

**PUCA - L'urbanisme de projet en chantier**

**Analyse socio-économique de projets urbains complexes :  
facteurs et conditions de réussite**

**Rapport Final**

**Marie Llorente (CSTB) & Thierry Vilmin (LogiVille)**

**27 Novembre 2012**

**CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT**

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | [www.cstb.fr](http://www.cstb.fr)

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS

Référence du marché : **1502337306**  
Affaire suivie au PUCA par **Olivier Gaudron**

**Université Paris-Est**  
**Centre Scientifique et Technique du Bâtiment**

*Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent document, faite sans l'autorisation du CSTB est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 - art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).*

*Toute citation d'extraits ou reproduction doit obligatoirement faire apparaître la référence de ce document.*

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b><i>PREMIERE PARTIE : ANALYSE TRANSVERSALE ET SYNTHESE DES TROIS ETUDES DE CAS</i></b> .....	<b>6</b>
<b>1. LA DECLINAISON DES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS EN AMENAGEMENT</b> .....	<b>6</b>
1.1 La spécificité des actifs .....	6
1.2 L'incertitude.....	7
1.3 La fréquence des transactions.....	9
<b>2. GOUVERNANCE ET ALIGNEMENT</b> .....	<b>10</b>
<b>3. LES OUTILS EN REFERENCE AUX ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS</b> .....	<b>11</b>
3.1 Les outils fonciers .....	11
3.2 Le document d'urbanisme.....	12
3.3 Le financement des équipements .....	12
3.4 Choix de l'aménageur et contrat.....	13
3.5 Coordination et pilotage technique .....	14
<b>4. L'INTEGRATION COTE AMENAGEUR</b> .....	<b>14</b>
<b>5. CONCLUSION</b> .....	<b>15</b>
<b><i>DEUXIEME PARTIE : LES MONOGRAPHIES</i></b> .....	<b>16</b>
<b><i>BORDEAUX : LES BASSINS A FLOTS</i></b> .....	<b>16</b>
<b>1. UNE SITUATION URBAINE EXCEPTIONNELLE</b> .....	<b>16</b>
<b>2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS</b> .....	<b>17</b>
2.1 Une spécificité des actifs faible ou modérée .....	17
2.2 Une incertitude faible.....	18
2.3 Une fréquence élevée des transactions .....	19
<b>3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTEE</b> .....	<b>19</b>
<b>4. LES OUTILS UNILATERAUX</b> .....	<b>22</b>
4.1 Le PLU et le Plan Guide.....	23
4.2 Le programme d'aménagement d'ensemble .....	25
4.3 Les autorisations administratives.....	27
4.4 Les limites des outils unilatéraux .....	28
<b>5. LES OUTILS CONTRACTUELS</b> .....	<b>31</b>
<b>6. LES NOUVEAUX OUTILS SONT-ILS ADAPTES ?</b> .....	<b>34</b>
6.1 Les contributions et la mixité sociale .....	34
6.2 Le droit des sols et les secteurs de projets.....	35

<b>LA RICHE : ZAC DU PLEISIS BOTANIQUE .....</b>	<b>36</b>
<b>1. UN TISSU URBAIN COMPLEXE ET FRAGMENTE .....</b>	<b>36</b>
<b>2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS .....</b>	<b>38</b>
2.1 Une spécificité des actifs forte .....	38
2.2 Une incertitude forte.....	40
2.3 Une fréquence faible des transactions.....	41
<b>3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTEE.....</b>	<b>42</b>
3.1 La désignation de l'opérateur.....	42
3.2 L'évolution du traité de concession .....	43
<b>4. « L'ALIGNEMENT » EST-IL BIEN REALISE ? .....</b>	<b>44</b>
4.1 Au départ, un aménagement négocié.....	44
4.2 L'évolution vers un aménagement plus intégré côté public.....	45
 <b>LES HAUTS DE JOINVILLE .....</b>	 <b>47</b>
<b>1. SITUATION URBAINE ET PROGRAMME .....</b>	<b>47</b>
<b>2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS .....</b>	<b>49</b>
2.1 Spécificité des actifs .....	49
2.2 L'incertitude.....	50
2.3 La fréquence des transactions.....	52
<b>3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTEE.....</b>	<b>53</b>
3.1 La maîtrise foncière des parcelles stratégiques .....	53
3.2 Le PLU .....	54
3.3 Les études préalables .....	55
3.4 La rédaction d'un contrat complet.....	56
<b>4. L'INTEGRATION COTE AMENAGEUR .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCTION

---

La période actuelle se caractérise sur le plan de l'aménagement urbain (et de bien d'autres) par les enjeux de durabilité, qui mettent la question foncière au cœur des débats. Cette ressource naturelle non renouvelable est en effet la matière première de tout processus d'aménagement ; en réalité, elle est bien plus qu'une ressource dans la mesure où, en milieu urbain, le foncier est en permanence « activé » par les droits de propriété qui lui confèrent un type d'usage. Si une ressource existe à un état latent, l'actif lui est d'une certaine manière transformé, ce qui signifie qu'en termes économiques, il gagne ou perd de la valeur. La sensibilité du foncier à ces transformations, qu'elles soient physiques ou réglementaires, est très forte. Comme nous le verrons, le foncier est probablement l'actif central de notre analyse, qui vise à objectiver les choix organisationnels en termes d'aménagement, en particulier dans la filière dite négociée.

Généralement considéré comme l'amont d'une opération et dévolu à un aménageur, le foncier fait en pratique l'objet de plusieurs stratégies, qui renvoient d'ailleurs à la diversité des types d'acteurs privés qui interviennent dans ce champ : les opérations de renouvellement urbain éliminent *de facto* les petits opérateurs qui n'ont pas la surface financière pour intervenir. La production d'un foncier constructible étant en soi une activité rarement bénéficiaire, elle appelle soit une intervention publique directe, soit l'intervention d'acteurs privés à condition qu'ils puissent réaliser une marge suffisante, ce qui nécessite bien souvent un subventionnement. Dans les faits, c'est en se positionnant aussi sur l'aval dans la promotion que l'opérateur pourra réaliser sa marge. On assiste par conséquent à différentes modalités d'intégration, côté public comme privé.

Le degré d'intégration est une manière de lire le partage des risques entre public et privé, qui d'une certaine façon reflète le périmètre des négociations. L'intérêt d'un travail sur l'aménagement négocié dans le cadre du chantier sur l'urbanisme de projet est en outre de comprendre à travers une approche en termes d'actifs ce qui peut susciter un espace de négociations possibles et d'illustrer la diversité des arrangements organisationnels qui permettent de les formaliser. Le cadre théorique mobilisé pour ce faire est celui de la nouvelle économie institutionnelle (voir Llorente et Vilmin 2010).

Nous avons à cette fin réalisé pour le PUCA trois études de cas d'aménagement négocié (Joinville-le-Pont, La Riche, les Bassins à Flots à Bordeaux) qui constituent un échantillon limité, qui ne peut encore être considéré comme représentatif. Ce rapport restitue dans une première partie l'analyse transversale que l'on a pu en faire sous forme d'une synthèse. Puis les études de cas sont détaillées dans la deuxième partie.

## **PREMIERE PARTIE :**

### **ANALYSE TRANSVERSALE ET SYNTHESE DES TROIS ETUDES DE CAS**

---

Les enseignements qui sont dégagés ici ne doivent être vus que comme de simples hypothèses exploratoires qui seront à vérifier sur des enquêtes plus larges. Le plan de cette synthèse suit celui des études de cas : en premier lieu, l'examen des attributs des transactions (spécificité des actifs, incertitude, fréquence), en second, l'analyse de la structure de gouvernance (ou arrangement organisationnel) adoptée et de son « alignement » avec les attributs des transactions prédit par la théorie, en troisième, les outils utilisés dans cet urbanisme de projet et enfin, quatrième point, l'intégration côté aménageur privé.

#### **1. LA DECLINAISON DES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS EN AMENAGEMENT**

##### **1.1 LA SPÉCIFICITÉ DES ACTIFS**

En aménagement urbain, on peut distinguer trois familles d'actifs : le foncier, les équipements, le programme immobilier.

##### **Le foncier**

Un foncier peut être considéré comme spécifique s'il n'est pas utilisable en l'état pour l'urbanisation : morcellement, pollution du sol, occupations illégales, propriétaires attentistes, prix de référence élevés. Dans notre échantillon, il est le plus spécifique à La Riche, où le caractère multi-site, la pollution des sols, la présence de propriétaires opportunistes, et des prix de référence élevés lui confèrent une grande complexité. Il l'est encore à Joinville pour la troisième tranche, les deux premières ayant pu être maîtrisées à l'amiable, grâce notamment aux réserves foncières déjà faites par la commune. Et il ne l'est pas vraiment aux Bassins à Flots où aucune réserve foncière publique n'a été nécessaire.

##### **Les équipements et les travaux d'aménagement**

La spécificité des travaux d'aménagement est liée à la trame viaire existante. Si celle-ci existe et est maintenue (cas des Bassins à Flots), les travaux de VRD restent assez classiques. Leur phasage peut être souple en fonction de la sortie des opérations. En revanche, si la trame est à créer (cas de La Riche), le phasage technique est plus délicat et il doit être coordonné avec celui des acquisitions foncières.

De manière générale, les infrastructures sont moins spécifiques que les superstructures. Les voies et réseaux créés ne sont certes pas déplaçables mais ils peuvent servir à divers usages (logements collectifs ou individuels, commerces, activités, équipements publics...). En revanche, les équipements de superstructure sont plus spécifiques : ils sont conçus pour un usage particulier et sont plus difficilement reconvertibles en autre chose (un gymnase, par exemple, n'est pas vraiment destiné à devenir une bibliothèque). Et en matière d'équipements de superstructure, les conceptions peuvent évoluer rapidement entre les études préalables et la réalisation. Dans ces conditions, les collectivités préfèrent les réaliser

en régie (cas des Bassins à Flots) ou, à tout le moins, les concéder avec une délégation de service public encadrée par un traité de concession (Joinville).

Les espaces publics ont une spécificité intermédiaire, car ils jouent un rôle très structurants comme supports potentiels de déploiement de l'urbanité, mais ils peuvent être décrits avec précision dans un cahier des charges et confiés à un aménageur bénéficiant d'une concession (hors concession, l'aménageur ne peut réaliser que les « équipements propres » de l'opération).

### **Programme immobilier**

A la différence du programme d'équipements, le programme immobilier fera l'objet de commercialisation, alimentant la colonne Recettes du bilan d'aménagement (alors que le programme d'équipements impacte la colonne Dépenses).

Les ambitions des collectivités en matière de diversités sociale et surtout fonctionnelle semblent plus affirmées que celles des aménageurs privés qui privilégient des produits relativement standards sur le marché local ou à rendement assuré. Ainsi, aux Bassins à Flots, chaque aménageur d'îlot programme une résidence pour personnes âgées mais selon une formule semblable ne tenant pas forcément compte de la diversité des besoins et des parcours à l'échelle d'un quartier assez vaste. Au passage, cela souligne l'importance et l'enjeu d'assurer un pilotage d'ensemble et dans la durée de l'opération.

Les ambitions des collectivités peuvent aussi être plus affirmées en matière de qualité architecturale. Par exemple, aux Bassins à Flots, elles cherchent à faire prévaloir l'idée des « hangars habités » proposée par Nicolas Michelin.

Le seul affichage de règles, même précises, dans le PLU se révèle inadapté, à la fois trop rigide et trop limité, pour faire passer dans les faits de telles ambitions. Une négociation est nécessaire.

## **1.2 L'INCERTITUDE**

Les sources d'incertitude en aménagement sont nombreuses et sont pour l'essentiel liées au temps long du projet urbain : l'environnement institutionnel, la conjoncture immobilière, les changements de politiques, les risques juridiques, les incertitudes techniques enfin.

### **L'environnement institutionnel**

Les incertitudes de l'environnement institutionnel sont liées aux changements de normes promulguées par les échelons territoriaux supérieurs, l'Etat surtout. Ainsi, l'évolution d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), suite à des événements comme la tempête Xynthia de 2010, modifie considérablement les données de l'aménagement à La Riche. Elle pourra aussi avoir des répercussions aux Bassins à Flots. Dans ce cas, l'Etat applique le principe de précaution mais il n'en subit pas les conséquences. Celles-ci sont reportées sur les collectivités et leurs aménageurs.

Une autre source d'incertitude institutionnelle réside dans l'obligation pour les collectivités de recourir aux estimations des services fiscaux (France Domaine), elles-mêmes

dépendantes des estimations des juges de l'expropriation. Ces estimations se révèlent contingentes dans la mesure où les terrains bruts destinés à l'aménagement sont dans un entre deux : ils n'ont plus leur valeur d'usage antérieur mais ils ne sont pas encore parvenus à un usage futur. Des estimations trop proches de l'usage futur (cas de La Riche) sont de nature à compromettre l'équilibre du bilan d'aménagement. On sait également que les variations des prix immobiliers, à la hausse ou à la baisse, sont amplifiées au niveau des prix fonciers.

### **L'incertitude commerciale**

Les opérations d'aménagement étant plus longue que les simples opérations de promotion, leur « visibilité commerciale » (pouvoir apprécier les délais et les prix de vente) est moins bonne. Les aménageurs privés ne se lancent dans de telles opérations que si le marché de l'agglomération est suffisamment porteur, ce qu'il est effectivement dans les trois cas étudiés. L'incertitude commerciale y est limitée.

### **L'incertitude politique**

Elle est liée à un changement d'orientation de la collectivité, par exemple, de la part d'une nouvelle équipe municipale élue qui était auparavant dans l'opposition. Mais les projets urbains sont des entreprises de longue haleine qui ont leur inertie. Ils peuvent être réorientés par une nouvelle équipe mais il est difficile de les remettre complètement en question. Les coûts de transaction pour la collectivité risquent d'être élevés si elle doit changer d'opérateur (on entend par là tous les coûts liés à la renégociation du contrat et sa mise au point, ainsi que les coûts de pilotage, de contrôle et de suivi de l'exécution des engagements).

Du point de vue de celui-ci, les changements de politique ne sont pas forcément négatifs. Ils lui permettent de renégocier le contrat en fonction des évolutions conjoncturelles (Joinville).

Par rapport à un environnement politique incertain, un contrat formel comme le traité de concession de ZAC sécurise davantage l'aménageur qu'un contrat informel (type protocole d'accord) ou que de simples autorisations d'aménager ou de construire délivrées dans le cadre unilatéral du PLU. La ZAC, qui est en principe d'initiative publique, renvoie aussi vers la collectivité l'incertitude institutionnelle due aux variations réglementaires des niveaux supérieurs, protégeant à cet égard le concessionnaire (cas de La Riche).

### **Incertitude juridique**

Le risque juridique est celui du contentieux, les variations réglementaires et législatives relevant de l'incertitude institutionnelle. En ZAC, le risque de contentieux par des associations et des riverains est aux deux stades : celui de l'aménagement et celui des permis de construire. Il faut y ajouter le stade de la DUP et des expropriations, le cas échéant, de la part des propriétaires fonciers qui s'estimeraient lésés. Une procédure intégrée est donc plus sensible au contentieux qu'un projet dans le droit commun du PLU.



## L'incertitude technique

L'incertitude technique est présente pour les ouvrages complexes dont les conceptions programmatiques et technologiques sont susceptibles d'évoluer entre les différentes phases de la conception et de la réalisation. Cette notion rejoint celle de la spécificité des actifs vue plus haut.

De manière générale, l'incertitude est corrélée à la durée de l'opération et à sa complexité. Elle implique une certaine sécurisation des engagements réciproques et toute la difficulté est de trouver le juste compromis entre rigidité et souplesse contractuelle, pour ne pas figer le projet.

### **1.3 LA FRÉQUENCE DES TRANSACTIONS**

Lorsque les transactions sont uniques ou peu fréquentes, il existe un risque que les partenaires se comportent de manière « opportuniste » et ne respectent pas tous les termes des engagements réciproques. En aménagement, la fréquence est faible car les opérations sont longues et peu nombreuses. Mais il peut tout de même y avoir une volonté stratégique d'un aménageur de chercher à s'implanter dans une zone géographique. Par ailleurs, les aménageurs privés doivent avoir une certaine surface financière et organisationnelle. Ils sont des groupes d'envergure nationale, ou au minimum, régionale. Les opérations seront pour eux des références qu'ils pourront faire valoir auprès de nouveaux partenaires avec qui ils souhaitent contracter. Cet « effet de réputation » tend à les dissuader de comportements opportunistes.

Le risque d'opportunisme (« faire un coup puis disparaître ») est également présent et sans doute plus important au stade de la promotion, car la fréquence est ici plus élevée. En effet, les promoteurs sont plus petits, moins visibles, et ils peuvent monter des opérations ailleurs en créant de nouvelles sociétés avec des noms différents. Cependant, plus ils souhaitent continuer à travailler dans une agglomération donnée, et plus ils devront se garder de comportements opportunistes. A cet égard, une agglomération plus grande dans laquelle les collectivités coopèrent sera davantage à l'abri de tels comportements.

Même si les opérateurs privés ont intérêt en longue période à coopérer avec les collectivités, ils ne sont pas eux-mêmes à l'abri de difficultés en cas de retournement conjoncturel. Face à un risque de perte financière lourde ou de faillite, des opérateurs privés seront conduits par la nécessité à ne pas aller au bout de leurs engagements même si cela doit ternir leur réputation.

L'aménagement est un **processus de production et non de gestion**. L'aménageur livre des ouvrages destinés à rentrer dans le patrimoine public et à être gérés ensuite par les collectivités. Il n'est plus présent (il n'est plus partie à des transactions) au stade de la gestion. Cependant, celle-ci est conditionnée par la qualité de conception et de réalisation des ouvrages livrés. Pour retrouver une fréquence plus soutenue des transactions et intéresser ainsi l'aménageur au fonctionnement en aval des équipements publics qu'il réalise, l'idée a été émise d'un contrat de partenariat public privé par lequel l'aménageur se verrait confier la gestion des ouvrages (en particulier, les espaces publics) pendant un certain nombre d'années avant leur remise définitive à la collectivité. L'évolution de la

contractualisation sera probablement l'occasion de traiter le découplage entre conception et gestion.

## 2. GOUVERNANCE ET ALIGNEMENT

La théorie postule qu'il existe une correspondance (un « alignement ») entre les attributs des transactions et la forme organisationnelle (la structure de gouvernance) retenue : le marché, ou l'intégration hiérarchique dans une organisation, ou une forme intermédiaire dite « hybride » reposant sur des contrats de longue durée (type traité de concession).

En aménagement urbain, nous avons été amenés à assimiler les structures de gouvernance à quatre filières dont les deux premières correspondent au marché (le développement diffus et l'incitation réglementaire<sup>1</sup> qui est un développement encadré par des dispositifs unilatéraux sur mesure), la troisième (l'aménagement négocié) est la forme hybride, et la quatrième (l'aménagement public) est une organisation hiérarchique intégrant la collectivité et son aménageur. La correspondance entre les attributs des transactions et la filière d'aménagement est résumée dans le tableau ci-dessous.

