

**2003 / 2004**

L'économie de l'aménagement  
et le financement de l'aménageur

**L'ECONOMIE DE L'AMENAGEMENT ET LE  
FINANCEMENT DE L'AMENAGEUR**

**Action n° 5**

Commande à GERAU Conseil – Jean Cescau

# INTRODUCTION

Les derniers entretiens de l'aménagement de Nantes ont tenté d'explorer les «nouvelles frontières» de l'aménagement.

Les interventions dans le champ du Renouveau Urbain, par leurs natures et les compétences qu'elles mobilisent, illustrent bien l'émergence de ces nouvelles pratiques, voire de ces nouveaux métiers.

Mais, la mise en œuvre de ces interventions ne va pas sans poser questions à ceux que nous continuerons à appeler les «aménageurs», car elle se heurte à de nombreuses difficultés qui portent notamment sur la dévolution des missions, sur la conduite opérationnelle des projets et sur les outils à disposition pour gérer le temps long des projets.

Pour apporter sa contribution à la réflexion engagée par le Club, l'atelier a souhaité s'intéresser particulièrement à deux thèmes spécifiques, qui sont au centre des préoccupations des organismes impliqués dans les opérations de Renouveau Urbain :

- La question du financement de l'aménageur et la prise en compte des nouvelles compétences et missions qui entrent en jeu dans le domaine du Renouveau Urbain.
- Le portage de l'immobilier dans ces mêmes opérations, qui se pose avec une acuité particulière s'agissant de biens qui sont souvent situés «hors marché» et qui ne peuvent prétendre y revenir dans un avenir proche.

Une mission d'expertise a été confiée à Jean Cescau, de GERAU Conseil afin de mieux cerner les différentes postures que les organismes, intervenant dans le domaine du Renouveau Urbain, ont adoptées pour traiter ces difficultés, les travaux se sont développés à partir d'expériences diverses :

## ***Pour les SEM :***

- la SERM de Mulhouse,
- Rouen Seine Aménagement,
- la SEM 92,
- la SERL,
- et la SEM Ville Renouvelée.

## ***Pour les Etablissements Publics :***

- l'EPAMSA,
- l'EPARECA,
- l'EPF Nord Pas de Calais
- l'AFTRP

**et l'OPAC 94.**

# SOMMAIRE

COMMANDE A GERAU CONSEIL .....	1
INTRODUCTION .....	2
SOMMAIRE.....	3
<b>PREMIERE PARTIE .....</b>	<b>5</b>
REGARD SYNTHETIQUE SUR LA PROBLEMATIQUE, LES ENSEIGNEMENTS ET LES PRECONISATIONS POUR L'AMENAGEUR,.....	5
SYNTHESE 1.....	6
<b>LE FINANCEMENT DE L'AMENAGEUR .....</b>	<b>6</b>
1. Les éléments influant sur le financement .....	6
1.1 Le statut de l'aménageur .....	6
1.2 Le moment de son intervention .....	7
1.3 La nature et l'objet de l'intervention de l'aménageur : ses différentes missions .....	7
1.4 Le mode d'intervention retenu .....	8
2. La rémunération elle-même .....	10
2.1 Quelles solutions adopter pour fixer son contenu, son assiette et permettre son évolution ? .....	10
2.2 Les problèmes qui restent posés .....	10
3. Le "portage" de l'immobilier .....	11
3.1 La problématique .....	11
4. Les situations rencontrées.....	12
4.1 La mobilisation de moyens financiers spécifiques .....	12
4.2 Le recours à des outils existants .....	12
L'EPARECA : .....	12
Le recours à un établissement public foncier : .....	13
4.3 Le «bricolage» .....	13
5. Les pistes esquissées.....	14
<b>DEUXIEME PARTIE .....</b>	<b>15</b>
<b>L'EXPERIENCE DE LA SERM A MULHOUSE .....</b>	<b>15</b>
Le contexte de l'opération : .....	16
Les missions de la SERM.....	16
Les moyens mis en œuvre :.....	17
Moyens mobilisés en interne : .....	18
Recours à des prestataires .....	18
Les aspects spécifiques liés au financement de l'aménageur : .....	19
Les enseignements et les interrogations suscités par l'exemple de Mulhouse. ....	21
Concernant l'intervention dans le renouvellement urbain .....	21
Concernant la rémunération de l'aménageur .....	21
<b>TROISIEME PARTIE .....</b>	<b>23</b>

<b>L'EXPERIENCE DE LA SEM 92 .....</b>	<b>23</b>
<i>Le contexte de l'intervention de la SEM 92 .....</i>	24
<i>L'intervention de la SEM 92 .....</i>	24
<i>Les missions confiées à la SEM 92 dans les opérations d'aménagement qu'elle conduit.</i>	25
<i>La rémunération de l'aménageur. ....</i>	27
<i>Les aspects spécifiques liés au portage de l'immobilier.....</i>	29
<i>Les enseignements de l'expérience de la SEM 92.....</i>	29
Concernant l'intervention dans le renouvellement urbain: .....	29
Concernant la rémunération de l'aménageur .....	29
Concernant le portage de l'immobilier : .....	30
<b>QUATRIEME PARTIE .....</b>	<b>31</b>
<b>LA SEM VILLE RENOUVELEE .....</b>	<b>31</b>
<i>CARACTERISTIQUES PRINCIPALES.....</i>	32
PRINCIPES ET MONTAGE DE L'OPERATION .....	32
<i>La Métropole Lilloise .....</i>	32
LE CONSTAT .....	32
CADRAGE DE L'INTERVENTION .....	32
LE DISPOSITIF HABITAT PATRIMOINE .....	32
Une ambition quantitative et qualitative élevée .....	32
La combinaison de démarches incitatives et coercitives .....	32
Un opérateur unique - la SEM – dans le cadre de la CP .....	32
L'OPAH : CADRE GENERAL .....	34
L'OPAH : les outils financiers .....	34
1. Le Prêt Fonds de Solidarité Habitat (FSH).....	34
3. La Caisse d'avance .....	34
LE RECYCLAGE FONCIER EN PRI.....	34
LES MOYENS MIS EN PLACE PAR LA SEM.....	35
<i>QUELQUES ILLUSTRATIONS.....</i>	37
12.....	37
CADRE CONTRACTUEL ET CONDITIONS DE REMUNERATION.....	37
CADRE CONTRACTUEL .....	37
<b>CINQUIEME PARTIE .....</b>	<b>37</b>
<b>CINQUIEME PARTIE .....</b>	<b>38</b>
<b>L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DU NORD PAS DE CALAIS.....</b>	<b>38</b>
<i>L'établissement Public Foncier du Nord Pas de calais.....</i>	39
L'intervention de l'E.P.F dans le Renouvellement Urbain.....	40
Renouvellement urbain.....	42
L'intervention de l'Etablissement peut se décliner de la façon suivante :.....	42
Les Règles de portage de l'E.P.F : .....	42
<b>SIXIEME PARTIE.....</b>	<b>44</b>
<b>L'EPARECA.....</b>	<b>44</b>
1. <i>Présentation de l'EPARECA et de ses interventions (Pierre BOULIER, DG) .....</i>	44

# PREMIERE PARTIE

## **Regard synthétique sur la problématique, les enseignements et les préconisations pour l'aménageur,**

# Synthèse 1

## Le financement de l'aménageur

La question du financement de l'aménageur se trouve posée à partir de la spécificité des interventions en œuvre dans le Renouveau Urbain dans la mesure où l'on est loin de la mission «classique des aménageurs» - qui repose sur l'acquisition, le remembrement éventuel, la viabilisation des terrains, le redécoupage et la revente de terrains équipés en vue de leur construction - c'est-à-dire où l'aspect foncier est prédominant, alors la rémunération des prestations accomplies pour parvenir à ces résultats est prélevée sur la valeur produite et donc assise sur les masses financières mises en jeu.

Dans le cadre du Renouveau Urbain, la partie «aménagement» considérée sous cet angle est souvent faible, et les prestations à accomplir relèvent plus souvent ou plus largement de domaines immatériels comme le pilotage opérationnel ou l'animation du partenariat, et le modèle classique de la rémunération trouve ainsi ses limites.

On assiste donc de plus en plus à un décalage entre l'assiette de la rémunération et la nature des interventions, Cette dichotomie correspondrait à un "état d'esprit" selon lequel, finalement, il y a des péréquations dans l'aménagement et qu'on peut trouver dans les marges liées à la production de valeur de quoi accomplir un certain nombre de tâches complémentaires –une sorte de surplus- qui permettrait de couvrir l'ensemble des dépenses engagées.

Cela ne correspond pas, ou plus, à la réalité que vivent les aménageurs et il est nécessaire de s'adapter à cette nouvelle réalité qui implique de s'interroger non seulement sur le montant de la rémunération mais également sur la nature même des missions à effectuer avec notamment l'importance prise par la conduite d'opérations complexes, qui mobilisent des moyens et des équipes qui peuvent devenir considérables.

Aussi, afin de bien poser le problème et d'esquisser les contours de quelques solutions qui apparaissent au travers des expériences analysées, il nous est apparu nécessaire de déterminer les différents éléments influant sur la question posée, à savoir :

- le statut de l'aménageur,
- le moment de son intervention,
- la nature de ses interventions,
- et le mode d'intervention retenu.

Nous examinerons ensuite, au travers d'exemples, les différentes façons dont les aménageurs «s'en tirent» pour couvrir les dépenses qu'ils engagent au titre de ces opérations au travers des modalités retenues pour déterminer l'assiette de cette rémunération, sa fixation et ses modalités de révision.

### 1. Les éléments influant sur le financement

#### 1.1 Le statut de l'aménageur

Pour les OPAC qui ont une compétence "accessoire" d'aménageur, il est normal d'autofinancer leurs interventions dans le domaine du Renouvellement Urbain puisqu'ils investissent sur la revalorisation de leur propre patrimoine.

C'est également le cas des Etablissements publics qui interviennent pour leur propre compte dans des opérations qu'ils initient.

Pour les SEM et les EPA qui interviennent pour le compte d'autrui, la rétribution de leurs prestations doit provenir des acteurs qui vont gagner à la revalorisation.

## 1.2 Le moment de son intervention

Il importe de bien distinguer les grandes phases du processus afin de positionner la question à traiter :

- **La première phase : en général les études préalables.**

Les prestations fournies sont des prestations de service ordinaires, ouvertes à la concurrence. Le problème de la rémunération se pose alors en terme de sous-estimation - hélas habituelle - de leur coût par la collectivité maître d'ouvrage.

- **La deuxième phase : le pilotage stratégique par la collectivité.**

Elle nécessite la coordination de plusieurs opérateurs et correspond soit à un rôle d'ensemblier, soit le prestataire est assistant à maîtrise d'ouvrage. Là aussi, la question de la concurrence semble se poser mais le vrai problème est celui, chronique, de la sous estimation de la valeur de ces missions.

- **La troisième phase : le pilotage opérationnel, encore appelé opérateur urbain.**

Se pose alors la question de l'assiette de cette rémunération dans la mesure où il y a souvent peu de charge foncière à espérer, peu d'aménagement au sens premier et beaucoup de temps à passer pour des résultats souvent peu visibles. Ce type de mission génère des coûts très aléatoires et les modalités de la rémunération doivent souvent être revues.

Leur durée est souvent adossée à celle du dispositif qui l'accompagne : ORU, GPV...

## 1.3 La nature et l'objet de l'intervention de l'aménageur : ses différentes missions

Au travers des différentes expériences, nous avons pu constater la diversité des missions qu'assument les aménageurs dans le cadre du Renouvellement Urbain.

On peut ainsi distinguer celles qui relèvent :

● De l'animation de dispositifs :

- missions de chefs de projet de Renouvellement Urbain et à ce titre assurer la conduite et la gestion de l'opération ;
- participation, concertation, communication, accueil des usagers ;
- conduite des études - de réalisation et opérationnelles - nécessaires ;
- gestion des dispositifs de relogement.

● D'actions opérationnelles de suivi et de coordination de la réalisation des opérations, et actions d'aménagements qui s'inscrivent généralement dans différents dispositifs (OPAH, ZAC, PRI, copropriétés dégradées,...) et peuvent impliquer :

- des acquisitions et des restructurations foncières ;

- l'aménagement des sols et la réalisation des équipements d'infrastructures propres à l'opération ;
- la construction d'équipements à vocation publique ;
- la cession de biens immobiliers.

A ces missions s'ajoutent souvent des missions plus spécifiques telles que celles relevant du développement social (conduite de politiques d'insertion sociale et par l'économique) ou de l'action économique (soutien aux porteurs de projets, restructuration commerciale...), voire dans certains cas, la mise en place de dispositifs particuliers, comme les missions exercées par la SEM VR dans le cadre de son opération "Habitat et patrimoine" : recyclage foncier en PRI, gestion d'une caisse d'avance pour les propriétaires occupants.

