar, dans l'objectif de consolider et amplifier les innovations sur les thématiques de l'énergie, du smartbuilding, de la mobilité et du numérique.

Il s'agit d'un un morceau de ville de 250.000m<sup>2</sup> de SDP avec une programmation établie dans le cadre du plan guide de la ZAC : logements, espaces publics et équipements.

Pourquoi un morceau de ville aussi important ?

Car il s'agit d'un parcellaire morcelé avec des activités industrielles et un sujet autour des puces (secteur très paupérisé) + Volonté de maintenir les puces qui sont en limite des quartiers nord de

marseille !! Mais situé en promontoire de la ville avec une vue sur la mer et sur le port ! De plus, pour avoir des ambitions en terme de développement durable, il faut une certaine échelle.

L'objectif de cet AMI est de sélectionner un groupement d'opérateurs avec lequel sera conclue une convention d'objectifs pour une étude d'une durée maximale de 12 mois :

- Disposer d'un tableau de bord « montage » d'actions techniques, juridiques et financières, publiques et privées, scénarisées et phasées dans le temps pour l'aménagement de l'ensemble de l'ilot, marché aux puces inclus,
- Développer des partenariats industriels sur les problématiques d'innovation,
- Bénéficier d'une économie d'échelle favorisant la mise en œuvre des objectifs de l'EcoCité, maîtrise des couts, infrastructures et services innovants,
- Faciliter la sortie des programmes les plus sensibles dans une notion d'équilibre global, permettant notamment de répartir les charges et les contraintes entre les promoteurs associés, au premier rang desquels la restructuration du marché aux puces,
- Permettre la relocalisation in situ des entreprises lorsqu'elle est souhaitable, via des opérations tiroir,
- Permettre de mieux maîtriser le rythme de sortie et l'interface entre les travaux des futurs espaces publics et privés

Si les objectifs sont atteints à l'issue de l'étude, le groupement se verra confier par convention « cadre » une première phase de construction de l'ordre de 200.000m<sup>2</sup> de SDP. Il s'agit d'une consultation sur la base d'un cahier des charges. Ce qui est important, c'est la note méthodologique car ils ont besoin de savoir quelle vision ils ont d'un projet de cette ampleur. Pour le reste, les critères ne sont pas particulièrement novateurs.

Les études sont « au risque » du groupement. L'aménageur va acheter le foncier et réalise les équipements propres. C'est un AMI lancé par un aménageur, mais on n'est pas dans la logique d'un aménageur de second rang. Les opérateurs viennent juste avec une volonté de faire, la capacité à faire. C'est avant tout une très gros appel d'offres de cession de charges foncières avec l'enjeu de faire levier et d'amener une dynamique positive sur le quartier. Cela répond à une envie de susciter des propositions tout en gardant le contrôle. Les équipements publics et voiries seront faits classiquement (collectivités pour les superstructures et aménageur sur l'infrastructure). Par contre, aujourd'hui dans leurs réponses, les opérateurs demandent des gages sur la réalisation des équipements publics. Rendez-vous dans un an pour voir où en est le projet.

D'autres collectivités se sont lancées directement dans un AMI pour rechercher un aménageur : on attend leur retour d'expérience.

## CONCLUSION

Les exemples présentés ont permis de se reposer la question du partage du risque entre les acteurs. Le système de financement traditionnel de l'aménagement est la subvention publique. Le privé peut-il y contribuer en se disant que l'aménagement ne se finance pas tout seul mais via la construction.

Ainsi, la SemOp ,en permettant une mise en concurrence en amont de l'actionnaire opérateur, serait un outil intéressant, mais plus compliqué toutefois à mettre en œuvre pour l'aménagement que pour les services urbains et non encore expérimenté dans ce domaine.

Le contrat article 22, c'est, pour la collectivité, accepter de partager son pouvoir de conception.

La formule de l'AMI se développe chez les collectivités pour retenir un partenaire privé, qui leur fassent des propositions intéressantes.

Dans le cadre de l'AMI d'Euroméditerranée, on déplace le risque de l'aménageur sur les ventes foncières, vers celui chez qui il représente une importance moins grande (l'aléa sur le prix du foncier serait plus absorbable dans le chiffre d'affaires aval du promoteur). Au delà de l'amointrissement des risques, il y a peut être une vertu à associer les promoteurs plus en amont er à leur permettre ainsi de proposer des nouvelles solutions en changeant d'échelle.

D'un côté, il reste un risque pour la collectivité de captation de la plus-value par l'opérateur final. Qui plus est, même si en étant en amont sur la programmation, le promoteur peut s'assurer que le projet est faisable, il ne faut pas oublier que le risque du temps long est plus important que celui du foncier. Les banquiers s'attachent d'abord à la longueur.