<i>Filière</i>	<i>Spécificité des actifs</i>	<i>Incertitude</i>	<i>Fréquence</i>
<b>Diffus</b>	--	--	++
<b>Incitation réglementaire</b>	-	-	+
<b>Aménagement négocié</b>	+	+	-
<b>Aménagement public</b>	++	++	--

Les trois études de cas réalisées pour le PUCA appartiennent à la forme intermédiaire (hybride) de l'aménagement négocié. Cependant, elles révèlent des degrés d'intégration différents à travers l'usage des outils et des contrats (voir ci-après &4). A priori, la plus intégrée est celle de Joinville. Mais nous avons pu observer que celle de La Riche a évolué vers plus d'intégration à mesure que l'incertitude foncière (la pollution des sols, l'attitude des propriétaires) et institutionnelle (le SDAGE, les estimations de France Domaine) se renforçaient. Les Bassins à Flots représentent le dispositif formellement le moins intégré (pas de ZAC, pas de DUP).

Le tableau suivant permet de confirmer dans une certaine mesure cet alignement. L'opération la moins intégrée, les Bassins à Flots, est aussi celle dont la spécificité des actifs et l'incertitude sont les moins fortes alors que la fréquence (qui joue en sens opposé) est la

<sup>1</sup> La frontière n'est pas aussi évidente entre l'incitation réglementaire et la filière négociée, puisqu'il peut y avoir aussi une part de discussion en incitation réglementaire. Mais nous distinguons « discussion » et « négociation », dans la mesure où la discussion reste bordée par le cadre réglementaire du PLU existant.

plus forte. Il faut toutefois souligner que parmi les trois attributs des transactions (spécificité de actifs, incertitude, fréquence), la fréquence n'est pas le plus significatif en aménagement.

		Joinville	La Riche	Bassins à Flots
<b>Spécificité des actifs</b>	<b>Foncier</b>	+	++	-
	<b>Aménagement</b>	++	+	-
	<b>Programme</b>	+	+	+
<b>Incertitude</b>	<b>Institutionnelle</b>	-	++	+
	<b>Commerciale</b>	--	-	--
	<b>Politique</b>	-	--	--
<b>Fréquence</b>		-	-	+
<b>Degré d'intégration</b>		<b>Forte</b>	<b>Evolution vers un renforcement</b>	<b>Modérée</b>

A l'inverse des groupes privés qui peuvent exercer leurs activités dans d'autres lieux ou dans d'autres secteurs, de grands propriétaires, comme le Port Autonome à Bordeaux, sont liés géographiquement à la collectivité. Ils sont un point de passage obligé pour celle-ci mais ils dépendent d'elles pour les droits à construire. La transaction sur le projet d'aménagement entre ces grands propriétaires et la collectivité sera unique. Dans ce cas, la « dépendance bilatérale » est telle qu'ils doivent être intégrés dans la structure de gouvernance. C'est ce qui se passe à Bordeaux où le Port Autonome est associé au dispositif de gouvernance : il participe aux Ateliers des Bassins (l'instance de coordination et de pilotage), il est partie prenante des contrats (protocoles d'accords) signés entre les opérateurs privés, la ville et la communauté urbaine (ces contrats sont quadripartites).

### 3. LES OUTILS EN REFERENCE AUX ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS

#### 3.1 LES OUTILS FONCIERS

On observe que plus le foncier est spécifique, plus l'action foncière est intégrée en amont du côté de la collectivité, qui se trouve ainsi en première ligne face aux propriétaires, l'aménageur (privé) ne voulant pas se voir déléguer les instruments de puissance publique, préemption et expropriation. A La Riche, une déclaration d'utilité publique a été prise en préalable sur l'ensemble du périmètre de la ZAC. A Joinville, seule la troisième tranche fera l'objet d'une DUP. Aux Bassins à Flots où le foncier est peu spécifique, aucune DUP n'a été prise. Cependant, un droit de préemption destiné à décourager les « opportunistes » est exercé.

Moins l'incertitude (politique, notamment) est forte et plus facilement l'aménageur peut-il s'engager tôt dans des achats fermes de terrains bruts, à un moment où la constructibilité juridique n'est pas encore acquise, à un prix plus avantageux parce que le propriétaire n'a pas encore de certitudes sur la nature exacte des droits à construire et parce qu'il est payé comptant sans qu'il y ait de clauses suspensives d'obtention des autorisations de construire ou d'aménager dans la promesse de vente. Ainsi, aux Bassins à Flots, le bailleur social Domofrance fait office d'opérateur foncier de fait, réalisant des réserves en anticipation du changement de statut du secteur.

### **3.2 LE DOCUMENT D'URBANISME**

Dans les trois cas, un premier affichage, juridiquement opposable, de la constructibilité est effectué dans le POS ou le PLU. Les droits à construire sont quasiment quantifiables par les opérateurs au vu du document d'urbanisme. Cependant, dans les trois cas, la collectivité s'est donné des moyens de régulation et de négociation :

- A La Riche, le périmètre est classé en zone à urbaniser (NA dans les POS) à règlement avec un coefficient d'occupation des sols. Mais le statut des zones NA réglementées impose des opérations d'ensemble qui de facto doivent être négociées avec la collectivité, notamment en ce qui concerne le programme des équipements publics. Ceux-ci restent de sa responsabilité et elle peut aussi imposer un certain nombre de contraintes à l'opérateur qui veut voir ses voies et réseaux reclassés dans le domaine public à l'issue de l'opération.
- A Joinville, le PLU indique la constructibilité mais le secteur est assorti d'orientation d'aménagement et de programmation (opposables juridiquement) dont le respect impose de fait la maîtrise par un opérateur d'un tènement d'une consistance et d'une cohérence suffisantes. Avec ses réserves foncières stratégiques, la commune est en mesure de bloquer toute opération non satisfaisante. Par ailleurs, le secteur est couvert par une servitude d'attente de projet global qui le gèle pendant cinq ans.
- Aux Bassins à Flots, le PLU indique également la constructibilité maximum. Mais le plan guide (qui est le document d'urbanisme officieux) est établi pour chaque îlot et n'est pas calé sur le parcellaire d'origine, obligeant les opérateurs à proposer des projets opérationnels cohérents à l'échelle d'un îlot complet. Le PLU est adaptable (il fait l'objet d'une révision annuelle) et interprétable (l'instruction des permis de construire ou d'aménager est faite davantage sur une base qualitative que sur la lettre d'une réglementation détaillée). Le plan s'adapte donc au projet, et pas l'inverse.

### **3.3 LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS**

Les contributions des opérateurs aux dépenses d'équipements publics sont des éléments non négociables (Joinville, Bassins à Flots) ou peu négociables (La Riche) car il s'agit d'éléments objectifs incontournables, notamment en ce qui concerne les infrastructures.

Les outils utilisés, ZAC et programme d'aménagement d'ensemble (PAE), ne sont pas limitatifs par rapport aux montants exigés (dans la mesure où ceux-ci sont établis conformément aux principes de lien direct et de proportionnalité).

En revanche, la nouvelle taxe d'aménagement calculée sur des barèmes fixes ne permettrait pas d'atteindre ces montants, même avec un taux majoré jusqu'à 20%.

Le PAE le permet mais il est appelé à disparaître. Il a l'avantage de supporter un raisonnement d'ensemble et un principe de répartition justifiable. Le projet urbain partenarial (PUP) institué en 2009 ne comporte pas cette dimension d'ensemble (sauf s'il est passé avec un seul aménageur pour une grande opération mais dans ce cas la procédure de ZAC est plus appropriée). Des solutions de PUP multiples référant à un même programme d'équipements sont possibles mais elles ne donnent pas à la collectivité la certitude que tous les propriétaires ou opérateurs accepteront de signer un tel contrat. La question de la maîtrise de la cohérence d'ensemble du projet urbain reste en outre posée.

### **3.4 CHOIX DE L'AMÉNAGEUR ET CONTRAT**

La procédure la plus intégrée (ZAC « privée »), où l'aménageur devient le maître d'ouvrage délégué, permet à la collectivité de choisir l'aménageur après mise en concurrence. Ce n'est pas le cas des autres méthodes d'aménagement (permis d'aménager, permis de construire valant division). Ainsi, le degré d'intégration se manifeste dans la rédaction du contrat : à Joinville, le traité de concession est rédigé par la commune et les candidats aménageurs sont invités à remplir uniquement les blancs ; à La Riche, c'est l'opérateur qui établit le projet de traité ; aux Bassins à Flots, il n'y a pas de contrat formel mais un protocole d'accord (sans valeur pour un tribunal administratif) qui est perçu comme un cadre de négociation permanente, portant d'ailleurs davantage sur les objectifs que sur les moyens, et qui unit deux catégories d'acteurs interdépendants « se tenant par la barbichette » (si l'un ne fait pas, l'autre ne fait pas non plus).

Le degré d'intégration apparaît aussi à travers le niveau d'opérationnalité des études préalables : à Joinville, les études sont effectuées avec un assistant à maître d'ouvrage lui-même aménageur professionnel. Les résultats de ces études (le plan masse) sont ensuite imposés à l'opérateur désigné (ce qui diminue les coûts de transaction des candidats mis en concurrence car ils n'ont pas à refaire ces études pour asseoir leur réponse). A La Riche, les études préalables sont faites par un cabinet d'urbanisme indépendant de tout opérateur. Elles permettent d'établir les grands principes d'organisation du futur quartier mais les candidats doivent les reprendre pour leur donner le niveau d'opérationnalité dont ils ont besoin pour vérifier leur offre économique. Aux Bassins à Flots, l'étude préalable définit un schéma d'ensemble. Il est complété par des études de faisabilité architecturale réalisées par l'agence de Nicolas Michelin. Mais les études proprement opérationnelles restent du ressort des opérateurs privés.

Enfin, le niveau d'intégration est corrélé au risque financier pris par la collectivité, risque dont la contrepartie est l'intéressement aux résultats de l'opération. A Joinville, la commune a demandé à l'aménageur une garantie de bonne fin mais n'a pas exigé d'être intéressée aux résultats. A La Riche, à l'inverse, la collectivité a renoncé à demander une garantie de bonne fin mais, en compensation, s'est vue associée aux suppléments de recettes éventuels dans le cas où les charges foncières pourraient être commercialisées à un prix plus élevé que prévu. Aux Bassins à Flots, l'opération la moins risquée pour la collectivité, celle-ci n'exige pas de garantie de bonne fin de la part des opérateurs mais n'est pas non plus intéressée à leurs résultats.

### **3.5 COORDINATION ET PILOTAGE TECHNIQUE**

Dans un processus de ZAC classique comme à Joinville ou à La Riche, la collectivité concédante et le concessionnaire pilotent conjointement l'aménagement. La collectivité n'a pas de contrôle interne sur la structure de l'aménageur (à la différence de l'aménagement public) mais elle conserve un pouvoir certain pendant toute la durée de l'opération : elle délivre les permis de construire ; elle modifie le PLU quand c'est nécessaire (ce qui est souvent le cas en aménagement, les conceptions et les données de départ évoluant fréquemment en cours de route).

Aux Bassins à Flots, il n'y a pas de grand aménageur de type EPA, SEM ou SPLA pour coordonner et piloter la transformation du quartier dans un grand périmètre de ZAC. La structure de coordination et de pilotage est informelle : sous le nom d'Atelier des Bassins, elle réunit régulièrement les protagonistes, architectes et urbanistes, opérateurs, élus et services des collectivités, sous la présidence d'un ou de plusieurs élus. Le caractère non formalisé de la structure est compensé par le portage politique dont le projet bénéficie de la part des élus. Côté collectivités, elle permet de faire travailler ensemble sur un mode transversal de gestion de projet les différents services qui sont traditionnellement organisés verticalement par thématique (les travaux, l'environnement, le social, l'économique, l'éducation, le culturel...).

## **4. L'INTEGRATION COTE AMENAGEUR**

En aménagement négocié, l'intégration à partir de l'aménageur se fait côté aval, vers les promoteurs, les entreprises de BTP et les investisseurs, alors qu'elle se fait côté amont, vers la collectivité en aménagement public. Pour les groupes privés, l'aménagement n'est pas une fin en soi. L'objectif est de produire des supports fonciers pour les promoteurs du groupe qui échapperont ainsi à la concurrence des autres promoteurs vis-à-vis des propriétaires fonciers en diffus. Les promoteurs, à leur tour, pourront faire travailler les entreprises de BTP du groupe.

L'intégration vers l'aval permet de mieux absorber les variations tout au long de la chaîne de production, le chaînon amont, l'aménagement, le plus soumis aux effets de levier conjoncturels, n'étant pas destiné à faire de la marge. L'intégration permet aussi aux sociétés membres du groupe de mieux s'adapter aux exigences du marché ou des collectivités : l'aménageur met au point son projet et sa programmation avec l'aide des promoteurs ; ceux-ci bénéficient en retour des connaissances de l'aménageur pour mieux répondre aux attentes des collectivités lors de la phase des permis de construire.

L'intégration entre aménageurs et promoteurs pose la question de la variété des constructions et des architectures. Pour promouvoir cette variété, certaines collectivités concédantes imposent lors du traité de concession une proportion minimale de promoteurs extérieurs au groupe de l'aménageur. De même, s'il est admis que l'architecte coordinateur soit aussi architecte d'opération ponctuellement, pour améliorer sa rémunération et se confronter à son tour aux règles qu'il impose à ses confrères, quelle proportion des surfaces de plancher à construire ne doit-il pas dépasser afin que sa mission d'urbaniste coordinateur

ne devienne pas secondaire (ou subordonnée) par rapport à celle de maître d'œuvre de constructions ?

## 5. CONCLUSION

La négociation entre collectivités et acteurs privés ne fait pas bon ménage avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi et les charges publiques. Elle doit donc être circonscrite dans le cadre d'un projet urbain annoncé à l'avance. Un aménagement public peut davantage se permettre une stratégie de l'incertitude informationnelle.

Ainsi, dans les trois cas étudiés, on observe qu'une norme générale (de droit des sols) est affichée au préalable dans le PLU et représente les invariants du *projet urbain global* établi en concertation avec les habitants. C'est cette norme qui est affinée ensuite en négociation avec les opérateurs en fonction du *projet opérationnel* et qui donne lieu à adaptation du PLU.

Le projet urbain est de nature politique. Mais sa traduction en termes réglementaires dans le PLU a des effets juridiques, les terrains étant déclarés constructibles avant même que le projet opérationnel ne soit mûri. Cependant, les répercussions juridiques de cet affichage sont limitées en raison des coûts de transaction encourus par les opérateurs s'ils veulent mobiliser le droit à leur profit (faire valoir la constructibilité juridique accordée a priori). Mais cet affichage a aussi des conséquences foncières en confortant les propriétaires dans leurs attentes, au point de risquer de bloquer certaines opérations. Ne faudrait-il pas à cet égard faire évoluer la doctrine et distinguer un affichage politique en amont et a priori du projet urbain dans le PADD (non opposable), et un affichage juridique en aval (règlement et orientations d'aménagement et de programmation) en fonction du projet opérationnel ?

## DEUXIEME PARTIE :

### LES MONOGRAPHIES

---

#### BORDEAUX : LES BASSINS A FLOTS

---

##### 1. UNE SITUATION URBAINE EXCEPTIONNELLE

Le secteur des Bassins à Flots (150 hectares) bénéficie d'une situation privilégiée, à la fois historique et géographique.

Historique : le port et un patrimoine industriel et portuaire à valoriser, la présence de l'eau, une trame viaire orthogonale préexistante à maille large (îlots industriels).

Géographique : la proximité du centre-ville et la continuité des cheminements par la promenade aménagée le long des quais de la Garonne ; la localisation sur « l'arc de développement » de Bordeaux, des Berges du Lac à la Gare Saint-Jean en passant sur la rive droite par les secteurs Bastide et La Bénauge.

##### **Le programme :**

700 000 m<sup>2</sup> de SHON sur 160 hectares

442 000 m<sup>2</sup> de logements (5400 logements) :

- PLUS/PLAi : 25%
- PLS et accession sociale : 7,5%
- Accession modérée : 6,5%
- Accession libre : 61%

Commerces : 57 000 m<sup>2</sup>

Tertiaire : 95 000 m<sup>2</sup>

Activités industrielles et nautiques : 81 000 m<sup>2</sup>

Equipements collectifs : 25 000 m<sup>2</sup>

Le parti d'urbanisme élaboré par l'architecte Nicolas Michelin s'insère dans les grands tracés de la ville et la continuité des quais de la Garonne aménagés depuis le centre-ville. Il reprend la trame viaire existante, assez large et déterminant de grands îlots, et la complète afin d'assurer une transparence du tissu vers les bassins au moyen de sentes paysagères



orientées nord-est sud-ouest, depuis l'extérieur du quartier vers le port. Dans ce même but de transparence, les bâtiments futurs sont implantés perpendiculairement à la plaque portuaire. Le futur quartier bénéficiera de l'inscription d'une armature végétale lisible.

L'objectif est aussi de maintenir des activités existantes et de développer une économie tertiaire créative. Il est de parvenir à une mixité programmatique à l'îlot ou au bâtiment, et de réduire le déficit de logements locatifs sociaux de la commune. Le quartier bénéficiera aussi de deux grands pôles culturels : le Centre culturel et touristique du vin, la Base sous-marine.

Par sa situation et son histoire, le quartier des Bassins à Flots est aujourd'hui déjà dans un marché immobilier porteur. Les projets de développement ont été annoncés depuis longtemps et de nombreux acteurs privés se sont positionnés en acquérant les supports fonciers au fur et à mesure du désengagement des activités industrielles et portuaires sans que la Ville exerce un contrôle par le droit de préemption. Aujourd'hui, les prix fonciers se sont formés en fonction d'un usage futur anticipé et valorisé. Ils sont donc assez élevés.

## **2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS**

### **2.1 UNE SPECIFICITE DES ACTIFS FAIBLE OU MODEREE**

#### **Des actifs « foncier » peu spécifiques**

Les actifs fonciers peuvent être considérés comme peu spécifiques dans la mesure où le parcellaire déterminé par la trame orthogonale et les anciennes activités industrielles et portuaires est relativement simple et peu morcelé. Par ailleurs, il est déjà approprié en grande partie par les opérateurs et les investisseurs qui vont en réaliser la transformation, les collectivités ou leurs prolongements (SEM, SPL, etc.) ne réalisant elles-mêmes aucune vente de « charge foncière ». Les outils de puissance publique tels qu'expropriation, préemption ou réserves foncières ne seront pas nécessaires pour libérer le foncier. Les collectivités sont déjà propriétaires du foncier support des équipements et des voiries et elles se feront céder par les opérateurs les emprises des cheminements et voies nouvelles à créer. Il s'agit donc d'un aménagement sans maîtrise foncière d'ensemble. La seule spécificité éventuelle du foncier est dans le degré de pollution des terrains mais cette contingence sera prise en charge par les opérateurs déjà positionnés et ne relèvera pas de la collectivité. La dépollution pourra être faite en fonction des projets. Les obligations de places de stationnement tiennent compte de cette situation afin de ne pas alourdir à l'excès les coûts de remise en état des sols.

### **Des actifs « aménagement » également peu spécifiques**

Le parti d'aménagement retenu est de conserver la trame viaire existante et de la mailler plus finement avec des sentes piétonnes et des circulations douces orientées transversalement par rapport aux principaux axes, de manière à assurer l'ouverture et la transparence du quartier vers les bassins du port. La réfection des voies et des réseaux sera faite progressivement en fonction de la sortie des opérations. A ces travaux de VRD classiques s'ajouteront les équipements de superstructures rendus nécessaires par l'arrivée d'une population nouvelle : écoles, installations sportives, centres sociaux, petite enfance...

Les grands équipements très spécifiques comme le Centre culturel et touristique du vin ou la Base sous-marine ne seront pas imputés à l'aménagement du quartier mais seront considérés comme des équipements d'agglomération. Ils seront pris en charge totalement par les collectivités mais apporteront cependant une attractivité supplémentaire non négligeable au quartier.

