

CLUB VILLE AMENAGEMENT

ACTUALISATION DE L'ETUDE COMPARATIVE DES STRUCTURES D'AMENAGEMENT EN EUROPE

En 2002, le Club Ville Aménagement avait fait réaliser une analyse comparative des structures d'aménagement dans quatre pays.

Le Club Ville Aménagement a souhaité faire une actualisation légère de cette étude pour avoir un aperçu de la situation des aménageurs européens dans un contexte de crise conjoncturelle de l'immobilier et de mutations plus structurelles liées, notamment, aux obligations de mise en concurrence imposées par les directives de l'Union Européenne ou aux impératifs de développement durable. Il s'agissait également de situer par rapport à ses homologues européens le nouveau système français de la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA).

Le Club a donc demandé aux experts nationaux¹ qui avaient accompagné la réalisation de l'étude de 2002 d'opérer une brève approche documentaire complétée par des entretiens auprès des aménageurs qui avaient déjà été rencontrés en 2002, dans la mesure où ces derniers ont pu être retrouvés.

Les résultats de cette actualisation légère sont synthétisés dans le texte « Bref aperçu des évolutions récentes de l'aménagement chez nos voisins européens » qui a été distribué aux Entretiens de l'Aménagement à Bordeaux en mars 2010. Le lecteur souhaitant approfondir le sujet en lisant les monographies propres à chaque pays aura intérêt à se reporter également à l'étude de 2002 (téléchargeable sur le site www.club-ville-amenagement.asso.fr).

¹ Sebastian Loew pour l'Angleterre, Isabella Lami pour l'Italie, Hansjörg Drewello pour l'Allemagne ; coordination et synthèse par Thierry Vilmin (Logiville). Les correspondants espagnols n'étant plus dans le circuit de l'aménagement, le cas de l'Espagne n'a pas été actualisé.

SYNTHESE : BREF APERCU DES EVOLUTIONS RECENTES DE L'AMENAGEMENT CHEZ NOS VOISINS EUROPEENS

En complément de l'enquête réalisée auprès de 23 aménageurs du Club Ville Aménagement (« Enquête Crises et Mutations »), il a été demandé à nos correspondants² en Angleterre, en Italie et en Allemagne de réunir quelques éléments d'actualisation par rapport à l'étude comparative qui avait été commandée par le Club en 2002³. Cette actualisation légère a porté sur les mêmes thèmes : les effets de l'application des directives européennes sur la concurrence, la crise financière et le retournement du marché immobilier, l'aménagement durable. Elle a révélé au passage une floraison remarquable des structures d'aménagement en Italie et en Angleterre, phénomène qui était encore embryonnaire lors de l'étude comparative de 2002.

UNE FLORAISON DE STRUCTURES D'AMENAGEMENT POUR LA REGENERATION URBAINE EN ITALIE ET EN ANGLETERRE

En Angleterre et en Italie, les aménageurs publics sont traditionnellement très peu nombreux. Le partage du travail se fait plutôt entre la collectivité, qui réalise au mieux un proto aménagement lorsqu'elle est « proactive », mais bien souvent se contente d'être « reactive » et d'encadrer réglementairement, et des développeurs privés, à la fois aménageurs, promoteurs et souvent investisseurs. Les termes d'aménagement et d'aménageur y sont d'ailleurs très difficiles à traduire et à expliquer.

L'Allemagne se rapprocherait davantage du modèle français avec des structures publiques d'aménagement à deux niveaux :

- celui du Land (région) avec la Landes Entwicklungs Gesellschaft (LEG),
- celui de la commune avec un service d'aménagement érigé en société, le Stadtbau, ou un organisme HLM communal réalisant également de l'aménagement, le Wohnbau.

En 2002, nous avons rencontré à Manchester les responsables de l'une des toutes premières Urban Regeneration Companies (URC), formule encore expérimentale en Angleterre à cette époque. Depuis, ce type de structure s'est diffusé puisque 18 URC ont été créées dans l'intervalle. Une autre formule, celle des Urban Development Corporations (UDC), plus ancienne puisque calquée sur celle des villes nouvelles d'après-guerre, a été réactivée avec la création de trois nouvelles sociétés, notamment pour le grand projet de la Tamise. Les URC interviennent en maîtrise d'ouvrage déléguée, sans acquérir elles-mêmes les supports fonciers, alors que les UDC font de la transformation foncière, à l'instar des aménageurs français.

En Italie, c'est le même besoin d'opérateurs publics pour mener à bien la régénération urbaine en l'absence d'acteurs privés pour une activité non rentable, qui

² Sebastian Loew pour l'Angleterre, Isabella Lami pour l'Italie, Hansjörg Drewello pour l'Allemagne ; coordination et synthèse par Thierry Vilmin (Logiville).

³ « Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe », disponible sur le site Internet du Club.

a suscité l'émergence des Società di Trasformazione Urbana (STU). Depuis la fin des années 1990, environ 60 STU ont été créées à travers le pays.

Point commun aux STU en Italie et aux URC en Angleterre : la recherche de partenaires et d'actionnaires privés. Dans le cas des URC, il ne s'agit pas de trouver des capitaux privés mais plutôt de s'imprégner de la culture de marché pour des organismes d'initiative publique. Au contraire, les STU en Italie sont à la recherche de capitaux car leur faible dotation initiale les fragilise pour la conduite d'opérations complexes sur de longues durées. Il semble que l'association des privés ne se fasse pas sans difficulté et que la tendance soit de créer la STU au départ avec de l'argent public, de lui confier l'opération de régénération urbaine par contrat, puis ensuite d'ouvrir le capital aux entreprises de BTP et aux banques par adjudication.

L'AMENAGEMENT EST-IL UN CHAMP CONCURRENTIEL EN EUROPE ?

La question de la mise en concurrence des aménageurs n'est pas toujours perçue avec la même acuité qu'en France.

En Angleterre et en Italie, elle est réglée de facto par le partage du travail entre collectivités et opérateurs privés, ces derniers étant en concurrence pour l'acquisition des supports fonciers, y compris auprès des collectivités quand celles-ci sont propriétaires. Et les URC et STU ne sont pas mises en concurrence car elles sont dédiées à des opérations précises en raison du défaut d'opérateurs privés.

Cependant, une pratique des Anglais s'est trouvée sous le feu de la Commission Européenne qui l'a jugée anticoncurrentielle : le « gap funding » qui consiste à subventionner directement les promoteurs et les entreprises privés pour qu'ils viennent investir dans des quartiers dévalorisés. Cependant, les Anglais ont obtenu un sursis, Bruxelles tolérant le gap funding jusqu'en 2013.

En revanche, le sujet de la concurrence semble soulever de sérieux remous en Allemagne. L'aménagement y est bien identifié en tant que tel (« Entwicklung ») mais il n'a pas de définition légale et ne fait pas l'objet d'une législation spécifique comme en France (avec les articles L300 du Code de l'urbanisme). Le débat porte sur la qualification de l'aménagement au regard des directives de Bruxelles : s'agit-il de travaux ou de services ? L'interprétation retenue en pratique est l'assimilation à des travaux, ce qui permet d'appliquer des seuils plus élevés et de se dispenser ainsi de publication à l'échelle européenne dans beaucoup de cas.

En fait, seules les structures publiques d'échelle régionale, les LEG, sont soumises à la concurrence et vont chercher dans certains cas des affaires à l'extérieur de leur Land d'origine. Les structures communales, Stadtbau et Wohnbau, sont considérées comme « in house » et ne souhaitent pas opérer loin de leurs bases, sur le territoire d'autres collectivités dont elles respectent l'autonomie de décision. Les opérateurs privés sont conscients des flous juridiques qui entourent la mise en concurrence mais, jusqu'ici, ils n'ont pas engagé de contentieux à ce sujet, voulant sans doute conserver de bonnes relations avec les collectivités locales.