Sur les trois dispositifs, la collectivité se dessaisit de gré ou de force d'une partie des études. C'est très bien d'associer ceux qui vont faire... mais pour les juristes, cela représente un risque et la compatibilité avec le droit européen, notamment du contrat article 22, ne semble pas assurée.

## Pistes de travail à engager

### Propositions d'améliorations du contrat article 22 :

- indiquer qu'il est possible pour la collectivité de participer financièrement au contrat.
- modifier l'article R.311-6 CU qui ne prévoit que la régie ou la concession d'aménagement
- profiter de la transposition de la directive concession pour préciser le régime de passation du contrat, en tenant compte de la jurisprudence européenne
- Intégrer dans le contrat la dimension foncière : contrat transférant le maniement des prérogatives de puissance publique
- élargir le contrat article 22 au PIM en province (certains souhaiteraient même l'élargir au-delà des CDT et des PIM).

GT2



*Evolution des montages contractuels en aménagement*

15 déc.  
2015

Espaces périurbains : quels acteurs privés ?  
Quels montages, combinaisons de montage ?

Les constructeurs de maisons individuelles, acteurs privés du périurbain  
l'exemple de l'opération de St Sylvain d'Anjou (49)

Olivier Pocholle, Union régionale des constructeurs  
de maisons individuelles des Pays de la Loire

L'habitat participatif en zone périurbaine : enjeux et difficultés

Olivier Censetti, L'écho-habitant

Les conditions de réussite d'un projet mixte en zone périurbaine  
Chevaigné (35)

Louis-Marie Belliard, Territoires & Développement

Le périurbain d'Ile de France : le projet de Bruyères-le-Châtel (91)

Juliette Simonet-Delarbre, Grand Paris Aménagement

[www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs](http://www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs)  
[reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)

## GT 2 : " Évolution des modèles contractuels de l'aménagement"

Séance 4 : les espaces périurbains : 15 décembre 2015

### Compte-rendu

#### Introduction de la séance

Les espaces périurbains connaissent des conditions de réalisation des opérations d'aménagement particulières. On y constate notamment :

- un déficit d'opérateurs de la promotion immobilière, voire de bailleurs sociaux, dans ces territoires où le risque de commercialisation est accru. Les lotisseurs qui partagent ce risque avec les constructeurs de maisons individuelles. Ce marché produit globalement un parcellaire plus ouvert.
- l'environnement concurrentiel est marqué par la production de maisons individuelles en diffus, sur des opportunités foncières ;
- la moindre solvabilité des ménages oblige à cibler des prix de sortie inférieurs aux territoires tendus
- la production de logements locatifs sociaux peut être insuffisante au regard de la demande pour un certain nombre de territoires périurbains.
- des centre-bourg à revitaliser/renouveler qui souffrent de la concurrence du développement pavillonnaire et qui nécessitent des interventions « dans la dentelle »

**Cette séance avait pour objectif d'identifier les acteurs privés « spécifiques » au périurbain à associer dans une optique de co-production publique-privée, ainsi que les montages contractuels mobilisables (et leur combinaison) pour répondre à l'enjeu de produire du logement de qualité dans les territoires périurbains sous influence métropolitaine.**

#### **Présentation 1 : Les constructeurs de maisons individuelles : acteurs privés du périurbain : l'exemple de l'opération de St Sylvain d'Anjou (49) - Olivier Pocholle (président de l'union régionale des constructeurs de maisons individuelles des Pays de la Loire) (voir ppt)**

Le rôle du constructeur de maisons individuelles (CMIste) est simple : il s'agit de loger les familles et pour cela de bien les écouter.

La société mute. Les familles monoparentales se développent et elles n'ont pas les mêmes besoins, de même pour les familles recomposées. Les constructeurs analysent leurs besoins et leurs ressources et répondent, du haut de gamme à l'accession abordable. Leur rôle consiste à réussir l'adéquation entre les envies et les ressources financières des ménages. L'argent n'est pas tabou ! Il faut en parler. Le CMIste s'occupe du financement, du terrain et de la maison. Il ne s'occupe pas du terrain en tant qu'aménageur, mais il s'occupe généralement de trouver le terrain pour le ménage qui veut faire construire. Ensuite, le CMIste va jusqu'à la livraison complète mais avec un niveau de finition qui dépend de la demande du ménage.

Certains élus reprochent aux constructeurs de ne pas livrer des produits finis, notamment sur les espaces extérieurs, mais cela vient des choix des ménages et des coûts de ses aménagements. Ce qui repose la question de qui on veut loger sur le territoire et sur comment avoir une réponse de qualité... quelle trace urbanistique on veut laisser.

Globalement, pour les constructeurs, le coût de la construction est à peu près le même sur tous les secteurs. Les prix sont connus car ils connaissent bien les artisans avec qui ils travaillent. Donc l'arbitrage va se faire avec la géographie via le foncier: où le foncier va-t-il être accessible ? Se pose ensuite la question des attentes en terme de localisation : est-ce qu'il veulent vivre à l'écart du centre-ville ? Ou veulent-ils de l'urbain ? Comment peut-on y répondre dans les deux cas ?