### **Des actifs « programme » plus spécifiques**

En matière de programmes immobiliers, les ambitions de la Ville et de la CUB sont plus élevées que ce que produirait une urbanisation à l'initiative des acteurs privés simplement guidée par le marché et la règle du PLU.

Ces ambitions ont trait à :

- l'architecture : rappeler la vocation historique du quartier par une conception de « hangars habités » ;
- au patrimoine : valoriser les éléments de patrimoine portuaire et industriel qui ont subsisté même si ces éléments ne sont pas classés ;
- aux qualités environnementales des bâtiments et des espaces : performances énergétiques, effets climatiques ;
- à la mixité sociale au-delà d'une simple proportion de locatifs sociaux : diversifier les produits en statuts (accession abordable...) et en tailles de logements ; limiter les investissements locatifs défiscalisés ;
- aux circulations et à la transparence des îlots.

## **2.2 UNE INCERTITUDE FAIBLE**

L'incertitude commerciale est relativement faible pour les opérateurs en raison de la situation privilégiée du site, de son attractivité, de sa proximité du centre-ville dans une agglomération importante.

L'incertitude politique (changement du projet suite à un changement de majorité) est aussi faible dans la mesure où le portage politique, à la fois au niveau de la Ville et à celui de la CUB, est fort et cohérent, où il existe un consensus largement partagé sur le projet futur,

celui-ci ayant été annoncé longtemps auparavant et n'ayant pas vraiment varié dans ses grandes lignes.

### 2.3 UNE FRÉQUENCE ÉLEVÉE DES TRANSACTIONS

Les opérateurs et les investisseurs privés présents sur le site sont soit des groupes nationaux qui cherchent à conserver une bonne image de marque, soit des acteurs locaux qui ont intérêt à maintenir de bonnes relations dans la durée avec les collectivités pour faciliter leurs démarches foncières et administratives futures. Dans les deux cas, le champ d'action représenté par l'agglomération est tel que les protagonistes ont, en toute probabilité, vocation à travailler à nouveau dans la CUB et que la fréquence des transactions futures les incite donc à éviter les comportements opportunistes.

Cependant, le Port Autonome, acteur important qui détient environ un tiers de la surface du périmètre, est moins dans cette perspective de fréquence des transactions avec les collectivités. Ces dernières dépendent de lui pour le maintien ou la création d'emplois et pour la mise en valeur des bassins (il se charge, par exemple, de la réparation des écluses). Mais il dépend d'elles pour les droits à construire. Cette situation de dépendance bilatérale a conduit à associer le Port Autonome à la structure de gouvernance.

## 3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTÉE

Si l'on resitue les attributs des transactions par rapport à la grille ci-dessous, les critères de la Nouvelle Economie Institutionnelle appliqués au cas des Bassins à Flots orientent clairement la structure de gouvernance (ou arrangement organisationnel) vers la filière de « l'incitation réglementaire », c'est-à-dire, du marché encadré par des dispositifs réglementaires précisés sur le droit des sols, les contributions aux équipements, la mixité sociale, et les qualités environnementales. Seule la spécificité des actifs « programme », plus élevée que celle des actifs « foncier » et « aménagement », inclinerait vers un arrangement organisationnel de type aménagement négocié.

	Spécificité des actifs	Incertitude	Fréquence
<b>Diffus</b>	--	--	++
<b>Incitation réglementaire</b>	-	-	+
<b>Aménagement négocié</b>	+	+	-
<b>Aménagement public</b>	++	++	--

C'est effectivement la formule de l'incitation réglementaire qui a été retenue puisque l'opération est présentée sous l'appellation « PAE des Bassins à Flots » et qu'elle se déroule dans le cadre d'un PLU fixant à l'avance la constructibilité juridique des terrains. Les

collectivités ont renoncé à la procédure de ZAC car celle-ci aurait été trop coûteuse pour les finances publiques locales et trop longue à produire ses effets.

Mais nous verrons que la spécificité des actifs « programme » a conduit les collectivités à mettre en place malgré tout un cadre contractuel en partie négocié pour gérer le contenu et la qualité des programmes des différents opérateurs.

Avec la filière de l'incitation réglementaire, aucun arrangement organisationnel intégré à la collectivité (de type aménageur public, SEM, SPL ou EPA) n'est nécessaire. Le PAE des Bassins à Flots est en fait géré conjointement par les services de la CUB (qui a formellement compétence pour l'aménagement mais qui respecte le principe selon lequel chaque commune reste maître sur son territoire) et de la Ville (qui accorde les permis de construire et d'aménager). Le dispositif fonctionne comme une mission transversale informelle.

Les services de la CUB chargés de l'aménagement sont territorialisés et celui qui gère le PAE est la Direction territoriale Bordeaux. Son correspondant à la Ville est le Service du droit des sols et de l'architecture durable, faisant partie lui-même de la Direction de l'aménagement.

Les protagonistes de l'aménagement du quartier, collectivités, Port Autonome, et les différents maîtres d'ouvrage ainsi que leurs maîtres d'œuvres, se réunissent tous les 15 jours ou tous les mois sur place dans une instance intitulée l'Atelier des Bassins et élaborent collectivement le projet, sous la houlette de l'architecte-urbaniste conseil désigné, Nicolas Michelin. L'architecte conseil de la Ville de Bordeaux, participe également en tant que de besoin aux réunions car il voit passer tous les permis de construire de la Ville.

L'Atelier est aussi pour les services thématiques des collectivités (organisés verticalement) l'occasion de coordonner leurs interventions sur le territoire des Bassins. Cette coordination est d'autant plus nécessaire que le projet urbain se réalisant sous forme d'une série d'opérations d'aménagement privé (les macro-lots) indépendantes les unes des autres, les objectifs de la programmation d'ensemble risquent d'être perdus de vue. A titre d'exemple, les programmes des macro-lots comprennent des résidences services pour personnes âgées selon des formules convenant à des investisseurs privés. Mais la juxtaposition des initiatives privées non coordonnées ne garantit pas la diversité et la complémentarité des établissements dans la perspective d'un « parcours du vieillissement<sup>1</sup> » au sein même du quartier. Elle ne garantit pas non plus la prise en compte des relations intergénérationnelles (le voisinage entre personnes âgées et étudiants ou jeunes ménages, par exemple). Les collectivités n'ayant pas la maîtrise foncière, qui leur assurerait la maîtrise de la programmation, et ne pouvant tout prévoir à l'avance dans des protocoles d'accord informels et incomplets, doivent donc veiller en permanence à ces équilibres globaux lors de leurs négociations avec les opérateurs privés.

Pour les opérateurs, l'Atelier des Bassins représente aussi des avantages : ils peuvent rencontrer simultanément dans une même instance les différents services concernés

---

<sup>1</sup> Parcours du vieillissement permettant par exemple à une personne âgée devenue dépendante ou tributaire de soins réguliers, ou ayant vu sa situation de retraite se modifier, de rester dans le quartier.

travaillant ensemble à la recherche de solutions acceptables et cohérentes entre elles. Ils évitent ainsi d'avoir à contacter successivement ces différents services avec le risque que chacun de ceux-ci campe sur des solutions sectorielles et normatives peu compatibles avec un équilibre global de l'opération.

La concertation avec les habitants a commencé en décembre 2008 et avant tout travail de conception. Comme il y a peu d'habitants actuellement dans le périmètre des Bassins à Flots, elle a intéressé surtout ceux des quartiers voisins, Bacalan au nord, Les Chartrons au sud. Les premières réunions ont permis de définir le socle de la conception (les invariants), notamment le respect de l'identité industrielle et portuaire héritée de l'histoire. Les réunions se sont poursuivies à raison de trois ou quatre, puis de deux, par an pour présenter l'avancement du Plan Guide. Elles ont donné lieu à la publication de « petits livres bleus » (trois pour le moment) qui en font la synthèse et reprennent en citations les paroles représentatives exprimées par les habitants. Ceux-ci peuvent également assister aux séances de l'Atelier des Bassins à Flots. Mais ils n'y prennent pas la parole. La Maison du Projet qui sera bientôt installée donnera un support permanent à l'information et à la concertation.

Si nous reprenons les quatre niveaux d'intervention par lesquels passe un processus d'aménagement<sup>2</sup> :

- l'élaboration de la politique urbaine,
- le portage politique des projets,
- le pilotage technique,
- la réalisation,

nous voyons que le dispositif conjoint de la Ville et de la CUB est présent aux trois premiers niveaux mais pas au quatrième, les collectivités ne réalisant pas elles-mêmes (ou par société publique interposée) la transformation foncière.

Les services de la Ville et de la CUB sont présents au stade d'élaboration de la politique urbaine telle qu'elle est transcrite dans les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) qui en l'occurrence couvrent l'ensemble de l'agglomération puisque le PLU est communautaire.

Le portage politique est très affirmé, le maire de la Ville, Alain Juppé, et le président de la CUB, Vincent Feltesse, partageant la même vision du projet. Le maire s'est en particulier impliqué largement dans la communication sur le projet et dans la mise en place de l'Atelier. Ce portage politique appuyé permet à la structure de gouvernance d'être relativement peu formalisée<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Yves Janvier, « Un système de production en mutation », dans « Fabriquer la ville », Le Documentation Française, 2001.

<sup>3</sup> Dans d'autres cas de figure semblables, une mission transversale a été mise en place spécifiquement et rattachée à la direction générale des services. Voir le cas de Vaise dans « La maîtrise d'ouvrage urbaine », sous la direction de Jean Frébault, Club Ville Aménagement, Editions du Moniteur.

Le pilotage technique est effectué conjointement par les services et l'Atelier. Au portage politique s'ajoute la capacité d'influence « idéologique » de l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin qui assume intellectuellement les idées du parti d'urbanisme (les transparences visuelles vers les bassins, les « hangars habités », etc.) et qui, par sa présence constante (lors des séances de l'Atelier), contribue à les faire intérioriser par les partenaires du projet.

Outre sa fonction de coordinateur général du PAE, Nicolas Michelin est impliqué dans les réalisations opérationnelles : il est architecte coordinateur de l'îlot test, premier macro-lot, aménagé par Nexity, et également architecte d'opération pour certains immeubles de cet îlot test. Il peut ainsi appliquer les idées dont il est porteur (les « hangars habités ») en réalisations concrètes, faisant la preuve de leur opérationnalité et donnant un exemple bâti aux autres concepteurs. Il est également de cette manière confronté aux réalités économiques des contraintes qu'il est susceptible d'imposer à ses confrères. Ce « passage à l'acte » lui apporte en quelque sorte la crédibilité nécessaire pour faire passer sa vision du futur quartier auprès des opérateurs et de leurs maîtres d'œuvres.

En revanche, les services associés dans le dispositif ne sont pas présents au stade de la réalisation (transformation foncière et construction). Celle-ci relève directement des opérateurs (groupes privés et groupes HLM). Les services techniques interviennent pour la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure mais comme ils le feraient pour n'importe quel quartier de l'agglomération.

Le fait que les Bassins à Flots soient bien insérés dans le marché immobilier local, même avant la réalisation des grands équipements qui vont ajouter à leur attractivité (la Maison du Vin, le pont...), dispense la collectivité de s'impliquer elle-même (à travers la maîtrise foncière) car il ne manque pas d'opérateurs et il n'y a pas d'impulsion particulière à donner. C'est une différence fondamentale entre les Bassins à Flots et les grands projets de régénération urbaine, hors marché au départ, qui ont nécessité des maîtrises d'ouvrage urbaines formalisées, y compris en associant l'Etat dans la structure (d'EPA) lorsque la solidarité nationale était nécessaire et le portage politique local dispersé.

Ces caractéristiques du projet permettent donc de le conduire principalement à l'aide des dispositifs unilatéraux de droit commun du code de l'urbanisme. Mais nous avons vu que la spécificité « programme » plus affirmée du projet a obligé les collectivités à avoir recours quand-même à des démarches contractuelles en complément. En effet, les outils unilatéraux trouvent vite leurs limites lorsqu'il faut gérer des situations différenciées selon les sous-secteurs, les types d'opérateurs, et le temps de la conjoncture immobilière.

#### **4. LES OUTILS UNILATERAUX**

Les principaux outils unilatéraux formels utilisés sont le PLU pour le droit des sols, le Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) pour les contributions aux équipements publics, les autorisations administratives. Il faut y ajouter un outil informel (sans effets juridiques directs) : le Plan Guide. Ces outils unilatéraux ont toutefois des limites qui amènent les collectivités à établir des relations contractuelles avec leurs interlocuteurs.

## 4.1 LE PLU ET LE PLAN GUIDE

### Le PLU

A l'inverse de la pratique courante, le PLU pour le secteur des Bassins à Flots (zonage UCe) est moins détaillé que pour les secteurs urbains ordinaires de l'agglomération qui ne sont pas appelés à subir une transformation aussi radicale. En réalité, l'allègement (relatif) du PLU est compensé par une instruction renforcée (le processus de l'Atelier des Bassins).

Le périmètre des Bassins à Flots est classé en UCe : secteur économique pouvant évoluer vers un tissu de centralité de secteur. Le règlement paraît assez souple et offrir une marge d'appréciation conséquente en fonction du projet.

Article 6 : « Les constructions doivent respecter un recul variable supérieur ou égal à 0.

Mais une implantation différente peut être admise ou imposée en fonction du caractère des lieux et de l'environnement, notamment pour préserver ou créer des vues vers l'intérieur des îlots.

Pour les opérations d'ensemble concernant la totalité d'un îlot, une implantation différente de celle résultant du règlement peut être admise ou imposée. »

Les articles 7 et 8 sont regroupés : les règles sont les mêmes pour l'implantation des bâtiments par rapport aux limites séparatives et par rapport aux autres bâtiments dans la parcelle. Ces règles sont assez classiques : distance au moins égale à la moitié de la hauteur avec un minimum de 5 mètres ; possibilité d'implanter en limite latérale les constructions ne dépassant pas 3,5 mètres à l'égout de toiture.

L'emprise au sol (article 9) n'est pas réglementée.

La hauteur (article 10) figure sur les planches de zonage. Pour le périmètre des Bassins à Flots, il semble que cette hauteur soit de 18 mètres à l'égout de toiture avec possibilité de dépassement jusqu'à 28 mètres sur un maximum de 10% de l'emprise au sol des constructions.

L'article 11 est documenté principalement dans les dispositions s'appliquant à toutes les zones. Sa formulation assez ouverte permet de l'utiliser comme base pour discuter la qualité des projets au stade du permis de construire. Voici à titre d'exemple un paragraphe de portée générale de cet article 11 autorisant en réalité des interprétations quasi discrétionnaires de la part des instructeurs :

« La situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions et leur aspect extérieur doivent être adaptés au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

Le règlement ne comporte pas de coefficient d'occupation des sols (article 14 non documenté).

L'article 11, qualitatif, est utilisé assez largement à Bordeaux pour l'instruction des permis de construire : pour cent permis de construire en moyenne, une vingtaine sont refusés dont 16 en référence à l'article 11.

La mixité sociale est traitée à l'article 2 de manière générique pour l'ensemble de la CUB avec l'institution des « secteurs de diversité sociale » :

« Dans les secteurs de diversité sociale repérés au plan de zonage, pour toute opération ou aménagement générant au moins 2 500 m<sup>2</sup> de SHON habitat, la part de cette SHON destinée à du logement locatif conventionné doit être supérieure ou égale à 25 %, sauf si l'opération est comprise dans un projet d'aménagement dont la programmation en logements a fait l'objet d'une délibération communautaire. »

Le PLU apparaît donc comme un englobant donnant la constructibilité juridique maximale. Nous verrons que la forme urbaine est gérée à l'aide d'un autre document qui, lui, n'a pas de valeur juridique, le Plan Guide, et peut se traduire au niveau de chaque îlot particulier par une constructibilité (en SHON) bien inférieure à celle du PLU.

Le PLU communautaire est modifié chaque année pour tenir compte, notamment, des évolutions du Plan Guide.

La question que l'on peut se poser à propos d'un tel document d'urbanisme est de savoir si certains propriétaires ou opérateurs ne vont pas essayer de se prévaloir de son caractère d'opposabilité juridique pour imposer leur propre conception maximisant la SHON, ou pour éviter d'avoir à présenter un projet sur un îlot complet.

Le PLU ne comporte pas d'orientations d'aménagement et de programmation s'appliquant au secteur. Il ne comporte pas non plus d'emplacements réservés pour les sentes. Il reste assez ouvert pour s'adapter à la démarche d'urbanisme négocié.

Une alternative au classement en zone UCe, par exemple en maintenant une destination industrielle avec un COS faible et en instituant une servitude d'attente de projet global (L123-2 a), afin de ne débloquent la constructibilité que pour les projets cohérents présentés sur des îlots entiers, n'a pas été envisagée.

### **Le Plan Guide**

Le véritable plan d'urbanisme n'est pas le PLU mais le Plan Guide, document en évolution constante qui reprend au départ les conceptions proposées par Nicolas Michelin (transparences est-ouest des circulations douces et automobiles et des bâtiments, notion de « hangars habités », patrimoine industriel et portuaire à mettre en valeur...) et qui est précisé au fur et à mesure des discussions sur les projets d'aménagement des îlots à partir des études de faisabilité faites par l'architecte-urbaniste sur chacun de ces îlots (et qui en fixent la SHON).

Le Plan Guide précède le PLU. Celui-ci est modifié chaque année en fonction de l'avancement du Plan Guide. C'est à cette occasion que les volumes et emprises des bâtiments sont inscrits dans les planches de zonage ou figurés dans des orientations d'aménagement et de programmation (opposables).

En tout état de cause, le PLU ne semble pas contraignant au point d'interdire un permis de construire qui serait conforme à l'esprit du plan-guide. Les opérateurs ont intégré le fait que le document qui compte et qu'ils doivent respecter est d'abord le plan-guide. Le PLU n'est qu'un document formel qui n'a pas d'importance dans le processus décisionnel de conception et d'autorisation des projets.



En l'absence de traité de concession de ZAC et de cahier des charges de cession de terrain<sup>4</sup> (CCCT), l'inscription unilatérale des projets dans le PLU est une manière pour la collectivité de se sécuriser juridiquement. Mais le projet devance le PLU. En ce sens, il s'agit bien d'un urbanisme de projet et non d'un urbanisme de norme.

Bien que cette démarche de l'Atelier des Bassins et du Plan Guide ne soit pas formelle, les services des collectivités estiment que le travail sur la forme urbaine y est encore plus développé que dans les autres opérations menées selon des procédures formelles (en ZAC notamment) dans l'agglomération.

#### **4.2 LE PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE**

Les contributions ordinaires, taxe locale d'équipement (TLE) et participation pour raccordement à l'égout (PRE), étant insuffisantes pour couvrir les coûts d'équipements publics, les collectivités ont eu recours au programme d'aménagement d'ensemble (PAE) par délibération du 26 mars 2010. Le PAE remplace la TLE et la PRE (pas de cumul des contributions).

Le PAE comprend des équipements qui sont mis totalement à sa charge et d'autres qui ne le sont que partiellement en vertu des principes de lien direct et de proportionnalité (car ils intéressent aussi les quartiers voisins ou l'ensemble de l'agglomération). Par ailleurs, de grands équipements d'agglomération (infrastructures primaires, équipements socioculturels tels que la Base sous-marine et le Centre culturel et touristique du vin) seront pris en charge en totalité par les collectivités, sans contributions des constructeurs et des aménageurs.