IMPACTS DE LA CRISE FINANCIERE SUR L'AMENAGEMENT

L'aménagement chez nos voisins paraît assez fortement touché par la crise financière, peut-être plus encore que chez nous (si l'on se réfère aux résultats de l'enquête auprès de 23 aménageurs du Club). En Angleterre, l'habitude était de laisser le secteur privé assurer lui-même la purge du système lors des retournements conjoncturels (comme celui du début des années 1990). Mais cette fois-ci, il semble que les collectivités et le gouvernement se soient montrés plus accommodants, acceptant de ne pas faire jouer durement les clauses des contrats, ou diminuant les obligations imposées aux opérateurs. Le gouvernement lui-même a remis à plus tard l'application d'une nouvelle taxe, la « Community Infrastructure Levy » (CIL), permettant aux collectivités locales de prélever sur les développeurs un impôt pour financer les infrastructures. Cette attitude conciliante de la puissance publique peut être mise en parallèle avec celle qui a prévalu vis-à-vis des banques lors de la crise de 2008.

En Italie, les opérateurs privés sont le plus souvent des petites entreprises familiales de BTP qui ont développé un secteur de promotion et d'aménagement. Elles se sont adaptées en se diversifiant et en licenciant massivement leur main d'œuvre. La crise les a incité également à se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage plus pointue pour apprécier les conditions économiques et financières de leurs opérations, particulièrement lorsque celles-ci portent sur des programmes complexes mixant activités et logements.

En Allemagne, la crise économique se double d'une crise démographique qui déprime la demande. Beaucoup de projets ne sortent pas ou alors il s'agit de petites opérations : lotissements communaux en extension, renouvellement urbain ponctuel.

L'URBANISME DURABLE, UNE AMBITION EUROPEENNE

Comme en France, les normes environnementales pour la construction sont édictées par l'Etat central dans les trois pays. En revanche, les prescriptions d'urbanisme durable restent du ressort des collectivités et n'ont pas encore fait l'objet, semble-t-il, de normes nationales. En Angleterre, où la notion de droit public n'existe pas, les collectivités contractent librement avec les développeurs sous forme de « planning agreements » et négocient par ce biais des contraintes environnementales. Celles-ci peuvent parfois faire jurisprudence à un niveau plus élevé.

En Allemagne, les communes édictent les prescriptions dans leurs documents d'urbanisme : le « Bebauungsplan » (plan opérationnel au niveau d'un quartier) et le « Flächennutzungsplan » (intermédiaire entre notre SCOT et notre PLU).

En Italie, les réponses réglementaires sont apportées par les régions. Ainsi, la Lombardie a introduit une possibilité de surdensité de 15% pour les bâtiments atteignant certains standards de performances énergétiques. Mais en Italie, il existe une forte crainte que des normes renchérissant les coûts de construction ne se traduisent par une nouvelle diminution du nombre de logements construits chaque année qui est déjà peu élevé en temps normal (de l'ordre de 300 000).

En Allemagne et en Italie (mais c'est aussi le cas de l'Espagne, étudié en 2002) les régions historiques ont un poids beaucoup plus fort que dans les anciennes nations centralisées que sont l'Angleterre et la France. Elles ont aussi une certaine autonomie législative et réglementaire. Elles apparaissent comme des lieux d'innovation et d'adaptation des normes au contexte géographique local.

Dans l'étude de 2002, nous avons signalé la tendance du gouvernement travailliste en Angleterre à opérer une décentralisation dans les régions, notamment pour l'environnement et les transports. Depuis, un certain nombre de lois sont venues préciser le cadre des documents de planification spatiale aux différents échelons.

Ainsi les régions européennes apparaissent comme des lieux d'innovation et d'initiative en matière d'aménagement durable, contrastant avec la discrétion des régions françaises dans ce domaine.

TABLEAU COMPARATIF DES STRUCTURES D'AMENAGEMENT

	ANGLETERRE		ALLEMAGNE		ITALIE		FRANCE		
	Urban development corporation	Urban regeneration company	KE (Bade-Wurtemberg)	Stadtbau (Offenburg)	Finpiemonte (Piémont)	STU	EPA	SPLA	SEM
Initiative	Etat	Etat, collectivité	Land	Commune	Commune et région	Collectivités, incitations Etat	Etat	Départements, communes, EPCI	Départements, communes, EPCI
Capital		Symbolique	(9 900 000 €)	(312 000 €)	(33 500 000 €)	Oui	Oui	Oui	Oui
Actionnaires	Public	Collectivité, agences gouv., privés	Land, (associations des villes, des Kreis, Caisse d'Epargne)	Ville, (Wohnbau 49%, lui-même détenu par la ville)	Finpiemonte, province, unions professionnelles	Public, privé sur appel d'offres	Public (Etat)	Public	Public, privé
Objectifs	Régénération urbaine	Régénération urbaine	Aménagement, construction, gestion, financement	Aménagement centre et périphérie	Aménagement de zones d'activités en périphérie	Régénération urbaine, extension	Villes nouvelles, grandes opérations	Aménagement centre et périphérie	Aménagement centre et périphérie
Durée	Limitée	Limitée	Non limitée	Non limitée	5 à 30 ans	Limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Aire d'intervention	Le périmètre de régénération	Quartier à régénérer	Bade-W. et aussi autres Länder	Commune	Le projet de zone d'activité	Le périmètre de régénération	Limitée statutairement	Collectivités actionnaires	Non limitée
Prérogatives puissance publique	Expropriation, « planning »	Non	Non	Non	Non	Délégation : expropriation	Expropriation, préemption	Délégation : expropriation, préemption	Délégation : expropriation, préemption
Portage foncier LT	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Maîtrise d'ouvrage	M.O. directe	M.O. déléguée et assistance à M.O.	M.O. déléguée pour les communes	M.O. directe pour commune, déléguée pour propriétaires	M.O. directe	M.O. directe	M.O. directe	M.O. directe	M.O. directe
Mise en concurrence	Non	Non	Oui	Oui en M.O. déléguée	Non	Non	Non	Non	Oui

Les mentions entre parenthèses sont spécifiques des exemples étudiés en 2002.

LE CAS DE L'ANGLETERRE

Document établi en coopération avec Sebastian Loew

Impacts de l'obligation de mise en concurrence des aménageurs

Les directives européennes en matière de concurrence n'ont pas eu un impact important sur les acteurs de l'aménagement en Angleterre du fait du partage traditionnel du travail entre collectivités et opérateurs privés et de la quasi absence d'aménageurs publics opérant sur le champ concurrentiel. La principale répercussion signalée porte sur la pratique du « gap funding ».

Impacts sur les acteurs de l'aménagement

Le système britannique est caractérisé par la présence de groupes privés importants qui sont à la fois aménageurs, promoteurs et investisseurs et qui raisonnent à long terme car ils sont appuyés, notamment, sur des fonds de pension. Ces groupes (une vingtaine environ) sont capables de faire des réserves foncières à long terme à grande échelle (par exemple, en vue de programmes de 3000 à 4000 logements) et de les valoriser à travers les cycles immobiliers.

Les collectivités, lorsqu'elles interviennent de manière « proactive », se limitent à un pré (ou proto) aménagement sur des terrains qu'elles ont acquis puis les donnent à bail à long terme à des développeurs privés mis en concurrence qui feront ensuite l'aménagement et la vente de charges foncières à eux-mêmes ou à d'autres promoteurs. Sinon, les collectivités se contentent d'être « reactive » et d'encadrer les développeurs par les documents d'urbanisme (non opposables juridiquement) et la négociation.

Dans ce système, les rôles sont donc bien délimités entre privé et public et le secteur privé a toujours été mis en concurrence.

Mais le secteur privé ne s'intéressant pas à la régénération urbaine, non rentable, les gouvernements ont été amenés à créer des sociétés à capital public pour la mettre en œuvre. Ces sociétés ne sont pas mises en concurrence. Elles sont en fait « in house ».

Une première génération avait été mise en place de manière centralisée par le gouvernement Thatcher : les Urban Development Corporations avec des prérogatives de puissance publique, y compris un « planning power ». Le modèle pour ces structures était les établissements publics créés en 1946 pour les Ville Nouvelles (New Towns Development Corporations). Entre 1981 et 1993, 14 UDC dédiées chacune à une seule opération ont été créées pour un temps limité. Elles ont traité 2 713 hectares en tant qu'aménageurs publics.