La diversité de ces interventions alliée à la complexité des sujets à traiter, a un certain nombre de conséquences sur les moyens que l'aménageur doit mettre en œuvre pour répondre à ses engagements.

Il est nécessaire de mobiliser des équipes importantes et diverses dans leurs compétences. Ainsi on constate, suivant l'importance de l'opération, la présence de plusieurs chargés d'opérations "généralistes", accompagnés d'agents aux compétences spécifiques dans le domaine du foncier, du développement social ou économique, de la commercialisation, du relogement ou de la communication.

Ces prestations sont parfois externalisées et on observe des pratiques qui peuvent être différentes avec soit des personnels dédiés aux opérations, soit une mutualisation des moyens au sein des organismes.

Ainsi, dans le cas de la SEM Ville Renouvelée, intervenant dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (CPA) sur le site des communes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, l'équipe mise en place est composée de 17 personnes :

- 1 directrice de département,
- 1 responsable d'OPAH,
- 5 animateurs d'OPAH,
- 1 agent social chargé du relogement et des attributions,
- 1 équipe technique de 4 personnes,
- 2 négociateurs fonciers,
- 2 commercialisateurs,
- et 1 gestionnaire de caisse d'avance.

On doit rajouter à cette équipe les moyens généraux de la SEM et les prestataires de service.

A Clichy-Montfermeil, dans le cadre du Programme de Rénovation Urbaine, où l'AFTRP remplit une mission d'ensemblier, la convention signée avec l'ANRU prévoit que soit mobilisée une équipe de 13 à 14 personnes à temps plein: 4 au titre de la direction de projet, 7 pour la fonction d'opérateur et 2 à 3 pour la fonction « support ». Ce dispositif a donné lieu à la création d'une "Mission Clichy-Montfermeil" dédiée au projet au sein de l'AFTRP.

#### **1.4 Le mode d'intervention retenu**

Hors les cas où l'aménageur intervient pour son propre compte (EPA, OPAC par exemple ou opérations en régie), les solutions retenues pour régir les relations contractuelles et financières entre l'aménageur et la collectivité locale sont soit le mandat, soit la convention publique d'aménagement, chacune induisant ses propres difficultés et ses propres contraintes.

L'aménageur est souvent consulté en amont de l'opération elle-même. Dans un contexte de Renouvellement Urbain, cette période de gestation pré- opérationnelle consacrée aux études de diagnostic et de faisabilité, à la

définition des caractéristiques de l'opération, de son montage et des procédures, mais aussi à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, peut durer de trois à cinq ans selon la complexité et l'importance de l'opération envisagée.

Cette phase qui précède l'opération proprement dite, fait le plus souvent l'objet d'un mandat ou d'une convention d'études, plus rarement, bien que cette pratique ait tendance à se développer, elle peut-être intégrée dans une convention publique d'aménagement lorsqu'il est nécessaire d'engager les premières actions sans attendre la finalisation du projet.

- **Dans le cas du mandat**, outre l'écueil de la nature juridique de ce pseudo mandat, qui doit/devrait désormais être soumis à publicité et à concurrence, se pose celui de l'importance du temps passé en régie par l'aménageur pour mener à bien le suivi de l'étude, le travail de cadrage et de montage des futures opérations, et le temps à passer dans les multiples réunions de mise au point des projets et des dispositifs. Il s'ensuit que la rémunération du mandataire peut atteindre 40% du montant total, ce qui est très éloigné des ratios habituels d'un mandat de travaux (plutôt de 2 à 5%). L'expérience des aménageurs (EPAMSA par exemple) montrent que ce taux de rémunération, largement hérité du poids de l'habitude, ne permet pas de couvrir les dépenses.
- **Dans le cas de convention d'études**, il est souvent difficile d'estimer correctement à l'avance le montant des prestations, surtout dans le contexte du terrain inconnu que représentent souvent les opérations de RU. Or, la convention d'études nécessite la forfaitisation, et le risque de la sous-évaluation des coûts, notamment pour les prestations sous-traitées, est pris par l'aménageur.
- Pour la conduite de l'opération, c'est le plus souvent la **convention publique d'aménagement** qui est retenue, malgré les deux incertitudes qui subsistent:
  - fragilité juridique dès lors que les recettes commerciales sont faibles, ce qui est nécessairement le cas dans les opérations de RU.
  - débat sur la mise en concurrence.

Des différentes expériences examinées, il ressort que le contrôle de légalité ne conteste pas ce mode d'intervention des aménageurs dans le RU, pas plus d'ailleurs qu'il ne s'oppose à la collecte directe de fonds publics venant d'autres sources que du concédant (Région, Département, FEDER...).

Pour les aménageurs, il n'y a pas d'ambiguïté, ce mode entre bien dans le cadre des opérations d'aménagement, il constitue bien le prolongement "naturel" des savoir-faire qu'ils ont développés depuis de nombreuses années, et la convention publique d'aménagement est un outil adapté à la problématique posée.

Cette convention publique d'aménagement qui nécessite la définition d'un périmètre et d'un programme d'intervention, éléments nécessaires à l'élaboration d'un bilan prévisionnel de l'aménagement, est devenue le mode d'intervention privilégié des opérateurs du Renouvellement Urbain qui en apprécient la souplesse et la "plasticité", lesquelles s'expriment au travers de clauses qui prévoient que l'aménageur doit *"assurer tout ce qui est nécessaire pour mener à bien la mission qui lui est confiée ..."*.

Malgré cela, une difficulté demeure. Si la rémunération de l'aménageur peut être intégrée au bilan de l'opération, son montant doit être explicitement prévu dans la CPA et l'évolution de cette rémunération doit faire l'objet d'une révision de la convention. Or, par nature, les interventions à conduire portent en elles-mêmes une forte probabilité de changement de contenu, de programme, voire de périmètre, et le temps et l'énergie à y consacrer sont bien souvent difficilement estimables "ex ante"; cela peut entraîner de fréquentes modifications de la CPA, ce qui ne va pas totalement de soi.

## 2. La rémunération elle-même

### 2.1 Quelles solutions adopter pour fixer son contenu, son assiette et permettre son évolution ?

Au travers des différentes expériences rencontrées, on peut tenter de dresser une typologie des solutions proposées :

- **La rémunération "composite"** avec une partie assise sur un pourcentage des acquisitions ou des travaux réalisés - généralement entre 2 et 4% - et une partie forfaitisée avec un montant annuel défini "a priori" dans la convention avec une actualisation indexée sur un indice (souvent SYNTEC). A cette rémunération, s'ajoutent celles liées à la commercialisation et celles destinées à couvrir les prestations confiées à des tiers.
- **La rémunération uniquement forfaitaire**, librement négociée en même temps que la Convention et assise sur une décomposition des tâches qui n'est pas contractuelle. Ce forfait est ensuite décomposé en tranches annuelles. L'actualisation de cette rémunération est dans ce cas souvent explicitement prévue dans la Convention avec dans certains cas une périodicité définie, par exemple au moment de la révision du bilan et de la communication du CRAC.

Les rémunérations forfaitaires sont le plus souvent assises sur une évaluation du temps passé estimé des différents personnels affectés à l'opération. Cette évaluation qui suppose une relation de confiance entre la collectivité et son aménageur, est en pratique assise sur l'expérience des opérateurs (SEM 92, SEM VR) acquise par une longue pratique de ce type d'intervention.

En valeur, suivant les situations rencontrées, et la nature et l'importance des missions confiées aux opérateurs, cette rémunération forfaitaire représente généralement entre 5 et 8% de l'ensemble des dépenses totales. Dans certains cas elle peut atteindre 10% du montant de la CPA (AFTRP à Clichy-Montfermeil) ou même plus de 20% comme pour la SEM Ville renouvelée.

- **L'externalisation de tout ou partie des missions** confiées à l'aménageur en ayant recours à des prestataires extérieurs qui refacturent leur intervention (cas de l'OPAC 94 avec EXPANSIEL ou de l'intervention du PACT), et intégrées dans le bilan de l'opération.

### 2.2 Les problèmes qui restent posés

Des différentes expériences que nous avons eu à connaître, il ressort que les pratiques actuelles et notamment celle de la rémunération au pourcentage sont à considérer comme un peu archaïques et qu'il convient de les dépasser.

Mais, si un certain nombre de questions demeurent posées quant à ce problème particulier de la fixation de la rémunération, il semble également que plusieurs éléments de réponse se dessinent :

- La difficulté d'appliquer une évaluation "homme/jour" dans les organismes ne disposant pas d'une comptabilité analytique et partant, l'impossibilité de disposer d'éléments objectifs pour renégocier le montant de la rémunération. Ce constat encourage le Club à investir dans de l'ingénierie comptable pour justifier de la réalité des charges et de la diversité des missions.
- La nécessité d'aller vers une décomposition la plus fine possible des différentes missions confiées à l'aménageur, d'être le plus "transparent" possible sur la réalité des coûts et d'envisager des modes de rémunération différenciés en fonction de la diversité de ces tâches. A tout le moins de distinguer ce qui relève du pilotage et de l'opérationnel.

- La question de la prise en compte des frais de structures, ceux des personnels non-affectés directement à l'opération et dont l'intervention est pourtant essentielle à des moments décisifs de l'opération (experts fonciers ou commercialisateurs par exemple).
- La délicate question de la renégociation de la rémunération dans un contexte de résultats qui ne sont pas souvent tangibles et mesurables, ce qui renvoie à la relation de "confiance avec le client" devant permettre de dépasser la vision purement comptable de l'opération.
- La nécessité de prévoir, dès l'établissement de la relation contractuelle, la possibilité de faire évoluer cette rémunération même si les résultats de l'intervention ne sont pas immédiatement palpables compte tenu de la nature des questions à traiter. Cette renégociation devant se produire à l'occasion de l'établissement des CRAC.

Une réflexion plus approfondie peut encore conduire les aménageurs du Club à repenser le fondement même de leur rémunération :

Ne peut-on envisager un mécanisme d'indexation de la rémunération sur les résultats de la revalorisation urbaine qui en découle ?

Et, subsidiairement, comment faire pour anticiper cette revalorisation afin que l'aménageur soit rémunéré au moment de ses prestations et non plus tard, au constat des résultats ?

Accessoirement, se pose également la question liée à la "valeur négative" initiale que présentent souvent les territoires du renouvellement urbain. Comment l'apprécier ?

### 3. Le "portage" de l'immobilier

#### 3.1 La problématique

Dans les opérations de Renouvellement Urbain, la question du financement du portage de l'immobilier se pose essentiellement dans le cas de locaux commerciaux et de locaux d'activités, mais les aménageurs sont également de plus en plus sollicités pour des acquisitions de logements déqualifiés qui ne trouvent pas preneurs du fait de leur situation hors marché (Roubaix ou Mulhouse) , dans le cas des copropriétés dégradées (Grigny, Montfermeil, Mantes...) ou pour l'acquisition de parc de bailleurs sociaux (Rouen).

On doit également mentionner l'existence de besoins "colossaux" dans le cadre des secteurs de reconversion industrielle où se superposent, au portage de l'immobilier, des problématiques de pollution de sols rendant le recyclage encore plus difficile, sans omettre les problèmes liés aux fouilles archéologiques ou autre loi sur l'Eau.

Les difficultés inhérentes à ces missions de portage, de plus en plus confiées à des aménageurs, sont multiples car liées :

- **à la nature des interventions** : comment assurer le portage avec de l'argent public pour des opérations qui relèvent du champ privé ?
- **au temps nécessaire à la remise sur le marché** : temps long, évalué à au moins dix ans dans les opérations de RU et qui dépasse souvent celui des missions opérationnelles confiées aux aménageurs ;
- **au risque** qui doit être assumé **par rapport à l'incertitude de la valorisation des biens acquis**, notamment au regard des investissements envisagés ;
- **aux moyens disponibles** souvent très insuffisants au regard des besoins existants.

## 4. Les situations rencontrées

Au travers des différentes expériences examinées, il est proposé une tentative de classification des situations rencontrées en trois rubriques :

- la mobilisation de moyens financiers spécifiques,
- le recours à des outils existants,
- le « bricolage ».

### 4.1 La mobilisation de moyens financiers spécifiques

- Les Prêts Renouvellement Urbain

Dans le cadre des Conventions Publiques d'Aménagement, les prêts PRU de la Caisse des Dépôts (à 3%) constituent l'un des moyens privilégiés de l'intervention des aménageurs dans le cadre de leur mission, mais la nécessité de reconstituer les fonds utilisés empêche souvent de réaliser un réel portage car elle implique une cession relativement rapide des biens acquis.