Les équipements imputés à 100% au PAE sont les suivants :

- La réfection des voiries existantes,
- Le renforcement des réseaux existants,
- Les voies nouvelles, sentes, venelles,
- Les espaces publics paysagers,
- Le parking silo,

Les équipements publics communaux de proximité: groupes scolaires, espaces sportifs, gymnase, structures petite enfance, équipement polyvalent de quartier, équipements pour jeunesse et seniors.

D'autres équipements intéressant aussi le reste de l'agglomération, comme la requalification de la plate-forme portuaire, ne sont imputés qu'à hauteur de 30% au PAE. Les équipements qui sont à 100% à charge des collectivités ne sont pas inscrits dans le PAE.

Le total du PAE se monte en dépense à 124 M€ TTC. Il ne sera couvert par des participations des aménageurs et constructeurs qu'à hauteur de 54 M€.

---

<sup>4</sup> En l'absence de CCCT (puisque'il n'y a pas de maîtrise foncière d'ensemble par les collectivités ou leur aménageur public), il n'y a pas non plus d'établissement de « fiches de lot » par l'agence de Nicolas Michelin. La gestion des contraintes imposées aux architectes d'opérations se fait à travers le plan-guide.

Le reste sera à la charge des collectivités, soit 28 M€ pour la CUB et 42 M€ pour la Ville.

La maîtrise d'ouvrage des équipements est répartie entre commune et intercommunalité en fonction des compétences de chacune, la CUB pour 57 M€, la Ville pour 67 M€.

Le délai indiqué dans la délibération est de 15 ans (soit 2025), mais la réalisation progressive du programme sera calée sur la sortie des opérations.

Les paiements des participations par les aménageurs et constructeurs interviendront 6 mois après l'ouverture des chantiers. Mais un fractionnement sera possible pour une réalisation en tranches.

Les participations sont modulées (selon le tableau ci-dessous) de manière à établir une péréquation au profit des logements aidés, des petits commerces, des activités industrielles. En revanche, elles sont alourdies pour les logements libres, les grands commerces (plus de 1000 m<sup>2</sup> SHON), les activités tertiaires.

Les équipements sont totalement exonérés.

Natures de programmes	Participations en € par m <sup>2</sup> SHON
Logements locatifs sociaux PLUS/PLAi	30
Logements accession aidée et PLS	45
Logements accession libre	110
Logements accession modérée	80
Tertiaire	100
Activités industrielles, nautiques	50
Petits commerces et services	60
Grands commerces	100
Equipements	0

Sachant que la participation par m<sup>2</sup> est en moyenne de 80 €/m<sup>2</sup> de SHON<sup>5</sup> (hors SHON des équipements de superstructure), le tableau ci-dessus permet de voir les éléments de programme qui contribuent à la péréquation (en rouge) et ceux qui en bénéficient (en vert).

---

<sup>5</sup> Le calcul des participations continuera d'être fait sur la SHON et non pas sur la nouvelle surface de plancher car la délibération du PAE est antérieure à cette réforme.

### 4.3 LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES

Comme cela a été dit plus haut, la trame viaire du quartier industriel et portuaire est à grande maille et génère des îlots de tailles relativement importantes. Avec le réaménagement, ces îlots seront ouverts et traversés par de nouvelles voies, piétonnes et automobiles, qui à leur tour généreront des sous-îlots plus petits et plus urbains. Mais les collectivités tiennent à conserver les îlots existants comme unités d'aménagement, comme macro-lots. Pour chacun de ces macro-lots, elles ne souhaitent traiter qu'avec un seul aménageur et un seul architecte coordinateur, même si l'aménageur est en fait un groupement de promoteurs.

Chacun de ces macro-lots pourrait faire l'objet d'une procédure de ZAC car il comporte les caractéristiques de complexité, de diversité et de taille requises par la jurisprudence à cet égard. Mais il a été décidé de ne pas utiliser cette procédure, aussi bien pour l'ensemble du périmètre que pour chacun des macro-lots, en raison des coûts de transaction qu'elle occasionne et des risques financiers qu'elle occasionne pour les collectivités.

Au départ, la procédure de permis d'aménager avait la préférence des collectivités et des opérateurs, ceux-ci souhaitant payer une partie des participations sous forme de travaux sur les espaces publics. Ces espaces publics (voies nouvelles, placettes, sentes...), bien que s'inscrivant dans un maillage d'ensemble, peuvent être assimilés à des équipements propres (uniquement destinés aux riverains) des macro-lots. Cependant, en l'absence de traité de concession, il subsistait un risque de recours par rapport à un éventuel détournement de la loi Maitrise d'Ouvrage Publique (loi MOP). Les partenaires ont donc préféré que la maîtrise d'ouvrage des espaces publics appartienne aux collectivités et que le coût en soit couvert par les participations en PAE. L'agence de Nicolas Michelin n'a pas reçu la mission de maîtrise d'œuvre de ces espaces publics mais elle en assure toutefois une supervision et délivre un visa pour leur conception et leur réalisation.

La procédure de permis de construire valant division et avec cotitularité (c'est-à-dire, plusieurs promoteurs déposant ensemble un permis de construire global sur un macro-lot) a été estimée, de son côté, trop rigide et trop lourde. En effet, si l'un des éléments du permis doit être modifié à la demande de son promoteur (cas fréquent pour des opérations de quelques dizaines de milliers de m<sup>2</sup> de SHON), le reste doit attendre<sup>6</sup>. Et le permis de construire valant division ne règle pas non plus la question de la maîtrise d'ouvrage des espaces publics.

Finalement, la méthode retenue conjointement par les opérateurs et les collectivités est de commencer par une déclaration préalable de division pour le découpage du macro-lot en lots à bâtir et emprises d'équipements publics. Cette division est considérée comme ne faisant pas l'objet de travaux de VRD car les lots subdivisés se trouvent tous avoir une façade

---

<sup>6</sup> Pour l'îlot test, Nexity a eu recours à la procédure de permis valant division car en fait les différentes promotions privées de l'îlot sont conduites par des SCI qu'il a créées spécifiquement. Il ne s'agit pas de promoteurs indépendants, tout se passe à l'intérieur du même groupe. Cependant, les architectes d'opérations sont distincts car c'est une exigence du maître d'œuvre urbain pour obtenir une diversité.

sur une rue existante et être ainsi desservis. Elle échappe donc à la procédure du permis d'aménager.

Ensuite, sur chaque lot issu de la subdivision, une demande de permis de construire est déposée selon la procédure classique. De cette manière, aucun des permis de construire du macro-lot ne risque de bloquer les autres s'il fait l'objet d'une modification ou s'il est attaqué par des tiers.

La déclaration préalable de division comporte des éléments d'urbanisme (référant aux articles du PLU) et constitue de la sorte un pré permis valant division. Elle permet de dégager les emprises à rétrocéder aux collectivités. Le code de l'urbanisme permet aussi d'instruire les permis sur la base du macro-lot ce qui apporte une souplesse globale pour répartir les stationnements, les espaces libres, les SHON, etc.

Les opérations dans un macro-lot sont donc sur des parcelles cadastrées distinctes. Elles pourront par la suite évoluer de manière indépendante, n'étant pas tributaires d'une « mégastructure » commune. En effet, la nature du sous-sol (proximité de la nappe, pollution) a exclu la solution des stationnements souterrains communs à plusieurs opérations. Dans l'îlot test, les garages sont regroupés dans un parking en silo. De même, les commerces ne sont pas rassemblés dans un niveau commun à plusieurs opérations mais sont localisés dans les pieds des différents immeubles.

#### **4.4 LES LIMITES DES OUTILS UNILATÉRAUX**

##### **Les limites de la régulation foncière**

L'aménagement se faisant sans maîtrise foncière de l'ensemble du périmètre par les collectivités (ou leur aménageur public), celles-ci sont en théorie dépourvues de moyens de contrôle des prix fonciers. Ceux-ci s'établissent librement lors des transactions entre opérateurs et propriétaires. En réalité, certains éléments de régulation sont à l'oeuvre.

D'une part, les collectivités ne veulent connaître qu'un seul aménageur par îlot. Le respect du plan-guide impose en pratique une maîtrise foncière de l'ensemble de l'îlot par un même aménageur car il n'est pas calé sur le parcellaire existant. Seuls les opérateurs qui ont la capacité de maîtriser un îlot complet sont reconnus comme interlocuteurs par les collectivités. Et le fait d'être ainsi reconnus leur donne un certain poids auprès des propriétaires, écartant d'éventuels « francs-tireurs » qui seraient tentés de faire monter les enchères (comme cela se constate dans le diffus lorsque les promoteurs peuvent s'inscrire dans le parcellaire existant).

D'autre part, le bailleur social Domofrance (appuyé sur les financements du 1% pour le logement) joue le rôle d'un opérateur foncier dans la mesure où il peut acheter au comptant (sans conditions suspensives d'obtenir le permis de construire, ce qui est un avantage décisif du point de vue des propriétaires) des tènements fonciers, fixant ainsi des références de prix raisonnables. Il peut ensuite en faire le portage grâce à ses capacités d'autofinancement. Sa position quasi institutionnelle lui assure que les terrains ainsi acquis pourront par la suite bénéficier d'autorisations de construire.

Lorsque les projets d'aménagement des îlots se précisent, les réserves foncières constituées par Domofrance sont apportées à l'opération et en retour le bailleur social bénéficie des charges foncières affectées au logement social.

Ces réserves foncières permettent aussi des opérations tiroir pour reloger provisoirement des activités<sup>7</sup>. Le partenariat avec Domofrance est donc intéressant pour les opérateurs privés de ces différents points de vue : possibilités de relogements, réserves foncières et fixation de références.

Notons également que des opérateurs privés avaient acquis des parcelles en promesses unilatérales de vente sous conditions suspensives sur la base d'un premier projet d'aménagement de ZAC (projet Grumbach) qui est resté sans suite en raison de son coût pour les collectivités mais dont la densité était plus faible que celle du projet Michelin. Ils ont pu prolonger ces promesses (au-delà de 18 mois, durée maximale autorisée par la loi) en consentant des indemnités d'immobilisation, contribuant ce faisant à une relative stabilisation des prix fonciers.

Par ailleurs, Domofrance est aussi aménageur d'un îlot complet et revendra à ce titre des charges foncières à des promoteurs. De manière générale, Domofrance a une capacité affirmée de maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement (grâce à sa politique de réserves foncières ciblées sur des secteurs évolutifs) et pour la construction. Il n'acquiert en VEFA que pour environ 15% des logements qui rentrent dans son patrimoine chaque année et il le fait davantage pour rendre service à ses partenaires promoteurs que comme une politique délibérée.

### **Les limites des documents d'urbanisme**

Le plan guide est informel et n'est donc pas opposable juridiquement. Par ailleurs, la règle de mixité sociale figurant dans le PLU est uniforme alors que l'ambition de mixité (traduite dans la délibération de PAE qui précise la programmation<sup>8</sup> et module le montant des participations selon les catégories de logements) est plus forte pour les Bassins à Flots que pour les autres « secteurs de diversité sociale » de la CUB. La qualité demandée aux opérations en termes de développement durable ne peut pas non plus être entièrement fixée par un règlement établi à l'avance. Qualités architecturale, urbanistique, patrimoniale et environnementale, ainsi que la diversité des statuts des logements, doivent faire l'objet de discussion et de négociations entre collectivités et opérateurs pour parvenir à des résultats plus riches que ceux que produirait la simple application de prescriptions générales uniformes.

Cependant, si seul le PLU est opposable, des propriétaires et des opérateurs ne seront-ils pas tentés de s'en prévaloir, sans tenir compte du plan guide, pour imposer une opération

---

<sup>7</sup> Le Port Autonome et la Ville disposent également de capacités pour des relogements temporaires d'activités.

<sup>8</sup> Formellement, l'inscription de la programmation dans le PAE n'a pas la même valeur d'opposabilité que si elle figurait dans le PLU au titre des articles L123-1-5 & 16 (servitude de mixité sociale) ou L123-2 b/ (emplacement réservé). Mais rappelons que nous sommes ici dans un contexte d'urbanisme négocié.

conforme à la lettre du règlement mais ignorant l'esprit<sup>9</sup> du projet d'ensemble ? En réalité, la collectivité dispose de plusieurs leviers administratifs et juridiques pour faire en sorte que les coûts de transactions encourus par un pétitionnaire qui essaierait de passer outre, en s'appuyant sur la règle formelle du PLU, soient dissuasifs.

La collectivité peut tout d'abord s'appuyer sur l'article 11 du PLU, comme nous l'avons vu plus haut, qui offre des marges de manœuvre à l'appréciation discrétionnaire de la qualité d'une opération.

Lorsque l'opérateur est en promesse de vente, elle peut également menacer de préempter lorsque la transaction sur le terrain support est au stade de l'acte de vente. Ce cas s'est produit avec un promoteur local qui essayait d'ignorer la demande de la collectivité de conserver et valoriser un bâtiment ancien (ce qui lui occasionnait un manque à gagner par rapport à son bilan initial). Finalement, le cas s'est réglé à l'amiable après que les services de la collectivité aient expliqué la situation au propriétaire qui a ensuite accepté de diminuer son prix. Dans cette affaire, les élus ont tenu bon et ont appuyé leurs services, de sorte qu'elle a fait office de précédent et a fait comprendre aux autres pétitionnaires qu'un tel comportement opportuniste serait de facto sanctionné.

Plus généralement, les aléas administratifs et techniques pour les opérateurs sont suffisamment nombreux pour qu'ils ne cherchent pas à se concilier les collectivités et les élus dans leurs rôles de facilitateurs. Les gains obtenus à la suite d'un comportement opportuniste risqueraient forts d'être annulés par les coûts de transaction correspondants : des délais allongés, du temps consommé en démarches administratives et judiciaires, le risque de voir les promesses de vente consenties par les propriétaires tomber à l'issue du délai contractuel et, plus largement, l'effet de réputation négatif pour des transactions futures éventuelles.

D'autre part, à travers leurs interventions sur les équipements et les espaces publics du quartier, les collectivités sont productrices d'externalités qui profitent directement aux propriétaires et aux opérateurs. Ces derniers ont donc intérêt à les ménager pour bénéficier de ces externalités aux moments favorables.

Les collectivités peuvent aussi agir dans un sens positif pour réduire les coûts de transaction des opérateurs. Ainsi, dans des cas de menaces de recours contentieux contre des opérateurs, des élus et des agents des collectivités ont « mouillé la chemise » et établi un contact direct avec le voisinage et les opposants éventuels pour essayer de désamorcer les contentieux sur les permis de construire accordés.

Donc, contrairement aux apparences d'incitation réglementaire au moyen d'instruments (le PLU et le PAE) mis en œuvre unilatéralement par la collectivité, nous sommes bien ici dans un urbanisme négocié, donc producteur de contrats ou de quasi contrats.

---

<sup>9</sup> Le paradoxe est ici que l'acteur opportuniste, qui ne respecte pas la règle du jeu commune, est celui qui mobilise le droit à son profit.

## 5. LES OUTILS CONTRACTUELS

Les outils contractuels du code de l'urbanisme, traité de concession d'aménagement et projet urbain partenarial (le PUP), ne sont pas utilisés pour les Bassins à Flots. La concession est une procédure jugée trop lourde. Le PUP existait déjà au moment de la délibération de PAE en 2010 (il a été institué en 2009 par la loi Boutin) mais il n'a pas été retenu car il est d'échelle trop petite. Le PAE a l'avantage de raisonner sur un périmètre large et ainsi de donner une base plus solide à l'application des principes de lien direct et de proportionnalité. Il évite les contestations qui pourraient surgir du fait de traitements différents des opérations ponctuelles.

Pour préciser les résultats des négociations avec les aménageurs, la collectivité incite ceux-ci à être partie à une « Conventions de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à Flots » avec la CUB, la Ville et le Port Autonome. Une telle convention quadripartite couvre un macro-lot complet.

L'adhésion de l'aménageur est donc volontaire. En pratique, tous les aménageurs de macro-lots, qu'ils soient des groupes nationaux ou des promoteurs locaux, ont accepté de signer une convention.

Dans cette convention, le pétitionnaire s'engage sur les objectifs du projet (conservation et mise en valeur du patrimoine portuaire, morphologie urbaine et architecturale innovante, respect du plan guide, développement durable, stratégie de dynamisme économique) et, de leur côté, les collectivités s'engagent sur la mise en valeur du secteur au moyen des infrastructures (pont Bacalan – Bastide, tramway).

A la lecture de la convention type, il semble bien qu'il y ait trois niveaux de contrainte des clauses conventionnelles, en allant du plus au moins contraignant : le premier niveau est celui de « l'engagement » ferme du pétitionnaire ; le second a trait aux « recommandations » faites au pétitionnaire ; le troisième relève de « l'encouragement ».

La part des recommandations est importante. Mais il s'agit aussi de l'esprit dans lequel travaille l'architecte-urbaniste conseil, Nicolas Michelin. Ses conceptions architecturales ne sont pas imposées aux architectes des macro-lots, elles sont simplement recommandées et font l'objet de discussions.

La convention précise la méthodologie de travail avec l'Atelier des Bassins.

Elle définit le choix concerté du maître d'œuvre : les architectes se présentent devant l'Atelier qui recommande un ou plusieurs lauréats parmi lesquels l'opérateur devra choisir. Cette procédure s'applique aussi bien pour l'architecte coordinateur d'un macro-lot que pour un architecte d'opération.

Ensuite, la convention indique les étapes du travail avec l'Atelier :

- Définition du programme de l'îlot ;

- Respect des principes de la faisabilité initiale élaborée par l'architecte-urbaniste conseil : la constructibilité définie par celle-ci peut être inférieure à la SHON maximale autorisée par le PLU ;
- Elaboration du projet jusqu'à sa validation, et mise en place des outils de concertation avec les riverains (par exemple, maquette au 1/1000<sup>ème</sup>) ;
- Pré instruction avant le dépôt de demande d'autorisation (procédure déjà pratiquée dans la Ville de Bordeaux avec la Commission des avants projets). Il est recommandé au pétitionnaire de présenter le questionnaire relatif à la Charte de la construction durable de la Ville de Bordeaux.

La convention reprend les engagements du pétitionnaire en matière de développement durable et de performances énergétiques. L'ambition est celle d'un quartier « zéro énergie » et « zéro carbone ». La collecte des déchets doit se faire en site privé. La gestion de l'eau ne doit pas aggraver les effets du ruissellement. Elle doit éviter la concentration des micropolluants, et favoriser le retour au milieu naturel des eaux pluviales (avec des noues, par exemple).

Il est recommandé au pétitionnaire de se conformer au Référentiel qualité environnementale des logements de la CUB

Le pétitionnaire s'engage à conserver et si possible rendre accessibles les éléments de patrimoine référencés au PLU.

Le pétitionnaire s'engage sur la qualité urbaine et environnementale en respectant les principes d'implantation définis par le plan guide ainsi que le tracé des sentes paysagères. Il lui est demandé de respecter les principes de la faisabilité initiale élaborée par l'architecte-urbaniste conseil, y compris en termes de SHON sachant que celle-ci peut être inférieure à la SHON maximale autorisée par le PLU. La SHON fait l'objet de discussions pour chaque macro-lot étant entendu que sa variation à la hausse ou à la baisse par rapport à la SHON prévisionnelle inscrite au PAE (elle-même pouvant être inférieure à celle du PLU) ne peut excéder 20%.

La convention formule des recommandations d'évolutivité des logements et des espaces, pour accompagner les ménages dans leur parcours résidentiel, et prévoir en pied d'immeuble des constructions réversibles, de commerce ou service à logement et vice versa.