Par la suite, le gouvernement travailliste a créé des structures plus légères : les Urban Régénération Companies qui n'interviennent qu'en animation et en assistance à maîtrise d'ouvrage. L'URC New East Manchester limited (NEM) étudiée pour le Club Ville Aménagement en 2002 est l'une des trois URC pilotes créées à la suite du rapport Rogers de 1999. Elle a trois actionnaires principaux : *City Council*, *English Partnerships* et l'agence régionale de développement, *North West Development Agency (NWDA)*, tout trois du secteur public. Chacun de ces partenaires peut être maître d'ouvrage de projets et exerce les prérogatives de puissance publique, ce que ne peut faire NEM.

Depuis 2002, 18 URC ont été créées en Angleterre, plus 6 City Development Companies ou Economic Development Companies (CDC ou EDC) dont le rôle va au delà de la régénération urbaine et comprend le développement économique. Les CDC et EDC ont été créées par les collectivités locales elles-mêmes. Cependant deux des premières URC, celles de Sheffield et Liverpool, sont devenues des CDC.

Les partenaires des URC (ceux qui apportent les fonds) sont toujours issus du secteur public. Cependant, le comité de direction comporte une majorité de membres venant du secteur privé et des communautés. Peut-être faut-il voir dans cette association du secteur privé le souci de vérifier la bonne gestion de ces entreprises publiques et leur adéquation au marché local⁴. C'est toujours l'optique anglaise de remettre les quartiers dans le marché et d'éviter une bureaucratisation des acteurs publics. Pour les acteurs économiques privés ainsi associés, l'intérêt est sans doute de pouvoir influencer les décisions et d'avoir accès à une information qui pourra leur être utile.

Entre temps, la formule des urban development corporations (UDC) de l'époque Thatcher est revenue au goût du jour, sans doute parce qu'elle permet une intervention plus complète et la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement. Leurs structures sont davantage basées sur la collaboration avec les collectivités existantes et leurs compétences et objectifs sont plus limités que ceux des UDC de première génération.

Trois urban development corporations ont été créés récemment sur ce nouveau modèle :

- à Thurrock près de l'estuaire de la Tamise (Thurrock Thames Gateway Development Corporation TTGDC),
- dans l'est de Londres (London Thames Gateway Development Corporation, LTGDC),
- et dans l'ouest du Northamptonshire.

Les deux premières font partie du grand projet régional de la Thames Gateway. En Janvier 2010, le gouvernement a annoncé que la TTGDC sera incorporée dans la Housing and Community Agency (HACA, nouveau nom d'English Partnerships⁵) et n'existera plus indépendamment. La LTGDC, de son côté, continuera jusqu'au lendemain des Jeux Olympiques qui sont en partie sur son territoire ; son avenir sera revu à ce moment.

⁴ Un examen par Sebastian Loew des CV des membres des conseils d'administration révèle que souvent les carrières alternent entre le secteur public et le secteur privé.

⁵ Voir ci-après dans la section consacrée aux évolutions du cadre institutionnel.

Bien que limité, ce retour des UDC manifeste clairement le besoin d'aménageurs publics quand les circonstances l'exigent.

Impacts sur le « gap funding »

Le gouvernement britannique avait mis en place le *Partnership Investment Programme*, géré par *English Partnerships*, pour subventionner les entreprises privées et les développeurs acceptant d'investir dans les zones en déclin. Le calcul des subventions était fait en fonction de l'écart entre prix de revient et prix sur le marché des surfaces construites, réhabilitées ou aménagées (d'où le nom de *gap funding* : financement de l'écart). Des clauses de retour à meilleure fortune (*claw back*) étaient prévues.

En 1998, la Commission Européenne a interdit ce programme au motif qu'il favorisait les sociétés britanniques au détriment de leurs concurrentes européennes. La Commission a accepté qu'un nouveau programme de *gap funding*, le *Brownfield Investment Grant*, soit mis en place jusqu'en 2006 mais avec des conditions restrictives. Le *gap funding* autorisé par la Commission Européenne peut s'appliquer aux logements dans des zones de régénération urbaine, en particulier pour encourager l'accession à la propriété et l'intervention des promoteurs privés là où le marché n'est pas porteur⁶. *English Partnerships* a utilisé cet instrument de façon stratégique et dans des cas limités. Entre temps, la Commission Européenne a prolongé l'autorisation d'utiliser cet instrument jusqu'en 2013 ; le gouvernement anglais avait argumenté que les délais d'aboutissement des projets de régénération étant longs, le temps qui leur avait été donné était trop court.

Notons qu'il est fréquent que des terrains dépollués et pré aménagés (par la collectivité locale, l'agence régionale de développement RDA, ou HACA⁷) soient cédés à des développeurs privés, mis en concurrence, à un prix inférieur au prix de revient car le marché local n'est pas encore porteur. Le contrat de vente comporte alors souvent une clause de retour à meilleure fortune (cas de Woolwich Arsenal dans le borough londonien de Greenwich, ou de Rochester Riverside dans le Medway).

Le développement durable

Les normes applicables aux bâtiments, logements et activités, sont édictées par le gouvernement central et tendent comme chez nous vers le niveau « carbon neutral ».

En revanche, pour l'urbanisme, les éléments de développement durable sont négociés par les collectivités avec les opérateurs dans le cadre de la « Section 106 ». Cet article de loi permet aux collectivités locales de négocier avec leurs partenaires des « *planning agreements* », contrats qui portent sur différents aspects

⁶ C'est aussi le but de notre TVA à 5,5% dans les ZUS et à leur voisinage.

⁷ Nouveau nom d'*English Partnerships* (voir ci-après).

tels que la part de logements sociaux ou les contributions aux équipements ou encore d'autres contenus plus qualitatifs. Ces « planning agreements » peuvent concerner de simples opérations de construction (à la différence de nos traités de concession de ZAC). Et leur contenu est beaucoup plus large que nos PUP.

En cas de désaccord entre collectivité et opérateur, un arbitrage est rendu par le Ministère de l'Environnement (qui joue en quelque sorte le rôle de nos tribunaux administratifs). Ces dernières années, le Ministère a eu tendance à confirmer les demandes des collectivités en matière d'environnement et celles-ci ont alors fait jurisprudence. Ainsi, par exemple, le Borough de Merton a créé un précédent en imposant une réduction de l'émission de carbone pour tout aménagement de plus de 10 logements ou 1000 m² de surface commerciale, par production de l'énergie renouvelable sur le site même. Cette disposition a été reprise dans le Code for Sustainable Homes qui est maintenant appliqué dans tout le pays.

Le retournement conjoncturel de l'immobilier

Les grands groupes privés, appuyés sur des fonds de pension, dont il a été question plus haut s'adaptent aux cycles conjoncturels en mettant en location les immeubles, bureaux ou logements, lorsqu'ils arrivent sur le marché en bas de cycle, en attendant de les revendre quelques années plus tard en haut de cycle.

Les collectivités ayant effectué un pré aménagement et ayant donné ensuite à bail les terrains à un développeurs pouvaient faire assumer par celui-ci le retournement conjoncturel. En effet, une clause du bail prévoyait qu'au-delà d'un certain délai donné pour la réalisation, le bail devenait caduc sans indemnisation (le preneur ayant en général payé une bonne partie des loyers sous forme capitalisée). Des développeurs se sont donc retrouvés en faillite lors du retournement des années 1990 sans que les collectivités ne viennent à leur secours. En Angleterre, c'était traditionnellement le secteur privé qui absorbait les déficits d'aménagement et les purges nécessaires avant de faire repartir l'économie immobilière.

Cependant, il semble qu'avec la crise de 2008, les collectivités aient été plus accommodantes. De nombreux développeurs et leurs associations ont argumenté qu'ils ne pouvaient plus, dans de nombreux cas, faire face aux obligations de contributions aux équipements et de mixité sociale. En conséquence, les délais des engagements créés par les « Section 106 agreements » ont été prolongés et dans certains cas les obligations réduites.

Cette attitude accommodante vis-à-vis des développeurs (parallèle à celle qui a été adoptée à l'égard des banques) s'est retrouvée également à l'échelle du gouvernement central. Une loi de 2008 a introduit la « Community Infrastructure Levy » (CIL), permettant aux collectivités locales de prélever sur les développeurs un impôt pour financer les infrastructures. Les CIL ne remplaceront pas forcément les « planning obligations », et les collectivités locales pourront choisir de ne pas utiliser ce nouvel instrument. Cependant en raison de la crise, le gouvernement a remis à plus tard la date de mise en œuvre de la CIL.