Certains aménageurs opèrent le transfert de ces prêts à la collectivité à la fin de l'opération ce qui permet de faire assumer le portage de l'immobilier par la collectivité, locale mais provoque une difficulté qui relève de l'ingénierie financière car le transfert du prêt doit dans ce cas s'accompagner d'un transfert d'actif.

- Une solution originale : le Dispositif Coordonné d'Intervention Foncière mis en place par l'EPAMSA.

Le DCIF est un fonds d'investissement doté de 6 millions d'euros mis en place pour permettre à l'EPAMSA d'assumer ses missions de portage de l'immobilier ; les contributeurs en sont la communauté d'agglomération du Mantois (35%), le département des Yvelines (35%) et l'Etat (30%).

Ce fonds permet de couvrir la totalité des dépenses d'acquisition et des travaux de reconstitution du patrimoine. Comptablement, ces dépenses sont enregistrées en compte propre de l'EPA en tant qu'immobilisations.

Un comité de pilotage réuni 2 fois par an, prend les décisions d'engagement et délibère annuellement sur le bilan des opérations. Les acquisitions correspondent toujours à un constat de carence du marché.

Les applications sont diverses : portage de locaux commerciaux pendant la restructuration du Centre commercial Mantes 2 au Val Fourré, acquisitions d'immeubles dans le centre ancien de Mantes dans le cadre de l'OPAH, achat de logements dans les copropriétés en difficulté du Val Fourré pour intégrer les conseils syndicaux...

Une contrainte « théorique » pèse sur les opérations qui doivent générer un "retour" minimal de 75% pour chacune d'elles.

### 4.2 Le recours à des outils existants

#### ***L'EPARECA :***

EPIC créé en 1996 par le Pacte de relance pour la ville, cet établissement public a pour vocation de traiter les problèmes du commerce dans les quartiers dits sensibles.

Doté d'un budget initial de 20 millions d'euros en provenance du budget de l'Etat, ces fonds peuvent être ré-abondés.

Aujourd'hui, l'EPARECA est appelé sur près de 200 opérations et il est engagé opérationnellement sur 28. La plupart de ces interventions concernent la promotion et l'investissement par acquisition de locaux commerciaux situés soit en centres commerciaux, soit dans des rues commerçantes de grandes villes.

La vocation "sociale" de son intervention est clairement affirmée : il investit de l'argent public sur des sites où les investisseurs privés refusent d'intervenir, où la rentabilité des capitaux doit être faible afin de permettre aux commerçants de se maintenir, et quand les propriétaires n'ont plus les moyens de réinvestir.

Cependant, l'intervention de l'établissement se fait dans le cadre d'une économie de marché, c'est-à-dire que l'opération doit être économiquement viable, avec une exploitation équilibrée à moyen terme et une possibilité de revente lorsque l'opération a atteint sa vitesse "de croisière".

L'EPARECA peut être maître d'ouvrage mais dans le cas d'opérations complexes où le commerce ne représente qu'un des aspects, il restera investisseur et rachètera en VEFA.

L'intervention de cet établissement public peut être un bon relais, mais ce n'est pas son rôle de porter des cellules commerciales sur le long terme. En cas d'absence de sortie par un investisseur privé, c'est à la collectivité locale ou à un autre dispositif ( un EPF?) de prendre le relais.

### ***Le recours à un établissement public foncier :***

Les établissements publics fonciers ont pour mission la conduite de l'action foncière sans qu'ils procèdent directement à l'aménagement. Il existe aujourd'hui cinq Etablissements Publics d'Etat et six Etablissements publics locaux.

Leurs ressources proviennent en particulier de la taxe spéciale d'équipement, taxe additionnelle à la fiscalité directe locale.

Concrètement, les expériences relatées nous montrent que les EPF existants (cas de l'Etablissement Public de la Basse Seine ou de celui du Nord-Pas-de-Calais) étaient jusqu'à maintenant réticents pour intervenir dans le domaine du Renouvellement Urbain car cela ne correspond qu'imparfaitement à leurs objectifs et à leur vocation. Il semble que cette position évolue, c'est en particulier le cas de l'EPF Nord-Pas-de-Calais qui a inscrit l'axe "Renouvellement urbain et mixité sociale » comme prioritaire au titre de son programme pluriannuel d'intervention foncière pour la période 2000-2006.

Malgré tout, leurs moyens peuvent être limités au regard des besoins, notamment dans le cas des opérations de l'ampleur de celles de la SEM Ville Renouvelée, ce qui impose de réserver leur intervention à des sites particulièrement stratégiques.

Enfin, les EPF fonctionnent sur un principe de portage temporellement limité (5 à 15 ans) qui contraint la collectivité au rachat si l'opération n'est pas dénouée dans la période. On retrouve là, à une autre échelle, le problème du risque pour la collectivité locale....

### **4.3 Le «bricolage»**

Nous avons regroupé sous cette rubrique un certain nombre de situations rencontrées au fil des expériences et qui témoignent bien de la difficulté de trouver une solution satisfaisant à ce délicat problème que toutes les opérations de RU connaissent pourtant à des degrés divers.

Citons par exemple :

- L'existence de CPA sans projets d'aménagement qui n'ont pour objet réel que le portage et permettent à la collectivité de débudgétiser et de débloquer des situations préoccupantes, comme par exemple le rachat de locaux à des industriels en difficulté.
- Des acquisitions réalisées à la demande de collectivités locales par leurs partenaires, des organismes HLM par exemple, alors que ceux-ci n'ont pas de perspective d'intervention.

- Des acquisitions publiques effectuées directement par des collectivités locales - communautés urbaines ou villes - sous prétexte de constitution de réserves foncières.

## **5. Les pistes esquissées**

Au cours des réunions du Groupe de travail, des pistes de recherche ont été esquissées par les participants telles que :

- la création de sociétés anonymes de portage, dès lors que l'on peut espérer une rentabilité à terme - y compris avec un risque -. Le problème serait ramené dans ce cas à une "simple" question d'ingénierie financière : fonds propres et/ou emprunts relais.
- La solution proposée par la ville de Boulogne-Billancourt concernant le cas particulier des terrains Renault par le biais d'un budget annexe et d'un accord en amont entre ville, propriétaire, promoteurs et aménageurs.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **L'expérience de la SERM à Mulhouse**

## **Le contexte de l'opération :**

L'intervention de la SERM s'inscrit dans le cadre du GPV de la Ville de Mulhouse qui envisage une importante opération de renouvellement urbain sur un ensemble de 4 quartiers, (Franklin-fridolin, Vauban-Neppert, Briand-cité, Noordfield-Bâle) où vivent plus de 17 000 habitants et qui compte 9000 logements. Par rapport aux interventions « classiques » de RU qui le plus souvent portent sur des ensembles d'habitat social situés en périphérie des villes ces quartiers présentent la particularité d'être localisés en centre ville.

Le GPV concerne trois grands domaines d'intervention :

- L'amélioration du cadre de vie.
- Le développement économique.
- La cohésion sociale.

La conduite du projet a donné lieu à la constitution d'un GIP.

Le volet urbain tel qu'il est envisagé nécessite 64 millions d'euros, il concerne plus de 15 000 m<sup>2</sup> de logements neufs et 18 000 en réhabilitation.

## **Les missions de la SERM**

La SERM est plus spécifiquement chargée de la mise en œuvre du volet urbain qui porte sur :

- La restauration ou la réhabilitation de logements.
- L'aménagement de sites permettant la construction de logements.
- La requalification et la création d'espaces publics.
- L'aménagement de terrains en vue de la construction de locaux d'activités et la remise sur le marché de locaux commerciaux.
- Un programme de revitalisation du commerce.

Elle est délégataire du droit de préemption.

Le contenu de son intervention a pu être précisé par des études préalables qui lui ont été confiées dans le cadre d'un mandat et qui ont permis de cadrer à la fois le programme et la faisabilité de l'opération, de préparer la convention du GPV et de rédiger une Convention publique d'aménagement entre la SERM et la Ville de Mulhouse.

Ces études préalables comportaient en particulier :

- Une analyse du marché du logement.
- Une étude de développement économique.
- La réalisation d'un diagnostic pour le lancement d'une opération de rénovation immobilière (procédure PRI)
- Une étude d'urbanisme opérationnelle

Les missions assignées à la SERM dans la CPA se décomposent en conduites d'actions opérationnelles et en tâches plus transversales.

Au titre des actions opérationnelles, elle doit assurer la réalisation des opérations et actions d'aménagement qui s'inscrivent dans différents dispositifs :

- Opération de restauration immobilière
- Zone d'aménagement concerté
- Opération programmée d'amélioration de l'habitat
- Résorption ponctuelle d'habitat insalubre
- Cessions d'immeubles préemptés et à réhabiliter
- Interventions sur les copropriétés
- Mobilisation du potentiel foncier privé.

Elle doit en outre procéder à la requalification des espaces publics et équipements publics dont elle a la charge, constituer une offre foncière pour des activités économiques notamment commerciale et artisanale et gérer un dispositif de requalification des locaux commerciaux.

Parmi les tâches plus transversales, elle assure

- La coordination technique et la gestion financière et comptable des opérations.
- La conduite des études de réalisation et des études opérationnelles nécessaires.
- Les acquisitions immobilières
- La gestion du dispositif de relogement
- La gestion provisoire des immeubles acquis et la commercialisation de ces immeubles, ce qui implique des missions de prospection et de sensibilisations d'investisseurs potentiels.
- L'information des professionnels concernés par l'opération.

La SERM participe en outre au pilotage technique du renouvellement des quartiers en présentant des rapports relatifs à l'avancement de l'opération, en assurant la tenue d'un tableau de bord nécessaire pour l'évaluation, elle assiste également la ville dans les actions de concertation avec les habitants qu'elle décide de mener.

La Convention publique d'aménagement signée en 2001 a nécessité une longue phase de mise au point, sa durée a été calquée sur la durée envisagée pour le GPV (5 ans)

Cette procédure a été choisie parce qu'elle est considérée comme la plus adaptée aux difficultés rencontrées, auxquelles elle permet d'apporter la meilleure réponse.

- Par rapport au mandat, elle comporte moins de contraintes,
- Elle permet de "débudgétiser" les dépenses et autorise plus de souplesse par rapport à la nature de l'opération qui nécessite une réactivité forte notamment lorsqu'il s'agit de réaliser des acquisitions foncières non prévues.

Dans le bilan, et pour des raisons tant financières que fiscales, il a été décidé "d'éclater" en sous bilans d'opération les différentes missions confiées à la SERM on distingue ainsi 7 secteurs d'interventions qui une fois consolidés constituent le bilan global:

- Un bilan correspondant à la ZAC
- Un bilan correspondant à l'aménagement "hors procédure"
- Un bilan du recyclage en diffus
- Un bilan du PRI
- Un bilan du recyclage bailleurs
- Un bilan du relogement
- Un bilan des actions globales.

## **Les moyens mis en œuvre :**

## ***Moyens mobilisés en interne :***

Dans le cadre de la CPA, la SERM s'engage à se doter des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions.

Ces moyens sont spécifiés en annexe de la Convention, qui définit les profils de poste mobilisés avec du personnel exclusivement dédié à l'opération.

La ville doit donner son agrément sur les profils de poste proposés.

L'équipe chargée de l'opération est ainsi constituée :

- Un chargé d'opération principale, responsable de l'équipe.
- Deux chargés d'opération
- Un agent foncier
- Un agent de logement
- Un gestionnaire de logements et autres locaux (à mi-temps)
- Un commercial (dont suivi de la commercialisation PRI)
- Une assistante.

Après plus de deux ans de fonctionnement, il apparaît à la SERM que la composition de cette équipe apparaît insuffisante au regard de la dureté des opérations qu'il est nécessaire de conduire compte tenu de la spécificité des interventions et du temps nécessaire pour les faire aboutir.

Par ailleurs, l'affectation exclusive des personnels à l'opération, souhaitée par les élus est dans la réalité difficile à tenir et n'est peut-être pas souhaitable car elle aboutit à "couper" ces personnels affectés des autres intervenants de la SEM et ne leur permet pas de transposer des savoirs faire acquis sur d'autres opérations.

Le "noyau dur" des compétences nécessaires à la constitution de cette équipe a été mobilisé par des recrutements extérieurs à la SERM, sur des profils de poste correspondant à ceux que les SEM ont l'habitude de rechercher, mais des compétences spécifiques ont dû être agrégées telles celles d'un agent chargé du logement.