Elle formule également des recommandations de réutilisation des matériaux présents sur le site et de respect de la Charte des chantiers propres de la CUB.

La mixité sociale fait l'objet d'engagements précis et reprend la programmation du PAE (non opposable) :

- 25% de logements locatifs sociaux PLUS et PLAi (seule obligation figurant au PLU pour les opérations de plus de 2500 m<sup>2</sup> de SHON);
- 7,5% de PLS et d'accession sociale ;
- 6,5% d'accession modérée ;
- 61% d'accession libre au maximum.



La convention recommande des prix de sortie inférieurs à 2500 € pour l'accèsion sociale et à 2750 € pour l'accèsion modérée.

Elle recommande de faire un effort pour la production de T3, T4 et T5 (les grands logements sont moins faciles à commercialiser), et de ne pas descendre en dessous de 45 m<sup>2</sup> pour les T2 et 65 m<sup>2</sup> pour les T3.

En matière de mixité fonctionnelle et de dynamisme économique, la convention recommande au pétitionnaire de répondre à la demande des entrepreneurs désirant s'installer sur le site, de maintenir les activités existantes. Les charges foncières pour les bureaux et les hôtels se commercialisent bien sur le secteur, au même titre que celles des logements. Ces derniers ne tendent donc pas spontanément à évincer les activités.

Le pétitionnaire s'engage à réserver une part significative des rez-de-chaussée aux commerces. De son côté, le Port Autonome (Grand Port Maritime de Bordeaux) s'engage à développer les activités économiques liées au nautisme.

Il est recommandé enfin de favoriser le développement des réseaux à très haut débit de télécommunication (pouvoir desservir les immeubles par les réseaux de fibres optiques).

L'aménageur s'engage à accompagner les contrats de vente ou de location de la convention.

Notons que la convention ne comporte pas de clause concernant les contributions aux équipements publics. Le régime de ces contributions est réglé par la délibération de PAE et il n'est pas besoin d'y revenir. La règle est la même pour toutes les opérations.

Elle ne comporte pas de clause d'arbitrage ni d'attribution de juridiction en cas de désaccord. En fait, la convention n'a pas d'effet juridique direct. Il semble qu'elle soit conçue par les signataires non pas comme un engagement formel et intangible mais plutôt comme un accord sur des objectifs à tenir dans la mesure où les circonstances (la conjoncture immobilière surtout) le permettent. Elle est en fait comprise par certains davantage comme un cadre de négociation permanente que comme un contrat gravé dans le marbre. De la sorte, elle peut intégrer les évolutions inéluctables ainsi que tous les détails qui n'auraient pas pu être vus au moment de la signature initiale. Sa force résulte de la capacité des collectivités d'influer grandement, dans un sens ou un autre, sur les coûts de transaction encourus par les opérateurs. En effet, les opérateurs dépendent de la diligence avec laquelle les collectivités instruisent les autorisations de construire, de diviser, ou d'aménager. Cette faculté des collectivités n'est pas propre au secteur des Bassins à Flots, elle s'exerce de manière générale sur tout le territoire, notamment à travers la commission des avant-projets par laquelle doivent passer tous les pétitionnaires avant de déposer leur dossier de demande d'autorisation.

## **6. LES NOUVEAUX OUTILS SONT-ILS ADAPTES ?**

### **6.1 LES CONTRIBUTIONS ET LA MIXITÉ SOCIALE**

Suite à la réforme des contributions (loi de finance rectificative du 29 décembre 2010), le PAE est appelé à disparaître fin 2014 et à être remplacé par la Taxe d'aménagement.

Un rapide calcul fait apparaître qu'une taxe d'aménagement au taux majoré de 20% donnerait (pour sa part locale) un produit pour les logements libres du même ordre que celui du PAE des Bassins à Flots (en tenant compte de l'abattement sur les 100 premiers m<sup>2</sup> pour les résidences principales et en supposant donc une proportion suffisante de grands logements). Cependant, les possibilités de modulation selon les catégories de constructions sont moins souples que celles du PAE (qui sont établies librement par la délibération) : les logements PLUS et PLS ainsi que les activités bénéficient automatiquement d'un abattement de 50%, les PLAI sont exonérés, etc.

En revanche, la taxe d'aménagement, plus encadrée par la loi que le PAE, semble offrir une meilleure sécurité juridique. Par ailleurs, elle n'oblige pas la collectivité à indiquer le délai de réalisation des équipements.

La taxe d'aménagement peut conduire aussi les collectivités à un effort de préfinancement plus important car elle est payée par les pétitionnaires selon un échéancier similaire à celui de la TLE : 12 et 24 mois après l'autorisation.

Les collectivités, pour les Bassins à Flots, n'ont pas estimé nécessaire de recourir au PUP, outil contractuel qui reste en vigueur après la réforme. Une méthode unilatérale leur a paru plus appropriée pour fixer des contributions aux dépenses d'équipements qui sont les mêmes pour tous dans le périmètre. Aujourd'hui, la taxe d'aménagement conviendrait pour cet objectif.

En revanche, pour la mixité sociale, les collectivités ont recours à un outil contractuel (la convention décrite plus haut) qui est informel puisqu'il n'existe pas dans le code de l'urbanisme. En effet, le code de l'urbanisme (article L123-1-5 & 16) permet d'inscrire dans le PLU une règle générale de mixité sociale mais il n'offre pas d'outil contractuel (à part le traité de concession) pour moduler cette règle selon les opérations.

Le paradoxe est donc que les collectivités n'utilisent pas l'outil contractuel qui est mis à leur disposition pour les contributions aux équipements (le PUP) mais sont obligées d'inventer le leur pour la mixité sociale car le dispositif unilatéral du code de l'urbanisme est trop rigide.

La solution logique, dans l'optique d'un urbanisme de projet, serait donc d'adjoindre au PUP un volet mixité sociale librement négocié, allant au-delà de la règle minimum fixée dans le PLU, en fonction des possibilités de chaque opération.

## 6.2 LE DROIT DES SOLS ET LES SECTEURS DE PROJETS

Les textes législatifs préparés pour l'urbanisme de projet<sup>10</sup> prévoient la possibilité de « secteurs de projets » dans lesquels des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) se substitueraient au règlement du PLU et offriraient ainsi plus de souplesse pour l'écriture et la représentation graphique des prescriptions (qui resteraient néanmoins opposables juridiquement). Le secteur de projet permettrait ainsi de s'affranchir du carcan des 14 articles du règlement.

Cependant, l'urbanisme de projet signifie que le projet est élaboré avec ses protagonistes (les acteurs qui vont en porter le risque) avant d'être transcrit en normes dans le PLU. Dans le cas des Bassins à Flots, le PLU préexiste et définit la constructibilité maximum ainsi que les invariants de base à l'intérieur desquels se fera la négociation du projet. Il est ensuite affiné en fonction des projets acceptés, avec des modifications du règlement et des OAP.

Il reste à voir si un secteur de projet initial comprenant des règles sommaires (les invariants fixés davantage comme objectifs que comme moyens) garantirait mieux les collectivités contre d'éventuels opérateurs ou propriétaires opportunistes qui feraient valoir l'opposabilité du PLU.

### ENTRETIENS REALISES

- Patrick Dandieu, directeur, Direction Territoriale Bordeaux, CUB
- Stéphane Caze, directeur du Droit des Sols et de l'Architecture Durable, Ville de Bordeaux
- Alain Ferrasse, directeur général Promotion Aquitaine, Nexity
- Eric Mangiarotta, Domofrance
- L'Atelier des Bassins

### DOCUMENTS UTILISES

- PLU communautaire de la CUB
- Délibération de PAE du 26 mars 2010
- La convention type de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à Flots
- Les livres bleus de la concertation
- Le site Internet de la Ville de Bordeaux : [www.bordeaux.fr](http://www.bordeaux.fr)

---

<sup>10</sup> Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales présentée par le sénateur Doligé.

## LA RICHE : ZAC DU PLEISSIS BOTANIQUE

---

### 1. UN TISSU URBAIN COMPLEXE ET FRAGMENTE

La ZAC du Plessis Botanique (15,6 ha) se situe sur la commune de La Riche, ancien faubourg de la ville de Tours. La commune compte aujourd'hui environ 10 000 habitants, tandis que les objectifs du POS approuvé en décembre 2000 tablaient sur une population de 9500 habitants à l'horizon 2015. Ces objectifs sont donc largement dépassés et cette croissance atteste de l'attractivité de la commune, située en plein cœur de l'agglomération tourangelle, dans le prolongement immédiat de la ville centre. C'est lors de la révision du POS en 2000 que la Ville a défini comme « aire d'extension urbaine » le secteur de la future ZAC (qui était cependant déjà classé en zone à urbaniser NA à règlement, c'est-à-dire, constructible pour des opérations d'ensemble, depuis le POS de 1983).

La Riche est bordée au Nord par la Loire et au Sud par le Cher. Comme on le verra, la place de l'eau est un élément fondamental pour l'opération, qui vise à redonner une cohérence urbaine à la ville. En effet, celle-ci s'est développée par strates successives, au gré des opportunités foncières générées par la déprise horticole et la pression immobilière. Le tissu urbain s'en trouve fragmenté : on rencontre à la fois des vides, notamment des friches maraîchères et industrielles, et une diversité de typologies de constructions (pavillonnaire spontané, ensemble d'habitat social, pavillonnaire groupé, ZAC). La ZAC du Plessis Botanique se déploie ainsi sur les derniers sites urbanisables que sont les friches relativement dispersées et qui lui confèrent son caractère multi-site (découpage en trois secteurs : Nord, Centre, Sud). Elle est bordée à l'Est d'un grand espace vert, le Jardin Botanique qui dépend de la commune de Tours, mais qui joue un rôle très important dans l'image de La Riche, de même que le patrimoine historique et notamment le château du Plessis au Sud de la ZAC.

Les objectifs de développement urbain sont les suivants :

- renforcer l'identité de la commune en prolongeant la requalification du cadre de vie urbain ;
- rendre la ville plus lisible, plus homogène sans effacer la diversité des fonctions existantes ;
- améliorer les déplacements tout en maîtrisant la circulation automobile et ses nuisances.

Cela doit se traduire par la création d'un axe primaire majeur, l'avenue Pierre Mendès-France, complété d'un maillage secondaire et tertiaire ainsi que de cheminements en venelles pour les piétons et les cycles. Environ 4 ha sont dévolus aux espaces publics avec notamment la création d'une place. Une implantation raisonnée de commerces est également prévue.

### Le programme initial :

- 85 200 m<sup>2</sup> SHON de logements (dont 15% environ de logements locatifs sociaux et environ 8 % de logements individuels, soit au total 1000 à 1200 logements),
- 5 300 m<sup>2</sup> de commerces, activités diverses et logements spécialisés en rez-de-chaussée),
- 4 300 m<sup>2</sup> de bureaux,
- 5 300 m<sup>2</sup> d'équipements publics,
- 20 000 m<sup>2</sup> d'équipement universitaire, consistant en une extension de la faculté de médecine destinée à accueillir 250 étudiants et localisée dans la partie Sud du nouveau quartier, en lien direct avec le CHU voisin.

### La typologie des logements :

- 40% de T1/T2
- 40% de T3
- 20% de T4 et +

La typologie est relativement diversifiée avec également des logements spécifiques pour étudiants et personnes âgées.

Aujourd'hui, les prix fonciers se sont formés en fonction d'un usage futur anticipé et valorisé. Ils sont donc assez élevés.

### Chronologie :

- **2005** : études préalables
- **2006** : première consultation d'opérateurs
- **Juin 2007** : création de la ZAC du Plessis Botanique par le Conseil municipal
- **Décembre 2007** : dossier de réalisation de la ZAC et désignation de l'aménageur par la Ville (la SNC du Plessis-Botanique, filiale à 100% de la société Icade), puis des urbanistes par l'aménageur (Treuttel-Garcias-Treuttel, TGT)
- **Juin 2008** : signature du traité de concession
- **Novembre 2008** : approbation du plan directeur élaboré par TGT
- **Novembre 2009** : approbation du SDAGE 2010-2015
- **2008-2010** : études et concertation avec les services de l'Etat, intégration des prescriptions du Sdage et du PPRI
- **2010** : études opérationnelles, d'avant-projet et environnementales
- **Début 2011** : Enquête publique
- **Mars 2011** : avenant n° 1 au traité de concession
- **Août 2011** : mise en compatibilité du POS

Pour la suite, le calendrier prévisionnel n'a pas pu être tenu comme on le verra. Il prévoyait :

- **Fin 2011** : Dernières études et démarrage des travaux d'aménagement
- **2012-2017** : 1<sup>ère</sup> phase (environ 600 logements) - secteur Centre
- **2015-2018** : 2<sup>ème</sup> phase (environ 300 logements) - secteurs Centre et Nord
- **2018-2020** : 3<sup>ème</sup> phase (environ 200 logements) - secteur Sud

Ce phasage de réalisation a été établi en tenant compte d'un rythme d'absorption du marché tourangeau d'environ 100 logements par an.

## 2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS

Les attributs des transactions sont examinés ici dans le but de vérifier leur correspondance (ou « alignement ») avec la structure de gouvernance choisie qui sera décrite dans la section 3.

### 2.1 UNE SPÉCIFICITÉ DES ACTIFS FORTE

#### Un actif « foncier » très spécifique

Au démarrage de l'opération et lorsque la collectivité propose son cahier des charges aux opérateurs, la structure foncière présente d'ores et déjà des spécificités très marquées :

- Le foncier est très morcelé. Sur les 15,6 ha de projet, la collectivité ne maîtrise qu'une très faible partie du foncier (seulement 1,4 ha) et 3 ha appartiennent à d'autres collectivités ; la majeure partie est ainsi distribuée entre des petits propriétaires privés avec lesquels il faudra de préférence négocier à l'amiable, sinon procéder à l'expropriation. Leur stratégie est dès le départ très mal connue, entre utilisation du droit de délaissement et rétention foncière. Le recours sans doute nécessaire à l'expropriation confère *de facto* une forte spécificité à l'actif foncier.

- Le niveau des prix du foncier brut (avant aménagement) est relativement élevé et des opérations réalisées au coup par coup (opération Bouygues, notamment) ont créé des références de prix en hausse (le classement au POS correspond à de la zone à urbaniser à règlement, c'est-à-dire, constructible juridiquement pour des opérations d'ensemble). De plus, comme on le verra plus loin, il existe toujours une incertitude quant au niveau de prix qui sera retenu par les Domaines : selon l'usage futur ou selon l'usage antérieur ? Or l'aménageur désigné s'est basé sur un prix modéré (40 €/m<sup>2</sup>) pour estimer le montant des acquisitions foncières dans son bilan prévisionnel.

Si ces informations sont connues dès le début par l'opérateur, d'autres aléas sont survenus après la signature du contrat (*ex-post*), modifiant substantiellement les conditions économiques d'acquisition du foncier :

- D'une part, lors de la phase d'études, un niveau de pollution par les pesticides a été révélé sur la plupart des terrains, ce qui génère de fait un surcoût à leur acquisition.

- Par ailleurs, la révision du SDAGE pour la période 2010-2015 approuvée en novembre 2009 a posé des restrictions à l'urbanisation plus fortes que celles applicables au titre du PPRI en vigueur, qui devait donc être révisé. L'aménageur et la collectivité de concert ont alors été contraints d'appliquer, par anticipation des prescriptions des services de l'Etat, les modifications induites par le classement en aléa fort, ce qui a limité la constructibilité d'environ 20% du fait de l'interdiction de construire des logements en rez-de-chaussée. Le bilan de l'opération s'en est trouvé fortement affecté, avec un manque à gagner d'environ 1,5 millions d'euros sur un chiffre d'affaire de 25 millions.

Ces deux facteurs conjugués ont conduit les deux parties à des négociations et à la signature d'un premier avenant en mars 2011, consistant à :

- Retrouver une partie de la constructibilité perdue en autorisant l'édification d'un niveau supplémentaire, et rehausser d'un mètre les deux axes principaux, afin de préserver une façade animée pour les piétons. Sur les secteurs concernés, le COS est fixé à 1,80 pour les constructions à usage d'habitat, d'activités de bureaux et de services et à 1,20 pour les constructions à usage d'activités commerciales, industrielles et artisanales ;
- Couvrir par une participation de la Ville le déficit résiduel résultant de la modification inévitable de la typologie de logements, en particulier de l'impossibilité de construire des maisons individuelles. Cette adaptation a rendu nécessaire la modification du POS, qui devait être mis en compatibilité avec les préconisations du SDAGE.

On voit bien à travers cette opération à quel point le foncier est un actif spécifique, dans la mesure où l'aménageur s'engage à acquérir des terrains alors même que les conditions précises de sa valorisation future ne sont pas exactement connues, pas plus qu'il n'y a de maîtrise du calendrier des acquisitions foncières. Il y a donc une incertitude inhérente à l'activité de l'aménageur, corrélée au niveau de complexité du foncier. La connaissance et la maîtrise des risques ne peuvent se faire que de manière progressive, or les contrats d'aménagement sont relativement rigides. De ce point de vue, on peut considérer que la césure imposée par le code de l'urbanisme entre la phase d'études préalables, à laquelle l'opérateur n'est pas associé, et la phase opérationnelle instaure une forte asymétrie aux dépens de l'aménageur : d'un côté, c'est lui qui doit porter le risque, mais de l'autre, ce n'est pas lui qui a conduit les études, qui peuvent être incomplètes ou trop rapidement menées. Or, c'est sur cette information incomplète qu'il doit s'engager. Par conséquent, dès lors qu'il n'est pas maîtrisé par la collectivité, le foncier est l'actif qui présente le plus de risque dans une opération et conduit l'opérateur à se border juridiquement. Il n'a pas d'autre choix puisque les modalités de révision se font uniquement par voie d'avenant et à certaines conditions.

### **Des actifs « aménagement » également spécifiques**

Compte tenu des caractéristiques du site, les principes retenus confèrent à l'aménagement un aspect également spécifique, surtout du point de vue des équipements d'infrastructures.

En effet, la trame viaire existante est très incomplète et doit être reconstituée. Le programme prévoit la création de cinq nouvelles voies, dont l'avenue Pierre Mendès-France, sorte d'épine dorsale du futur quartier, qui relie les centres villes de La Riche et de Tours. Les liaisons secondaires doivent donc être créées elles aussi, de même qu'une place publique. On a déjà évoqué le principe de surélévation des voies dans le secteur centre notamment.

Il y a de plus un travail important de maîtrise de l'imperméabilisation des sols à effectuer, le recours à un système de filtration de l'eau par des noues, la réalisation d'un nouveau collecteur d'eaux pluviales compte tenu de l'état de dysfonctionnement du système existant.

Il y a peu d'équipements de superstructure programmés, seulement un groupe scolaire de 6 classes.

La spécificité des actifs aménagement résulte en grande partie de la nécessité de phaser précisément la réalisation des infrastructures du fait de la configuration du site. Ce phasage est indiqué dans le plan directeur général de la ZAC. Il oblige en fait à coordonner la stratégie foncière et la stratégie d'aménagement. Il interdit de facto de laisser jouer librement le marché en laissant les opérations immobilières sortir au gré des opportunités foncières.

### **Des actifs « programme » modérément spécifiques**

Comme on l'a vu, il s'agit d'un programme mixte : logements, commerces, équipement universitaire, bureaux.