Autres évolutions du cadre institutionnel

Depuis le 1er décembre 2008, English Partnerships a été remplacé par la Housing and Community Agency qui en a repris les compétences et les actifs, plus les fonctions de la Housing Corporation (qui finançait les logements sociaux et contrôlait les Housing Associations) et certaines fonctions spécifiques du ministère des Communities and Local Government et de l'Academy for Sustainable Communities. C'est donc un étoffement de cette agence de développement, la plus importante en Europe.

Dans l'étude de 2002, nous avons signalé la tendance du gouvernement travailliste à opérer une déconcentration dans les régions, notamment pour l'environnement et les transports. Depuis, un certain nombre de lois sont venues préciser le cadre des documents de planification spatiale aux différents échelons.

Le Planning and Compulsory Purchase Act de 2004 a remplacé les Régional Planning Guidances (RPG) par les Regional Planning Strategies (RSS) qui incluent les Regional Transport Strategies (RTS) et sont la base de la planification régionale pour une période de quinze à vingt ans.

Notons que le parti conservateur a annoncé il y a quelques temps que les agences régionales de développement (RDA) seraient abolies s'il revient au pouvoir. Il reste à voir s'il pourra effectivement le faire et en combien de temps.

Au niveau des comtés (counties, au nombre de 34 en Angleterre), le Planning and Compulsory Purchase Act de 2004 remplace les Structure Plans par les Regional Planning Strategies (RSS). Cependant, les Structure Plans restent en vigueur jusqu'à l'approbation de la RSS correspondante.

Enfin, pour les districts ou cities (autorité locale d'aménagement urbain, 238 en Angleterre auxquels il faut ajouter 36 districts métropolitains et 32 quartiers de Londres), le Planning and Compulsory Purchase Act de 2004 remplace les Structure Plans et les Local Plans par les Local Development Documents (LDD) ; dans ceux-ci le Local Development Framework et le Community Strategy sont les éléments principaux. La dimension du développement semble donc être accentuée à côté de celle d'aménagement spatial.

En fait, la loi de 2004 avait aussi comme objectif d'améliorer la prise en compte de la dimension spatiale et de la forme urbaine. Parmi les éléments qui sont maintenant exigés lors du dépôt de demande de permis de construire, un « Design and Access Statement » doit expliquer comment le projet impacte la forme urbaine et aussi l'accessibilité pour tous.

Mais l'objectif principal de la loi était d'accélérer les processus d'aménagement et de construction, autant pour la préparation des documents d'urbanisme que pour l'instruction des demandes. C'est pourquoi le document préparé par les collectivités locales est maintenant un « Framework », c'est-à-dire, un dossier réceptacle dans lequel sont insérés des documents plus légers, et en partie facultatifs. Mais comme la loi a aussi introduit de nouvelles exigences de concertation pendant la préparation des plans, les délais n'ont pas réellement été raccourcis. Ils auraient plutôt été

rallongés. L'objectif d'améliorer la participation du public est en contradiction avec celui d'alléger et de raccourcir les procédures.

L'évolution de North Manchester Business Park

En 2002, l'opération du North Manchester Business Park, maintenant renommée Central park, avait été étudiée pour le Club Ville Aménagement. Elle s'insère dans un projet plus général de régénération de la partie est de Manchester, conduite par une Urban Regeneration Company dénommée New East Manchester Limited (NEM).

A l'époque, nous avons signalé une certaine difficulté à mobiliser des partenaires privés et des représentants des communautés pour NEM. Une partie des sièges du conseil d'administration qui leur était réservés n'étaient pas pourvus. Le premier président du conseil d'administration de NEM était un représentant d'*English Partnerships*, organisme public. Cette situation semble avoir évolué dans le sens souhaité : le président actuel et le précédent viennent du secteur privé. Outre les trois partenaires principaux qui subviennent à ses besoins en fonctionnement, le conseil d'administration comporte des représentants du secteur privé et des communautés. Ces derniers sont élus par leur communauté.

Le développeur privé choisi après consultation en 2002 disposait d'un délai de 12 ans pour assurer la réalisation des trois tranches du Business Park. Actuellement et suite à la crise, le développeur essaie de faire remettre l'échéance (2014) à plus tard. Les constructions sur le terrain sont en effet en retard par rapport au programme initial même si l'activité semble reprendre.

Les réalisations, aménagement des terrains et construction des bâtiments, dépendent des preneurs. Le premier, celui qui devait être la locomotive, était le groupe ICL (détenu par le japonais Fujitsu) qui devait créer 1400 emplois sur le site. En fait, ICL emploie actuellement environ 900 personnes mais a dernièrement quitté un des trois bâtiments occupés.

Les autres projets à venir dans le cadre du Development Agreement sont :

- « One Central Park » : un centre de formation et d'innovation, basé sur un partenariat des trois Universités de l'agglomération de Manchester ;
- Le QG de la police de Manchester actuellement en construction : 14.800 m² de surface accueilleront environ 1400 employés ;
- Un second bâtiment pour la police de Manchester sera bientôt en chantier : 11100 m² pour 600 à 800 employés ;
- Madison Place, un ensemble de cinq bâtiments (4000 m² au total) en partie occupés par des bureaux de la National Health Service, et le reste actuellement sur le marché.

Le secteur public est donc aujourd'hui le principal preneur de surfaces à louer dans Central Park et il supplée ainsi à l'atonie de la demande privée.

Sur l'ensemble de East Manchester, l'URC NEM a poursuivi son travail de régénération physique, économique et sociale. Des programmes d'éducation et de santé impulsés par NEM et ayant atteint leur but ont maintenant été repris par les services normaux (« mainstream services »).

Dans une plaquette datée d'août 2008, NEM énumère les résultats obtenus pendant les huit premières années de son existence :

- Progrès significatifs dans la perception de l'image du quartier par le public
- Diminution de la petite criminalité
- Amélioration de sept parcs publics et création de 17 jardins de voisinage
- Achèvement de Sportcity (complexe sportif)
- Transfert et amélioration de 3,000 logements à Eastlands Homes
- 4,000 logements construits et d'autres en préparation
- 4,500 logements réhabilités
- Deux nouveaux centres de santé et sept centres de la petite enfance
- Plus de 80 millions de livres investies dans trois écoles secondaires, et plans en cours pour The East Manchester Academy
- L'écart des performances éducatives des écoles d'East Manchester avec le niveau national s'est réduit
- 3,400 emplois créés ou sauvés
- 1.8 million de m² de surface de plancher d'activités tertiaires créés
- Lauréat du Regeneration and Renewal's 'Regeneration Agency of the Year 2007'

Objectifs à poursuivre:

- 15,000 nouveaux logements seront construits d'ici 2018 et 24,000 d'ici 2025
- 7,000 logements supplémentaires réhabilités d'ici 2013
- 700,000 m² supplémentaires de bureaux d'ici 2018
- 4,000 accompagnés dans leur emploi d'ici 2013 et 3,500 autres jusqu'à 2018
- Améliorations significatives de la qualité environnementale à poursuivre, notamment par la plantation de 50 000 arbres d'ici 2018.

LE CAS DE L'ITALIE

Texte établi à partir du document élaboré par Isabella Lami

Les Sociétés de Transformation Urbaine (STU)

Dans l'étude de 2002, nous avons signalé la possibilité de création par les collectivités locales de *Società di trasformazione urbana (STU)*, sociétés d'économie mixte pour mener à bien le renouvellement urbain. Cette possibilité de création des *STU* était trop récente pour pouvoir examiner des expériences concrètes. L'Etat subventionnait des études de faisabilité et une centaine de communes s'étaient portées candidates pour de telles études.

Aujourd'hui, nous disposons de plus de recul et d'études faisant le point sur la mise en œuvre de cette formule.

Les *STU* ont été explicitement introduites par la loi 127 de 1997, mais selon certaines interprétations, il était déjà possible d'en créer en s'appuyant sur les lois 142 de 1990 et 498 de 1992.

Un bilan effectué fin 2007 (Stanghellini, 2008), dix ans après leur institution, dénombre 40 sociétés dont seulement 17% s'étaient constituées avant 2002. Durant la période 2002 – 2007, en moyenne au moins quatre nouvelles sociétés ont été enregistrées chaque année, avec un pic de huit *STU* en 2005.

Les données actuelles montrent que le nombre de *STU* est passé à 60 (voir tableau en fin de document). Cette liste concerne les sociétés qui dans leur acte constitutif rappellent clairement l'article de la loi sur les *STU* (120 D. Lgs. n. 267/2000). Cependant, environ autant d'autres sociétés ont dans les faits un objet social tout à fait assimilable à celui des *STU*.

Du point de vue de l'objet, les *STU* existantes peuvent être classées en deux catégories :

- Le renouvellement urbain sur des secteurs d'activités industrielles obsolètes (par exemple, « Bagnolifutura » à Naples, « Pasubio » à Parme, « Makò » à Cordenons – Poredenone) ou sur des zones résidentielles dégradées (comme « Nuova Via Trento » à Macerata et « CambiaMo » à Modena). A cette catégorie, peuvent être rattachées les *STU* de requalification de zones affectées par la présence de grandes infrastructures, notamment ferroviaires, comme « Area Stazione » à Parme, « Porta Sud » à Bergame et « Novara Futura » à Novara.
- L'extension (nouvelle urbanisation) sur des espaces agricoles pour la création de zones industrielles (par exemple, presque toutes les sociétés constituées

en Vénétie ; ou encore « Pieve 6 » à Cesena, « Agro Invest » dans la province de Salerno).

Capacités financières des STU

Seulement un tiers des sociétés recensées par l'étude pré citée ont un capital social supérieur ou égal au million d'euros. Environ la moitié des sociétés ont un capital inférieur à 500.000 euros et parmi celles-ci une bonne partie (sensiblement le quart de l'effectif total) n'ont que le minimum prévu par les textes, soit 120.000 euros. Cette situation soulève des doutes importants sur les capacités opérationnelles réelles de ces sociétés. En effet les STU dans leurs premières années de vie doivent affronter une série de coûts – d'études de projets, de consultations juridiques, etc. – alors qu'elles ne percevront des produits que de manière différée. Les conséquences sont, d'un côté, la nécessité de contenir le plus possible les dépenses initiales et, de l'autre, le risque pour les autorités locales d'avoir à intervenir financièrement pour combler les pertes et reconstituer le capital social (ce qui est arrivé, par exemple, dans le cas de « Città dei Giovani e dell'innovazione » à Baronissi).

Les actionnaires privés des STU

Les STU associent des partenaires privés qui peuvent être des propriétaires présents sur la zone ou des entreprises liées au BTP, à l'immobilier ou au crédit.

Lorsqu'il s'agit de propriétaires privés, ils sont en fait cooptés et non mis en concurrence (exemple de la société Pasubio à Parme). La société commence par intégrer les plus grands propriétaires à sa création (comme par exemple à Livourne, à Parme avec la société Pasubio, à Bergame et à Pianoro). Les petits propriétaires feront l'objet d'une intégration ultérieure.

Les participations des sociétés liées au BTP ou au crédit font l'objet d'adjudications dans le respect du code des marchés publics (exemples de « Centro Servizi Merci » à Faenza, de « Nuova Via Trento » à Macérée, de « Pianoro Centro » à Bologne et de « Città dei Giovani » à Baronissi).

L'analyse de la répartition du capital des sociétés fait apparaître une prédominance absolue du capital public par rapport au capital privé (Stanghellini, 2008). Un quart seulement des sociétés analysées est à dominante de capital privé. Le cas le plus fréquent est celui où prévaut le capital apporté par l'Administration Communale promotrice, conjointement avec les apports d'autres entités publiques.

Presque la moitié des sociétés analysées fin 2007 étaient dotées de capital provenant exclusivement de partenaires publics. En d'autres termes, une part consistante des Sociétés de Transformation Urbaine ne sont pas en réalité des

sociétés mixtes public privé. Dans quelques cas, il s'agit d'une situation transitoire, le temps de lancer l'activité et de créer les conditions d'entrée d'associés dotés de capacités entrepreneuriales et financières. Dans d'autres cas, cette situation perdure, l'ouverture au capital privé, bien que prévue explicitement au moment de la constitution, étant reporté à une date indéterminée.

Les opérateurs privés que nous avons rencontrés en 2002 estimaient, d'une part, que la rentabilité des capitaux investis serait insuffisante par rapport à d'autres placements et, d'autre part, que les règles de concurrence les empêcheraient de soumissionner pour vendre leurs services aux STU s'ils en étaient des associés.

Il semble que la tendance soit d'aller vers des sociétés n'ayant au départ qu'un seul actionnaire, la commune, et qui pourraient, après avoir défini le projet d'aménagement et de restructuration urbaine pendant qu'elles sont encore « in house », ouvrir leur capital à des privés. C'est du moins ce qui ressort de l'interview de l'avocat Renato Perticararari, Président de « l'Association des Sociétés de Transformation Urbaine pour la Requalification de villes » (ASTUR). Ce modus operandi est en cours d'application ou accompli à Ferrara, Cesenatico, Cesena, Jesi. Il est envisagé à Rovereto, Latine et ailleurs.

La concurrence

Les STU étant créées pour des missions spécifiques qui n'intéressent pas le privé, elles ne sont pas mises en concurrence. En revanche, elles sont tenues d'appliquer le code des marchés publics et de toujours mettre en concurrence, avec formalités de publicité, les prestataires et les entreprises auxquels elles font appel.

L'Italie a intégré les directives Services et Travaux dans son « Code des contrats publics relatifs aux travaux, services et fournitures » (connu sous le nom de « Code des adjudications »), approuvé par décret législatif n° 163 du 12 avril 2006. Mais ce code ne contient pas, semble-t-il, de dispositions particulières concernant la désignations des aménageurs.

La crise du secteur immobilier

Dans l'étude de 2002, nous avons souligné que la distinction entre aménageur et promoteur n'est pas faite en Italie (tout comme en Angleterre). Les aménageurs sont privés et aménagent essentiellement pour eux-mêmes. Qui plus est, ces opérateurs sont principalement des entreprises de BTP qui se sont diversifiées en aval, notamment pour sécuriser leur plan de charge. Aménagement, promotion et BTP sont donc intimement liés et ont subi conjointement les effets de la crise de 2008 – 2009.

Selon les données de l'enquête conjoncturelle de l'ANCE (Association Nationale Constructeur Edificateurs), le secteur aurait perdu 250 000 emplois en 2008 et 2009. Beaucoup d'entreprises ont du renoncer au lancement de nouvelles opérations d'aménagement et de construction, notamment en raison des restrictions de crédits d'accompagnement par les banques et des exigences de celles-ci en matière de pré commercialisation. La part des capitaux propres a du être accrue dans les financements au détriment de celle des emprunts, réduisant l'effet de levier correspondant.

La commande publique de travaux jouait traditionnellement en Italie un rôle contracyclique. Mais il n'en a pas été ainsi dans les années 2000. Au contraire, la part des commandes publiques, qui était de l'ordre de 22% du chiffre d'affaires du BTP au début de la décennie, est descendue à 18,5% en 2008 et 2009, toujours selon cette étude de l'ANCE. En 2009, le fléchissement de la commande publique a été plus important encore que celui du montant global d'activité du BTP.

Toujours selon l'enquête de l'ANCE, les entreprises italiennes de BTP, et surtout les plus grosses, ont réagi en développant davantage leurs activités vers les marchés étrangers, d'infrastructures telles que chemins de fer, ouvrages d'art, installations hydroélectriques et industrielles, métros, etc., mais pas nécessairement de grandes dimensions.

Cependant, la crise ne s'est pas traduite par un effondrement des prix immobiliers. Le président de l'association des constructeurs (Assoedilizia) a indiqué en octobre 2009 qu'entre juillet 2008 et juin 2009 la baisse des volumes commercialisés avait été de 15% mais que les prix n'avaient chuté que de 8%. Cependant, les stocks semblent très importants : 250 000 logements terminés ou en cours seraient à la vente à la suite d'anticipations trop optimistes, notamment sur la capacité des classes moyennes et moyennes inférieures à faire face à de telles acquisitions.

Les crises immobilières ont fait évoluer les modes de fonctionnement des entreprises du secteur. Traditionnellement, les entreprises de BTP et de promotion et

d'aménagement sont des petites structures familiales centrées sur un patron personne physique. Ces entreprises se sont fortement développées avec la Reconstruction et l'expansion urbaine d'après-guerre. Les plus dynamiques sont devenues des sociétés par action. Mais globalement, la taille des entreprises est restée limitée. Ces petites entreprises nombreuses ont chacune relativement peu de moyens financiers et ont tendance à limiter également leur volume d'intervention, une opération à la fois, ne serait-ce que parce qu'elles sont peu accompagnées par les banques.

Ces petites sociétés maîtrisent la promotion de logements. En revanche, elles ont pu constater que des opérations plus complexes, mixant activités et logements par exemple, étaient plus risquées et nécessitaient une expertise plus poussée. Des professions d'assistance à maîtrise d'ouvrage se sont ainsi développées pour fournir à ces petites entreprises l'ingénierie économique et financière qu'elles n'ont pas en interne. Ces métiers d'AMO sont centrés sur l'estimation immobilière et les études de marché ainsi que sur les montages financiers. Ils accompagnent les entreprises dans l'analyse de la rentabilité prévisionnelle des opérations, dans les montages financiers et dans la négociation avec les collectivités et les autres intervenants, mais sans s'engager eux-mêmes au niveau du risque, semble-t-il.

Le développement durable

L'objectif commun aux pays de l'Union Européenne d'un accroissement de 20% du rendement énergétique de l'ensemble des bâtiments en 2020 semble difficile à atteindre en Italie. En effet, c'est essentiellement par de meilleures performances des constructions neuves que l'atteinte de cet objectif est envisagée. Or la construction neuve représente à peine 300 000 logements par an, soit moins de 2% du parc existant. La consommation moyenne des logements existants en Italie est estimée à 160 KWh/m²/an.

Le surcoût en travaux lié à la performance énergétique des nouveaux bâtiments est actuellement de l'ordre de 10%. Ce surcoût ne peut pas, dans la conjoncture actuelle, être répercuté sur les acquéreurs. Ces derniers n'ont plus la capacité financière de l'absorber. Le risque est donc de voir la production fortement diminuer si les contraintes de performances énergétiques sont imposées de manière rigide.

La région de Lombardie a introduit une possibilité de sur densité de 15% pour les bâtiments atteignant certains standards de performances énergétiques. A prix fonciers constants, c'est une manière de retrouver un équilibre économique des opérations.

Une autre direction est d'inciter financièrement la production d'électricité photovoltaïque sur les bâtiments.

Certains observateurs se demandent s'il est convenable que le coût d'une politique de réduction des émissions de CO₂ (donc un bénéfice collectif) soit supporté principalement par les jeunes ménages acquéreur de logements neufs.

Autres évolutions du cadre institutionnel

Dans les 30 dernières années, la discipline de l'urbanisme en Italie a évolué progressivement, sur les plans théorique et pratique, au point qu'elle est actuellement identifiée sous l'appellation de « gouvernement du territoire ».

Les moteurs de cette transformation sont principalement au nombre de trois (Filpa, Talia, 2009) :

1. *La décentralisation administrative*, commencée à partir des années 1970, qui a progressivement accru le nombre d'acteurs agissant sur le territoire ;
2. *L'émergence et l'extension des thématiques du développement durable*, qui ont obligé l'urbanisme à dépasser les approches fonctionnelles pour assumer une nouvelle logique de sauvegarde des ressources naturelles ;
3. L'identification croissante *des interactions entre les activités affectant le territoire*, avec pour conséquence la recherche d'une action administrative de moins en moins sectorielle.

Ainsi, la presque totalité des lois d'urbanisme régionales sont désignées « normes pour le gouvernement du territoire ». Il faut cependant souligner qu'il existe des différences significatives d'une région à l'autre.

Cette évolution est remarquable si l'on considère que la loi fondatrice de l'urbanisme remonte à 1942, dernière phase du régime fasciste. De cette origine, elle avait hérité une structure de l'aménagement fermée, centralisée et peu flexible, avec un accent mis sur le dessin rationnel et linéaire (Mazzeo, 2009). Elle a été constamment amendée depuis mais le principal facteur institutionnel d'évolution est apparu en 1977 avec la décentralisation de l'urbanisme aux régions, celles-ci étant dotées d'un pouvoir de légiférer dans ce domaine, tout en restant dans le cadre de la législation nationale. Cependant, il n'y a pas eu, contrairement à ce qui était attendu, de nouvelle loi cadre nationale. Cette situation a permis des expériences innovantes par les régions.

Ces innovations ont été inspirées, notamment, par la nécessité de surmonter l'extrême rigidité du plan d'urbanisme traditionnel, le « Piano Regolatore Generale » (PRG). Celui-ci tend désormais à être dissocié en deux éléments autonomes :

- le *plan structurel*, qui établit les orientations générales pour guider les politiques d'urbanisme à moyen et long terme ;

- le *plan opérationnel*, qui établit le droit des sols pour la phase de réalisation portée par les opérateurs.

Cette distinction des deux éléments est censée donner plus de flexibilité et de transparence aux processus de décision suivis par les collectivités territoriales.

Il faut souligner que, si ces concepts généraux ont été bien acceptés, leur déclinaison dans chaque région a donné des résultats diversifiés, qui reflètent différentes conceptions de l'aménagement du territoire en débat actuellement (Mazzeo, 2009):

1. Tendre vers un fort contrôle des divers types d'aménagement ou tendre vers une application ferme du « principe de subsidiarité » ?
2. Privilégier l'action publique d'orientation ou tendre vers une expansion de l'initiative privée ?
3. Privilégier une vision très hiérarchique de l'aménagement ou appliquer les principes de la coopération ?

Tableau 1. Etat des STU à février 2010

Provence	STU	Commune
Pordenone	Makò	Cordenons
Udine	Tarvisio 2000	Tarvisio
Padova	Zitac	Cittadella
Padova	Obiettivo Sviluppo	Piazzola sul Brenta
Padova	Parco Produttivo del Fiumicello	Montagnana
Padova	Urbania	S. Pietro Viminario
Padova	Vigonza Sviluppo	Vigonza
Treviso	Molius	Mogliano
Belluno	Farra Nuova	Farra d'Alpago
Milano	La Stazione	Melzo
Bergamo	Porta Sud	Bergamo
Brescia	Nuova Piazza	Villa Carcina
Varese	Taino Stu	Taino
Mantova	Viadana Sviluppo	Viadana
Novara	Novara Futura	Novara
La Spezia	Stu Deiva Marina Water Front	Deiva Marina
Parma	Pasubio	Parma
Parma	Area Stazione	Parma
Parma	Metro Parma	Parma
Parma	Authority	Parma
Modena	CambiaMo	Modena
Ferrara	Ferrara Immobiliare	Ferrara
Bologna	Pianoro Centro	Pianoro
Ravenna	Centro Servizi Merci	Faenza
Forlì-Cesena	Pieve 6	Cesena
Forlì-Cesena	Novello	Cesena
Forlì-Cesena	Stu Città del mare Cesenatico	Cesenatico

Livorno	Porta a Mare	Livorno
Pisa	Società per la trasformazione urbana	Peccioli
Massa	Progetto Carrara	Carrara
Arezzo	Castiglioni Innova	Castiglion Fiorentino
Macerata	Nuova Via Trento	Macerata
Pesaro	Castelnuovo	Auditore
Ancona	Campo Boario	Jesi
Perugia	Foligno Nuova	Foligno
Roma	Valmontone Stazioni	Valmontone
Roma	Sloi	Colleferro
Frosinone	Aulo Quintilio	Ferentino
Latina	Cisterna Futura	Cisterna di Latina
L'Aquila	Roccaraso	Roccaraso
Teramo	Truentum	Colonnella
Campobasso	Trasformazione Urbana Adriatica	Termoli
Isernia	Vello	Castel del Giudice
Napoli	Bagnolifutura	Napoli
Napoli	Stu Massalubrense	Massalubrense
Napoli	Stu Qualiano	Qualiano
Salerno	Città dei giovani e dell'innovazione	Baronissi
Salerno	Irnum	Baronissi
Salerno	Battipaglia Sviluppo	Battipaglia
Salerno	Agro Invest	Nocera Inferiore
Salerno	Turris Clara	Torchiaro
Salerno	Agropoli Stu	Agropoli
Salerno	Scafati Sviluppo	Scafati
Caserta	Capua Antica Innova	S. Maria Capua Vetere
Bari	Stu Centro Storico Bisceglie	Bisceglie
Crotone	Stu Stazione	Crotone
Messina	Il Tirone	Messina
Olbia-Tempio	Stu Golfo Aranci	Golfo Aranci
Pesaro	Castelnuovo Spa- www.castelnuovospa.com	Auditore

Source : Perticacari, Copiello, 2010

LE CAS DE L'ALLEMAGNE

Texte établi à partir du document élaboré par Hanjörg Drewello

Impacts de l'obligation de mise en concurrence des aménageurs

L'intégration des directives européennes dans la législation nationale

En principe, les directives européennes 2004/17/EG et 2004/18/EG devaient être intégrées dans la loi allemande dès le 1^{er} février 2006. Elles l'ont été au 1^{er} novembre 2006, avec les modifications du code des marchés publics VOB/A 2006, VOL/A 2006 ainsi que VOF 2006. Et cette intégration n'a été que partielle, portant principalement sur l'augmentation (marginale) des seuils concernant l'obligation de publier les appels d'offre, et les nouvelles procédures électroniques d'appel d'offre.

En fait, c'est le 24 avril 2009, que la législation des marchés publics a intégré complètement toutes les exigences européennes, y compris les aspects sociaux et écologiques pour l'attribution des marchés.

D'autre part, la loi allemande exige maintenant qu'un projet public faisant objet d'un appel d'offre soit divisé en lots si possible, et dans la mesure où la réussite du projet n'est pas mise en question (§ 97 (3) *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen GWB*, loi allemande contre les restrictions apportées à la concurrence). Ce règlement doit contribuer à la promotion des petites et moyennes entreprises.

Si un non respect des procédures de publication était constaté, la législation précédente obligeait les candidats à un appel d'offre public à en informer la Chambre du Droit des marchés publics (Vergabekammer qui contrôle que l'attribution des commandes publiques se réalise bien dans le cadre du droit afférent). Cette obligation d'engager une procédure de réclamation a été renforcée par le nouveau règlement.

Mais parallèlement, le gouvernement fédéral a décidé le 27 janvier 2009, dans le cadre de sa politique de stabilisation économique (Konjunkturpaket II), une simplification du code des marchés publics applicable à la construction pour les années 2009 et 2010. La durée de la procédure européenne de l'appel d'offre public est réduite de 87 à 30 jours. Des nouveaux seuils ont été institués. En dessous d'un million d'Euros, le projet peut être proposé à un nombre limité d'entreprises.

Et pour ces deux années 2009 et 2010, un projet qui ne dépasse pas 100.000 €, n'est plus obligé de faire jouer la concurrence. Le but est de ne pas retarder la mise en œuvre du projet.

Les structures publiques d'aménagement et la mise en concurrence

Lors de l'étude de 2002, nous avons rencontré deux structures types :

- la Kommunalentwicklung LEG Bade-Wurtemberg GmbH (KE en abrégé) créée par le land et intervenant en maîtrise d'ouvrage déléguée ou prestation de service;
- le Stadtbau d'Offenburg, société d'aménagement détenue à 51% par la ville et à 49% par le Wohnbau (organisme HLM lui-même détenu par la ville), intervenant en maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée (notamment, pour le compte de propriétaires regroupés en association).

Lors d'un voyage d'étude dans la Ruhr en 2009, nous avons pu rencontrer le responsable de la LEG du Land Rhénanie du Nord – Westphalie, équivalent de celle de Bade-Wurtemberg. Par ailleurs, pour l'actualisation⁸, Hansjörg Drewello a rencontré la Städtische Wohnbaugesellschaft de Kehl (voir ci-après).

Il ressort de ces différentes analyses que les sociétés régionale LEG sont en principe mises en concurrence et ne sont donc pas considérées comme « in house ». En contrepartie, elles ne prennent pas en charge les déficits d'opérations, qu'elles soient en maîtrise d'ouvrage directe ou en maîtrise d'ouvrage déléguée.

En revanche, les structures locales type Stadtbau ou Wohnbau, ne sont pas mises en concurrence, sans doute parce qu'elles sont considérées comme « in house ».

Les structures régionales de type LEG interviennent pour les communes qui n'ont pas (ou n'ont plus) de structure propre. Elles peuvent intervenir également en dehors de leur land de rattachement (ce que fait la KE Bade-Wurtemberg mais pas son homologue de Rhénanie du Nord – Westphalie).

Les structures locales, Stadtbau ou Wohnbau, ne semblent pas intervenir en dehors de leur commune de rattachement, en raison de leur statut « in house » mais aussi parce que les communes respectent l'autonomie politique de leurs consoeurs.

La mise en concurrence des opérateurs privés ou publics

Un débat juridique a eu lieu en Allemagne : l'aménagement urbain doit-il être considéré comme du service ou comme des travaux⁹ (de construction) ? Il n'a pas encore été tranché formellement mais en pratique il existe un consensus pour considérer les projets d'aménagement urbain comme des projets de construction. Ils bénéficient de ce fait du seuil européen applicable à la construction, largement plus élevé que celui applicable aux services.

L'intervention des aménageurs privés (ou publics quand ils sont mis en concurrence) se fait selon deux façons différentes :

- A) L'aménageur n'achète pas les terrains à aménager (« Grundbesitzloser Erschließungsträger »).

⁸ Le rendez-vous pris avec le Stadtbau d'Offenburg a été annulé au dernier moment par la ville, indice sans doute que la question de la mise en concurrence en aménagement est un sujet sensible en Allemagne actuellement. En remplacement, H. Drewello a pu obtenir un entretien avec l'office de construction et d'aménagement de la ville de Kehl, organisme comparable à celui d'Offenburg.

⁹ Le fait que ce débat ait eu lieu suggère qu'il n'existe pas de définition légale des opérations d'aménagement, contrairement à ce que nous avons en France dans le Code de l'urbanisme.

En Allemagne, les lotissements communaux à aménager sont de plus en plus petits du fait de la diminution de la population. Aujourd'hui, un lotissement moyen contient une trentaine de terrains. Le coût de viabilisation est le plus souvent inférieur à 1,5 millions d'Euros, et reste ainsi sous le seuil à partir duquel la publication de l'appel d'offre doit se faire au niveau européen.

Certains projets d'aménagement sont financés directement par les propriétaires des terrains qui créent pour cela une société civile (« Gesellschaft bürgerlichen Rechts »). Celle-ci est alors légalement le partenaire de l'aménageur et il n'y a pas de publication d'appel d'offre.

B) L'aménageur achète les terrains à équiper (« Grundbesitzender Erschließungsträger »).

En général, et bien qu'il y ait un flou juridique sur cette question, la valeur des terrains est exclue du calcul de la valeur totale du projet d'aménagement. En effet, l'intégration de la valeur des terrains ferait souvent passer le montant global du projet au dessus du seuil européen pour la publication des appels d'offres. En dessous de ce seuil, les projets d'aménagement sont publiés de façon limitée par les communes, conformément au §3 Abs. 3 Nr. 2a VOB (droit public en Allemagne). Cela permet aux communes de procéder à une consultation de quelques aménageurs (3 à 8). Cette procédure est contestée officieusement par les acteurs privés au motif qu'elle limite la concurrence et parce que les projets présentés par les quelques aménageurs consultés sont tellement différents qu'ils sont difficilement comparables.

De manière générale, le monde de l'aménagement en Allemagne ressent un climat d'insécurité juridique avec l'éventualité que chaque contrat d'aménagement urbain soit attaqué en justice. Pourtant, jusqu'à aujourd'hui aucun de ces contrats d'aménagement n'a été contesté juridiquement. Les aménageurs privés dépendant des communes et craignent de ne plus être invités à de futurs concours s'ils déclenchent des contentieux.