Depuis 4 ans (arrêt du pass foncier), les constructeurs font le constat que les jeunes ménages sont très durs à loger. Jusque là, les baux, les PTZ doublés permettaient d'agir sur ces populations. Face à ce constat, les constructeurs auraient pu s'orienter sur le moyen haut de gamme... mais ça ne répond pas au volume.

D'où l'enjeu de résoudre les jeunes ménages !

Pour cela, ils ont remonté la chaîne de production vers le terrain ! Tous les opérateurs dans la chaîne ont-ils une valeur ajoutée ? Quels sont ceux dont on peut se passer ? Ils ont aussi travaillé avec les élus.. Les élus ont leur population à gérer. Pour que les écoles se remplissent, pour que les commerçants tournent, les associations aussi, les élus souhaitent accueillir des familles avec enfants.

Si on veut loger les jeunes (et si on peut pour les jeunes, on pourra pour les autres), le budget, c'est 2,5 SMIC. En dessous, on ne peut pas ou c'est très compliqué. Avec 2,5 SMIC, la banque prête entre 160000 et 170000€. Or avec l'inflation des normes à respecter (sismique, acoustique, thermique...), pour une maison individuelle (la forme la plus rentable), pour un logement de 90m<sup>2</sup>, il faut compter 110000-120000€. On rajoute 10000€ de taxes. Donc il reste 30000€ pour le terrain. Donc l'élu qui met les terrains à 80000 €, il n'aura pas de jeunes. C'est mathématique !

Comment faire ? Il faut densifier pour réduire le prix, ne pas faire de surenchère sur l'achat du terrain, penser un bon aménagement, mais il ne faut pas trop densifier. Sur le secteur angevin, on est passé de 800 à 400m<sup>2</sup> de terrain en moyenne en 5 ans. A Angers, 400m<sup>2</sup>, c'est du luxe, à 35km d'Angers, c'est trop petit ! Par contre, si l'on doit réduire les tailles des terrains, il faut gérer l'intimité... et ce n'est plus le même travail, à la même échelle ! Si l'on veut travailler sur le bien vivre-ensemble, il faut travailler sur plus d'une parcelle, mais travailler sur un îlot (« Intimité de l'apéro » !). Cela suppose de travailler avec un architecte et plus globalement avec une équipe pluridisciplinaire : élus, urbaniste, architecte et le bureau d'études du constructeur. Avant il répondait à un cahier des charges sans regarder ce qui se passe. Maintenant c'est différent. L'idéal, c'est qu'il y ait une première esquisse de l'aménagement.

Si l'on prend l'exemple de St Sylvain d'Anjou (49) qui a été présenté en séance, il s'agit d'une commune de la première couronne d'Angers qui voulait renforcer son centre bourg, tout en ayant en parallèle un projet de ZAC en extension avec des lots libres. Dans le projet de centre-bourg, il restait une parcelle sur laquelle les promoteurs n'arrivaient pas à sortir de projet. Sur cette parcelle de 1000m<sup>2</sup>, le constructeur a proposé 5 logements individuels groupés sur parcelle de 200m<sup>2</sup>. Les élus étaient assez exigeants : pas de boîtes aux lettres qui débordent sur l'espace public, ni de poubelles. Ils ont demandé au constructeur s'il était capable de sortir ce type de projet en plein centre-ville à proximité des services. Cela a supposé d'élargir les garages pour les poubelles, de gérer l'intimité sur des parcelles de 7m50 de large. Les logements ont été proposés à 200000€ et ont été commercialisés en 4 mois alors qu'on était en 2012. En terme de peuplement, il y a 2 investisseurs (qui logent des jeunes couples), 1 ménage senior et 2 jeunes couples accédants. Donc pour 4 ménages sur 5, cela répondait exactement aux attentes de la commune. Quant aux seniors, il va bien falloir les loger. Et nombreux sont ceux qui veulent revenir sur le centre-bourg sans pour autant vouloir un appartement.

Pour monter cette opération, le constructeur a signé un engagement contractuel avec la commune et l'aménageur pour l'achat du terrain avec une clause de substitution pour les futurs clients. Il a réalisé les plans et le modèle (sur ces fonds propres) avec une équipe pluridisciplinaire et s'est occupé de la commercialisation. Il aurait pu faire le même projet en VEFA, mais cela aurait été

plus cher car en VEFA, il doit se titrer sur le terrain, il aurait du déposer un permis d'aménager (alors que là ce sont des PC), prendre en compte la loi handicap de 2005 et les acquéreurs payent davantage de taxe et sur une plus grande assiette. En VEFA, le logement coûte 15000€ de plus, juste à cause du montage. Pour le constructeur, cela ne change rien, il ferait la même marge, mais le montage peut aider à solvabiliser les ménages.

Cette opération n'est pas un exemple unique, mais est reproductible et reproduite dans d'autres territoires. Par exemple, au Ponts de Cé (49), en entrée de zone, l'aménagement voulait quelque chose de qualitatif pour donner envie. Les logements étaient un peu chers du fait de la qualité, mais aussi parce qu'il y avait 20000€ de paysagiste par logement. Il a fallu discuter avec l'aménageur. Au final le prix du terrain est resté le même mais l'aménageur a pris en charge une partie de l'aménagement au devant des maisons. Ils ont mis un peu de temps à commercialiser (2 ans et demi). Ils auraient pu sortir plus vite en faisant moins cher, mais moins bien. Mais ils ont tenu sur la qualité, une première maison est en cours de réalisation aujourd'hui et 4 autres sont commercialisées et il n'en reste plus qu'une à vendre.

Un autre exemple sur Olonne sur mer (85) où l'aménageur avait du mal à financer son opération. Si on lui réservait pas ses 8 lots, ils ne pouvaient pas lancer son opération. Sur ce territoire aujourd'hui il n'y pas plus de jeunes sur le territoire car trop cher. Sur cette opération, ils vont sortir (avec les aménagements extérieurs finis) à 200000€ terrains + maisons... tout fini. Cela pourra être moins cher si l'acquéreur prend moins de prestations intérieures mais la trace urbanistique est posée.

Enfin, au Mans, dans une ZAC, en zone ANRU. Les promoteurs n'arrivaient pas à sortir l'opération. Les constructeurs de maisons individuelles en travaillant ensemble (à 3 sociétés), ont proposé 15 maisons à moins de 200000€ en 2012 et qu'ils ont commercialisé en 5 mois.

Si ces opérations ne représentent aujourd'hui que 15 % de leur production, ces logements abordables ont un vrai potentiel.

### Débats

Du point de vue d'un aménageur, réserver un certain nombre de lots à un seul constructeur, c'est prendre le risque que cela ne se commercialise pas... Du point de vue du constructeur, il faut se faire confiance ! Si on ne se fait pas confiance et si on ne se donne pas du temps, on ne peut pas faire de la qualité.

Certains participants relèvent que tous les constructeurs de maisons individuelles ne sont pas tous favorables à ce type de démarche et restent dans la logique « catalogue ».

Le représentant de l'ordre des architectes a témoigné de ce qui se passe dans le sud de la France où le travail avec les CMIstes est courant et offre un « confort remarquable » aux urbanistes car ils offrent plus de garanties que le particulier. Que ce soit en ZAC ou en permis d'aménager, le projet urbain est fait en amont par l'urbaniste puis les gabarits sont proposés aux CMIstes.

Pour le SNAL, il y a un intermédiaire entre la vente en bloc et l'autoconstruction. Dans 90 % des cas, le particulier fera de toute façon appel à un cmiste. On peut aussi viser la qualité avec un visa des PC par l'architecte. Il est aussi possible de garder au niveau de l'aménageur, la réalisation des clôtures et des places de parking ce qui permet de maîtriser l'image urbaine.

Cela pose enfin une question par rapport aux bailleurs. Pourquoi les constructeurs de maisons individuelles ne pourraient pas bénéficier de la même TVA réduite que les bailleurs lorsqu'ils permettent de loger les mêmes ménages qu'en accession sociale. Aujourd'hui certains constructeurs travaillent déjà avec certains bailleurs sociaux et construisent pour eux.

## Présentation 2 : L'habitat participatif en zone périurbaine : enjeux et difficultés - Olivier Censetti, L'écho-habitant (voir ppt).

La question posée lors de cette séance était de savoir si la co-production avec les habitants, via l'habitat participatif était un moyen de répondre à l'enjeu de production de logements en périurbain et s'il était plus simple de faire de l'habitat participatif en périurbain.

Aujourd'hui, il y a une forte demande en urbain, mais le foncier y est tendu. En périurbain et rural différents, il y a encore peu de retours mais on peut identifier quelques enjeux et difficultés.

Pour commencer, l'habitat participatif se définit « Tout projet collectif de logements (en accession ou en location – avec ou sans mise en place de logements conventionnés) dont les habitants s'impliquent dans la promotion et la gestion (mutualisation des finances, des espaces, des services, du temps, ...) pour créer un lieu de vie solidaire, écologique, adapté et pérenne. » (définition du réseau PARASOL). La loi ALUR a donné un cadre juridique à ce type de projet. L'habitat participatif vient de la Belgique. Il existe un certain nombre de concepts et termes dans le milieu et en 2010, les acteurs du sujet ont choisi de se fédérer autour du concept et du terme d'habitat participatif

L'habitat participatif est varié. Cela peut être de l'individuel, du collectif... voire un peu de communautaire (notamment pour les personnes âgées qui représentent aujourd'hui 50 % des membres des projets). Les motivations de l'habitat participatif peuvent aussi être variées selon les groupes entre motivations sociales, motivations économiques, motivations écologiques... Il y a des projets qui démarrent avec les groupes projets. Parfois ce sont les collectivités qui proposent des lots. Parfois c'est un peu les deux, entre un groupe embryonnaire et une collectivité qui a un projet.

Afin d'illustrer les propos, quelques projets ont été présentés (voir powerpoint).

Plusieurs questions techniques ont été abordées :

### - Concernant le financement bancaire en auto construction

Sur l'exemple de Rezé, les membres du groupe se sont associées au sein d'une SCIA (Société civile Immobilière d'Attribution) mais chaque ménage a eu un financement individuel mutualisé. Ils auraient aussi pu avoir un financement direct de la SCIA. Il n'y a quasiment que le crédit mutuel et parfois le crédit coopératif qui acceptent ce type de montage aujourd'hui. Les habitants financent les parts de la SCIA. La revente est en société de part. Ensuite le groupe doit prendre une assurance Dommage ouvrage qui coûte un peu cher, mais qu'ils arrivent à obtenir à 2 % du coût de la construction. Il y a au final un seul permis au nom de la SCIA.

### - Concernant le foncier

Pour l'instant, les projets qui ont abouti sont quasi tous sur des fonciers publics ! A part un peu en rural où certains propriétaires sont d'accord avec le projet et sont prêts à attendre que le projet aboutisse. Sur la réhabilitation, cela va être plus compliqué.

### - Concernant l'implication des collectivités

Plusieurs collectivités accompagnent les projets à des degrés divers. Comme ce sont des projets privés, certains participants s'interrogent sur les justifications de cette implication. A Strasbourg, l'habitat participatif est un des volets du PLH et cela se passe via un appel à projet sur des fonciers publics avec un cahier des charges. A Nantes, dans le cas par exemple du projet dans la ZAC Bottière-Chénaie, l'aménageur (convaincu par ce type de démarche) a vendu le terrain au même prix que pour un promoteur réalisant de l'accession abordable, à savoir 220€/m<sup>2</sup> SHON.

### - Concernant les économies réalisées

Les économies sont visibles car ils travaillent sur la répartition entre parties communes et parties individuelles... Cela permet de réduire la surface de vie des logements. Et donc les coûts.

## - Concernant le profil des ménages

Le taux de rotation sur les projets est importants. Mais ils arrivent à trouver du monde. La difficulté est parfois de sortir un peu du cercle des convaincus mais à Nantes sur Bottière, certains n'étaient pas issus des réseaux classiques.

Les projets sont souvent très mixtes. Ainsi à St Nolff, sur les 13 logements, il y a 4 PSLA et 3 locatifs sociaux dans le cadre d'un partenariat avec un bailleur. La coopérative de construction permet d'associer ce type de partenaires... Et puis dans les groupes, il y a toujours des personnes éligibles HLM. Mais il faut que le bailleur ait envie de travailler aussi avec les habitants.

Il y a aussi 50 % de personnes âgées. Ces dernières sont souvent un apport. Dans d'autres projets, les personnes âgées ont pu avoir un prêt de la CARSAT à 20 ans au bénéfice de la SCIA.

## - Concernant la rémunération des architectes et des AMO dans ce type de projet

Parfois les collectivités prennent en charge l'aide au démarrage du projet (St Nolf, Guérande, Strasbourg...). Sinon, l'AMO doit souvent prendre le risque de s'investir un peu au début avant de pouvoir signer un contrat avec le groupe constitué. Quand l'opération se fait via un promoteur coopératif (comme à Chevaigné), c'est lui qui prend en charge le volet accompagnement.

## - Concernant l'effet loi ALUR et le type de territoire propice à ces projets.

Il se trouve qu'aujourd'hui il y a des communes où cela ne fonctionne pas en périurbain. Cela fonctionne sur des bourgs attractifs ! A St Nolff, c'était avant tout une proposition du maire... et ils ont capté des gens d'un peu partout. Le périurbain n'est apparemment pas totalement mûr pour l'habitat participatif en dehors des bourgs attractifs.

## Pour conclure sur les adaptations nécessaires ou souhaitables :

- Il y a un enjeu à cadrer en amont les offres foncières publiques réservées à un projet d'habitat participatif (Cf les appels à projets de Strasbourg, Lille...) : repérage d'opportunités, politique de l'offre, types de construction (intermédiaires, collectifs, mixtes), attentes architecturales... Par contre, cela pose des questions : dimensionnement « souple » de la parcelle ou cadre figé ? Fusion de lots individuels ou lot en intermédiaire/collectif ? Page blanche ou cadre contraint ? (...)  
-> comment adapter l'offre à la demande ?

- Les écoquartiers représentent aussi des opportunités pour offrir une offre foncière cadrée.

- L'habitat participatif pose des questions temporelles : il s'agit de trouver la bonne synergie entre le temps de l'aménagement et le temps du projet.

- L'habitat participatif représente une opportunité de réussir de la densité dans le périurbain via l'approche participative et la capacité à faire « collectif ». Il peut aussi représenter un levier pour la mixité sociale et/ou une offre de logement social dans les centre-bourgs péri urbains et ruraux.

- On peut noter enfin les enjeux et les difficultés de la réhabilitation : travail sur le bâti public ? Le privé « impliqué » ?

## **Présentation 3 : Chevaigné (35) : les conditions de réussite d'un projet mixte en zone périurbaine - Louis-Marie Belliard, Territoires & Développement (voir ppt)**

*L'opération de Chevaigné vient illustrer les deux premières présentations sur les constructeurs de maisons individuelles et l'habitat participatif tout en interrogeant les conditions de réussite d'un projet mixte en zone périurbaine.*

### Une commune périurbaine dans l'agglomération rennaise

Chevaigné est une commune de la périphérie rennaise, membre de Rennes Métropole mais située à 13km de Rennes, dans la 2<sup>e</sup> couronne. C'est une commune de 1900 habitants en 2014 (il y en aura 2500 en 2020 à l'issue de l'opération. Cette commune est perçue comme rurale, « loin » de Rennes mais elle dispose d'un cadre de vie de qualité et d'une bonne desserte en train (15 minutes pour rejoindre le centre de Rennes avec 6-7 allers/retours matin et soir). La commune est située en zone B1 (Dispositif Pinel).

### Un parti d'aménagement cohérent et sobre

La ZAC de la Branchère fait la jonction entre la gare SNCF et le centre-bourg. L'opération de 8ha se caractérise par un parti d'aménagement sobre, en phase avec l'existant dans un contexte périurbain et rural. Le linéaire de voirie est minimaliste avec peu de voirie secondaire. C'est donc une conception urbaine sobre et économe en foncier. Il y a 5Ha cessibles sur 8 et 3Ha d'espaces publics : un espace vert en cœur et un parking payé à 85 % par la commune.

La gare est un point de convergence avec les logements collectifs, des commerces (700 m<sup>2</sup> dont une supérette de 250 m<sup>2</sup> car il n'y en avait pas sur la commune et le boucher qui a la meilleure réputation et le meilleur chiffres d'affaires de l'agglomération avec un réel effet locomotive), des équipements liés à la petite enfance et l'aire de stationnement de 90 places au droit de la gare SNCF. Le projet permet de remplir l'école du bourg.

### Un projet permis par la politique foncière

Le foncier a été acquis à 3,5€/m<sup>2</sup>, ce qui est le résultat de 50 ans de politique foncière sur Rennes (les prix sont les mêmes dans Rennes centre, par contre, si on quitte Rennes métropole, on passe à 8€). La rente foncière est captée par la collectivité sur ce territoire et permet la densification et la diversité de programmation. Il n'y a pas surenchère privée car tout est tenu par le PLU pour les 20 ans à venir.

Dans cette équation là, on fait du vrai projet urbain de qualité ! La commune ne pourrait pas aider l'opération (pas les moyens). Les leviers sont le foncier et l'aide au social.

### Un écohomeau fédérateur

Le maire, très volontariste, souhaitait une opération d'habitat participatif sur la ZAC. Cette dernière s'est faite avec la coop de construction dans l'optique d'être « un exemple pour la suite ».

Le maire avait demandé une page blanche sur le secteur en habitat participatif. L'aménageur a retenu un professionnel avec un cahier des charges très clair : 2500€ /m<sup>2</sup>SHAB en prix de sortie et un projet le plus environnemental possible.

Le projet a donc regroupé 12 ménages autour du promoteur dans le cadre d'une conception sur le mode participatif accompagnée par un maître d'ouvrage professionnel avec une AMO qui fédère le groupe et permet une programmation cohérente.

L'opération, déjà habitée depuis quelques années, a tenu les objectifs de coûts et de délais (4 ans). Elle dispose en plus des logements d'un studio louable et d'une salle commune ouvertes aux habitants du quartier avec une association « moteur » dans la mise en place du quartier (avec le développement d'un pédibus, de voitures partagées) et dans l'accueil des nouveaux habitants.

L'opération a duré tout juste 1 an de plus que pour un programme normal. Et c'est 12 foyers représentent l'équivalent d'un an de vente de lots libres. L'aménageur commence à avoir un peu de métier sur les groupes et sur les accompagnants. Ce ne sont jamais des quantités énormes mais c'est déjà ça !

### Une programmation ambitieuse qui a du s'adapter

Cette opération s'inscrit dans le PLH de Rennes (2005-2014) avec des objectifs uniformes en terme de programmation entre la ville centre et le reste de l'agglomération. Ainsi toute opération devait avoir 50 % logements collectifs, 25 % de logements locatifs sociaux, 25 % de logements

aidés (avec une charge foncière de 228€HT/m<sup>2</sup> SHAB.

Les opérations se répartissent finalement de la manière suivante 217 logements mixtes : 79 collectifs (36%), 18 semi-collectifs (8%), 49 individuels groupés (23%), 71 lots individuels (33%) et des financements diversifiés : 55 PLUS (25%), 39 accession aidée (18%) et 123 accession libre (57%).

La programmation initiale était de 270 logements (34 logements / HA contre 26 aujourd'hui) avec une part importante de collectifs (190 soit 70 % des logements). Cette programmation s'est faite en 2004-2005 avec la confiance des opérateurs privés qui avaient été concertés. En 2008, on assiste à un retournement de la conjoncture : il y a désormais une certaine frilosité des promoteurs à venir en périurbain en VEFA et en collectif en accession. Au final, aucun opérateur n'a voulu venir faire de l'accession en collectif. Il a fallu s'adapter mais la physionomie du plan masse n'a pas changé. Il y a aussi un peu moins de produits aidés finalement (43 % logements aidés et non 50%). Au final, les collectifs sont tous du logement social (donc un petit risque de stigmatisation).

### Quelles adaptations ?

Pour maintenir la faisabilité de l'opération, l'aménageur et l'urbaniste ont transformé des individuels groupés prévus VEFA en lots libres, tout en gardant la densité prévue. L'avantage est que l'on passe de 20000€ à 45000€ de charges foncières par lot. Cela a permis d'avoir une marge de 300 000 euros qui ont permis de compenser la perte liée à la transformation des lots collectifs en individuels groupés.

De la même manière, sur la tranche 2, il était prévu de l'intermédiaire le long de la rue, mais cela va passer en individuel groupé. En effet, aucun privé ne veut venir faire de l'intermédiaire ici. Donc on passe de 8 logements groupés à 6 maisons denses avec un constructeur de maisons individuelles. L'aménageur a mis en place une consultation de Ccmistes avec un objectif de prix (160 à 180k€ terrain compris avec des terrains de 180m<sup>2</sup>) et de qualité (notamment sur clôture et sur l'intimité). Il y a ensuite un travail avec le Ccmiste jusqu'au PC. Il y a des variables d'ajustement sur les maisons (T5, T6). Le T6 sort au même prix que la PSLA ! Ils arrivent à tenir l'objectif de 160€/m<sup>2</sup> de terrain net vendeur, soit 32000€ la parcelle. Sur un des secteurs, cela s'est commercialisé en 3 mois avec le constructeur Lamotte. Une autre opération du même type est prévue en entrée de zone, toujours avec Lamotte.

Cela permet de retrouver des conditions d'équilibre entre quelques dépenses supplémentaires de viabilisation mais compensées par des recettes en hausse.

### Débat

Si cette opération est une réussite dans le périurbain, c'est en fait un périurbain particulier car très organisé dans le cadre d'une logique interventionniste depuis 1950 ! D'abord sur Rennes centre puis ensuite tout autour. Pour autant, Rennes a perdu de la population sur Rennes et les plus modestes sont partis. Mais cela reste un territoire sur « surveillé » et très piloté avec une diversité de programmation a permis un rééquilibrage des populations.

## **Présentation 4 : Le périurbain d'Ile de France : le projet de Bruyères-le-Châtel (91) - Juliette Simonet-Delarbre, Grand Paris Aménagement (voir ppt)**

Bruyères le Châtel est à 40km de Paris (soit 1h en voiture ou 1h45 en transport en commun avec une gare à 1,5 km de la commune), dans un Secteur de transition entre la couronne urbaine de la capitale et les régions agricoles de la Beauce.

Cette commune se caractérise par 84 % d'espaces agricole et naturel et seulement 10 % d'espaces urbanisés et 5 % restant à urbaniser, pour 3500 habitants avec un taux d'activités de 80 % (car la commune accueille un centre du CEA et le calculateur [Ter@tec](#)). En terme d'habitat,

71 % de T4, 73 % de maisons individuelles et 10 % de logements sociaux.

La ZAC Croix de l'Orme est une extension urbaine de 16ha en greffe du bourg (à 500m). La ZAC prévoit 500 logements, dont 25 % de logements sociaux ainsi qu'un centre sportif et un centre éducatif. Il s'agit d'une programmation mixte, cohérente avec le SDRIF 2030.

La collectivité compétente et concédante est l'intercommunalité mais il y a un vrai partage entre la commune et l'intercommunalité.

L'opération se situe dans un contexte environnemental fort : ZNIEFF, zones humides. C'est à la fois un avantage et un inconvénient. Les zones humides sont un inconvénient en terme de cessibilité mais cela permet de valoriser le site car en contre-partie on va créer une vraie biodiversité (mieux que la biodiversité de zones agricoles). L'objectif est aussi de créer un lien fonctionnel entre le projet et la ZNIEFF.

Le projet est encore assez en amont. Il y a notamment un enjeu important de faire adhérer la population (30 % d'habitants supplémentaires à venir). Le projet est aussi complexe d'un point de vue foncier car il y a 40 parcelles, 100 propriétaires et 2 exploitants agricoles. Une DUP a été obtenue (procédure de 3ans). Les terrains se négocient à selon le zonage : en U (150€/m<sup>2</sup> terrain, 10€ en AU et 2€ en zone A. 60 % a été acquis à l'amiable... le reste va passer par l'expropriation. Avant de répondre à la concession, l'AFTRP avait un peu de foncier (acquis en 1980). Le foncier représente 2,5 millions d'euros dont 1 million pour les 2 parcelles en U. L'opération est phasée sur le foncier.

Le plan d'aménagement est le fruit d'un partenariat avec un principe d'ateliers de co-conception réunissant : les opérateurs avec leur architecte (validé par l'aménageur et la ville), la ville, l'EPCI, l'aménageur, l'urbaniste de la ZAC (mais pas d'habitant). Ces ateliers sont très intéressantes et permettent un foisonnement d'idée et une saine confrontation entre le rêve de la ville et la réalité économique. Pour donner un exemple concret, le PLU demandait un nombre de stationnement important : 3 places par logement, ce qui plombe un bilan opérationnel car la ville voulait en plus tout en enterré et cela coûtait trop cher ! (c'est apparemment classique sur la 2e couronne parisienne). Dans ce type de territoire, personne ne marche et tout le monde prend sa voiture.

Vu la situation du projet et de la commune, il y a un important travail sur les franges avec les terres agricoles et avec le pavillonnaire existant. Il a fallu négocier des densités acceptables (30 logements à l'hectare et des collectifs à 15m au faitage). Normalement, pour être conforme au SDRIF, il faut 40 logements/Ha en 2e couronne. Mais la préfecture a dit oui. Et sur l'individuel on est à 300m<sup>2</sup> par parcelle.

Concernant le programme, il est prévu 230 logements collectifs dont 70 logements sociaux. En terme de commercialisation, c'est assez lent : il commence par commercialiser les maisons... et le collectif viendra ensuite.

En terme de calendrier, la ZAC a été créée en décembre 2011 et le traité de concession (pour 8 ans) signé en 2011. Il était prévu une livraison de la phase 1 fin 2017. Avec une fin du projet en 2019, 2020. Mais il y a du à cause de l'archéologie.

En terme de bilan, il y a 5 millions de travaux pour un coût total de 12 millions. La ZAC participe aux écoles et il n'y a aucune subvention de la collectivité. La compensation de la zone humide dans la zone coûte 200000 euros avec un suivi sur 30 ans. C'est une opération à flux tendu ! Le lot à bâtir de 300m est vendu 110000€ (c'est le moyen d'équilibrer l'opération!). Le T4 sort à 280000€ au total. Chaque opérateur aura de l'individuel et du collectif (pour être sûr que cela sorte). C'est un challenge sur ce territoire d'avoir du collectif. Ils espèrent que l'individuel donne envie et que cela donne envie pour le collectif.

Le collectif dans le périurbain c'est difficile, ce n'est pas la demande et c'est cher ! Au final, c'est du social ! Il reste un tabou sur le social en individuel. Le social doit être en collectif ! Mais on pourrait se poser la question. On sait tous qu'il faut réfléchir à l'individuel compact.

A part en région parisienne, on réduit les parcelles pour solvabiliser. Cela pose la question d'un modèle urbain de l'individuel groupé... avec les cmistes !

## Débat

Pour certains participants, il apparaît incohérent de vouloir imposer 40 logements/Ha dans des territoires comme ça. C'est apparemment un débat sans fin entre l'Etat, la collectivité et l'ABF, avec d'un côté une vision descendante hyper stricte... et une réalité de terrain.

## **CONCLUSION**

Les débats de ce matin montrent qu'il y a de la place pour l'aménagement dans le périurbain. Mais on ne peut pas directement reproduire le projet « urbain » en périurbain. Même à Rennes, la politique de « on fait partout la même chose » entre le centre et la périphérie a montré ses limites. Il manque une analyse au niveau PLU. Il manque des éléments de connaissance pour les OAP dans le PLU. Pendant l'étude PLU, il faut qu'on puisse travailler sur l'opérationnel. Il y a un enjeu sur la faisabilité des OAP. Cela nécessite une maîtrise d'ouvrage forte et consciente que tout n'est pas dans le PLU. Mais cela suppose aussi de se donner les moyens.

## **Pistes de travail à engager**

Les membres du groupe sont invités à continuer à contribuer via le site [alfresco](#).