L'implantation des commerces et des services en rez-de-chaussée est prévue principalement autour de la place centrale. Ailleurs, les pieds d'immeubles sont neutralisés. Mais le volet commercial ne paraît pas particulièrement spécifique.

Le programme de logements apparaît plus spécifique avec une typologie assez diversifiée et environ 15% de logements sociaux répartis sur l'ensemble de la ZAC, en 5 ou 6 lots.

Quant à l'équipement universitaire, il peut être qualifié de spécifique bien qu'il semble s'insérer sans difficulté dans le quartier et ne pas nécessiter d'aménagements particuliers.

## **2.2 UNE INCERTITUDE FORTE**

L'incertitude qui entoure les transactions est un attribut qui influence le choix du mode organisationnel. Plus l'incertitude est forte, plus il est nécessaire de sécuriser les transactions en jeu afin d'assurer leur continuité, et pour cela tendre vers une forme intégrée. L'incertitude est principalement de deux ordres :

- L'incertitude due à des perturbations exogènes non prévisibles (nouvelle contrainte administrative, réglementaire ou fiscale, pollution non détectée, retournement de conjoncture, changement de majorité municipale qui remet en cause les orientations stratégiques...). Bien évidemment, l'incertitude s'accroît avec la durée des opérations, en particulier l'incertitude économique. Les concessions d'aménagement sont par nature des contrats de long terme, souvent dix ans ou plus. Sur une telle durée, il est difficile de prévoir toutes les contingences futures. Comme la tempête « Xynthia », qui a eu pour effet de durcir la réglementation en vigueur et qui est l'exemple type de perturbation exogène impossible à anticiper.

- L'incertitude comportementale (ou stratégique), liée à un comportement opportuniste d'un acteur, qu'il soit public ou privé. L'incertitude comportementale réside ici du côté des propriétaires fonciers, qui se sont mobilisés pour dénoncer la baisse du prix de leur terrain consécutive à la pollution trouvée.

On peut ainsi décliner plusieurs types d'incertitude à rapprocher de l'une de ces deux catégories.

L'incertitude commerciale est à relier au contexte économique au moment de la sortie prévue des opérations. Ainsi en phase d'étude, elle a été anticipée comme faible, dans la



mesure où La Riche s'inscrit sur un marché porteur et à proximité de la ville-centre. Mais cette incertitude s'est accrue en phase de réalisation du fait du dégonflement probable de la bulle immobilière qui risque d'avoir un impact à la baisse sur les prix de sortie, et donc de compromettre l'équilibre financier de l'opération.

Outre la modification du cadre réglementaire à travers l'évolution du SDAGE, l'incertitude institutionnelle est forte également concernant l'évaluation des prix fonciers par les Domaines. Le montant des acquisitions foncières n'a cessé de gonfler. En outre, il est toujours assez délicat d'anticiper le niveau de prix fixé par les services fiscaux. C'est ici l'incertitude de l'environnement institutionnel qui rétroagit sur le choix du mode d'aménagement.

Enfin, l'incertitude politique est faible et l'aménageur s'est plutôt mis à l'abri lors de la négociation de l'avenant 1. Cette incertitude tient aux décisions éventuelles du Conseil municipal de modifier unilatéralement le projet de la ZAC. Or les clauses relatives à l'expiration de la concession ne sont pas d'une grande rigidité vis-à-vis de l'aménageur qui n'est pas particulièrement exposé. Par ailleurs, en renonçant à la garantie d'achèvement, la collectivité accepte d'assumer une part importante de l'incertitude. Il faut toutefois préciser que le coût d'une telle garantie a été estimé hors de proportion en regard de la sécurité qu'en aurait tiré le concédant.

### **2.3 UNE FRÉQUENCE FAIBLE DES TRANSACTIONS**

La fréquence des transactions est une autre dimension pouvant impacter l'économie globale du projet. Plus les transactions sont fréquentes (c'est-à-dire, plus un opérateur a l'habitude d'intervenir dans un secteur géographique), plus des effets d'apprentissage et de routine se développent, ce qui favorise la réalisation efficace des transactions. Dans le domaine de l'aménagement, la fréquence<sup>11</sup> n'est pas l'attribut le plus important, dans la mesure où il ne s'agit pas de production de biens standards (au sens de biens produits à la chaîne), même s'il peut y avoir un certain degré de standardisation dans un programme de maisons individuelles, par exemple. Il n'en demeure pas moins que l'espérance pour un opérateur de pouvoir revenir sur le marché local, donc d'entretenir une certaine fréquence, l'incite à se comporter loyalement vis-à-vis de la collectivité et à ne pas mettre en péril sa réputation dans le secteur. Cet attribut n'est toutefois pas le plus significatif pour choisir le mode organisationnel, même si le paramètre « confiance » ne doit pas être négligé dans des relations potentiellement de long terme.

A cet égard, Icade, opérateur national appartenant au groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations, représente une signature digne de confiance dans la durée pour la collectivité.

---

<sup>11</sup> On distingue trois sortes de fréquence : unique, occasionnelle, récurrente.

### **3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTÉE**

#### **3.1 LA DÉSIGNATION DE L'OPÉRATEUR**

En 2005, la commune a commandité une étude préalable au bureau d'études ACT, indépendant de tout opérateur. Cette étude a permis de définir le périmètre de l'aménagement, les grandes lignes du parti d'urbanisme, ainsi que le programme (logements, bureaux et commerces, équipements) qui pourrait être réalisé. Sur cette base, la commune a lancé en février 2006 une consultation d'aménageurs auprès de trois opérateurs présélectionnés. Elle souhaitait en effet désigner l'aménageur avant la création de la ZAC. Il est à noter que cette consultation intervenait quelques mois après la loi de juillet 2005 imposant la mise en concurrence des aménageurs de ZAC mais avant la parution des décrets d'application. Elle se déroulait donc dans un contexte de relative incertitude juridique.

Le dossier de consultation précise les obligations imposées à l'aménageur : les études opérationnelles, les acquisitions foncières (au besoin, en expropriation ou en préemption), les équipements d'infrastructure et de viabilisation, le financement d'un équipement scolaire de six classes et la cession du terrain correspondant. En outre, il est demandé une participation à hauteur de 15% du coût de réhabilitation de la cantine scolaire.

Par ailleurs, il est indiqué : « Les équipements de superstructure ou leur agrandissement seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la ville, avec l'aide d'un fonds de concours du montant le plus élevé possible versé par l'aménageur. » Le montant de ce fonds de concours était donc l'un des critères de sélection du lauréat.

Le règlement de la consultation indique également que la collectivité se réserve, après examen des offres, le droit de retenir plusieurs aménageurs et d'engager des négociations avec eux. Il ne s'agit donc pas d'une adjudication mais plutôt d'un dialogue compétitif qui doit permettre aux partenaires de réaliser un apprentissage ensemble sur le contenu et les méthodes de l'aménagement. Le règlement précise aussi que la rédaction du contrat de concession est à la charge de l'opérateur.

Le règlement ajoute que le risque financier devra être pris en compte par l'aménageur, sans garantie de la commune. De même, l'aménageur s'engage à racheter sans délai les terrains expropriés ou préemptés par la commune. Il s'engage donc à faire le portage du foncier en attendant son aménagement. Cependant, le projet de traité de concession prévoit que les terrains antérieurement acquis par la commune seront mis à disposition de l'aménageur à prix coûtant au démarrage des phases opérationnelles correspondantes.

La proportion de logements sociaux n'est pas précisée. Elle fait partie des critères de jugement des offres.

Deux candidats aménageurs ont remis une offre. Le choix de la mairie s'est porté vers Icade Aménagement avec qui les négociations se sont poursuivies jusqu'au traité de concession (négociation qui ne peut pas être assimilée à un dialogue compétitif puisque un seul aménageur est désigné à ce stade). L'autre candidat était la SEM qui a déjà réalisé une ZAC importante sur la commune mais qui présentait d'emblée un bilan déficitaire et demandait

une participation de la commune. Il est vrai qu'elle partait sur une base d'évaluations foncières plus élevées qu'Icade.

Ensuite, une fois les décrets d'application parus, la Ville a décidé de lancer une nouvelle mise en concurrence afin de se garantir contre un éventuel contentieux, dont Icade Aménagement est sortie lauréate.

Il a ensuite été décidé entre les parties de ne pas déléguer le droit de préemption ainsi que l'expropriation à l'aménageur. Mais l'aménageur doit donner son accord au prix d'acquisition pour les transactions de la mairie avec les propriétaires lorsqu'elles se passent à l'amiable.

Le traité ne mentionne pas le pourcentage maximal de construction de logements à réaliser par les promoteurs du groupe Icade. Cependant, dans la réponse à la consultation, l'aménageur avait indiqué une proportion de 60%. En tout état de cause, la Ville a son mot à dire sur le choix de l'architecture (article 16.2 du traité) même si le traité n'impose pas systématiquement des concours.. Les cahiers des charges de cession de terrain sont établis par l'aménageur en accord avec la collectivité.

### **3.2 L'ÉVOLUTION DU TRAITÉ DE CONCESSION**

Comme il a été indiqué plus haut, le nouveau SDAGE approuvé en novembre 2009 est venu modifier très sensiblement l'économie du traité de concession (mais sans augmenter globalement les droits à construire ni le programme d'équipements). Celui-ci a été renégocié dans l'avenant n°1, signé en mars 2011, après pratiquement un an d'études supplémentaires pour ajuster le parti d'aménagement aux contraintes nouvelles.

Aux termes de l'avenant, la commune contribue aux recettes du bilan au moyen d'une participation de 1 530 000 € pour équipements remis au concédant (mais en fait pour compenser le manque à gagner dû aux contraintes nouvelles d'inondabilité). La commune accepte également de ne plus demander de garantie d'achèvement à l'aménageur. En contrepartie, la formule du fonds de participation est modifiée de manière à intéresser la commune aux résultats éventuellement bénéficiaires de l'opération.

Ce fonds de participation était destiné à recevoir les variations en plus ou en moins par rapport aux prévisions des valeurs suivantes:

- Le prix des acquisitions foncières,
- Les subventions,
- Le coût de certains travaux soumis à aléas (rétention des eaux pluviales, branchement électrique HTA...).

En cas de solde positif, il était prévu que ce fonds de participation serait versé intégralement à la commune pour contribuer aux équipements de superstructure correspondant aux besoins des futurs habitants de la ZAC.

Dans l'avenant, sont ajoutées au fonds de participation :

- La fraction en plus du prix prévu de la vente des charges foncières pour le logement social,
- La moitié du montant supplémentaire par rapport au bilan prévisionnel issu de la vente des charges foncières autres que celles du logement social.

L'avenant n°1 représente donc pour la commune une implication plus forte dans l'opération. Elle en accepte les risques à travers sa participation initiale et l'abandon de la garantie d'achèvement, et à travers son intéressement aux bénéfices sur ventes des charges foncières. En fait, elle a absorbé l'aléa nouveau du plan de prévention des risques d'inondation.

Cependant, une garantie bancaire de l'aménageur pour la reprise des acquisitions foncières faites par la mairie en préemption ou en expropriation reste exigée.

#### 4. « L'ALIGNEMENT » EST-IL BIEN REALISE ?

La Nouvelle Economie Institutionnelle postule qu'un « alignement » se réalise entre, d'un côté, les caractéristiques des transactions et, de l'autre, l'arrangement organisationnel (ou structure de gouvernance) retenu par les acteurs pour coordonner leurs interventions. En aménagement, nous avons distingué quatre types d'arrangements organisationnels qui correspondent aux caractéristiques des transactions selon le tableau suivant :

<i>Gouvernance</i>	<i>Spécificité des actifs</i>	<i>Incertitude</i>	<i>Fréquence</i>
<b>Diffus</b>	--	--	++
<b>Incitation réglementaire</b>	-	-	+
<b>Aménagement négocié</b>	+	+	-
<b>Aménagement public</b>	++	++	--

Dans le cas de la ZAC du Plessis-Botanique, la spécificité des actifs est relativement forte, ainsi que l'incertitude, alors que la fréquence des transactions est faible. A priori, l'alignement devrait se faire en faveur d'une formule intégrée d'aménagement public. Or, au départ, le choix d'un aménagement confié à un acteur privé correspond plutôt à une formule hybride d'aménagement négocié. Mais l'évolution ultérieure du dispositif organisationnel motivée par le renforcement de l'incertitude et de la spécificité des actifs s'est faite vers plus d'intégration.

##### 4.1 AU DÉPART, UN AMÉNAGEMENT NÉGOCIÉ

Le choix initial de la commune de confier l'aménagement à un opérateur privé censé assumer seul le risque de l'opération correspond bien à la formule hybride de l'aménagement négocié. Mais la non délégation à l'aménageur de l'expropriation et de la

préemption, laissant la commune en première ligne pour réaliser l'ensemble des acquisitions (même si l'aménageur doit valider les prix d'acquisition négociés et reprendre sans délais les terrains acquis), est une forme d'intégration qui porte sur l'actif le plus spécifique, c'est-à-dire, le foncier.

D'autre part, on peut dire que l'intégration (verticale) est réalisée chez l'opérateur qui appartient à un grand groupe comportant des sociétés de promotion. En outre, la finalité d'Icade Aménagement n'est pas de réaliser des bénéfices substantiels sur l'aménagement (la marge ne dépasse pas 5% alors que des fonds propres conséquents sont immobilisés) mais de procurer des supports fonciers aux promoteurs de son groupe (ou à d'autres opérateurs privés et publics qui pourront « renvoyer l'ascenseur » dans d'autres localisations). En ce sens, Icade Aménagement n'est pas différent des autres grands aménageurs privés qui interviennent en France et qui ont le même type de stratégie de groupe : faire travailler les promoteurs du groupe ou les alliés (comme Nexity), faire travailler également les entreprises de BTP du groupe (Bouygues, Eiffage). L'aménagement seul n'est pas une activité rentable sur le marché. Il ne se justifie que dans une stratégie d'intégration verticale, qu'elle soit publique ou privée. A La Riche, c'est une intégration côté privé qui a été retenue au départ. Mais par la force des modifications intervenues dans l'environnement, l'évolution se fait vers une intégration publique plus poussée.

A part Icade, aucun grand aménageur privé n'a répondu à la consultation. L'autre réponse venait de la société d'économie mixte du département mais qui se sécurisait davantage en tablant sur des prix fonciers plus élevés nécessitant une subvention initiale de la collectivité au bilan et en contribuant moins au fonds de concours (participations) aux équipements. Elle ne demandait, cependant, pas de garantie des emprunts (comme c'était le cas général dans les opérations antérieures).

## **4.2 L'ÉVOLUTION VERS UN AMÉNAGEMENT PLUS INTÉGRÉ CÔTÉ PUBLIC**

En effet, comme nous l'avons vu plus haut, les incertitudes foncières et environnementales ont conduit les parties à renégocier leur contrat dans le sens d'une prise de risque plus affirmée de la part de la collectivité locale : participation initiale en recette du bilan, abandon de la garantie d'achèvement de l'aménageur, intéressement à la commercialisation des charges foncières, responsabilité directe de la maîtrise foncière en expropriation. C'est en fait la Ville qui a dû prendre à sa charge les aléas liés à la force majeure.

Une sorte de partage des risques, relativement logique, semble se dessiner sur cet exemple de la ZAC du Plessis Botanique : les opérateurs privés assument les risques commerciaux liés aux évolutions conjoncturelles du marché, les collectivités assument les autres types de risques liés aux incertitudes de l'environnement institutionnel (changements de la réglementation, des orientations politiques, contentieux des associations et des riverains).

Si les acquisitions se révèlent plus chères que prévu et si parallèlement les prix immobiliers diminuent sur le marché, l'aménageur désigné pourrait être amené à se retirer (il perdrait cependant les sommes conséquentes investies dans les études et dans le temps de négociation, c'est-à-dire, les coûts de transaction engagés).

En cas de retrait de l'aménageur, la collectivité aurait deux solutions :

- Soit reprendre à son compte l'opération en régie, ou en mandat à un opérateur public ou privé ;
- Soit laisser jouer le marché et les acteurs privés en les encadrant dans des dispositifs unilatéraux de type PLU affiné, taxe d'aménagement majorée, obligation de mixité sociale et de performance énergétique<sup>12</sup>. Il reviendrait alors à ces acteurs privés d'absorber les incertitudes foncières et environnementales sans pouvoir demander une quelconque indemnisation des servitudes créées. Mais le contrôle de la collectivité sur la qualité générale de l'urbanisme et sur la cohérence du phasage serait nettement moins fort. Notons que c'est cependant selon cette formule que le quartier avait commencé à s'urbaniser avec le POS de 1983, ce qui explique certaines difficultés aujourd'hui (les références de prix fonciers, les recours de voisins).

Une solution intermédiaire serait peut-être possible : réaliser en aménagement public le secteur centre dont la spécificité des actifs « aménagement » est forte avec les projets d'avenue structurante Pierre Mendès-France et de place des Maraichers, et laisser au marché encadré par le PLU les secteurs Nord et Sud, moins spécifiques.

#### **DOCUMENTS UTILISES**

- POS de la ville de La Riche
- Cahier des charges pour la désignation d'un opérateur « concepteur-aménageur »
- Traité de concession et avenant n° 1
- Dossier de réalisation de la ZAC

#### **ENTRETIENS REALISES**

- Pierre Bousquet (Directeur Icade Aménagement) et Stéphane Cougnon (Directeur du développement, Icade Aménagement)
- Daniel Langé (Maire adjoint chargé de l'aménagement et du développement durable, ville de La Riche) et Sarah Chanel (service urbanisme, ville de La Riche).

---

<sup>12</sup> Un promoteur inclus dans le périmètre de la ZAC mais achetant un terrain en direct au propriétaire s'est vu imposer une convention de participation à hauteur de 381 € par m<sup>2</sup> SHON pour des maisons de ville et de 186 € pour des appartements en accession.

# LES HAUTS DE JOINVILLE

---

## 1. SITUATION URBAINE ET PROGRAMME

La ZAC des Hauts de Joinville est située en cœur de ville, face à l'hôtel de ville, le long de l'axe principal de la rue de Paris. Elle a fait l'objet d'une longue maturation. La ZAC a été créée en 2007, les réflexions sur l'urbanisme et l'activité commerciale ayant commencé au début des années 2000, avec une étude préalable formalisée en 2006. Mais le projet était en gestation depuis bien plus longtemps.

Les problèmes du quartier identifiés par les études préalables étaient les suivants :

- Un bâti ancien hétérogène, de qualité architecturale inégale ;
- Une circulation désorganisée sur la rue de Paris, celle-ci formant coupure urbaine ; et des capacités de stationnement non optimisées ;
- Un linéaire commercial déstructuré, sans masse critique, au renouvellement difficile ;
- Des équipements publics obsolètes ;
- Des emprises foncières sous-utilisées, une partie de celles-ci appartenant à la commune de longue date.

En bref, une ambiance urbaine dégradée et un manque d'identité en cœur de ville.

Cependant, outre sa situation centrale, les atouts du quartier sont nombreux : proximité du RER A (à moins de 500 mètres), de la Marne, du Bois de Vincennes.

Les objectifs poursuivis par l'opération étaient donc de réaffirmer la centralité du cœur de ville en :

- restructurant et élargissant l'appareil commercial le long de la rue de Paris, avec de nouveaux espaces commerciaux et d'activités accroissant sa masse critique;
- augmentant et diversifiant l'offre de logements dans un quartier comportant déjà une forte proportion de logements sociaux (40%) ;
- faisant émerger une forme urbaine cohérente correspondant au statut de centralité du quartier ;
- pacifiant la circulation et améliorant les conditions de stationnement;
- favorisant les liaisons douces ;
- proposant des équipements publics adaptés aux besoins du quartier ;
- créant des espaces verts et, plus généralement, en appliquant une démarche environnementale aux aménagements et au bâti.