Le développement durable

Les normes environnementales concernant la construction neuve sont édictées par le Bund (gouvernement central), par exemple avec la « Energieeinsparverordnung », directive concernant l'économie d'énergie qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009. Elle règle notamment la consommation énergétique admissible ou les exigences concernant l'isolation thermique pour les nouvelles constructions. La directive précise également les nouvelles exigences pour des bâtiments existants en cas de vente. L'objectif principal est la réduction significative des émissions de gaz carbonique.

Il existe de nombreux programmes de subventions pour la construction et la réhabilitation durables et pour l'utilisation des énergies renouvelables, accessibles tant par les privés que par les administrations publiques.

En revanche, l'urbanisme durable reste le domaine des communes, le Bund n'ayant pas encore émis de normes à cet égard. Elles réglementent l'usage des terrains, l'accès des zones commerciales et du centre ville ou la mise en place de systèmes de transports publics. Les communes édictent les prescriptions dans leurs documents d'urbanisme : le « Bebauungsplan » (plan opérationnel au niveau d'un quartier) et le « Flächennutzungsplan » (intermédiaire entre notre SCOT et notre PLU).

Le retournement conjoncturel de l'immobilier

Les deux structures d'aménagement rencontrées pour cette actualisation signalent un impact important de la crise financière actuelle sur l'aménagement (alors même que l'Allemagne n'avait pas connu une flambée des prix de l'immobilier comparable à celle subie par les autres pays).

Le Wohnbau de Kehl n'a pas arrêté ses opérations d'aménagement en cours mais la vente des terrains à bâtir est plus difficile, entraînant un préfinancement plus long. En cause, les nouvelles exigences des banques. Le nombre de celles-ci prêtes à s'engager dans ce marché a considérablement diminué. Et les conditions de crédit se sont dégradées.

En revanche, l'activité locative du Wohnbau se porte plutôt bien du fait de la crise : de plus en plus de personnes cherchent des appartements bon marché. Pour la première fois depuis sept ans, la société a augmenté les prix de locations, modérément.

Pour la KE Bade-Wurtemberg, la crise économique actuelle a des conséquences dramatiques sur le champ d'intervention aménagement urbain de la société. En année « normale », il y avait environ 30 nouveaux projets. L'année dernière il n'y en a eu que cinq.

Indépendamment de la crise économique, l'évolution démographique mènera probablement à une stagnation dans le secteur de l'aménagement. La KE se concentre donc plus sur le « Innenentwicklung », le renouvellement urbain et la réhabilitation.

Le cas de la Städtische Wohnbaugesellschaft Kehl mbH

La Städtische Wohnbau est une société à responsabilité limitée, dont le seul associé est la ville de Kehl (35 000 habitants). Elle emploie actuellement 16 personnes. Le chiffre d'affaire est de 6 millions d'Euros par ans dans l'activité « location » et entre 0 et 4 millions d'Euros par ans dans l'activité « aménagement ». Elle a été créée en 1983, pour garantir à la population l'accès à des logements abordables. L'activité de lotissement est très variable d'une année à l'autre, en fonction de la politique d'aménagement de la ville de Kehl.

La société termine actuellement un petit projet dans le village de Goldscheuer, dépendant de la commune de Kehl. Dans le quartier « Kopf », qualifié de « peu attractif » par la commune, se trouvaient une station d'essence, de vieux magasins discounts et une discothèque. La drogue et l'alcoolisme représentaient un réel problème dans ce quartier. La Städtische Wohnbau a été chargée de le réaménager en lotissement d'habitation. Au départ, elle a négocié avec les propriétaires pour diviser en lots les propriétés existantes. Ensuite, elle a démolit les bâtiments existants. Initialement, il était prévu que la Städtische Wohnbau bâtit sur les terrains dont la ville était propriétaire. Mais la demande étant forte, tous les terrains de la ville ont été vendus rapidement à des privés et à des entreprises de construction. La maîtrise d'ouvrage de travaux d'équipement par la Wohnbau s'est finalement limitée à un rond point pour l'accès du lotissement.

Le volume d'intervention de la société pour ce projet a été de 1,8 M€.

Pour ce quartier nouveau de 10 000 m² de surface habitable créée, il n'y a pas eu d'appel d'offre. La connaissance du contexte local (avis des propriétaires, exigences des habitants du village) a été primordiale pour le succès du projet. Il a été estimé que seule la Wohnbau avec ses ramifications locales pouvait mener à bien cette opération.

Selon ses responsables, la société pourrait en théorie participer à des appels d'offres dans d'autres communes. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, il n'en a pas été ainsi. En effet, les communes ne veulent pas se faire concurrence sur ce champ considéré comme politique. De manière générale une telle participation à un appel d'offre ne serait imaginable qu'à l'intérieur de la région (Bade-Wurtemberg) car il est important, pour des questions de coûts, de limiter la distance entre le siège de la société et le lieu du chantier.

Jusqu'à aujourd'hui la concurrence prescrite par l'Union Européenne dans le secteur de l'aménagement urbain a eu peu d'influence sur le travail de la Wohnbau. La structure de la société n'ont pas été modifiées.

Les projets d'aménagement urbain sont souvent divisés en sous projets par les communes en Allemagne. Leur volume financier reste ainsi inférieur à la limite définie par la législation européenne pour la publication d'appel d'offre à l'échelle européenne.

Un seul projet de la ville de Kehl a posé problème suite aux nouvelles réglementations européennes. La ville avait publié un appel d'offre pour le réaménagement d'un terrain bâti avec plusieurs bâtiments. Après avoir choisi un aménageur privé, le service juridique de la ville a constaté que le projet n'avait pas été publié au niveau européen alors qu'il aurait dû l'être compte tenu de son volume financier. De ce fait, le premier appel d'offre a été annulé et republié à l'échelle européenne. Mais finalement aucune entreprise n'a répondu à ce dernier appel d'offre.

Le cas de la Kommunalentwicklung Bade-Wurtemberg

La Kommunalentwicklung (KE) Bade-Wurtemberg, qui a fait l'objet d'une étude pour le Club Ville Aménagement en 2002, est l'un des plus grands aménageurs du Land Bade-Wurtemberg en Allemagne. Elle propose des services aux communes pour la réhabilitation, le développement et l'aménagement.

L'entreprise participe également à des projets à l'étranger. Par exemple, actuellement un Master-Plan avec des partenaires de six communes dans le Grand Duché du Luxembourg est en cours de réalisation. La KE travaille sur la planification d'une nouvelle ville « Nordstad », qui intégrerait les communes Colmar-Berg, Schieren, Erpeldange, Ettelbrück, Diekirch et Bettendorf. L'objectif est de créer une nouvelle agglomération attractive et d'une qualité de construction supérieure dans le Luxembourg pour y accueillir 10 000 habitants et 8000 emplois.

Cependant, à l'international, la KE ne va pas jusqu'à l'aménagement urbain. Dans ce champ d'activité, elle intervient surtout dans le Bade-Wurtemberg pour de petites et moyennes communes, car les grandes communes disposent en général d'une entreprise propre d'aménagement urbain. On peut donc constater qu'il n'y a pas de concurrence entre les aménageurs privés ou régionaux et les aménageurs communaux (Wohnbau, Stadtbau).

Dans 90% des projets, la KE intervient sur des terrains qu'elle a acquis. Les communes ayant de grandes difficultés financières ne sont plus en mesure de financer elles-mêmes des aménagements importants. Elles coopèrent avec des opérateurs qui achètent les terrains et les aménagent ensuite. Le budget communal n'est donc pas impliqué. Les équipements de superstructure non réalisés par la KE elle-même font l'objet d'appels d'offre, si les coûts dépassent les seuils fixés par la législation allemande ou européenne.

Le projet « Große Zehr II » de la ville de Wehr en est un exemple. Il s'agit d'une surface de 7,5 ha qui doit être aménagée et bâtie en logements. Le quartier se situera à la périphérie de la ville. Après les premières négociations avec les propriétaires, une surface de 3,5 ha peut être achetée par la KE. Cela représentera la première étape de l'aménagement. Les anciens propriétaires intéressés peuvent acheter en priorité les terrains aménagés. Cette procédure devrait éviter que certains terrains équipés restent non construits dans le futur lotissement.

TABLE DES MATIERES

Synthèse.....	2
Tableau comparatif.....	6
Le cas de l'Angleterre.....	7
Le cas de l'Italie.....	14
Le cas de l'Allemagne.....	22