

Synthèse de la plénière du RNA de novembre 2023

Aménager autrement, la place de l'aménageur

Cette journée a été l'occasion d'entendre le maire de Saint-Brieuc. Cette collectivité porte actuellement son premier projet d'aménagement, avec l'aménageur Réalités, en plus de l'expérience déjà acquise sur un premier projet Anru. D'autres projets suivront, essentiellement en recyclage et rénovation de friches et de sites en perte de vitesse. A ces projets d'aménagement opérationnel, la collectivité couple une ORI volontariste en centre-ville, une OPAH-RU et des actions stratégiques « en dentelle » de curetage d'îlots, de travail sur des cellules commerciales. Le PLUi prévoit une possibilité de projets futurs en extension, sous réserve que l'ensemble du potentiel de recyclage soit exploité au préalable.

Le maire souligne que travailler avec un aménageur sur ce site des Villes Dorées présente comme atouts de bénéficier de l'agilité d'un acteur de taille, d'une réelle force de proposition face aux blocages, d'une équipe pluridisciplinaire « clé en main », et de ne pas investir : l'aménageur porte ici l'ensemble du bilan d'aménagement. La collectivité veille évidemment à tenir les exigences dans le temps, ici dans le cadre d'un permis d'aménager. Elle nuance également sur l'importance de trouver un équilibre entre la culture de l'aménageur et la culture de la collectivité, par exemple concernant le mode projet.

DE L'ÉTALEMENT URBAIN AU RECYCLAGE DE FRICHES Un changement de paradigme



L'enjeu est pour ce premier projet, comprenant beaucoup de résidences gérées et où aucun espace ne sera géré par la ville à terme (espaces privés ouverts sur la ville), **de voir comment il va vivre et d'évaluer les besoins de la ville pour la suite, afin d'en tenir compte pour les projets à venir.**

Concernant les sites déjà propriétés de la collectivité, **les élus prennent les devants, travaillent à une feuille de route claire, invitent les opérateurs à visiter le territoire, et travaillent très tôt avec eux pour aboutir à une programmation réaliste, tout en répondant aux ambitions locales.** Au regard du marché, la collectivité adopte **une logique d'étalement des projets, des livraisons, des commercialisations dans le temps**, notamment afin de vérifier si les montages particuliers fonctionnent, les réajuster au besoin.

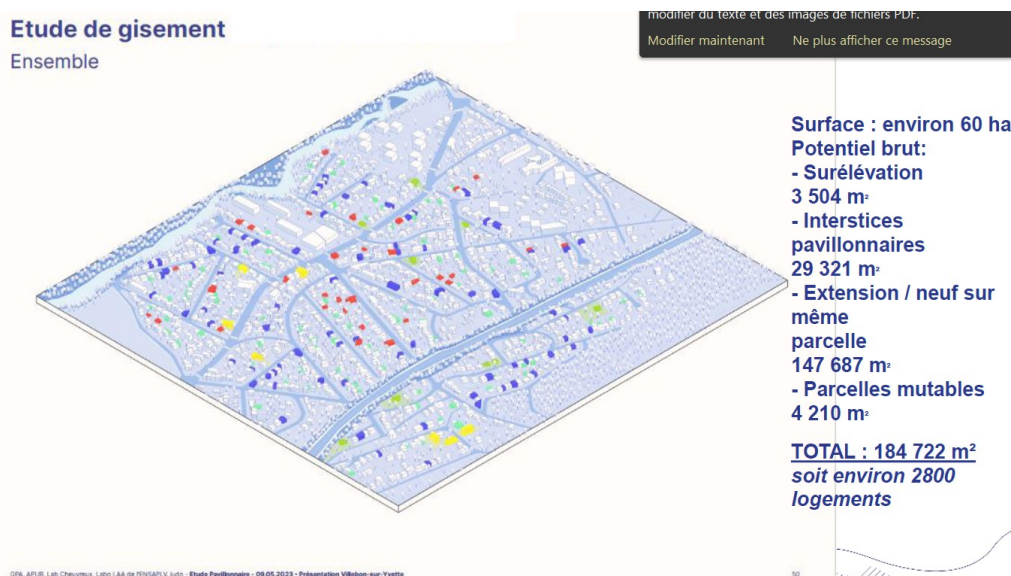
Concernant le reste des sites : la collectivité ne souhaite plus acquérir autant de fonciers qu'auparavant, même via l'EPF, sauf si le projet est très clair, qu'elle en a les moyens et uniquement sur des sites très stratégiques. **Dans tous les cas, la ville ne peut pas investir dans les bilans d'aménagements, les opérateurs doivent ici trouver leur équilibre et le marché fera les prix.** La production d'équipement public est à ce stade envisagée sur des sites propriétés de la ville.

L'aménageur Réalités actif sur Saint-Brieuc s'investit également, depuis quelques années, auprès d'autres villes moyennes. Il explique sur quels leviers repose son action sur ces secteurs plus détendus, où les autres opérateurs se mobilisent plus difficilement : partage du risque entre les diverses activités du groupe (offre de logements et de services / aménagement) ; positionnement général du groupe sur les villes moyennes qui les voit comme des territoires d'avenir, essentiels à accompagner.

Malgré cet engagement fort, l'aménageur pointe des limites pour massifier. Les bilans d'aménagement y sont à marge nulle. Ces projets prennent du temps, mobilisent beaucoup de fonds propres et d'ingénierie. Ils nécessitent beaucoup de concertation - source indispensable de sens, de portage et le sujet de la densité n'est souvent pas résolu. La maîtrise foncière, avec des frais financiers élevés, devient difficile à tenir, y compris face aux banques. L'optimisation nécessaire des délais amène à aménager en chantier bâti ; à l'inverse les risques de changements municipaux, de coups d'arrêts peuvent amener à des augmentations de charges foncières, et d'impasse in fine.

Un aménageur comme **Grand Paris Aménagement porte un travail de redéfinition de l'offre de services à apporter aux collectivités, d'évaluation de leurs besoins.** Il rappelle que **l'aménagement est le contraire du développement spontané : il s'agit d'un acte d'organisation** au-delà de la maîtrise foncière, des procédures etc. Il s'agit d'un travail de coordination et de s'assurer des résultats.

L'intervention en secteur pavillonnaire est en cours d'étude et montre un potentiel parfois spectaculaire. Sur ces secteurs, **l'aménageur envisage des missions de redimensionnement de réseaux, de mobilisation des aides individuelles et surtout d'accompagnement des propriétaires pour accompagner la mutation à une échelle d'aménagement, en évitant l'action insuffisante à la parcelle et la dérégulation.** Selon cet aménageur, **l'outil ZAC reste adapté, la boîte à outils est pleine ; il s'agit plutôt de l'utiliser autrement, désapprendre.**



Un travail de cartographie des zones d'activités économiques et des risques de paupérisation est également en cours. Le besoin sur ces secteurs est souvent de remailler avec ou sans changement d'usage. L'un des grands problèmes actuels est d'acheter le foncier et d'indemniser l'occupant : ces deux postes cumulés bloquent les bilans d'aménagement.

Les friches sont le cas « simple », c'est essentiellement le coût qui s'avère limitant. C'est pourquoi les fonds friches, fonds verts sont nécessaires, si les bilans ne s'équilibrent pas.

Intervenir en zones commerciales se heurte à la logique de la grande distribution (grands volumes, petite marge, impossibilité d'interrompre l'activité) et à une équation économique ainsi très tendue. De même, **en copropriétés dégradées, hors cas très spécifiques, l'aménageur reste confronté à une impasse économique et une stratégie d'intervention pas toujours maîtrisée.** Aménager sur ces secteurs est très compliqué actuellement, même s'il faut persévérer.

Cet aménageur témoigne du fait que les bilans d'aménagement sont rarement équilibrés sur les fonciers à recycler, d'autant que la transition augmente les coûts. Il développe de nouveaux leviers pour continuer d'aménager sur ces nouveaux terrains de jeu : la co-promotion, la conservation en propriété de tous les fonciers économiques et la création d'une filiale pour le porter, progresser dans le pilotage des opérations comme cela a été vécu via l'Anru, revisiter en profondeur le choix de ses partenaires face aux enjeux propres à chaque opération, le développement d'un référentiel commun d'exigences sur toutes les opérations, indépendant du marché, la construction hors-site (objectif de 80%). L'objectif d'ensemble étant de ne pas empiler les surcoûts, mais de trouver des solutions d'équilibres en maîtrisant le surcoût. D'où le besoin de R&D par l'aménagement, avant de pouvoir banaliser.

Des acteurs comme Carrefour Property et Nexity se sont récemment associés pour aménager en secteur commercial, dans un nouveau format.

D'une part le propriétaire commercial a pleinement réalisé qu'il n'est plus possible de se limiter à une vision patrimoniale, que le projet urbain en tissu urbain constitué apporte beaucoup de vertus aux commerces. Il a également réalisé qu'un travail partenarial et à livre ouvert avec la collectivité est indispensable, qu'il s'agisse du devenir d'un site cédé ou d'un projet de mutation.

Pour ce groupe, parmi 1200 sites, une centaine est éligible au développement. L'enjeu est sur ce portefeuille de sites d'impulser un projet ambitieux tout en maintenant l'activité de leurs magasins. Selon les cas, Carrefour cède à un promoteur, opte pour la co-promotion ou le co-aménagement selon la taille, soit pour la régie à 100 %, selon le modèle d'exploitation et de propriété souhaité in fine.

Selon cet opérateur, les problématiques spécifiques à la mutation de ces nouveaux lieux d'aménagement sont liées à :

- **l'ingénierie financière** : un centre commercial a une valeur intrinsèque très forte, il faut créer le loyer recherché par les investisseurs, le foncier est très cher, ce qui constitue une grande limite ;
- **l'intervention sur du tissu vivant** : indemniser, déplacer durant les restructurations, repositionner, réinstaller...cela peut empêcher d'équilibrer les opérations.
- l'inadaptation de la réglementation à la **temporalité rapide de ces projets**, notamment les autorisations d'exploitation ;
- **le dimensionnement, l'imbrication des programmes, le passage du mono au polyfonctionnel, sont difficiles** y compris en termes de réglementation (par exemple, lorsqu'il s'agit de superposer du parking avec bornes, un ERP 1ère catégorie hypermarché, logements 50 % en bois, incendie....).

Travailler avec un aménageur permet au groupe de créer de la valeur, transformer rapidement les sites, être démonstratif à l'échelle nationale. Un seul partenaire qui réunit les compétences aménagement, promotion, investissement, exploitation, avec des bases réparties partout sur le territoire, constitue des atouts forts. Sur ce type de secteur commercial, il est primordial de créer des synergies de travail, avec des équipes relativement réduites, pour créer des habitudes de travail. D'un point de vue financier, il a été choisi de marier des structures de profils proches, et le respect de la vision du groupe commercial dans l'offre de l'aménageur a été décisif.

L'aménageur a su se fondre dans la vision du groupe commercial, qui détient la majorité de la foncière propriétaire des sites. Il a également accepté l'idée que les fonciers ne lui seront pas nécessairement vendus en sortie d'opérations, cela se décidera au cas par cas. Il prend donc le risque d'injecter dans la foncière, sans forcément être mobilisé en aval sur la promotion.

Du point de vue de l'aménageur, il faut distinguer trois profils de secteurs commerciaux à recycler :

- **l'hypermarché de périphérie** : grandes nappes de parkings, rattrapées par la ville, aujourd'hui plus propice à la mixité programmatique ; il s'agit ici de trouver une valeur aux parkings, en conserver ou en reconstituer les usages actuels : ce coût peut bloquer une opération ; ce cas est le plus complexe ;
- **la magasin en tissu urbain constitué**, parcelle retravaillée pour l'immobilier, le cas le plus simple ;
- **la surélévation de commerces existants** sans suspendre l'activité, ce qui revient à de la promotion plus classique.

Selon lui, les commerçants sont clairement un nouvel acteur avec lesquels travailler et l'objectif de faire progresser leur chiffre d'affaire est une nouvelle donnée pour les projets. Sur certains sites, l'aménageur est face à un propriétaire, sur d'autres une multiplicité qui peut être source de blocages. Enfin, tout un travail consiste à s'inscrire dans la vision des élus et des éventuels autres aménageurs présents sur le secteur.

Le modèle économique de cette intervention n'est pas celui d'un aménageur et la taille du portefeuille est également atypique. **Il s'agit ici d'un bilan unique transverse aux métiers, un bilan classique d'aménagement ne pourrait pas fonctionner.** Il n'y a pas de péréquation possible entre site, chacun doit s'équilibrer, une valeur doit être créée pour chacun.

Les leviers permettant cette intervention pour l'aménageur – constructeur – promoteur en zone commerciale reposent sur :

- le fait que tous fonciers sont détenus par des foncières, avec 20 % seulement de mise de départ pour l'aménageur, même si cela reste important ;
- le process de travail, répété, permettant des gains de temps ;
- une commercialisation qui profite des effets de masse par produits, avec là aussi un gain de temps ;
- des leviers techniques de standardisation des produits ;
- la construction hors site, modulaire 2D/ 3D, avec un gain de coût et moins de nuisance, moins d'indemnité aux commerçants ;
- l'absence de marge sur le segment aménageur.

Les journées du RNA sont organisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), avec le soutien du CEREMA, de la SCET, d'Adéquation et d'État d'Esprit, sous la direction des membres aménageurs du comité directeur du RNA.

Chaque journée est financée par le ministère. Les journées peuvent ainsi bénéficier gratuitement à tous les publics de la filière.

L'ensemble des productions du réseau sont en ligne (actes, replays, supports, synthèses, vidéos...) :
www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr

Les productions afférentes à ce RNA de novembre 2023 sont ici :
<https://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/ma-du-23-novembre-2023-amenager-autrement-la-a211.html>

Soutenu
par