Le programme de la ZAC comporte :

- 35 000 m<sup>2</sup> de plancher de logements (510 cellules environ), dont 10% de logements sociaux ainsi que des logements étudiants (une soixantaine) et des activités de service.
- 5000 m<sup>2</sup> de surface de plancher de commerces.

Des équipements publics : création d'une voie interne et d'un parc urbain de 3000 m<sup>2</sup>, requalification des voies et espaces existants, notamment de la rue de Paris (passage de trois à deux voies), construction d'un centre sportif et culturel intégrant une salle multisport et deux salles de danse, d'une crèche de 34 berceaux et d'un relais d'assistantes maternelles.

### **Chronologie**

Approbation POS : 2000

DPUR : 2001

Concertation sur la ZAC : 2004

Création de la ZAC : mars 2007

Consultation des aménageurs : juin à septembre 2007

Approbation du PLU : décembre 2007

Désignation de l'aménageur : décembre 2007

Signature du traité de concession : février 2008

Avenant au traité de concession : juillet 2009

Déclaration d'utilité publique : 2010

Modification du PLU pour intégrer la ZAC : mai 2010



## 2. LES ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS

*Les attributs des transactions sont examinés ici dans le but de vérifier leur correspondance (ou « alignement ») avec la structure de gouvernance choisie qui sera décrite dans la section 3.*

### 2.1 SPÉCIFICITÉ DES ACTIFS

#### **Des actifs « foncier »**

La structure d'occupation foncière au départ de l'opération est modérément complexe : une dizaine de parcelles dont une copropriété. Certaines parcelles peuvent comporter plusieurs locataires à reloger.

Le périmètre comprend une douzaine de commerçants implantés, mais ils ne seront pas tous à reloger car certains vont arrêter leur exploitation et d'autre pourront la continuer dans les bâtiments conservés.

Enfin, la Ville maîtrise un tiers des surfaces depuis longtemps. Il ne s'agit pas réellement d'une politique anticipatrice de réserves foncières mais plutôt d'un héritage de l'histoire même si l'institution du droit de préemption renforcé à partir de juin 2001 a permis quelques acquisitions pré opérationnelles. Ces propriétés de la Ville faciliteront dans certains cas des opérations tiroirs avec les commerçants.

Le territoire de Joinville comporte des anciennes carrières dans son sous-sol et celles-ci doivent être remblayées. Pour le moment, aucune mauvaise surprise n'a été constatée en ce qui concerne une éventuelle pollution des terrains. De même, le diagnostic archéologique n'a pas trouvé de traces susceptibles de ralentir ou compliquer les chantiers.

L'aménageur rachète au fur et à mesure les terrains de la Ville lorsqu'il a obtenu un permis de construire purgé des recours des tiers. Le reste des parcelles est couvert par une déclaration d'utilité publique mais l'aménageur a pu acquérir à l'amiable les parcelles n'appartenant pas à la Ville dans les deux premiers îlots opérationnels, les îlots A et B. L'annonce de la ZAC n'a pas suscité d'appétits particuliers de la part des propriétaires car il était déjà question de cette restructuration urbaine depuis une vingtaine d'années et les habitants avaient fini par ne plus y croire.

Les acquisitions de l'îlot C, un peu plus complexes, auront lieu en 2014 et il n'est pas dit qu'elles puissent se faire sans expropriation comme pour les îlots A et B, même si la DUP est censée figer les prix de référence du foncier.

#### **Des actifs « aménagement »**

Le plan d'aménagement est largement prédéfini par le système viaire déjà en place. Il prévoit une voie piétonne et un espace vert nouveaux mais, pour le reste, il s'appuie sur les espaces publics existants. Ce parti d'aménagement est de facture classique, agençant des îlots urbains sur une trame à peu près orthogonale. Il n'est donc pas particulièrement

spécifique. L'aménageur a pu reprendre à son compte le plan établi par les études préalables sans avoir à le remettre en cause.

En revanche, les équipements publics sont relativement spécifiques et nous verrons que cette spécificité a conduit la commune à choisir la procédure de ZAC, plus intégrée que des formules telles que le projet urbain partenarial ou le programme d'aménagement d'ensemble. En particulier, le réaménagement de la rue de Paris (passage de trois à deux voies), imputé aux trois quarts à la ZAC, doit être fait en une seule fois pour des raisons fonctionnelles (ne pas interrompre la circulation, assurer l'écoulement des eaux pluviales). Les équipements de superstructure sont aussi spécifiques (centre sportif et culturel, crèche et relais d'assistantes maternelles en pied d'immeuble, parc urbain).

### **Des actifs « programme »**

Le programme de logements n'est pas spécifique. Il ne comporte que 10% de logements sociaux (qui seront réalisés en troisième phase, sur l'îlot C) et aucun prix n'a été imposé à l'aménageur pour la revente des charges foncières ou des locaux en VEFA à un bailleur social. La résidence étudiante est aussi un produit immobilier ordinaire en région parisienne.

Mais le programme des commerces, au contraire, apparaît bien spécifique. L'objectif de la commune est de conserver la diversité des commerces tout en élargissant l'aire de chalandise par l'installation d'une « locomotive » en moyenne surface (un Monoprix). La solution la meilleure serait de trouver un investisseur unique pour les murs et la gestion. Mais, d'une part, la masse critique est peut-être insuffisante pour intéresser un investisseur et, d'autre part, l'obligation de reloger les commerçants en place exclut une propriété unique des murs. Par ailleurs, le programme commercial impose la création de trois niveaux de stationnement en sous-sol, dont un réservé à la clientèle.

### **Actifs humains**

La Ville a une société d'économie mixte mais celle-ci est devenue une coquille vide, n'ayant plus fait d'aménagement ni de maîtrise d'ouvrage d'équipements depuis les années 1990. La Ville ne souhaitait pas, cependant, reconstituer une telle capacité d'intervention par des embauches nouvelles. Elle entendait donc faire appel à un véritable aménageur ayant en interne une équipe dédiée à ce métier (ce que n'ont pas les groupements de promoteurs susceptibles de répondre aux consultations d'aménageurs).

## **2.2 L'INCERTITUDE**

### **Incertitude commerciale**

Compte tenu de la situation du quartier et de son attractivité, l'incertitude commerciale est faible. La commune aussi bien que l'aménageur sont confiants dans les possibilités d'écouler les produits immobiliers prévus dans cette localisation.

A cet égard, la commune n'entend pas assumer tout ou partie du risque financier, par exemple, en accordant sa garantie aux emprunts de l'aménageur. Sa participation au bilan

de la ZAC se limitera à la quote-part des équipements publics réalisés par l'aménageur qui intéressent des habitants extérieurs à la ZAC.

Le dossier de consultation des aménageurs invitait les candidats à assortir les propositions de prix d'acquisition des terrains de la commune de clauses de retour à meilleure fortune. Mais le traité de concession finalement signé avec l'aménageur ne comporte pas de telles clauses. Les prix de rachat des terrains sont fermes et définitifs.

### **Incertitude juridique**

La DUP fait l'objet de deux recours. Cependant, l'aménageur a pu acquérir à l'amiable les parcelles des îlots B et A. Les complications éventuelles liées aux recours affecteront la maîtrise foncière de l'îlot C, plus complexe, s'il faut procéder à l'expropriation effective de certains propriétaires. Cette incertitude juridique concerne plus la mairie que l'aménageur car elle est titulaire de la DUP (l'aménageur n'a pas souhaité être titulaire de la DUP mais il assure cependant une partie des tâches administratives et juridiques liées aux acquisitions).

L'incertitude juridique affecte également les permis de construire. L'aménageur n'acquiert les terrains, y compris ceux de la commune, qu'une fois le permis de construire purgé des recours. Pour les terrains qu'elle possède (ou qu'elle acquerra en expropriation) dans le périmètre, la commune est ainsi amenée à faire le portage et la gestion jusqu'à la phase opérationnelle. L'aménageur est en mesure de mettre à profit ce temps de portage pour consulter les promoteurs.

### **Incertitude technique**

L'incertitude technique tient surtout à la difficulté de définir les caractéristiques et le coût des équipements de superstructure plusieurs années à l'avance. Cette incertitude est assumée par la Ville au-delà d'un surcoût de 20 % par rapport aux estimations initiales définies dans le traité de concession (même si des avenants sont possibles).

### **Incertitude politique**

L'incertitude politique tient aux décisions éventuelles du conseil municipal de modifier unilatéralement le projet de la ZAC. L'article 35 du traité de concession stipule :

« Hors les cas de résiliation pour faute de l'AMENAGEUR, la COMMUNE pourra résilier la CONCESSION pour motif d'intérêt général. Dans cette hypothèse, elle devra notifier sa décision à l'AMENAGEUR moyennant un préavis de 6 mois. Cette décision donnera lieu à une indemnisation du contractant...»

Les candidats aménageurs étaient invités à faire des propositions sur les modalités de calcul de l'indemnité. Les modalités finalement retenues dans le traité signé se limitent à un remboursement des décaissements faits ou à faire (notamment, en raison de la résiliation des contrats particuliers entraînée par la résiliation de la concession) duquel est déduit les encaissements réalisés. Il ne semble pas être tenu compte des dépenses de gestion de sa structure exposées par l'aménageur.

L'équipe municipale a changé avec les élections de mars 2008. La nouvelle équipe a souhaité infléchir le programme et le parti d'aménagement. Notamment, la place du marché est maintenue (le projet initial prévoyait de la transférer face à la mairie et de construire sur l'ancienne emprise). Le programme des équipements est revu dans ses ambitions : le projet de passerelle vers la Marne est abandonné, les superstructures voient leurs capacités ajustées aux besoins réels et aux capacités financières de la mairie. La surface de plancher constructible n'est pas modifiée sensiblement mais une proportion de 10% de logements sociaux est imposée et le programme de démolitions est restreint. Des immeubles en copropriété dans l'îlot C seront conservés, ce qui allègera les coûts d'acquisitions foncières et de relogements.

Après consultation de juristes, il a été estimé que ces changements ne modifiaient pas l'économie générale de l'opération (la densité restait la même) et par conséquent, qu'une nouvelle consultation d'aménageurs n'était pas nécessaire. Cependant, un avenant a été négocié entre les deux parties, non sans quelques difficultés (voir infra). Cette négociation intervenait au moment où le marché immobilier était en train de se retourner lors de la crise de 2008-2009. Les prix de vente des charges foncières ont été revus à la baisse mais, par ailleurs, les montants des équipements et des acquisitions étaient eux aussi diminués. Finalement, cette incertitude politique a permis aussi une adaptation à l'incertitude économique engendrée par la crise conjoncturelle.

De manière synthétique, il s'avère que les différentes formes d'incertitude affectent d'abord la commune. L'aménageur est surtout affecté par l'incertitude politique mais il a un certain nombre de possibilités de se prémunir de l'incertitude économique et commerciale en opérant ce que l'on appelle un « pilotage par l'aval », c'est-à-dire, en prenant ses décisions en fonction des évolutions du marché immobilier local telles qu'il peut les entrevoir.

### **2.3 LA FRÉQUENCE DES TRANSACTIONS**

Les opérations d'aménagement de la taille des Hauts de Joinville sont relativement peu fréquentes dans la commune. Les dernières remontaient à la fin des années 1980. Dans ces conditions, il existe toujours un risque de comportement opportuniste de l'opérateur faisant « un coup » puis disparaissant, laissant la collectivité gérer les suites de l'aménagement.

Des clauses de sortie du contrat sont prévues pour les deux partenaires et elles semblent relativement faciles à actionner, par exemple, en cas de difficultés ou de retards dans une procédure comme la déclaration d'utilité publique (qui est attaquée). Il existe ainsi un risque que l'aménageur réalise les îlots les plus faciles (A et B) et se retire pour l'îlot C, plus complexe, si les procédures doivent subir des vicissitudes.

Cependant, le groupe Eiffage, par sa taille et la diversité de ses activités, est susceptible d'intervenir à nouveau dans la commune (par exemple, pour la réalisation d'équipements en partenariat public privé). D'autre part, l'Île-de-France est le principal champ d'action de l'aménagement privé en France et un opérateur de son envergure n'a pas intérêt à ternir sa réputation compte tenu de la circulation de l'information dans les réseaux d'élus (le Maire de Joinville est aussi député) et dans les réseaux d'agents de collectivités. Même si la désignation d'un aménageur de ZAC se déroule selon une procédure codifiée (s'apparentant

à celle des marchés publics), le choix de la collectivité est libre et les références d'opérations antérieures tiennent une grande place dans les critères de décision.

Lors du retournement du début des années 1990, un aménageur en difficulté avait laissé à la commune des espaces publics de qualité médiocre. Sur la base de cette expérience négative, le Directeur général des services suggère qu'une forme de partenariat public privé puisse être appliquée en ZAC, l'aménageur prenant l'engagement de la gestion des espaces et des ouvrages pendant un certain nombre d'années avant de les remettre à la commune.

### **3. LA FORME DE GOUVERNANCE ADOPTÉE**

Compte tenu de la spécificité des actifs, notamment des équipements publics, la commune n'a pas souhaité laisser l'aménagement s'engager dans un libre jeu du marché encadré par un PLU affiné (morphologique) et un dispositif unilatéral de participations de type programme d'aménagement d'ensemble.

A l'autre extrême, elle ne souhaitait pas non plus s'engager dans un arrangement organisationnel d'aménagement public intégré qui l'aurait obligée soit à reconstituer elle-même une équipe disposant des savoir-faire (en régie ou dans une société publique d'aménagement qu'elle aurait contrôlée), soit à assumer le déficit éventuel d'un aménageur public (les sociétés d'économie mixte qui se portaient candidates tout en demandant des garanties ont été éliminées d'office lors de la consultation).

Elle s'est donc tournée logiquement vers une formule « hybride » (au sens de la Nouvelle Economie Institutionnelle), c'est-à-dire, vers un contrat de longue durée (traité de concession) avec un opérateur privé assumant le risque financier de l'opération. Néanmoins, tout en restant dans cette catégorie hybride d'arrangement organisationnel, elle est allée jusqu'au bout des possibilités d'intégration en se donnant les moyens d'orienter et de contrôler l'opération de bout en bout. Pour cela, elle a eu recours à quatre types de leviers :

- La maîtrise foncière de parcelles clefs,
- Le droit des sols à travers le PLU, y compris les dispositifs conservatoires en attendant la création de la ZAC,
- La conduite des études jusqu'au seuil du stade opérationnel,
- La rédaction complète du contrat (le traité de concession).

#### **3.1 LA MAÎTRISE FONCIÈRE DES PARCELLES STRATÉGIQUES**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette maîtrise est le résultat de l'histoire plus que d'une anticipation (qui s'est déclenchée sur le tard avec l'institution du droit de préemption urbain renforcé en 2001). Cependant, elle garantissait la commune contre toute position de force d'un opérateur qui aurait pu acquérir un tènement suffisant pour un projet de construction.

Le traité de concession prévoit que l'aménageur rachète les terrains de la commune à un prix convenu d'avance lorsque les permis de construire sont purgés des recours. Mais c'est la

mairie qui instruit les permis et les accorde. Par ce biais, elle dispose d'un certain pouvoir sur l'aménageur puisqu'elle a la capacité de limiter ou d'augmenter ses coûts de transaction par la diligence qu'elle met à instruire les dossiers. Toutefois, son intérêt est que l'opération sorte rapidement pour ne pas faire durer plus que nécessaire l'état de chantier permanent en plein centre-ville.

Notons que la déclaration d'utilité publique n'est intervenue qu'en phase opérationnelle (le Préfet du Val-de-Marne a déclaré l'utilité publique de l'opération d'aménagement, au profit de la commune, par un arrêté en date du 7 juillet 2010). Il ne s'agissait donc pas d'une DUP pour réserves foncières préparatoire à l'aménagement. Elle servira en fait pour l'îlot C si certaines parcelles s'avèrent impossibles à acquérir par un autre moyen.

### **3.2 LE PLU**

A travers le POS puis le PLU, ainsi que la concertation avec les habitants, la mairie a toujours joué le jeu de l'affichage du projet. Mais, par ailleurs, des dispositifs conservatoires assuraient que cet affichage ne se traduisait pas par des augmentations des prix fonciers qui auraient pu rendre l'opération irréalisable.

Dans le POS approuvé en mai 2000, la requalification du quartier était déjà évoquée. La concertation sur le projet lui-même a commencé en 2004 *après un premier rendu d'étude préalable* et une délibération du conseil municipal approuvant les objectifs de la création de la ZAC ainsi que les modalités de la concertation.

Le PLU a procédé en deux temps. Le premier PLU, approuvé en décembre 2007, ne reprend pas encore le projet de ZAC dans sa version opérationnelle (celle du dossier de réalisation qui interviendra en 2010) mais il en établit le principe avec une orientation d'aménagement qui annonce les programmes de logements, la localisation des équipements, le principe de la requalification de la rue de Paris. Le périmètre des Hauts de Joinville est inclus dans la zone UB avec les éléments de règlement suivants : un coefficient d'occupation des sols de 1,2 plus 0,4 pour les activités, une hauteur limitée à 21 mètres (ce qui permet quand-même six à sept niveaux), une emprise de 40%, une place de stationnement pour 60 m<sup>2</sup> de plancher. La constructibilité future est donc clairement affichée. Cependant, le secteur est gelé avec une servitude d'attente de projet global de cinq ans (article L123-2 a/ du code de l'urbanisme). D'autre part, le droit de préemption urbain renforcé garantit la mairie vis-à-vis de toute tentative de tirer parti de cette constructibilité qui compromettrait ensuite la cohérence future de la ZAC. Et comme nous l'avons signalé plus haut, la possession de parcelles stratégiques par la mairie renforce sa position de contrôle. Ainsi, l'affichage du projet ne doit pas en principe rendre sa réalisation plus difficile en confortant les anticipations des propriétaires fonciers.

Le droit des sols, sous forme de plan masse, de règlement et de gabarit des constructions, correspondant à la version opérationnelle du projet a été inscrit dans le PLU (en UBa) à l'occasion de la modification approuvée en mai 2010. Cette modification est intervenue après la signature de l'avenant au traité de concession, elle a donc pu en intégrer les éléments. Mais, de manière générale, l'aménageur désigné n'a pas eu d'influence déterminante dans la conception du parti d'aménagement. Celle-ci avait été établie au

moment des études préalables et l'aménageur n'a fait que la reprendre à son compte. Mais rappelons que ce parti assez simple s'impose de lui-même dans son environnement urbain préexistant.

La modification du PLU pour la ZAC n'a pas bouleversé le règlement préexistant de la zone UB. La hauteur a cependant été portée de 21 mètre à 25 mètres, le COS a été supprimé et l'emprise n'est plus réglementée. Les règles concernant le nombre de places de stationnements ont également été assouplies avec des dérogations pour les résidences d'étudiants ou de personnes âgées compte tenu de la faible motorisation de ces catégories et de la proximité des transports collectifs.

### **3.3 LES ÉTUDES PRÉALABLES**

Les études préalables de la ZAC des Hauts de Joinville, à l'initiative de la commune, ont été poussées jusqu'au stade pré opérationnel, de sorte que l'aménageur désigné n'a pas eu à relancer une phase d'études pré opérationnelles (alors que c'est souvent le cas en ZAC après la désignation de l'opérateur, les études préalables se révélant insuffisantes ou inadaptées sous l'angle opérationnel). Cette opérationnalité des études préalables à Joinville est due au fait que la commune s'est adjointe une assistance à maîtrise d'ouvrage de la part d'un aménageur professionnel, la société ICADE G3A.