Pour la SERM, cela illustre bien le fait que les missions à conduire au titre des interventions qui relèvent du renouvellement urbain correspondent à l'évolution d'un savoir faire classique des opérateurs urbains que sont les sociétés d'économies mixtes et qui concerne comme cœur de métier l'aménagement avec les dimensions essentielles que sont :

- La négociation
- L'assemblage
- Le partenariat avec le privé
- L'établissement de compromis d'intérêts.

## ***Recours à des prestataires***

Parallèlement à ces moyens mobilisés en interne, la SERM peut, en accord avec la ville faire appel à des prestataires dont le concours paraît indispensable.

Un programme d'études de réalisation a été identifié dès l'élaboration de la CPA et lui est annexé, il porte sur:

- Le montage d'opération PRI
- Le montage d'OPAH
- La conception d'un dispositif de recyclage d'immeubles à réhabiliter

- Le montage d'opérations de développement d'une offre immobilière commerciale et artisanale.
- L'élaboration de dossier de ZAC

D'autres études pourront intervenir en cours d'opération.

Le choix des prestataires et les contrats sont passés au titre de la Loi du 29 Janvier 1993 (la " Loi SAPIN") et non pas dans le cadre du Code des Marchés publics ce qui peut être porteur d'interrogations car il n'y a pas de réelle mise en concurrence.

### **Les aspects spécifiques liés au financement de l'aménageur :**

La CPA prévoit que :

- "en contrepartie des missions qui lui sont confiées, la SERM impute forfaitairement ses frais généraux et de fonctionnement au compte de l'opération en fonction de l'état d'avancement des missions, cette imputation forfaitaire étant dite rémunération"

Le montant de la rémunération est assis sur trois paramètres :

- Une première partie, la plus importante est forfaitisée et son montant annuel est défini "à priori" dans la Convention avec une actualisation calculée sur la base de l'indice SYNTEC. En année pleine, cette rémunération représente un montant de 380 000 € par an.
- Pour les missions d'acquisitions immobilières, la SERM perçoit une rémunération calculée par l'application d'un taux de 2% sur le montant HT des acquisitions
- Pour les missions de commercialisation, la SERM perçoit une rémunération calculée par l'application d'un taux de 5% sur le montant des ventes HT, à l'exclusion des recettes issues des ventes à investisseurs dans le dispositif "PRI Malraux" ces ventes s'effectuant via des réseaux de commercialisation.

On doit remarquer qu'il n'est pas prévu de rémunération spécifique assise sur la réalisation des travaux d'aménagement.

La CPA prévoit qu'en cas de modification substantielle des missions menées par la SERM, et notamment en raison de l'évolution de l'opération, un avenant fixe les nouvelles conditions de sa rémunération.

De la même façon, en cas de modification de l'équipe opérationnelle mise en place, la part fixe annuelle peut être revue.

Le bilan actualisé a fin 2002, permet de constater:

- Qu'en structure la rémunération forfaitaire représente 67% de la rémunération totale contre 25% pour la commercialisation et 8% pour les acquisitions.
- Que la rémunération totale représente 9% du budget de l'opération et la rémunération forfaitaire 6%.

L'importance relative de cette rémunération a subi une très nette augmentation du fait du recalage du bilan d'origine qui pour tenir compte de la diminution du volume d'acquisition prévu, lié à l'impossibilité de l'Etat d'intervenir sur le recyclage urbain, est passé d'un volume financier de 62 M€ à 40 M€  
 Cette rémunération représentait à l'origine un taux de 5% du budget.

Cela illustre bien l'absence de lien entre les missions à accomplir au titre de la conduite de projet de renouvellement urbain et l'importance du volume financier de l'opération.

La question de la rémunération est au cœur des préoccupations de la Société et de ses discussions avec la ville.

Il apparaît en effet très difficile de calibrer les contours de la mission et l'importance des moyens à mettre en œuvre. La "dureté" des situations constatées et le temps à passer pour des résultats modestes amènent à dépasser les estimations des coûts prévisionnels pourtant évalués, sommairement, sur une base homme/jour à partir de fourchettes de salaires.

Au-delà de ces difficultés, le constat est pourtant fait de la nécessité de trouver un mode de rémunération forfaitaire pour toutes les missions "non classiques" de l'aménageur et que la rémunération liée aux opérations elles mêmes est trop incertaines pour pouvoir envisager un bon déroulement de l'intervention de l'aménageur.

Pour la SERM, reste donc, au-delà des incertitudes qui tiennent à la nature même de ce type de rémunération à envisager un réajustement possible de cette rémunération en fonction de la réalité du déroulement de l'opération.

À ce titre on pourrait peut-être envisager de formaliser la révision de la rémunération à l'occasion de chaque présentation des CRAC, ce qui faciliterait peut-être la négociation, mais imposerait la tenue d'une comptabilité analytique permettant une transparence des prix de revient.

### **Les aspects spécifiques liés au portage de l'immobilier :**

Pour la mise en œuvre de l'opération de renouvellement urbain, la SERM est appelée à intervenir dans le recyclage urbain, essentiellement de logements, du fait de la carence des propriétaires, ce recyclage intervient dans le cadre de l'accession à la propriété, le PRI couvrant le volet locatif.

Son intervention ne concerne que très marginalement des commerces ou des activités et elle n'a pas eu à opérer dans le cadre de copropriétés dégradées.

La SERM intervient pour acheter, rénover et revendre à perte, sinon le marché interviendrait des logements et c'est la collectivité qui assume la perte dans le cadre de sa participation au titre du GPV. La trésorerie de l'opération est assurée par un Prêt Renouvellement urbain contracté auprès de la CDC (6 500 KEuros au taux de 3%, sur la durée prévue du GPV soit 5 ans)

Ces opérations de recyclage ont été fortement revues à la baisse par rapport aux prévisions originelles du fait de l'impossibilité pour l'Etat d'intervenir dans le processus, l'intervention possible de l'ANRU permettra peut-être de relancer le processus.

D'autre part, la SERM a peut-être été trop optimiste sur la rapidité de recyclage et s'aperçoit qu'elle n'a pas la possibilité de pouvoir réellement attendre et donc porter les biens acquis, elle doit rapidement reconstituer ses moyens et ne peut geler les biens acquis. Il en résulte un fort décalage entre les objectifs affichés et les résultats.

Au-delà de ce constat, la SERM considère que, dans le cas de Mulhouse, il y a une complète inadéquation entre les moyens disponibles et les besoins qui existent pour le recyclage, cela tient certainement pour partie à la spécificité de l'opération qui se situe en quartier ancien avec des immeubles très dégradés et déqualifiés et qui ont perdu une large part de leur valeur. Cette situation n'étant pas la plus fréquemment constatée dans les opérations de renouvellement urbain.

Dans ce cas, l'intervention d'un établissement public foncier pourrait constituer une alternative intéressante.

## **Les enseignements et les interrogations suscités par l'exemple de Mulhouse.**

### ***Concernant l'intervention dans le renouvellement urbain***

- L'intervention de SEM comme opérateur du renouvellement urbain constitue bien un prolongement logique et "naturel" de leur mission d'aménageur et d'outil de la collectivité locale pour organiser son territoire.
- La CPA telle qu'envisagée par la Loi SRU est un moyen adapté à la conduite de telles opérations même si elles sont difficiles à mettre au point et peut être un peu limitée quant à leur régularité, mais le contrôle de légalité n'a pas sanctionné celle de Mulhouse.
- La question de la concurrence à l'échelle de l'Europe reste posée.

### ***Concernant la rémunération de l'aménageur***

- La question de la rémunération de l'aménageur est bien une question centrale, elle ne peut pas être assise seulement sur les modes de rémunération classiques car ces recettes sont trop incertaines et ne permettent pas de couvrir l'importance des moyens à mettre en œuvre en particulier, moyens humains à mobiliser compte tenu des difficultés et des savoirs faire nécessaires.
- À côté des rémunérations classiques, une rémunération forfaitaire déconnectée des résultats de l'opération apparaît comme une solution intéressante, voire indispensable. Reste alors à évaluer cette rémunération et à l'asseoir sur des éléments permettant d'en vérifier la pertinence (évaluation "homme/jour ?) et d'en proposer la révision, cette révision pouvant être systématisée à l'occasion des CRAC. Mais cela implique une réelle transparence de l'activité.
- Les équipes à mettre en place pour assurer la conduite des missions confiées à l'aménageur font appel à des professionnels dont les profils sont présents dans les structures existantes, ces compétences doivent être complétées par des spécialités (comme par exemple la compétence relogement) et il est souhaitable de pouvoir faire appel à des prestataires extérieurs pour des missions de conseil et d'expertise ou d'études.
- L'affectation exclusive d'une équipe à une opération spécifique apparaît difficile à mettre en œuvre et pas obligatoirement souhaitable.
- Les différentes missions confiées à l'aménageur doivent certainement être individualisées dans des sous-bilans pour en garantir une meilleure lisibilité notamment sur le plan fiscal.

### **Concernant le portage de l'immobilier :**

- Sans disposer de moyens financiers spécifiques autres que les financements mobilisés pour la mise en œuvre opérationnelle il est très difficile d'envisager un réel portage de l'immobilier sur

le temps long dans le cadre du déroulement d'une opération de renouvellement urbain dont la durée est en décalage avec la possibilité de retour sur le marché des biens concernés.

- Il est certainement nécessaire d'envisager des dispositifs particuliers pour assurer ce portage et au-delà le recyclage dans le cadre de telles opérations, l'intervention de l'ANRU constitue peut-être une piste intéressante. Au-delà le recours à un EPF est peut-être indispensable ou au moins à un portage distinct du bilan de l'opération.

# TROISIEME PARTIE

## L'expérience de la SEM 92

## Le contexte de l'intervention de la SEM 92

Les implications de la SEM 92 dans les opérations de renouvellement urbain s'inscrivent dans la politique de développement social urbain initié depuis 1992 par le Département des Hauts de Seine.

A l'issue d'une importante étude d'identification de sites particulièrement en difficultés, un Plan d'harmonisation urbaine et sociale a été mis en œuvre sur 5 sites retenus comme prioritaires:

- La Caravelle à Villeneuve la garenne
- Le Luth à Gennevilliers
- Le Bac d'Asnières à Clichy la garenne.
- Les Blagis à Bagneux
- Les Cités jardins au Plessis Robinson

Parallèlement, le Conseil Général mettait en place un outil spécifique, PACTE 92, chargé d'aider les communes à définir leurs projets en leur permettant de disposer de l'ingénierie et des moyens nécessaires.

Le PACTE 92 n'est pas une structure spécifique mais constitue une ligne budgétaire du Conseil Général des Hauts de Seine,

Ce projet se voyait attribuer un budget d'investissement global de 100 Millions de francs par an pour la période 94/2000.

PACTE 92 a confié à la SEM92 un mandat spécifique, dans le cadre d'un marché de représentation pour animer l'ensemble du dispositif, mettre en place la réflexion sur les sites prioritaires et devenir l'opérateur privilégié des interventions.

## L'intervention de la SEM 92

Dans le cadre du mandat qui lui était confié, la SEM 92 remplit deux natures de missions:

- une mission d'accompagnement auprès des sites prioritaires pour la définition des projets urbains.
- Une mission de représentation du Département dans les dispositifs Politique de la ville, ce qui constituait une alternative à la création d'une direction de services au Département.

Au titre de ces missions, la SEM 92 a la capacité de conduire des études et de faire intervenir des prestataires extérieurs.

La SEM 92 assure la gestion financière du budget PACTE 92 et prépare les délibérations du Conseil Général pour ses interventions dans le cadre de la Politique de la ville.

Pour pouvoir mobiliser le Conseil Général dans des opérations d'aménagement qui ne sont pas de sa compétence stricte, et disposer d'une maîtrise d'ouvrage spécifique pour ces opérations d'envergure menées sur les sites prioritaires, il a été décidé de créer des syndicats mixtes entre la commune concernée et le Département des hauts de seine.

C'est le Syndicat Mixte qui confie ensuite des missions à la SEM 92 soit sous forme de mandats soit sous forme de conventions, d'abord CRU (Convention de restructuration urbaine), mises en place par le Pacte de relance pour la Ville, puis aujourd'hui Conventions Publiques d'aménagement.

Cette construction originale avec un dispositif souple dédié aux projets a permis de donner une faisabilité opérationnelle aux projets retenus en leur assurant des moyens financiers à l'échelle de la problématique posée et qui dépasse les capacités financières des seules communes concernées.

Pour les opérations que conduit la SEM, le fait d'être adossé à un Syndicat Mixte assure la stabilité financière puisque 70 à 80% des recettes de l'opération proviennent du Département.

Cependant, si la création de ces syndicats mixtes présentent l'avantages de "s'extérioriser" du contexte local, cela entraîne un risque de désinvestissement et de déresponsabilisation de la part de la collectivité locale.

D'autre part, elle induit des difficultés de repérage pour les différents acteurs; enfin pour la gestion de l'opération, cela occasionne d'importantes difficultés, notamment sur le plan fiscal, du fait des transferts successifs qui s'effectuent à l'occasion des opérations.

## **Les missions confiées à la SEM 92 dans les opérations d'aménagement qu'elle conduit.**

Dans les opérations d'aménagement qu'elle conduit, la SEM 92, dispose d'une Convention d'aménagement élargie qui peut englober à la fois, suivant les sites sur lesquels elle intervient :

- des missions d'aménageur "classique" avec des acquisitions, de l'aménagement et des ventes, même si aujourd'hui cela ne représente qu'une part très réduite de son activité dans les opérations qu'elle conduit.
- des missions d'animation du projet social qui accompagne la mise en œuvre du renouvellement urbain.

A ce titre elle peut intervenir sur des domaines variés, tels que des actions d'insertion, du soutien aux porteurs de projets, de la communication/concertation.... Elle accompagne également la direction de projet.

Pour l'opération de La Caravelle à Villeneuve la Garenne, la SEM 92 a assuré la mise en place et le financement de l'équipe opérationnelle chargée d'accompagner le projet.

Les frais de l'équipe opérationnelle sont intégrés au bilan de l'opération, comme la réglementation l'autorise.

*Extraits d'une Convention publique d'aménagement récente.*

### TITRE 1<sup>ER</sup> MODALITES GENERALES

#### ARTICLE 1<sup>ER</sup> - OBJET DE L'OPERATION

Par la présente, le Syndicat mixte charge la SEMXXX, qui accepte, de procéder dans les conditions définies ci-après, à la mise en oeuvre de l'opération d'aménagement des XXXX, à l'intérieur du périmètre délimité au plan ci-annexé, et telle que précisée au programme exposé ci-après, ainsi qu'au bilan financier prévisionnel de l'opération annexé.

Le programme général de cette opération comprend :

le réaménagement et remodelage foncier des sols, voiries et espaces publics, compris dans le périmètre de l'opération,

la démolition de bâtiments,

la création de voies nouvelles,

la construction de logements de catégories diversifiées, de locaux d'activités économiques, d'un ou plusieurs programmes immobiliers médicaux en liaison avec l'Hôpital XXX, lui-même situé dans le périmètre d'intervention,

le réaménagement, la réhabilitation et la restructuration d'équipements publics,

la réhabilitation de différents bâtiments à usage associatif ou commercial.

## ARTICLE 2 - MISSION DE LA SEM

Pour réaliser cet aménagement, la SEM s'engage, pour sa part, à .

a) Acquérir la propriété, à l'amiable ou par voie de préemption ou d'expropriation, prendre à bail emphytéotique ou à construction, les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, situés dans le périmètre de l'opération, ainsi que ceux qui, situés en dehors de ce périmètre, sont nécessaires pour la réalisation des ouvrages inclus dans la convention publique d'aménagement ; négocier les conventions de participation qui seront conclues entre le Syndicat mixte et les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de la SEM en application de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme ; gérer les biens acquis ; mettre en état les sols.

b) Procéder aux études nécessaires à la réalisation du projet, et notamment :

l'actualisation et la déclinaison fine du plan d'organisation spatiale de l'opération,  
les études opérationnelles nécessaires à toutes les- actions d'aménagement, de démolition, de réhabilitation des bâtiments à usage de logements, de commerces ou d'équipements publics et de construction,  
les dossiers nécessaires à la mise en place des procédures d'urbanisme qui seront choisies pour la réalisation du projet, telles qu'une ZAC,  
les dossiers nécessaires à la mise au point de programmes d'intervention, de réhabilitation ou de démolition des copropriétés situées dans le périmètre,  
toutes études qui permettront, en cours d'opération, de proposer avant tout engagement, toutes modifications de programme qui s'avèreraient opportunes, assortie des documents financiers prévisionnels correspondants,  
toutes études nécessaires à l'ingénierie financière des projets, et notamment ceux restant de la compétence des bailleurs sociaux

par ailleurs, la SEM pourra être associée aux études relatives à l'adaptation du Plan Local d'Urbanisme qui sera menée par la Ville de XXXX pour la mise en oeuvre de l'opération d'aménagement, et si nécessaire, pourra procéder à des études spécifiques pour lui apporter, dans ce cadre, tout élément utile.

c) Aménager les sols et réaliser les équipements d'infrastructures propres à l'opération, destinés à être remis au syndicat mixte, ou aux autres collectivités publiques intéressées, aux établissements publics groupant plusieurs communes ayant compétence en matière d'urbanisme, aux associations syndicales ou foncières, ainsi qu'aux concessionnaires de service public ; assurer le suivi et la coordination de la réalisation des équipements mis à la charge des bénéficiaires de cessions, locations ou concessions d'usage des terrains aménagés.

d) Construire les équipements à vocation publique etc... concourant à l'opération globale d'aménagement et à son fonctionnement, intégrés au programme de l'opération, en conformité avec son bilan prévisionnel.

- e) Céder les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs agréés par le syndicat mixte, aux clauses et conditions du cahier des charges de cession, de location ou de concession, établi conformément aux dispositions de l'article 14 III du présent cahier des charges ; mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute structure d'accueil et de conseil des acquéreurs potentiels ; préparer et signer tous les actes nécessaires ; céder au Syndicat mixte les sols aménagés et les ouvrages réalisés entrant dans le champ de propriété et de gestion de ces collectivités.
- f) Assurer l'ensemble des tâches de conduite et de gestion de l'opération, et notamment :
- assurant la coordination des différents opérateurs intervenant pour la mise en oeuvre des éléments du programme de l'opération,
  - participer à la coordination des différents partenaires assurée par la direction de projet du GPV et à ce titre informer le comité de pilotage du GPV de toutes les dispositions opérationnelles prises dans le cadre de l'opération d'aménagement et de renouvellement urbain,
  - assurer le suivi et la coordination de la réalisation des aménagements et équipements mis à la charge des bénéficiaires de cessions, locations, ou concessions d'usage des terrains aménagés,
  - assurer les tâches de concertation, de communication, d'accueil des usagers et d'animation de la zone, liées à la conduite de l'opération d'aménagement, missions qui seront assurées et mises en oeuvre en parfaite coordination avec la direction de projet du GPV,
  - tenir constamment à jour, outre les documents comptables, des documents de gestion faisant apparaître les éventuelles difficultés et la situation de trésorerie ; négocier et contracter les moyens de financement les plus appropriés,
  - d'une manière générale, assurer l'ensemble des études, les tâches de gestion et la coordination indispensable pour la bonne fin de l'opération, et assurer en tout temps une complète information du Syndicat mixte sur les conditions de déroulement de l'opération.

## **La rémunération de l'aménageur.**

La SEM 92 est consciente de la difficulté soulevée par la Loi SRU quant à l'absence de recettes, autres que des subventions dans ses bilans d'aménagement, mais elle voit mal comment faire autrement s'agissant de territoires qui se situent pour la plupart d'entre eux en dehors du marché. Cette situation est d'ailleurs le reflet de la réalité qui veut que toute opération de renouvellement urbain relève de la compétence publique. La SEM s'attache néanmoins à essayer d'intégrer des recettes de cessions, même si cela reste marginal pour s'efforcer d'être conforme à la législation.

Au fil des différentes opérations qu'elle conduit, la question de l'assiette de la rémunération de la SEM a subi quelques évolutions.

Pour les premières opérations, comme celle de La Caravelle, la rémunération était déterminée chaque année et adaptée à la réalité de la mission.

Aujourd'hui, la rémunération est forfaitisée de façon annuelle, en volume et suivant les opérations, elle représente entre 5 et 8 % du chiffre d'affaires de l'opération.

Ce mode de fixation de la rémunération est admis par le contrôle de légalité.

Sur certaines opérations récentes, il est envisagé une rémunération qui se compose de deux volets:

- une partie selon le mode classique des opérations d'aménagement assise sur un pourcentage des recettes et des dépenses de l'opération
- une partie forfaitisée.

La rémunération forfaitaire est calculée de façon empirique par la SEM en fonction de son expérience, elle ne repose pas sur une évaluation homme/jour et la SEM ne dispose pas d'une comptabilité analytique.

Pour ces opérations de renouvellement urbain, même si des Chargés d'opération sont spécifiquement en charge de sites déterminés, la SEM pratique une certaine forme de mutualisation des moyens et peut ainsi mobiliser des compétences internes à la SEM.

De fait, la rémunération de la SEM est largement assurée par le Conseil Général des Hauts de Seine dans le cadre de son implication dans les Syndicats Mixtes qui assurent la couverture des dépenses engagées pour l'opération de renouvellement urbain.

#### *Extraits d'une Convention publique d'aménagement de MAI 2002*

### ARTICLE 21 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT DE LA SEM - REMUNERATION

- I. La SEM est autorisée à imputer forfaitairement sur l'opération les charges, en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions. Ces imputations forfaitaires, destinées à couvrir le coût d'intervention de la SEM, sont dites "rémunération".
- II. Ces imputations forfaitaires sont déterminées de la façon suivante :
  - 11.1 Pour la mission d'acquisition prévue à l'article 2a), la SEM aura droit à une rémunération déterminée comme suit :
    - 4 % des dépenses d'acquisitions (y compris les frais) pour les acquisitions réalisées auprès de tiers,
    - 1 % des dépenses d'acquisitions (y compris les frais) pour les acquisitions réalisées auprès de collectivités locales,
  - 11.2 Pour les missions d'études et de gestion administrative prévues aux articles 2b) et 2f), la SEM aura droit à une rémunération forfaitaire égale à 250 000 Euros par an.
  - 11.3 Pour les missions de suivi technique relatives à la réalisation des travaux d'aménagement et de construction, la SEM aura droit à une rémunération équivalente à 4 % des dépenses TTC de travaux et de maîtrise d'oeuvre.
  - 11.4 Pour les missions spécifiques d'élaboration des dossiers de création et de réalisation de la ZAC et d'assistance à la collectivité cocontractante pour la préparation de la procédure d'adaptation du plan local d'urbanisme, la SEM aura droit à une rémunération forfaitaire de 40 000 Euros.
  - 11.5 Pour les missions de commercialisation prévues à l'article 2e), outre l'imputation à l'opération des dépenses payées aux tiers, la SEM aura droit à une rémunération égale à 2,5 % des montants TTC fixés dans les actes de cession ou de location à long terme aux utilisateurs, les loyers des baux emphytéotiques ou à construction étant pris pour leur valeur capitalisée à la signature du bail.
  - 11.6 Pour la mission de liquidation, après l'expiration du présent contrat, la SEM aura droit à une rémunération égale à 40 000 Euros HT. Cette rémunération ne comprend pas les frais d'élaboration des divers plans et documents nécessaires à la liquidation. Ces frais seront des charges de l'opération.
- III. Les pourcentages ou montants forfaitaires fixés ci-dessus pourront être révisés par accord entre les deux parties, pour être mieux adaptés, en cas de besoin, aux frais réels de fonctionnement de la SEM pour cette opération, notamment dans le cas où la durée de la convention publique d'aménagement serait supérieure à celle prévue à l'article 5 ci-dessus ou dans le cas d'une modification du programme telle que prévue à l'article 18.IV ci-dessus.

- IV. La rémunération annuelle de la SEM est calculée en appliquant les règles définies au paragraphe II ci-dessus à partir des éléments comptables de l'exercice considéré.

Elle sera imputée mensuellement par la SEM au compte de l'opération, sous forme d'acomptes. Ceux-ci seront calculés par douzième, à partir des prévisions budgétaires établies conformément aux dispositions de l'article 19, à l'exception des rémunérations prévues aux alinéas 11.4 (à vérifier) et 11.6 du présent article.

### **Les aspects spécifiques liés au portage de l'immobilier.**

Le montage particulier mis en œuvre dans les opérations et l'importance des moyens mobilisables permet d'assurer le portage de l'immobilier au moins sur la durée de l'opération, ainsi sur la ZAC de La Caravelle à Villeneuve la Garenne, la SEM est entrée dans la copropriété qui possédait l'ensemble immobilier et a pu mettre en place un système de dation pour permettre la division et la restructuration foncière.

Sur cette même opération, elle s'est portée acquéreur du centre commercial pour en assurer le réaménagement et la réaffectation.

### **Les enseignements de l'expérience de la SEM 92**

#### **Concernant l'intervention dans le renouvellement urbain:**

L'intervention de la SEM 92 comme opérateur du renouvellement urbain, déjà ancienne, s'inscrit dans une politique voulue par le Conseil Général qui a mis en place à cet effet un dispositif complet avec:

- Une ligne budgétaire dédiée à cet effet, le Pacte 92
- un support juridique permettant l'intervention financière du Département, le syndicat Mixte
- un budget important affecté au renouvellement urbain
- un opérateur, la SEM 92.

L'ancienneté et l'importance de ces interventions ont permis à ma SEM92 de développer un savoir faire et une expertise qui en font un outil particulièrement efficace qui lui permettent d'envisager des débouchés en dehors de son cadre géographique traditionnel

Après la CRU, la CPA constitue aujourd'hui un mode d'intervention adapté dans la mesure où elle autorise un champ d'intervention large incluant des missions qui relèvent de l'animation générale du dispositif et de la prise en compte de la globalité des aspects touchant au RU (développement social, développement économique).

#### **Concernant la rémunération de l'aménageur**

La rémunération forfaitaire de l'aménageur, qui semble aujourd'hui admise par le contrôle de légalité apparaît comme le seul moyen de pouvoir faire face à l'importance des moyens humains à mettre en œuvre.

L'expérience de la Sem permet d'évaluer cette rémunération entre 5 et 8% du budget global.

Il est cependant souhaitable, lorsque cela est possible, de pouvoir envisager une rémunération mixte combinant le forfait et une rémunération plus classique assise sur un pourcentage des dépenses de travaux et d'acquisition et de développer des recettes afférentes à l'opération pour satisfaire aux exigences de la Loi SRU

### **Concernant le portage de l'immobilier :**

L'implication exceptionnelle du Département des Hauts-de-Seine dans ces opérations, permet à la SEM 92 d'assurer un réel portage immobilier des acquisitions réalisées, et ce dans différents domaines, entrée dans les copro par exemple ou acquisition de centre commerciaux. Cependant, la SEM 92 n'a pas vocation à assurer ce portage sur le long terme.

# QUATRIEME PARTIE

## La SEM Ville Renouvelée

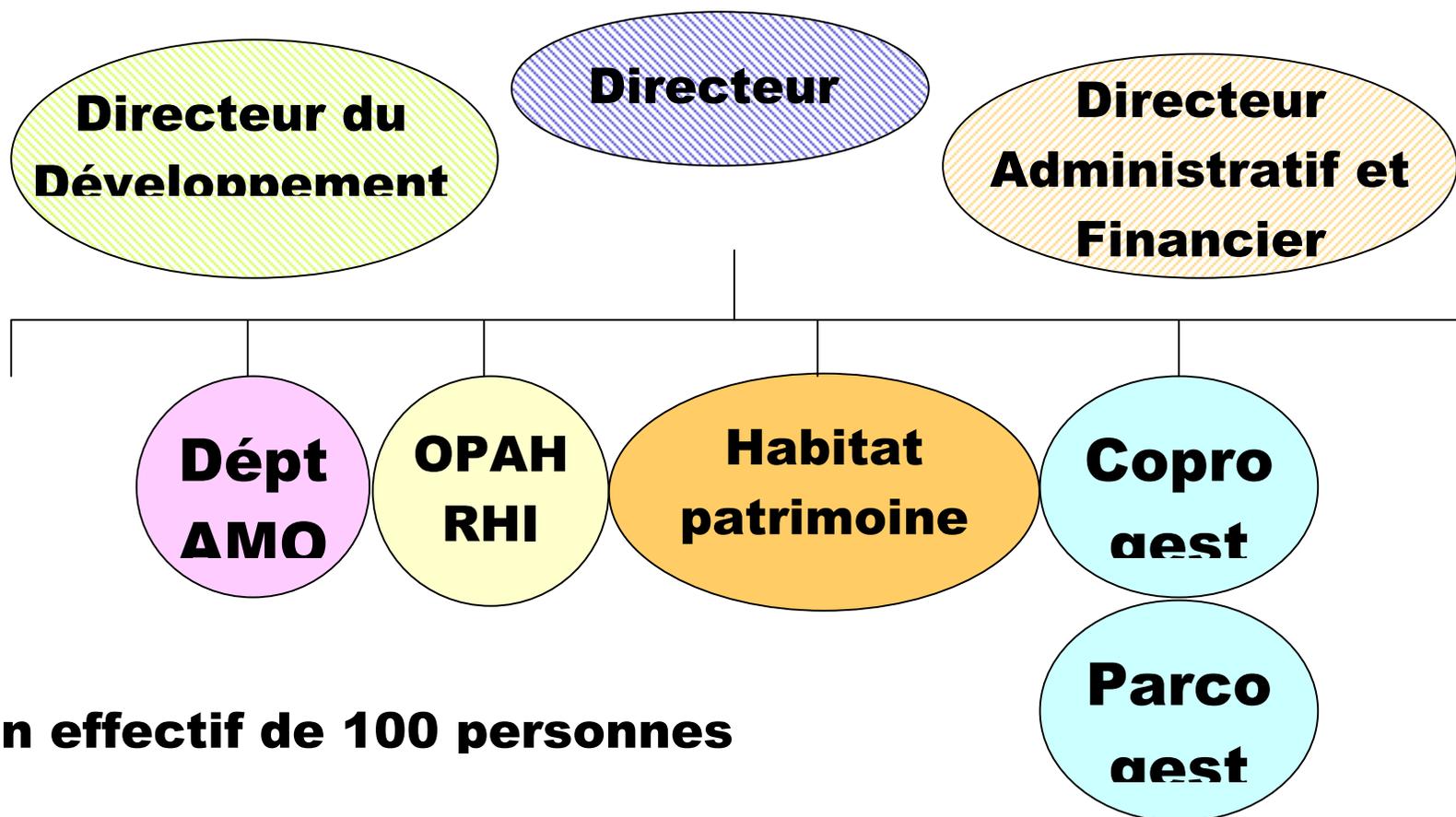
## CARACTERISTIQUES PRINCIPALES

- Société d'Economie Mixte du réseau SCET
- Fondée en 1980
- Capital de 3 226 208 euros
- Actionnaires publics principaux : Communauté Urbaine de Lille et Villes du territoire communautaire
- Autres actionnaires : CDC, Dexia, Caisse d'Epargne, Chambres consulaires, ....

### Rapide historique

- 1980 : Un objet originel étroit lié à la crise textile
- 80 - 90 : Un élargissement des domaines d'intervention à la mesure de la crise urbaine
- 1993 – 2004 : De la SEM du Versant Nord Est à la SEM Ville Renouvelée

## Organisation actuelle



**Un effectif de 100 personnes**

## Principes et montage de l'opération

### La Métropole Lilloise

#### LE CONSTAT

En 1999 une étude engagée par la Communauté Urbaine de Lille sur les quartiers d'habitat anciens de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos confirme la situation alarmante de l'habitat :

- sur 16 000 logements, plus de 10 000 sont dégradés.
- les actions traditionnelles d'aide à l'amélioration de l'habitat par les propriétaires (OPAH "classiques"), ont échoué à produire une réelle requalification des quartiers.

- faible nombre de logements locatifs, l'essentiel du parc appartenant à des propriétaires occupants fortement paupérisés,
- parallèlement, apparition de pratiques anormales de location de logements très dégradés ou insalubres.
- un patrimoine architectural et urbain témoin de la période de constitution des villes de l'industrie textile.

#### CADRAGE DE L'INTERVENTION

Une étude complémentaire permet de définir de nouvelles modalités d'intervention, adaptées à la situation

Une opération confiée par la Communauté Urbaine de Lille à la SEM Ville Renouvelée à la fin de l'année 2000, par voie de Convention Publique d'Aménagement

Cette opération de « réhabilitation requalifiante » prend le nom d'Habitat Patrimoine

#### LE DISPOSITIF HABITAT PATRIMOINE

##### *Une ambition quantitative et qualitative élevée*

- Requalifier environ 5 000 logements
- Plus que doubler le montant des travaux de réhabilitation

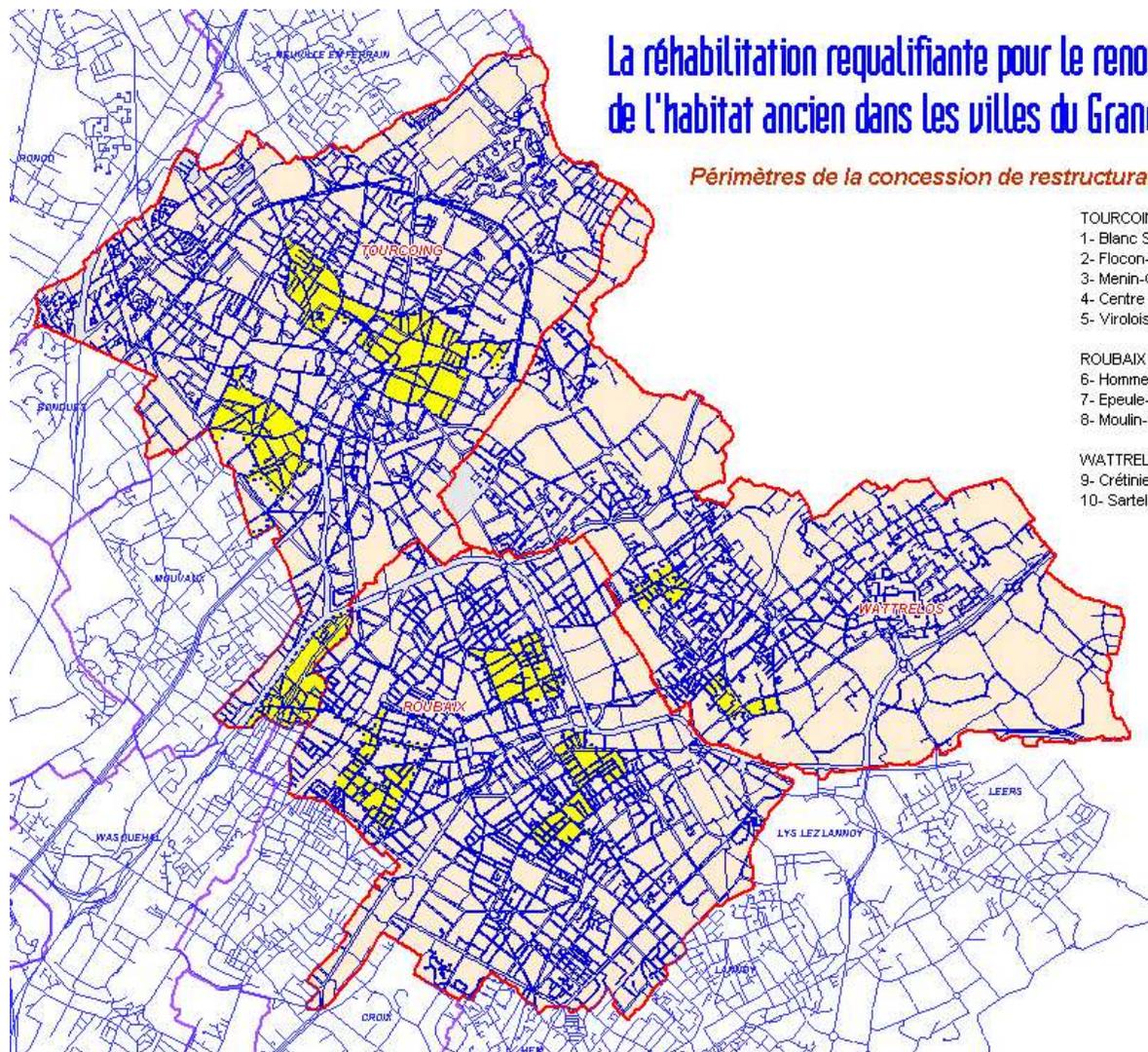
##### *La combinaison de démarches incitatives et coercitives*

- Une OPAH « améliorée »
- Un recyclage immobilier en PRI

##### *Un opérateur unique - la SEM – dans le cadre de la CP*

## La réhabilitation requalifiante pour le renouvellement de l'habitat ancien dans les villes du Grand Projet Ville

### Périmètres de la concession de restructuration urbaine



- TOURCOING
- 1- Blanc Seau
- 2- Flocon-Blanche Porte
- 3- Menin-Clémenceau-Phalempins
- 4- Centre Ville
- 5- Virolois
  
- ROUBAIX
- 6- Hommelet
- 7- Epeule-Alouette
- 8- Moulin-Pile-Sainte Elisabeth
  
- WATTRELOS
- 9- Crétinier
- 10- Sartel

## L'OPAH : CADRE GENERAL

- Une première convention d'OPAH 2001-2003
- Seconde OPAH de Renouveau Urbain pour 2004-2008
- Des taux d'intervention améliorés (décision du CIV de 2000)
- Des aides conjointes des collectivités locales (Villes, Région, Département)
- La SEM est chargée de l'animation dans le cadre de la CPA
- Des outils financiers d'accompagnement spécifiques

## L'OPAH : les outils financiers

### ***1. Le Prêt Fonds de Solidarité Habitat (FSH)***

*(29/5/01 signature entre CDC, CEF, SemVR)*

Il est accessible au plus grand nombre et s'appuie sur un fond de garantie pour fonctionner. TEG d'environ 5% à 6% assurance comprise.

### **2. Le fonds de garantie**

*(octobre 2001 signature entre CDC et Solidec SA)*

Le fonds est alimenté par le Fonds de Renouveau Urbain de la CDC (FRU) à hauteur de 16MF, et par les emprunteurs eux-mêmes sous la forme d'une commission versée en une fois au moment du déblocage du prêt.

### ***3. La Caisse d'avance***

*(opérationnelle depuis nov 2001)*

OUTIL ESSENTIEL DU FONCTIONNEMENT DE L'OPAH Elle assure, pour chacun des propriétaires occupants, la trésorerie relative à l'ensemble des subventions mandatables.

La Sem Ville Renouvelée assure la Mission en gestion directe, aux risques de la société. Son financement est assuré par les produits de placements du prêt bancaire de 1,5 M.€, consenti par la CDC sur FRU à la Sem Ville Renouvelée et une participation des villes après celle de la CDC pour la 1ère année.

Les villes ont apporté leur garantie de bonne fin financière afin de couvrir le risque d'impayé.

## LE RECYCLAGE FONCIER EN PRI

- 4 ZPPAUP mises en places progressivement
  - Dans les ZPPAUP, délimitation de 8 Périmètres de Restauration Immobilière (sur Roubaix et Tourcoing)
  - Des programmes de DUP travaux sur les immeubles en PRI dont la réhabilitation s'impose
  - Mise en demeure du propriétaire d'effectuer les travaux conformément la DUP
  - A défaut possibilité d'exproprier• Parallèlement négociations amiables et délégation du Droit de préemption Urbain à la SEM par la Communauté Urbaine
- 
- Les immeubles acquis par la SEM font l'objet d'une Autorisation Spéciale de Travaux (AST) établie par la SEM ;

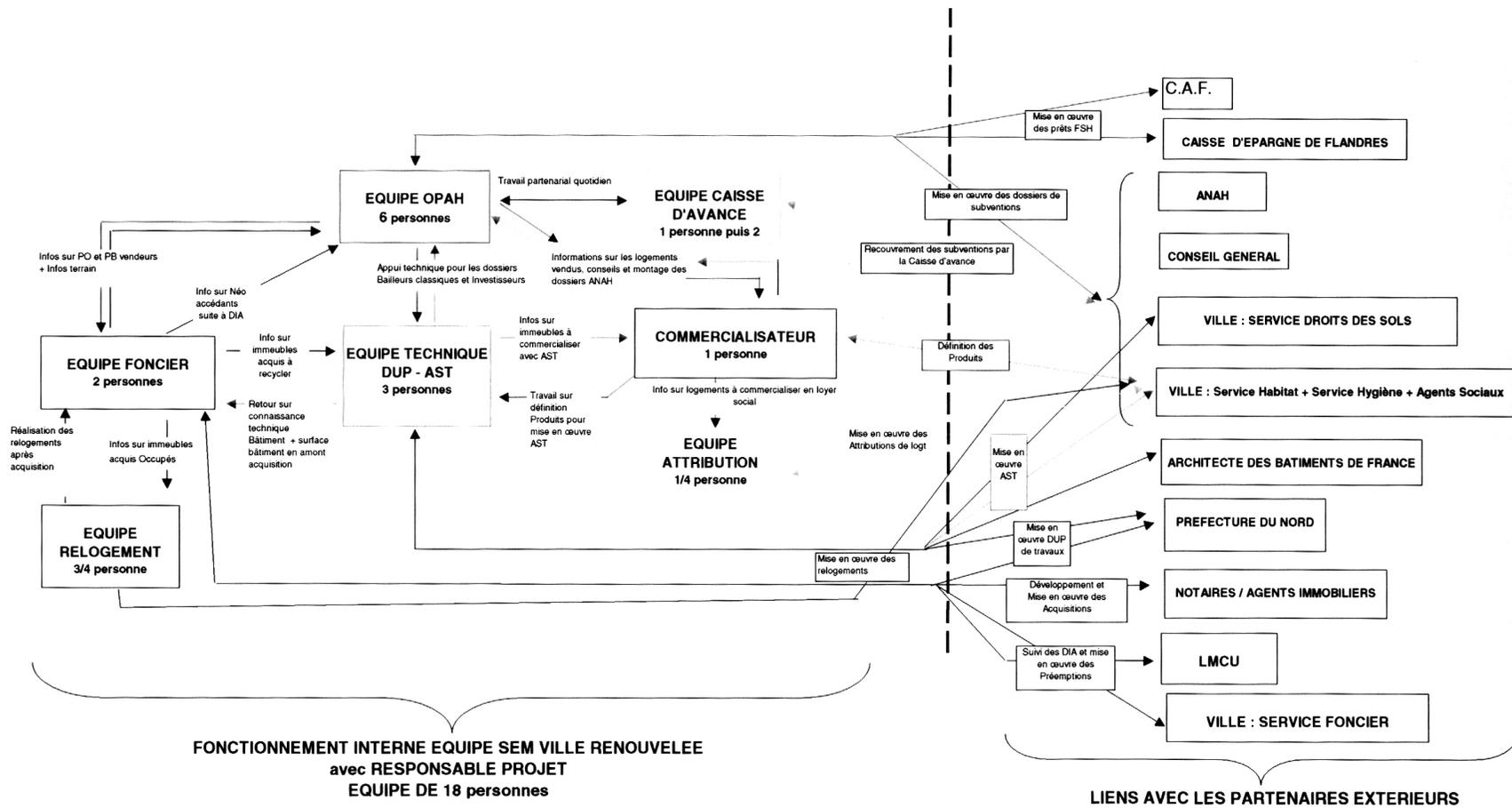
- Les immeubles acquis, avec AST, sont proposés à la ventes à des investisseurs ;
- L'investisseur qui se conforme à l'AST :
  - peut déduire les travaux de ses revenus fiscaux dans le cadre de la loi Malraux,
  - bénéficie des aides aux Propriétaires Bailleurs dans le cadre de l'OPAH.

## LES MOYENS MIS EN PLACE PAR LA SEM

Un nouveau Département constitué par réaffectation d'agents de la SEM, par de nouvelles embauches, et au travers d'un marché avec le CAL PACT de Roubaix

- Une Directrice de Département
- Une responsable OPAH
- 5 animateurs OPAH
- Un agent social chargé du relogement et des attributions
- Une équipe technique de 4 personnes
- 2 négociateurs fonciers
- 2 commercialisateurs
- 1 gestionnaire de caisse d'avance
- Services généraux de la SEM et prestataires de service

## Organigramme du fonctionnement de l'équipe de réhabilitation requalifiante et des partenariats établis



## QUELQUES ILLUSTRATIONS

### CADRE CONTRACTUEL ET CONDITIONS DE REMUNERATION

#### *CADRE CONTRACTUEL*

- Toutes les interventions de la SEM sont définies dans la CPA, convention hors procédure, justifiée par la volet foncier de l'opération.
- La rémunération est forfaitaire sur 8 ans et établie sur la base d'une prévision de temps passé.
- Elle couvre la fonction d'animation OPAH, donc les subventions « équipe animation » sont une recette du bilan de l'opération d'aménagement.
- La SEM mène deux missions en plus de la CPA :
  - ✓ La gestion de la Caisse d'avance, opération propre de la SEM rémunérée par les produits financiers et par les villes.
  - ✓ Une mission d'instruction des dossiers de subvention OPAH pour le compte du Conseil Général

#### BILAN SIMPLIFIE DE LA CPA

Dépenses en k€ TTC		Recettes en k€ TTC	
Acquisitions	19 549	Location logt en attente cession	15
Frais sur acquisitions	2 484	Cessions d'immeubles	24 694
Etudes projets de réhabilitation	1 026	Cessions d'AST	3 200
Travaux de sécurisation et confortement des immeubles	697	Cessions places de parking et emprises foncières	354
Travaux de micro-aménagement en cœur d'îlot (3 à 5 interventions/an)	1 173	TVA récupérée sur dépenses	1 974
Honoraires techniques	385	<b>Total recettes d'opération</b>	<b>30 237</b>
Relogement et gestion locative (y c. impôts fonciers)	945	<b>Concours financiers sollicités</b>	<b>16 437</b>
Honoraires de commercialisation	3 850	Participations versées en 2001-2003	4 193 k€
Communication	537	Participation Région 2004-2008	4 875 k€
Frais divers	946	Participation sollicitée à l'ANRU	2 810 k€
Rémunération SEM de pilotage de l'Opération (y compris animation OPAH)	9 440	Participation d'équilibre LMCU 04-08	4 559 k€
Frais financiers	1 312		
TVA restituée	4 330		
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>46 674</b>	<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>46 674</b>

# CINQUIEME PARTIE

## **l'Etablissement Public Foncier du Nord Pas de Calais**

## **L'établissement Public Foncier du Nord Pas de calais.**

**Créé en 1990, l'E.P.F Nord-Pas de Calais, est un Etablissement Public Industriel et Commercial de l'Etat qui aujourd'hui compte 34 personnes.**

### **Au fil des années, l'intervention de l'E.P.F a sensiblement évolué, on est ainsi passé :**

- d'une intervention sur du foncier industriel en crise produisant des friches sur de grands territoires à une intervention qui porte de plus en plus sur des espaces urbains de petites tailles qui participent à la reconstitution d'une offre foncière.
- d'un simple portage foncier à un rôle de remise en état des sols, intégrant une dimension de "proto aménagement" pour offrir une assiette foncière.

Ainsi, l'E.P.F a été appelé à mettre en place des outils opérationnels intégrés pour le recyclage foncier associant le portage et la requalification avec la volonté de déboucher sur des charges foncières les plus proches de celles admissibles par les futures opérations.

Par différence avec les interventions menées par les aménageurs, l'Etablissement peut intervenir en dehors de toute procédure d'aménagement et il peut intervenir pendant plus longtemps puisqu'il n'est pas obligé de revendre.

Cette intervention est illustrée par le schéma suivant :

La charge foncière qui figure dans ce schéma est celle préalable à l'aménagement proprement dit, mais elle a une "histoire" liée au coût du renouvellement urbain, incluant l'acquisition, le portage, la dépollution éventuelle, la confortation en attente, les études ...

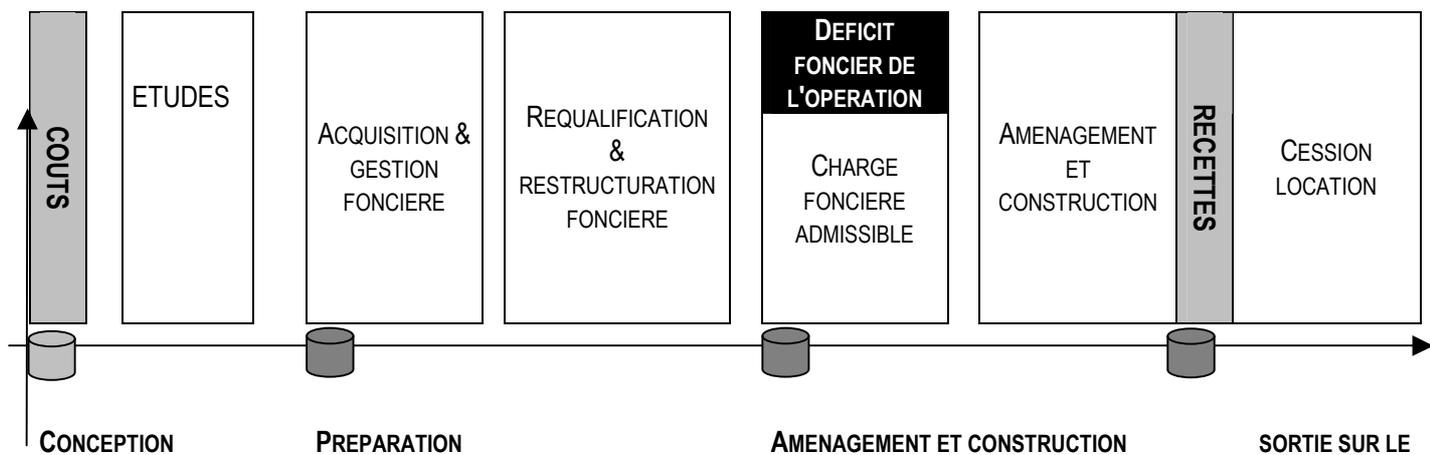
L'E.P.F s'attache à rechercher une "traçabilité financière" basée sur le foncier.

La couverture du déficit foncier de l'opération est assurée par les ressources de l'E.P.F.

Les ressources de l'E.P.F proviennent :

- du prélèvement de la Taxe Spéciale d'Équipement, taxe additionnelle à la fiscalité directe locale, levée sur l'ensemble du territoire d'intervention de l'E.P.F
- des produits de cession en fin de portage foncier.
- des financements affectés en provenance des collectivités et d'autres qui peuvent également être mobilisés : subventions FEDER, Etat, Région.

Cette intervention s'appuie sur des contrats cadres signés avec des grandes agglomérations et des grands territoires et sont complétés par des conventions opérationnelles, conventions de portage définissant précisément le contenu des interventions.



### **l'intervention de l'E.P.F dans le Renouvellement Urbain**

## Renouvellement urbain

L'axe "Renouvellement urbain et mixité sociale" constitue l'axe prioritaire d'intervention de l'E.P.F au titre du Programme Pluriannuel d'Intervention Foncière (P.P.I.F) dont il s'est doté pour la période 2000-2006.

Cette contribution au renouvellement urbain ne se limite pas à la seule géographie prioritaire de la politique de la ville, elle concerne aussi les sites participant au développement de la mixité sociale en articulation avec cette politique (notion de sites associés) et au-delà à l'ensemble des territoires bâtis que les communes souhaitent restructurer.

### *L'intervention de l'Etablissement peut se décliner de la façon suivante :*

- L'E.P.F. participe aux études menées par la collectivité locale en lui apportant ses compétences foncières, techniques d'ingénierie financière.
  - L'E.P.F. engage, en partenariat avec la collectivité, une démarche de référentiel foncier pour guider la définition du projet urbain proprement dit et déboucher sur un programme d'acquisition foncière adapté.
  - L'E.P.F. est l'opérateur foncier de l'opération de renouvellement : il acquiert pour le compte de la collectivité et gère le patrimoine acquis en réalisant des travaux conservatoires.
  - L'E.P.F. est l'opérateur de la requalification. Il sollicite les subventions, fait réaliser les études préalables, sélectionne les entreprises et conduit les travaux d'attente compatibles avec le futur aménagement, il en assure le préfinancement.
- ➔ 50,31 millions d'Euros sont affectés sur la période 2000-2006 aux territoires de la politique de la Ville.
- ➔ 15,24 aux territoires et projets non labellisés "Politique de la Ville".

### *Les Règles de portage de l'E.P.F :*

- L'intervention de l'E.P.F, outil de portage foncier est additionnelle et non de substitution à l'action des collectivités dans le domaine foncier, elle implique une contractualisation pour articuler cette action avec les démarches stratégiques de ces collectivités.
- Le retour : le portage n'est pas réalisé à fonds perdus. Tout portage à terme indéfini sur les fonds propres est exclu.
- Le prix de cession, est calculé à partir du prix et des indemnités de toute nature payées lors de l'acquisition, des frais de portage supportés par l'Etablissement en sa qualité de propriétaire et de la rémunération de l'Etablissement (fixé à 4% calculé une seule fois sur le prix d'acquisition augmenté des

frais de portage).  
Ce prix fait l'objet d'une actualisation au taux de 1%.

- La modulation du paiement : le paiement du prix peut être étalé sur plusieurs années (en général 5 ans).

Pour les opérations en territoire Politique de la Ville des dispositions particulières viennent compléter ces dispositions générales :

- le portage foncier est de 5 ans et le portage financier de 10 ans
- le paiement est modulable sur 10 ans
- il n'y a pas d'actualisation
- les impôts fonciers ne sont pas imputés sur le prix de cession.

En ce qui concerne les quartiers d'habitat social (qui ne constituent pas les opérations de R.U. les plus importantes dans le Nord Pas de Calais où le parc privé joue un rôle de parc social de fait essentiel), l'E.P.F. ne souhaite pas intervenir de façon lourde, sauf pour participer aux relogements dans le cadre de la préparation d'opérations "tiroirs" sur les sites associés ou pour aider les organismes à rechercher des logements pour la reconstitution de leur offre suite à démolitions.

**En conclusion l'E.P.F. considère qu'il est en capacité de "suivre" sur les projets de R.U. mais s'interroge sur la capacité réelle des collectivités à formuler des projets et sur leur aptitude à en assumer la maîtrise d'ouvrage.**

**Une importante évolution est à attendre, à moyen terme, dans les pratiques de l'Etablissement du fait du désengagement de l'Etat avec la redistribution des fonds Européens.**

# SIXIEME PARTIE

## L'EPARECA

### 1. Présentation de l'EPARECA et de ses interventions (Pierre BOULIER, DG)

L'Etablissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) est un EPIC créé en 1996, mais dont le démarrage effectif date de 1999.

Son fondement réside dans la nécessité apparue au moment du Pacte de relance pour la Ville de doter l'Etat d'un outil spécifique pour traiter les problèmes du commerce dans les quartiers sensibles. Maintenir ou développer le commerce dans ces quartiers vise à recréer des pôles de vie, à contribuer à retisser du lien social grâce à une mixité fonctionnelle, mais très peu à favoriser l'insertion par l'économique (création d'emplois pour les habitants).

Les périmètres de compétence sont au départ les zones urbaines sensibles (ZUS, ZRU, ZFU), étendus récemment par la loi SRU aux autres territoires des contrats de ville. Concrètement, la priorité reste aux zones franches et il faut agir vite puisque le dispositif dure 5 ans.

Il est très peu utilisé pour l'artisanat (une seule opération à Pantin). Globalement, il y aurait environ 400 centres commerciaux « cibles ».

L'EPARECA est appelé sur environ 200 opérations. Il jouit d'une dotation initiale de 20 millions d'Euros auxquels il faut ajouter 3 millions alloués par le budget en 2003. L'EPA n'a pas de problème de trésorerie. Les fonds viennent de la Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat (TACA) comme pour le FISAC. Cette taxe ayant été budgétisée en 2003, le financement émane désormais du budget général de l'Etat.

Le financement d'une opération requiert 50% de fonds propres et autant d'emprunt. L'EPA agit en partenariat, mais refuse la copropriété avec les commerçants, à l'exception de moyennes surfaces alimentaires ou de services publics locaux. Le principal partenaire investisseur est la CDC.

L'EPA est composé d'une petite équipe de 20 personnes située à Roubaix. De nombreuses missions sont sous-traitées en matière d'études, de conduites d'opération et de gestion de centres commerciaux. Sur ce dernier volet, l'EPA s'est longtemps appuyé sur la société FIGA ; suite à son retrait fin 2002, le relais a été pris par PROMOMETRO en Ile-de-France et par des régies directes en province.

Le préalable à l'intervention de l'EPARECA réside dans un engagement fort de la collectivité se manifestant par 2 actes : un projet urbain explicite englobant le commerce et une DUP. Il faut aussi que

se manifeste une urgence sociale (ce qui correspond bien aux ZFU). Enfin, les études préalables doivent témoigner de la viabilité économique et commerciale future de l'opération (à titre d'indice, cela requiert un minimum de 5000 habitants à desservir).

La saisine initiale doit venir de la collectivité locale. L'EPARECA sollicite alors un avis des services de l'Etat et des chambres consulaires concernées (il a généralement peu de réponses, parfois de l'Etat, jamais des CCI). Enfin, le dossier va passer deux fois en Conseil d'administration de l'EPARECA : engagement pour les études, puis pour la réalisation.

Les modes d'intervention sont parfois de nature expertise ou conseil (gratuit), mais relèvent plus souvent de l'action : promotion, acquisitions, travaux, cessions.

188 projets d'opération situés dans 144 villes ont été à ce jour soumis à l'EPARECA : 28 sont en phase opérationnelle, 54 sont à l'étude, 43 sont en attente de prise en compte et 63 n'ont pas été retenus. Les 28 opérations en cours représentent 70 000 m<sup>2</sup> de commerces et 58 millions d'Euros d'investissement, dont 17 en fonds propres.

Les objets de ces opérations sont des centres commerciaux, des rues commerçantes de grands ensembles (pieds d'immeubles HLM) et de quelques quartiers anciens (à Givors ou Toulon). Le critère commun est la propriété privée de locaux commerciaux.

De nombreuses difficultés sont à résoudre :

- La copropriété entre commerçants rend généralement la réduction de taille du centre impossible or celui-ci est généralement surdimensionné ; l'habillement y a disparu, seule la moyenne surface peut souhaiter croître.

- La taille de la zone de chalandise est souvent insuffisante d'autant que les comportements d'achat ont évolué depuis la conception de ces quartiers. La concurrence des grands centres commerciaux (pour le textile) et des hard discounters pour l'alimentaire se fait plus vive.

A titre d'indicateur, à partir de 5000 habitants, il est envisageable d'implanter (ou maintenir) une supérette de 200 à 400 m<sup>2</sup>, 5 ou 6 boutiques (pharmacie, café-tabac, boucherie, boulangerie, pressing, auto-école...) et quelques services publics.

Les loyers pratiqués sont de 80-90 €/m<sup>2</sup> en moyenne allant d'un minimum de 50€ à un maximum de 150€, auxquels s'ajoutent des charges d'environ 15€ (mais parfois de 60€ pour les galeries commerciales nécessitant services de sécurité pompiers et vigiles).

La maîtrise des charges est un élément essentiel ; en particulier, le raccordement à un réseau de chaleur doit être facultatif car certains commerces se chauffent par leur propre activité (ex. boulanger), tandis que d'autres ont besoin de froid.

- Les centres commerciaux d'origine sont couramment enclavés et non visibles ; il faut les déplacer (exemple de Saint-Ouen l'Aumône)

- La paupérisation des quartiers s'accompagne d'une montée de l'insécurité qui conduit les moyennes surfaces à fermer et les assureurs à refuser de couvrir les commerçants

- Les commercialisateurs ne s'impliquent pas dans ces quartiers car le rendement est insuffisants ; l'EPA est contraint à une stratégie complexe de commercialisation : d'abord, remplir les cellules vides quitte à maintenir des mauvais payeurs ou des mauvais commerçants, ensuite renforcer l'existant, puis expulser ces derniers et /ou en mettre certains au pas. Ce mécanisme induit un fort « turn over » des commerçants sur 3 à 5 ans pour arriver à niveau.

- A tout cela, s'ajoute la montée des phénomènes religieux : installation de mosquées, commerces ethniques, cellules réservées aux hommes...

Les questions amènent ensuite Pierre BOULIER à préciser quelques points.

Les études préalables sont en principe supportées pour 1/3 par l'EPARECA et 2/3 par la ville. Pour que l'EPARECA atteigne son équilibre d'exploitation dans une opération (où il est soit seul propriétaire, soit partenaire de la CDC), la collectivité est souvent conduite à verser des subventions d'investissement complémentaires ; pour le fonctionnement, il est possible de mobiliser le FISAC.

Les reventes in fine restent encore rares. Dans un cas, une SCI entre commerçants a été constituée avec des délais de paiement sur 10 ans pour l'achat des parts (Hérouville Saint Clair). Dans les autres cas, il existe des investisseurs privés qui cherchent à investir entre un quatre millions d'Euros ainsi que des promoteurs spécialisés (du type de ce qu'était auparavant Altaréa). La question sera celle du prix de cession car ces investisseurs espèrent des rendements élevés, de 8 à 17%. Le véritable risque à terme est celui de tomber sur un investisseur « marchand de biens » recédant ensuite chacun des commerces, d'où un retour à la copropriété et toutes ses probables dérives. Il reste que ce n'est pas le rôle de l'EPARECA de porter des cellules commerciales sur le long terme ; s'il n'y a pas de sortie par un investisseur privé, c'est à la collectivité locale ou à un établissement public foncier de prendre le relais.

L'EPARECA peut être maître d'ouvrage. Mais si le commerce n'est qu'un élément d'une opération d'aménagement plus complexe, il restera investisseur et rachètera en VEFA les locaux concernant le seul commerce.

En gros, l'EPARECA peut investir 10€ pour un € de loyer. Il n'y a pas de garantie des collectivités locales sur les loyers (sauf cas spécifique de l'artisanat).

Quant à l'articulation future entre l'EPARECA et la nouvelle ANRU, la loi stipule qu'une convention sera passée entre les deux organismes. De toutes manières, l'EPARECA sera présent au comité d'engagements de l'ANRU. Par ailleurs, à court terme, un contrat d'objectifs (souhaité par la DGUHC) va être mis en place avec l'Etat.