Les études en vue de la ZAC avaient commencé dès 2000 par un mandat d'étude confié à la SEM de Joinville (la SEMA). Ces premières études se sont conclues par la délibération du conseil municipal de mai 2004 approuvant les objectifs de la ZAC et les modalités de la concertation. C'est à cette époque que la commune s'est prononcée pour une AMO et a lancé un appel d'offre à cet effet en octobre 2004. La mission d'AMO confiée à ICADE a débuté en janvier 2005 et s'est terminée en mars 2007 lorsque le conseil municipal a approuvé le dossier de création de ZAC.

ICADE a assisté la commune pour la passation et le suivi des missions d'étude : les études urbaines confiées à une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine selon la formule d'une étude de définition, les études de détail sur la circulation, le commerce, la prospection géotechnique, la modélisation 3D, l'impact environnemental. Enfin, ICADE a participé à la révision du POS en PLU et à l'établissement du dossier de création de la ZAC.

Parallèlement, ICADE était chargé de consolider un bilan prévisionnel d'aménagement, c'est-à-dire, de vérifier en permanence l'équilibre financier de l'opération.

C'est cette AMO effectuée par un professionnel qui a permis de constituer un dossier de consultation crédible économiquement et techniquement, à la fois pour les candidats et pour la mairie. En revanche, les résultats de l'étude urbaine ont été moins probants (notamment, sur la programmation des équipements) et le marché de maîtrise d'œuvre a été ajourné en août 2006 (mais le parti d'aménagement formalisé par cette équipe a été conservé).

L'opérationnalité de l'étude préalable et du dossier de consultation a en fait facilité la tâche des candidats aménageurs. Ceux-ci n'ont pas eu à engager des dépenses importantes pour affiner leur proposition.

ICADE n'a pas été écarté de la consultation des aménageurs en raison de son AMO. Il a répondu à celle-ci mais n'a finalement pas été retenu, étant arrivé tout de même en deuxième position. Pour rétablir une égalité de principe entre les candidats, tous les documents d'étude ainsi que les comptes rendus des réunions avaient été versés au dossier de consultation.

### **3.4 LA RÉDACTION D'UN CONTRAT COMPLET**

Le quatrième levier utilisé par la commune pour contrôler l'arrangement organisationnel hybride (et se rapprocher de la forme hiérarchique intégrée de l'aménagement public classique) a été la rédaction d'un contrat d'aménagement le plus complet possible.

A l'époque de la consultation des aménageurs, le Projet urbain partenarial (PUP) n'existait pas encore (il est apparu en 2009). Le seul contrat d'aménagement figurant dans le code de l'urbanisme était le traité de concession de ZAC. Cependant, le PUP n'aurait pas convenu du point de vue de la commune car il ne permet pas de confier la maîtrise d'ouvrage des équipements publics à un opérateur extérieur<sup>13</sup> (loi Maîtrise d'ouvrage publique). Or, la spécificité des actifs « équipements » était importante et militait pour le recours à un arrangement organisationnel plus intégré que le simple jeu du marché encadré par un document d'urbanisme.

#### **L'écriture du traité de concession**

La commune a tenu à écrire elle-même le texte du traité de concession et ne pas s'en remettre aux propositions des candidats aménageurs. Le projet de traité a été préparé avec l'aide d'une étude notariale plutôt qu'avec celle d'un cabinet d'avocat, la commune estimant qu'un notaire est plus orienté vers la recherche de solutions permettant aux partenaires de travailler ensemble alors qu'un avocat tend à raisonner en fonction des contentieux éventuels.

#### **La consultation des aménageurs**

Le projet de traité ainsi rédigé a fait office de document de consultation, les candidats n'ayant plus qu'à compléter un certain nombre d'articles avec leurs propositions chiffrées.

Les points à compléter étaient principalement les suivants :

---

<sup>13</sup> Du point de vue d'Eiffage Aménagement, l'intérêt de la procédure de ZAC est plutôt de mieux justifier la déclaration d'utilité publique sur un périmètre. L'aménageur privé ne cherche pas particulièrement à se voir confier la maîtrise d'ouvrage des équipements publics.



- Le prix et les modalités d'acquisition des terrains de la commune<sup>14</sup>, le prix de revente à celle-ci des emprises d'équipements, ainsi que les modalités de relogement des habitants et des commerçants ;
- La méthodologie pour assurer la diversité commerciale ;
- Les modalités de calcul de l'indemnité en cas de résiliation unilatérale par la commune de la concession ;
- La qualité environnementale des bâtiments, des équipements et des espaces publics.

Sur ce dernier point, le candidat retenu avait proposé la démarche la plus aboutie. Elle a été intégralement reprise dans le traité de concession sous la forme de l'annexe 12.

Il n'était pas demandé aux candidats de préciser leurs conceptions sur le parti d'aménagement ou l'architecture. Ceux qui se sont présentés avec un architecte urbaniste n'ont pas été retenus, la commune voulant que celui-ci soit choisi en aval de la désignation de l'aménageur et en concertation avec ce dernier.

N'ont pas été retenus non plus les candidats qui avaient réécrits à leur manière une partie du traité en utilisant les clauses de leurs contrats types habituels. Ils s'agissait surtout de sociétés d'économie mixte disposant de ces modèles de contrat et tendant à faire assumer par la collectivité tout ou partie des risques financiers, comme dans l'aménagement public classique.

Les candidats étaient jugés également sur la méthodologie de travail et les moyens mis en œuvre pour la réalisation de l'opération.

Il n'est sans doute pas indifférent que les deux candidats arrivés en tête de la consultation aient été des aménageurs privés adossés à des grands groupes : Eiffage Aménagement, ICADE (appartenant à la Caisse des Dépôts et Consignations). Sans doute, est-ce la formule qui convenait le mieux au contexte et aux attentes de la mairie : une opération de taille moyenne (40 000 m<sup>2</sup>), dans un marché porteur, devant s'équilibrer financièrement sans prise de risque de la commune (ce qui excluait les aménageurs publics demandant des garanties), mais une certaine spécificité du foncier et surtout des équipements publics en maîtrise d'ouvrage déléguée (ce qui écartait les simples groupements de promoteurs sans équipe expérimentée dédiée à l'aménagement).

### **Les participations aux équipements**

L'étude préalable très complète était allée jusqu'à chiffrer les équipements publics et surtout à définir des critères d'affectation de ceux-ci à la ZAC. Ces critères de proportionnalité étaient établis sur des bases objectives (l'usage que feraient des équipements les futurs habitants de la ZAC). Ils n'étaient donc pas négociables et ont été repris tels quels dans le traité de concession puis dans son avenant. Ils se traduisent par des participations dans les deux sens selon la répartition des maîtrises d'ouvrages des

---

<sup>14</sup> Les estimations des Domaines n'ont pas contredit celles de la commune.

équipements publics : de l'aménageur vers la mairie pour ceux qui sont réalisés par cette dernière, de la mairie vers l'aménageur pour ceux dont la maîtrise d'ouvrage lui est confiée. Dans les deux cas, ces participations sont indexées sur l'indice INSEE du coût de la construction.

La participation de l'aménageur aux dépenses d'équipement de la mairie se décompose de la manière suivante (elle apparaîtra en dépense dans le bilan de la ZAC modifié par l'avenant au traité):

<b>Equipement</b>	<b>Coût prévisionnel HT</b>	<b>Proportionnalité</b>	<b>Part aménageur</b>
Gymnase	6 450 000	16,0%	1 032 000
Place publique	1 000 000	36,9%	369 000
Parvis mairie	370 000	10,0%	37 000
Crèche	2 000 000	63,0%	1 260 000
Espaces vert îlot D	648 000	59,0%	382 320
<b>TOTAL</b>	<b>10 468 000</b>	<b>29,4%</b>	<b>3 080 320</b>

Les montants réels à verser par l'aménageur seront établis en appliquant les pourcentages de proportionnalité aux coûts définitifs (constatés après consultation des entreprises). Mais l'augmentation des coûts définitifs par rapport aux coûts prévisionnels est plafonnée à 20%.

Si la commune reçoit des subventions pour ces équipements, il est indiqué dans le traité qu'elles ne bénéficieront pas à l'aménageur. Mais le traité précise : « Toutefois, si la participation de l'aménageur cumulée à la subvention publique ainsi allouée dépasse le coût des travaux, la participation due par l'aménageur sera diminuée à due proportion. »

En sens inverse, la participation versée par la commune à l'aménageur correspond aux éléments suivants (elle apparaîtra en recette du bilan de la ZAC) :

<b>Equipement</b>	<b>Coût prévisionnel HT</b>	<b>Proportionnalité</b>	<b>Part commune</b>
Voie interne	816 360	10%	81 636
Rue de Paris	1 161 136	25%	290 284
Rue Vel Durand	228 375	20%	45 675
Abords îlot E	85 062	20%	17 012
<b>TOTAL</b>	<b>2 290 933</b>	<b>19%</b>	<b>434 607</b>

Si les dépenses effectives de l'aménageur sont plus élevées que prévu, le réajustement de la participation de la commune ne sera pas automatique mais devra faire l'objet d'un avenant.

La maîtrise d'ouvrage des espaces publics est répartie entre la commune et l'aménageur mais ces espaces sont connexes. Pour assurer une cohérence des réalisations, le traité prévoit que la commune pourra imposer à l'aménageur des groupements de commandes pour les travaux, les études et la maîtrise d'œuvre.

### **Les garanties de respect des obligations contractuelles**

Le traité comporte les habituelles clauses de garanties d'achèvement des travaux d'équipements à la charge de l'aménageur ainsi que l'obligation pour celui-ci de produire une caution solidaire garantissant le versement des participations à la mairie.

Il comporte également des garanties de respect des engagements en matière de développement durable. En effet, les objectifs de développement durable proposés par les candidats aménageurs figuraient parmi les critères principaux de choix par la mairie. Or, l'atteinte de ces objectifs ne peut se constater qu'à l'issue des réalisations. Le traité prévoit à cet égard deux étages de garanties :

- Pour les équipements publics, un séquestre de 10% du montant des travaux devra être versé par l'aménageur à la signature du traité ;
- Pour les constructions, l'aménageur devra verser un séquestre de 5% de la charge foncière à l'occasion de chaque vente à un promoteur, à charge pour lui de répercuter cette obligation sur l'acquéreur.

L'aménageur doit fournir chaque année un compte rendu financier. En fait, celui-ci est présenté par grandes masses et n'indique pas dans le détail les dépenses et les recettes.

### La renégociation du traité de concession

En 2008, une nouvelle municipalité a été élue. Elle a remis en cause partiellement le programme de la ZAC mais sans modifier sensiblement la densité et la surface totale de plancher. Une proportion de 10% de logements sociaux a été introduite, diminuant ainsi les recettes de l'aménageur. Mais en contrepartie, le programme des équipements a été réduit ainsi que celui des démolitions, soit moins de participations à payer par l'aménageur et moins d'acquisitions foncières.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution à la baisse de la plupart des dépenses dans le bilan de ZAC.

<b>DEPENSES en euros HT</b>	<b>Traité initial</b>	<b>Avenant</b>	<b>Ecart</b>
Acquisition foncier de la Ville	9 485 709	5 203 317	-45%
Acquisition foncier privé + évictions	20 849 000	15 969 025	-23%
Frais liés au foncier	839 552	785 990	-6%
Participations versées à la Ville	4 532 940	3 079 740	-32%
Mise en état des terrains	1 020 000	1 824 000	79%
Travaux VRD, espaces publics	2 694 872	2 325 734	-14%
Honoraires techniques	1 309 956	1 122 771	-14%
Frais divers et financiers	2 059 629	1 700 000	-17%
Gestion	2 817 675	2 071 026	-26%
Aléas	2 984 085	830 104	-72%
<b>TOTAL</b>	<b>48 593 418</b>	<b>34 911 707</b>	<b>-28%</b>

Cette remise en cause du contenu de la ZAC est intervenue au moment de la crise de 2008-2009, faisant craindre à l'aménageur un retournement du marché analogue à celui de 1991 qui avait provoqué le « plantage » de près de la moitié des ZAC en Ile-de-France. L'équilibre économique de la ZAC a donc été renégocié, l'aménageur tablant désormais sur un prix de vente de charges foncières en diminution d'environ 23% comme le montre le tableau suivant d'évolution des recettes.

RECETTES en euros HT	Traité initial			Avenant			Ecart
	SHON	Charge foncière HT / m <sup>2</sup>	Produit HT	SHON	Charge foncière HT / m <sup>2</sup>	Produit HT	
Charges foncières logement libre et commerces	39 853	1 178	46 961 250	36 647	909	33 308 900	-29%
Charges foncières logement social				2 888	418	1 208 200	
Assiettes foncières équipements revendues à Ville			1 020 500				
Participation Ville aux équipements de la ZAC			611 668			394 607	-35%
<b>TOTAL</b>	<b>39 853</b>		<b>48 593 418</b>	<b>39 535</b>		<b>34 911 707</b>	<b>-28%</b>

Il semble que cette renégociation ait été difficile. L'aménageur avançait avec prudence compte tenu des incertitudes conjoncturelles et était sans doute prêt à se retirer si celles-ci devaient se confirmer. En sens inverse, la municipalité fraîchement élue souhaitait que l'opération sorte dans le temps du mandat. Par ailleurs, toute difficulté ou tout conflit dans le déroulement de l'opération risquent d'être exploités politiquement par l'opposition interne au conseil municipal.

Finalement, grâce aux mesures de relance (amendement Scellier, notamment), le marché immobilier s'est redressé et l'aménageur a pu vendre les charges foncières des îlots B et A à un prix supérieur à celui escompté. Le traité signé, contrairement au projet de rédaction, ne comportait pas de clause de retour à meilleure fortune. Mais l'aménageur a accepté de prendre en charge quelques dépenses non prévues au départ (notamment, des dépenses à caractère social vis-à-vis d'habitants âgés à reloger).

### **L'incomplétude du contrat**

Même très complet, un contrat ne peut pas tout prévoir. A l'expérience, la mairie estime qu'un certain nombre de points supplémentaires pourraient être précisés dans le traité de concession :

- La prise en charge des dépenses éventuelles de contentieux (frais d'avocats).

- La part des maîtrises d'œuvre d'opération que peut prendre l'architecte urbaniste de la ZAC. En effet, si cette part est trop importante, la fonction d'architecte d'opération prend le pas sur celle de coordination de la ZAC (l'architecte devient juge et partie).
- La proportion maximale des charges foncières que l'aménageur peut céder aux promoteurs de son groupe. Comme nous le verrons dans la section suivante, la motivation de l'aménageur privé est de créer des fonciers équipés pour les sociétés de son groupe. Il vaut mieux accepter cette motivation et la regarder en face tout en introduisant une limite pour assurer une certaine diversité du quartier.

#### 4. L'INTEGRATION COTE AMENAGEUR

Eiffage est un groupe intégré à partir des métiers du BTP : le promoteur du groupe, Eiffage Immobilier a pour obligation de travailler avec l'entreprise de travaux Eiffage Construction. Et l'aménageur du groupe, Eiffage Aménagement (ex GESTEC), a pour finalité d'alimenter Eiffage Immobilier en supports fonciers (pour un peu plus de la moitié des opérations de ce dernier).

L'aménagement n'est donc pas une fin en soi mais s'insère dans la stratégie globale d'un groupe intégré verticalement. Dans un contexte de pénurie foncière (au moins en Ile-de-France), l'aménagement permet d'échapper partiellement à la concurrence que se livrent les promoteurs pour les terrains constructibles en diffus.

La logique de l'aménageur privé (en général, car ceci est valable pour les autres aménageurs privés) est donc de revendre les charges foncières aux sociétés de promotion de son groupe. Les seules limites à cette logique sont, d'une part, le souci de limiter les risques immobiliers sur un seul site et, d'autre part, la demande de la commune d'une diversité d'opérateurs. Cependant, le traité de concession de la ZAC des Hauts de Joinville ne prévoit pas de limite à cet égard.

Le traité (article 20) stipule : « Les cessions, baux ou concession d'usage de terrains, font l'objet d'une mise en concurrence des opérateurs sur la base d'un règlement de consultation et du cahier des charges de cession de terrain et ses annexes, lesquels devront être approuvés par la Commune. » Mais il précise également que « la Commune ne se prononcera dans le cadre de ces consultations que sur le choix de l'architecte, la qualité architecturale des projets et leur insertion urbaine et ne pourra en aucune façon se prononcer sur les prix des charges foncières dont l'appréciation relève de l'aménageur. »

La consultation des promoteurs se fait donc en deux phases :

- Une première phase où les candidats proposent un prix de charge foncière et une liste de deux architectes avec leurs références. L'attributaire est choisi par l'aménageur. *Ce mode de faire est censé empêcher l'aménageur de céder les charges foncières au promoteur du groupe à un prix inférieur à celui du marché.*
- Une deuxième phase où le promoteur retenu par l'aménageur organise un concours sur esquisse (perspectives, plan étage courant, rez-de-chaussée commercial, coupes,

façades) entre les deux architectes qu'il a présentés, le choix final étant opéré par l'aménageur en concertation avec la commune, celle-ci étant représentée dans le jury de concours.

Rappelons qu'en ZAC, le maire signe le cahier des charges de cession de terrain. Il a donc tout pouvoir pour peser sur les prescriptions imposées aux promoteurs.

Il se trouve que sur le premier îlot opérationnel, l'îlot B, ainsi que sur le second, l'îlot A, c'est le promoteur Eiffage Immobilier qui a été retenu. Lors de la première consultation, huit promoteurs avaient répondu. Pour la seconde, deux seulement l'ont fait.

Sur l'îlot B, l'architecte retenu est aussi l'architecte coordinateur de la ZAC. Et son concurrent évincé s'est finalement retrouvé architecte d'opération pour l'îlot A.

La désignation du promoteur du groupe Eiffage est liée sans doute à l'avantage que procure l'intégration dans un grand groupe : en amont, le promoteur aide l'aménageur à analyser finement les contraintes et opportunités du site et à élaborer le plan masse et le programme; en aval, l'aménageur aide à son tour le promoteur à s'adapter aux intentions d'aménagement et aux attentes de la collectivité. Les deux intervenants peuvent aussi s'appuyer sur l'expertise de l'entreprise de BTP pour les aspects techniques des travaux.

On peut supposer que la commune souhaitera une diversité d'intervenants sur l'îlot C (notamment, pour le logement social). Mais les promoteurs extérieurs au groupe de l'aménageur n'auront-ils pas tendance à considérer que le marché est réservé à celui-ci ?

#### **DOCUMENTS UTILISES**

- Site Internet de la ville
- Dossier de consultation des aménageurs
- PLU
- Traité de concession et son avenant
- Documents « Vers un nouveau quartier » (réunion de concertation du 2 juillet 2009, exposition)

#### **ENTRETIENS REALISES**

- M.M. Nicolas Gravit et Vincent Drouet, de Eiffage Aménagement
- M. Jean-Jacques Gressier, Maire adjoint à l'urbanisme de Joinville, et M. Clément Leroy, Directeur général des services

**SIEGE SOCIAL**

84, AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2  
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX (33) 01 60 05 70 37 | [www.cstb.fr](http://www.cstb.fr)

**CSTB**  
*le futur en construction*

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT | MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS