

Club Ville Aménagement

ENQUETE « CRISES ET MUTATIONS »

SYNTHESE DES ENTRETIENS

Thierry Vilmin
Logiville
26 février 2010

Objectif de l'enquête :

« Dresser un panorama des conséquences des mutations récentes (prise de conscience écologique, montée de la précarité et du mal logement, etc.) et des crises en cours (économique et immobilière notamment) sur la stratégie et positionnement des aménageurs. » (Extrait du cahier des charges)

Méthode de l'enquête :

Entretiens téléphoniques conduits entre décembre 2009 et janvier 2010 auprès des membres du Club Ville Aménagement, précédés de quatre entretiens en face à face pour tester le guide d'enquête (23 entretiens au total).

Cet échantillon ne peut pas être considéré comme représentatif de la profession des aménageurs publics. Mais l'enquête avait pour but de dégager les grandes tendances, appréciées de manière qualitative et non quantifiée.

Voir en annexe :

- les structures d'aménagement ayant accepté de répondre à l'enquête,
- le guide d'entretien.

SYNTHESE DE L'ENQUETE

L'enquête a tourné autour de trois thèmes principaux :

- les conséquences pour les aménageurs des obligations de mise en concurrence depuis la loi du 20 juillet 2005 ;
- les effets du retournement conjoncturel de l'immobilier ;
- les répercussions des impératifs de développement durable sur l'aménagement.

Le premier thème, la concurrence, a souligné un clivage net entre les catégories d'aménageurs :

- d'une part, les SEM « généralistes »¹ (8 entretiens) soumises à la concurrence ;
- d'autre part, les SEM « dédiées » à une seule opération (deux entretiens), les SPLA (cinq entretiens), et les établissements publics d'aménagement opérant sur un périmètre délimité (cinq entretiens), non soumis à la concurrence.

Trois autres entretiens ont été réalisés avec d'autres membres du Club que l'on ne peut pas vraiment classer dans l'une de ces catégories mais qui ont apporté un regard perspectif utile à la compréhension des phénomènes actuels. Il s'agit de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), de l'AFTRP et de Valophis (nouveau nom de l'OPAC du Val-de-Marne).

En revanche, sur les deux autres thèmes, retournement conjoncturel et développement durable, les catégories précitées n'apparaissent plus vraiment discriminantes. Les résultats de l'enquête peuvent être généralisés à l'ensemble des aménageurs.

1. LES CONSEQUENCES DES OBLIGATIONS DE MISE EN CONCURRENCE

Les SEM généralistes entre expansion et regroupement

Pour ces SEM généralistes, la période actuelle est une période de transition : les opérations nouvelles sont au risque de l'aménageur et ont fait l'objet d'une mise en concurrence, mais une bonne partie du portefeuille d'opérations en cours relève encore du système ancien dans lequel la collectivité concédante assumait le risque de l'aménagement et tendait à considérer la SEM comme un prolongement de ses services.

La concurrence avec les aménageurs privés est bien réelle mais ces derniers s'intéressent aux opérations sur des parcelles simples dont le déroulement

¹ Le terme « généraliste » adopté ici signifie que les aménageurs ne sont pas cantonnés à un périmètre particulier comme les SEM « dédiées », les SPLA ou les EPA. Ils peuvent sortir du territoire de leur collectivité de rattachement (agglomération ou département). Mais leur activité reste à dominante d'aménagement.

temporel peut être maîtrisé, avec une visibilité commerciale relativement assurée. Les opérateurs privés, à une ou deux exceptions près, ne vont pas s'aventurer sur les opérations complexes, dont les délais et la rentabilité sont incertains. Cependant, la concurrence avec ces opérateurs privés est souvent biaisée car leur but est principalement de se vendre des charges foncières à eux-mêmes, pour leurs opérations de construction ou pour celles de leur groupe. Ils réaliseront leurs marges bénéficiaires dans la promotion et peuvent ainsi faire apparaître des marges nulles ou faibles dans les bilans de ZAC qu'ils présentent aux collectivités. Ils peuvent aussi sous payer les concepteurs au stade des études d'aménagement en leur faisant valoir qu'ils se rattraperont ensuite avec la maîtrise d'œuvre des constructions. Ainsi, l'aménagement privé peut-il paraître moins cher que l'aménagement public. La crise semble cependant avoir réduit l'appétit des opérateurs privés pour l'aménagement. Ils tendent à se replier sur des promotions de taille plus réduite, dans le diffus ou en acquérant des charges foncières dans les ZAC.

Les SEM se retrouvent également en concurrence entre elles. Mais il semble que cette concurrence ne soit vive que dans les grandes agglomérations, l'Ile-de-France au premier chef. Ailleurs, les SEM tendent davantage à respecter les territoires de leurs consoeurs. Le coût élevé d'une réponse à consultation n'est sans doute pas étranger à cette attitude.

Un résultat tangible de l'obligation de mise en concurrence est la tendance des collectivités et de leurs services à renvoyer les SEM généralistes vers l'aval, vers l'opérationnel pur, et de les couper de plus en plus des démarches amont où elles étaient associées aux réflexions des collectivités. Tendance renforcée par la montée en puissance des intercommunalités, avec des services qui se structurent et revendiquent la conduite de l'aménagement, introduisant au passage un écran supplémentaire entre l'aménageur et la commune. Dans six cas sur huit, les SEM généralistes ne participent plus à la définition de la stratégie de territoire, ou elles n'y sont associées que de manière informelle. Dans le même ordre d'idées, elles ne sont plus le support d'un portage politique de l'aménagement aussi clair qu'auparavant. Lorsqu'il existe, par exemple du fait de la présidence de la SEM par le président du conseil général ou de l'agglomération, ce portage est plus diffus et moins centré sur telle ou telle opération emblématique.

Cette tendance au renvoi vers l'opérationnel se manifeste également au stade des études préalables. Celles-ci sont de plus en plus conduites directement par les services des collectivités afin de pouvoir établir les cahiers des charges des consultations. L'aménageur candidat ou désigné doit ensuite reprendre ces études préalables et se posent alors à lui au moins deux types de problèmes : comment assurer la continuité des concepteurs ? Et comment s'assurer de la validité technique et économique de ces études si elles ont été faites par des équipes complètement indépendantes des aménageurs et n'ayant pas intégré leur savoir faire ? Les délais de consultation sont souvent courts pour approfondir les aspects opérationnels de ces études. A cet égard, on rencontre deux types de comportements de la part des aménageurs désignés : soit accepter de signer rapidement le traité de concession (« la SEM est là pour apporter des solutions, pas des problèmes »), avec éventuellement des conditions suspensives, notamment sur les coûts de dépollution, soit demander après la désignation un délai suffisant pour revoir ou refaire les études avant de s'engager contractuellement.

Une partie des SEM continuent de se positionner sur la conduite en mandat des études préalables, arguant d'une jurisprudence récente comme quoi cela ne les empêcherait pas de répondre à la consultation pourvu que toutes les études réalisées aient été versées au dossier remis aux candidats.

Nous ne disposons pas de beaucoup de recul par rapport au décret de juillet 2009 mais il semble que les consultations récentes ou en cours soient pour des opérations aux risques des aménageurs. Cependant, ces derniers continuent de demander dans beaucoup de cas la garantie des emprunts par les collectivités.

Comment les SEM généralistes s'adaptent-elles à cette situation de mise en concurrence et de prise de risque ?

Une réponse structurelle est de renforcer les capitaux propres, par un appel aux actionnaires sur la base d'un projet d'entreprise, et ou par incorporation des excédents réalisés. Ce point soulève la question de l'affectation du bénéfice éventuel: traditionnellement, il était pour la collectivité qui assumait aussi les déficits, ou dans certains cas il était prévu son partage entre concédant et concessionnaire ; désormais la logique serait de le réserver au concessionnaire qui assume seul le risque. Mais cette disposition n'est pas toujours comprise par les collectivités concédantes lorsqu'elles versent des participations ou des subventions qui viennent s'inscrire en recette d'un bilan initial déficitaire.

Une autre adaptation des SEM généralistes est d'essayer de sérier les risques au départ, de définir le plus précisément possible dans leur réponse les conditions futures de l'aménagement, ce qui bien entendu rigidifie le processus et les possibilités d'évolutions ultérieures. Certaines autorités concédantes semblent ne pas avoir bien compris cette nouvelle donne et continuent de penser qu'elles pourront infléchir à leur guise le contenu de l'aménagement en cours de route, comme elles l'avaient toujours fait dans le passé. Des directeurs de SEM ne manquent pas de souligner la contradiction entre la complexité croissante des opérations d'aménagement, d'un côté, et le cloisonnement des actions qu'induit l'obligation de mise en concurrence, de l'autre.

Face à cette ouverture à la concurrence, on peut observer deux types d'attitudes chez les SEM généralistes :

- De grandes SEM dans des grosses agglomérations assument complètement cette concurrence et comptent en tirer parti pour se développer encore et élargir leur champ géographique ; elles se trouvent ainsi légitimées à aller chasser sur les territoires voisins, ce qu'elles auraient peut-être moins fait auparavant ; elles comptent aussi sur la stimulation de « l'air du grand large » pour affûter leurs compétences et la motivation de leurs agents ; a contrario, le passage en SPLA est perçu comme un risque d'endormissement et de fonctionnarisation...
- Des SEM opérant dans des départements ou des agglomérations moins urbanisés comptent plutôt sur la coopération avec leurs collègues et s'organisent en association ou GIE interdépartementaux pour regrouper des moyens et répondre ensemble à des consultations sur des opérations

requérant une forte technicité ; les SEM participant à ces GIE seront, au passage, moins tentées de se marcher sur les pieds...

Dans plusieurs agglomérations, un double système est à l'étude, associant une SEM et une SPLA, sur le modèle de ce qui s'est fait à Dijon. La question est alors de savoir si les deux structures pourront partager les mêmes moyens, voire la même direction, ou si elles seront nettement séparées. Dans cette alternative, il est craint que la SPLA soit happée par les services de la collectivité et qu'en contrepoint, la SEM se voie délestée d'une partie de son chiffre d'affaires et, à terme, de sa substance même.

SEM dédiées et SPLA, retour vers l'amont

SEM dédiées et SPLA forment un autre groupe, non soumis à la concurrence, et ont un certain nombre de points en commun.

Etant plus proches de la collectivité concédante, elles participent à la définition de la stratégie de territoire (dans six cas sur sept). Elles sont aussi clairement le support d'un portage politique, qui est cependant moins affirmé quand la SPLA est sur plusieurs opérations dans une agglomération et non sur une seule grosse (comme les SEM dédiées).

La transformation en SPLA a permis à des SEM de revenir à la conduite d'étude alors qu'elles en avaient été écartées après la loi de 2005. Avec la dispense de concurrence, la SPLA permet une plus grande rapidité des procédures, notamment pour des opérations complexes qui vont s'étaler dans le temps et nécessiteront de nombreux avenants (comme dans la pratique traditionnelle). Ainsi, les SPLA peuvent s'investir en permanence dans les études car, du point de vue de certains directeurs, il y en a toujours à faire pour approfondir la démarche d'urbanisme et adapter les plans ("l'écriture progressive de la ville"). A cet égard, ils ajoutent parfois qu'il vaut mieux que le département études soit indépendant des directeurs techniques ou opérationnels.

Les SEM dédiées de notre échantillon bénéficient également de la continuité dans la conduite des études, sans doute parce qu'elles avaient signé des conventions publiques d'aménagement avant 2005 et que, depuis, les avenants n'ont pas été considérés comme remettant en cause l'économie générale de l'opération. Il faut dire que lorsque celle-ci associe dans la durée un ou des gros propriétaires (comme Renault à Boulogne-Billancourt), les conditions de l'aménagement négociées au départ ont une certaine stabilité obligée en dépit des désirs éventuels d'évolution de la part des élus municipaux.

Par rapport à l'argument soutenu par certaines SEM que le passage en SPLA leur ferait courir le risque d'être absorbées par les services, les SPLA font valoir un argument opposé : le changement de statut leur permet de ne pas se distancier de la collectivité, ce qui est le péril qui menace les SEM généralistes. Et quant au risque de disparition de leur autonomie et d'absorption par les services, les SPLA rétorquent qu'elles conservent une connaissance et un savoir faire opérationnel et de montage que les services n'ont pas (sauf quand ils font aussi de la régie, ce qui est le cas de

la Communauté Urbaine de Bordeaux) et qui devient crucial à l'heure où les problèmes budgétaires croissants des collectivités les obligent à regarder de plus près l'équilibre des bilans.

Contrairement aux SEM généralistes, les SPLA n'ont pas besoin de fonds propres plus importants. La transformation ne donne pas lieu à augmentation du capital. Les excédents constatés pourront revenir au concédant. Et la proximité avec la collectivité fait qu'elles n'ont pas toujours besoin de sa garantie pour négocier des emprunts dans des bonnes conditions auprès des banques.

Les EPA, de la stratégie de territoire à la fabrication de charges foncières

Les EPA, sur leur périmètre, échappent à la concurrence pour les opérations en compte propre dont ils assument les risques. Ils conduisent eux-mêmes et financent les études dans la continuité. Ils échappent ainsi à la perte de temps et de cohérence qu'implique la mise en concurrence, particulièrement pour des opérations complexes de renouvellement urbain. Etant eux-mêmes initiateurs de ZAC, ils peuvent en théorie mettre d'autres aménageurs en concurrence pour la concession de ces opérations. Mais il semble qu'ils le fassent rarement car les élus ne comprendraient pas leur utilité s'ils faisaient appel à d'autres pour réaliser leur objet. Dans les vastes territoires à renouveler comprenant de nombreuses communes, les EPA n'ont cependant pas le monopole de l'aménagement. Les communes conservent une capacité d'initiative de ZAC et peuvent faire appel à d'autres opérateurs. Dans ce dernier cas, les EPA répondent rarement aux consultations. En pratique, il semble que la répartition du travail se fasse en concertation avec les communes, l'EPA bénéficiant cependant de l'avantage de sa masse de manœuvre et du support de l'Etat pour les grosses opérations stratégiques qui risquent d'être lourdement déficitaires. De même, les EPA ne sortent guère de leur périmètre, sauf à la rigueur pour des projets en lien avec leur territoire.

Les EPA ne sont pas vraiment des supports de portage politique local, sauf dans certains cas pour une gouvernance partagée avec l'Etat. Ils sont cependant des lieux où les élus se rencontrent et communiquent, particulièrement lorsque les intercommunalités ne sont pas encore parvenues à maturité.

Les EPA jouent un rôle actif dans la définition de la stratégie de territoires. Ils sont même quelquefois à l'origine de cette stratégie, ou au moins force de proposition. Leur statut et leur vocation leur donne un rôle d'agence d'urbanisme avec, en plus, la crédibilité que leur confère leur capacité opérationnelle. Mais les EPA estiment qu'ils sont de plus en plus adossés aux communes et que le travail se fera dans de meilleures conditions s'ils ont affaire à des collectivités plus structurées.

La question de l'adaptation à la concurrence ne se pose donc pas pour les EPA. Si certains augmentent leurs capitaux propres, c'est dans la perspective de grands ou de très grands projets. De même, les évolutions de leurs statuts restent minimales et ont surtout pour but de leur permettre de développer des filiales ou de nouer des partenariats avec des entreprises privées.

Sur les territoires en renouvellement urbain, la part des participations et subventions dans les recettes des bilans d'aménagement est particulièrement importante. Du fait de la taille de leurs périmètres d'intervention, les EPA sont sollicités pour de grands équipements qui ailleurs seraient considérés comme hors périmètre d'aménagement et seraient pris en charge directement par les collectivités. En contrepartie, les EPA peuvent faire valoir (et mesurer) un « effet de levier » de l'argent public vis-à-vis de l'investissement privé qui, à terme, sera productif de recettes fiscales et amortira dans la durée les dépenses publiques consenties. Les SEM et SPLA ne tiennent pas ces raisonnements d'effet de levier même si leurs opérations de renouvellement urbain ou de rénovation urbaine (ANRU) bénéficient d'importantes participations et subventions au point que les recettes de vente de charges foncières y sont minoritaires ou même très minoritaires. Leurs périmètres opérationnels sont plus restreints et ne recouvrent qu'une partie des secteurs à remettre dans le marché. Elles contribuent certes au retour du secteur privé mais ne sont pas à même d'évaluer les effets induits de leurs opérations sur des périmètres plus larges.

Les EPA les plus anciens réalisent des interventions immatérielles non rémunérées dans les domaines culturel, éducatif et social (rôle d'ensemblier). Les SEM dédiées et quelques SPLA réalisent également ce type d'intervention. En revanche, les SEM généralistes le font de moins en moins (sauf si cela contribue à l'attractivité du quartier et facilite ensuite la vente des charges foncières). La mise en concurrence tend à les cantonner dans des rôles d'opérateurs purs, surveillant des marges qui se restreignent, et de ce fait moins enclins que par le passé à faire du mécénat ou de l'animation non rémunérée.

Face aux incertitudes de la concurrence, les SEM généralistes cherchent à diversifier leurs activités, notamment sous forme de mandats de réalisation d'équipements publics qui peuvent représenter une part importante du chiffre d'affaires en honoraires. Certaines SEM développent aussi des opérations en compte propre lorsqu'elles estiment que le risque commercial est négligeable.

Les structures non soumises à la concurrence ont, au contraire, une activité faible ou très faible en mandats. Il semble que de plus en plus de collectivités se structurent pour réaliser elles-mêmes la conduite d'opérations. Et des intervenants privés viennent proposer des prestations à des prix bas sur lesquels les structures publiques ne peuvent s'aligner.

2. L'ADAPTATION DES AMENAGEURS AU RETOURNEMENT DE L'IMMOBILIER

L'impression générale qui ressort des entretiens avec les aménageurs du Club qui ont accepté de répondre est qu'ils ont fait face à la crise conjoncturelle sans trop de difficultés, contrairement à ce qui s'était passé lors du retournement du début des années 1990 qui avait vu, au moins en Ile-de-France, un grand nombre d'opérations et de structures « plantées ».

Ajustements à court terme

La crise survenue en 2008 a bien entendu affecté les prix de vente des charges foncières mais, semble-t-il, de manière différenciée sur trois types de marchés :

- Sur les marchés haut de gamme, très porteurs, la baisse a été limitée ; il faut dire que les aménageurs publics tendaient à pratiquer des prix modérés et n'avaient pas tous accompagné les fortes hausses de l'immobilier des années précédentes.
- A l'autre extrême, sur les marchés bas de gamme en périmètres ANRU ou proche des ZUS, à dominante de primo accédants solvabilisés par des aides publiques (doublement du prêt à taux zéro, TVA à 5,5%, pass foncier, etc.), les charges foncières qui étaient déjà à un niveau plancher se sont maintenues dans l'ensemble.
- Ce sont les marchés intermédiaires, moyennement porteurs, qui ont le plus souffert de la crise, particulièrement pour les grands logements (non adaptés au format Scellier). La diminution du prix de vente des charges foncières y a été la plus forte, dépassant en valeur relative la baisse des prix des logements, confirmant ainsi l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier (par exemple, diminution de 30% de la charge foncière pour une baisse de 10% des prix immobiliers).

L'ajustement s'est fait aussi sur l'allègement des contraintes autres qu'environnementales imposées aux promoteurs : diminution des obligations de places de parking, de prestations ou de caractéristiques architecturales. Il s'est fait assez largement aussi sur l'allongement des délais de paiement et le différenciel de tranches de réalisation, solutions qui pourront à terme avoir des conséquences sur les frais financiers dans les bilans.

La détente sur les coûts de construction a pu aider des promoteurs à passer le cap, ainsi qu'à absorber les contraintes de performances énergétiques. Mais la plupart des aménageurs signalent une embellie depuis l'été 2009, les promoteurs recommençant à prospecter le foncier.

Dans l'ensemble, les partis d'aménagement et les programmes n'ont pas été bouleversés. Dans certains cas, des densifications ont été opérées. Dans d'autres cas, plus rares, c'est au contraire une dédensification d'opérations en périphérie qui a été retenue comme solution pour toucher une clientèle plus solvable.

Cependant, les contenus en logements ont été affectés : davantage de logements locatifs sociaux, ce qui a pu être quelquefois au détriment de l'équilibre du peuplement du quartier, des cellules plus petites, et surtout plus de logements locatifs privés, les promoteurs s'étant massivement réorientés vers l'investissement, y compris ceux qui n'étaient pas spécialisés sur ce genre de clientèle.

Les zones d'activités ont également été touchées par la crise. Pour certains projets de pôle technologique, un désaccord est survenu entre les élus qui souhaitent accepter les preneurs quels qu'ils soient à condition qu'ils apportent de l'emploi à court terme alors que l'aménageur était d'avis d'attendre des implantations plus conformes à la vocation technologique de la zone et ne risquant pas de compromettre l'avenir de celle-ci. A cet égard, certains aménageurs souhaitent

favoriser les sociétés foncières (genre SILIC) car elles maintiennent ou améliorent le standing des zones d'activités qu'elles possèdent et qu'elles gèrent alors que les ZA classiques tendent à se déqualifier avec le temps.

Adaptations à long terme

La crise a également incité les aménageurs à faire évoluer leurs pratiques :

- Prévoir des phasages plus souples d'opérations pour s'adapter aux variations conjoncturelles mais aussi aux modes de vie et à la superposition des contraintes.
- Trouver le moyen de maîtriser la part investisseur dans les programmes.
- Opérer un travail sur les espaces publics et les formes urbaines pour produire plus de SHON mais sans donner l'impression de densification.
- Etablir des partenariats avec des promoteurs qui prennent l'engagement d'acquérir des charges foncières. Plus généralement, l'idée est de faire remonter les promoteurs vers l'amont, de les associer à la conception de l'aménagement et de ne plus simplement les voir comme des acheteurs de charges foncières en aval.
- Symétriquement, en amont, une tendance se dessine pour trouver des partenariats avec des propriétaires, notamment lorsque ceux-ci revendiquent de vendre leurs parcelles au prix du terrain constructible.

Evolution des stratégies foncières

La question des stratégies foncières fait réapparaître le clivage entre les structures soumises à la concurrence et les autres.

La désignation de l'aménageur en concurrence se faisant désormais après la création de la ZAC, il ne peut plus s'impliquer dans l'action foncière en anticipation. La maîtrise foncière pré opérationnelle doit désormais être prise en charge par la collectivité ou l'EPF.

Les autres structures, SEM dédiées, SPLA et EPA, peuvent porter les terrains à l'avance car elles auront la certitude de se voir confier les opérations par la suite et parce qu'elles ont la garantie d'une collectivité ou de l'Etat.

Les EPA, opérant sur de grands territoires, sont davantage concernés par le retour à des politiques foncières anticipatrices avec maîtrise des prix de référence et ont les moyens juridiques et financiers de ce contrôle du marché foncier. Cette stratégie peut les amener dans certains cas à laisser des quartiers se dévaloriser pendant qu'ils travaillent à la requalification d'autres secteurs.

Les SEM dédiées et les SPLA qui font faire une partie du portage par les grands propriétaires d'origine établissent avec ceux-ci des clauses de retour à meilleure fortune, ce qui est un moyen de les intéresser aux résultats de l'opération en contrepartie du risque de portage qu'ils prennent. Certains aménageurs suggèrent qu'une leçon des expériences d'association avec les propriétaires soit tirée.

Dans tous les cas, la question de la coopération avec les EPF est posée, y compris par les structures non mises en concurrence, en raison de la faiblesse de leurs capitaux propres. Les EPF couvrent maintenant une bonne partie de l'Hexagone mais ils sont encore jeunes et tendent à réserver leurs financements aux portages courts, pré opérationnels, et à se désengager dès qu'un aménageur est désigné. Certains aménageurs souhaiteraient les voir s'impliquer davantage en aval, jusqu'à la vente des charges foncières, voire même prendre un risque commercial sur le foncier, l'aménageur prenant le risque sur les travaux d'équipement. En tout état de cause, l'EPF pourrait au moins accepter de porter le foncier des tranches futures dans une ZAC déjà créée.

Enfin, et contrairement à ce qui a parfois été dit, les aménageurs publics ne se sont pas engagés dans la voie des promesses de vente aux propriétaires sous conditions suspensive comme le font les promoteurs. Le principe des aménageurs est d'acheter ferme les supports fonciers qu'ils vont ensuite transformer. La pratique des promoteurs, qui tend à entretenir les espérances des propriétaires, est au contraire vue d'un mauvais œil.

La régulation des marchés par l'aménagement public ?

Une question était posée sur le rôle de l'aménagement public² dans la régulation des marchés foncier et immobilier de l'agglomération. Cet effet régulateur s'exerce à deux niveaux : le prix des terrains bruts et les prix de sortie des logements.

L'effet sur le prix des terrains bruts, par exercice systématique de la préemption, semble plus sensible dans les agglomérations de l'Ouest qui ont conservé une tradition d'intervention sur ce marché. Ailleurs, cette tradition a souvent été abandonnée dans les années 1980 et 1990 et son retour se trouve parfois compromis par le fait que les PLU, dans un souci d'affichage du projet urbain, ont déjà accordé des droits à construire.

L'effet sur les prix de sortie des logements est moins évident. Ils n'ont pas toujours été maîtrisés avec le boum récent de l'immobilier.

De manière générale, l'effet régulateur ne se manifeste qu'à partir d'un certain poids de l'aménagement public, difficile à estimer mais relativement élevé, le cas de Rennes, où il atteint les deux tiers, étant souvent cité. Il est presque nul en Ile-de-France qui a vu la part des ZAC constamment régresser malgré quelques secteurs dynamiques.

Cependant, l'aménagement public peut être aussi un frein en raison de son temps de réponse.

Plusieurs grandes agglomérations (Toulouse, Strasbourg, Nantes, Rennes) signalent que la part de l'aménagement public augmente ou va augmenter. Le transfert de la compétence d'aménagement au niveau intercommunal pourrait jouer dans ce sens. A défaut d'effet quantitatif avéré, un effet régulateur qualitatif est souvent mentionné par les aménageurs : l'aménagement public permet de structurer le développement urbain, d'encourager l'émulation architecturale. En particulier, il apporte une monnaie

² Il faut entendre ici aménagement public au sens de maîtrise foncière par la collectivité ou son aménageur public.

d'échanges avec les promoteurs en diffus pour infléchir leurs programmes dans le sens de la mixité, du contrôle des prix de sortie, ou de la qualité architecturale, car les promoteurs auront également besoin d'acquiescer des charges foncières dans les ZAC publiques et à ce titre ils ont le souci de conserver une image favorable auprès de la collectivité et de ses aménageurs.

3. LES CONSEQUENCES DES IMPERATIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Vers la normalisation ?

La plupart des aménageurs enquêtés se déclarent en pointe sur le développement durable. La notion d'éco quartier apporte une nouvelle justification à l'aménagement public et renouvelle son image de marque.

Cet accent sur le développement durable est dans certains cas porté par les élus qui entraînent dans leur sillage les services et les opérateurs. Dans d'autre cas, elle est mise en avant davantage par l'aménageur lui-même qui peut s'appuyer sur l'idéologie apparemment consensuelle du Grenelle de l'environnement pour convaincre les élus d'aller dans ce sens.

Il semble que l'évolution des esprits et des pratiques ait été très rapide depuis le Grenelle de l'environnement : les aménageurs constatent que leurs partenaires se sont mis à leur tour au développement durable, les premiers ayant été les bailleurs sociaux et les promoteurs de bureaux, intéressés à la gestion future et au poids des charges locatives. Ensuite sont venues les grandes entreprises de BTP et finalement les promoteurs de logements qui aujourd'hui se mettent au BBC dans la perspective de l'imposition prochaine de cette norme par la loi.

Cependant, cette évolution très récente vers la prise en compte du développement durable n'est pas encore arrivée à son terme. Les aménageurs sont à la recherche de définitions plus précises de ce qu'est un quartier ou une ville durable. Ils sont en quête de chartes, de grilles d'évaluation, de labellisation. Mais en même temps, ils soulignent le risque de normalisation excessive qui alourdirait les processus et stériliserait la créativité et l'innovation.

L'impératif de développement durable modifie d'abord la conception de l'aménagement. Il oblige à prendre en compte les grandes échelles (déplacements, trame verte et bleue, consommation d'espace, etc.) et tend ainsi à ramener toutes les catégories d'aménageurs vers l'amont, vers les stratégies de territoires.

La conception des quartiers eux-mêmes est très fortement affectée mais la réflexion est encore loin d'être aboutie, notamment sur la question des plans masses et de l'implantation des bâtiments par rapport à l'ensoleillement. Celle-ci peut se traduire par moins de SHON. Mais en sens inverse, des concepts comme la nature en ville, les circulations douces et la desserte en transports collectifs, le rendement énergétique, l'économie d'espace, etc. justifient la densification. De l'avis général, des progrès restent à faire sur la mixité fonctionnelle, notamment, dans un même bâtiment.

L'impératif de développement durable se traduit dans les méthodes et dans l'organisation des structures d'aménagement. Il incline vers des façons de travailler moins séquentielles, plus itératives, pour prendre en compte simultanément et dès le début de la conception toutes les dimensions et contraintes.

L'organisation mise en place pour répondre à cet impératif fait appel à deux types de solutions (qui peuvent être cumulées) :

- un responsable transversal thématique dans l'organigramme, qui est quelquefois aussi chargé d'opération pour garder un pied dans l'opérationnel et rester ainsi crédible ; cette solution s'applique à une structure ayant déjà une certaine importance et un organigramme matriciel ;
- des AMO, soit au niveau de la maîtrise d'ouvrage, soit à celui de la maîtrise d'œuvre, mais dans ce dernier cas il arrive que se produise un conflit avec le maître d'œuvre, surtout si celui-ci est une « star » de l'architecture ayant ses propres conceptions du développement durable. Il est reproché quelquefois aux AMO en développement durable de ne pas toujours être compétentes ou d'inventer des usines à gaz méthodologiques.

Pour les aménageurs soumis à la concurrence et qui cherchent à diversifier leurs activités, le développement durable peut représenter un élargissement de leur champ d'action, par exemple, avec la gestion de micro centrales de production électrique.

L'aménagement durable est-il plus cher ?

Pour la majorité des aménageurs enquêtés, les solutions durables ne renchérissent pas l'aménagement. L'amélioration de la qualité est compensée par la baisse actuelle du coût des travaux. Dans certains cas, les solutions durables sont même moins coûteuses que les solutions traditionnelles : les noues reviennent moins cher que des tuyaux pour les eaux pluviales même si elles consomment plus d'espace. Cependant, le renforcement des normes a augmenté le coût de la dépollution. Et les dépenses d'études sont nettement plus importantes pour un quartier durable.

Les coûts imputés à l'aménageur dépendent aussi de l'importance de son périmètre opérationnel. Plus celui-ci est large et plus l'aménageur est impliqué dans des dépenses d'équipements durables qui ailleurs incomberaient à la collectivité, par exemple, sur les infrastructures de déplacements en modes doux ou en transports collectifs, sur les espaces verts et la biodiversité, sur la production énergétique et le traitement des déchets, etc.

D'un point de vue purement économique et sans parler d'autres aspects comme le bilan carbone, la prise en compte du développement durable en aménagement trouve sa pleine justification par les économies de fonctionnement qu'il apportera aux collectivités qui géreront ensuite les éco quartiers. Mais cette notion de « coût global » semble encore peu investiguée et valorisée par les aménageurs publics. Il y a sans doute là place pour un ambitieux chantier de réflexion.

Si le développement durable n'affecte que modérément le poste dépenses des bilans d'aménagement, qu'en est-il du poste recettes, c'est-à-dire, des prix de vente des charges foncières ?

L'impact sur les charges foncières

Le retournement conjoncturel s'est produit sur fond de tendance à l'augmentation des contraintes imposées aux promoteurs en matière environnementale, au moins dans les territoires de marché porteur. Dans les secteurs en déprise, où l'enjeu était de faire revenir des promoteurs privés pour assurer une mixité sociale (ascendante), autre pilier du développement durable, la préoccupation environnementale passait au second plan pour des raisons évidentes de coût.

Dans un premier temps, les promoteurs ont demandé une diminution des charges foncières pour compenser l'augmentation des coûts de construction. Cette diminution n'était pas proportionnelle (par exemple, -10%) mais fixe (par exemple, 100 € à 150 € par m² SHON, surcoût de construction estimé à une époque). Elle pouvait donc être plus facilement absorbée là où les charges foncières étaient élevées car moins sensibles en valeur relative. En revanche, lorsque les charges foncières étaient déjà à un niveau plancher (par exemple, 250 à 300 € par m² SHON), le rabais sur le prix de vente risquait de mettre gravement en péril l'équilibre du bilan. Mais une manière de faire accepter la contrainte environnementale est de réduire les obligations de parking, surtout là où elles supposent un deuxième niveau en sous-sol.

Il n'était d'ailleurs pas toujours évident de démêler dans cette demande de ristourne ce qui relevait de la conjoncture et ce qui découlait des contraintes énergétiques imposées.

Depuis l'été 2009, il semble que le marché immobilier se soit en partie redressé, au moins en volume. Parallèlement, le coût des travaux a diminué, pour des raisons conjoncturelles mais aussi techniques, les entreprises de BTP maîtrisant mieux les processus et les producteurs de matériaux et installations ayant pu faire des économies d'échelle avec l'accroissement de la demande. Enfin, comme cela a été signalé, les promoteurs de logements s'orientent d'eux-mêmes vers la performance énergétique. La diminution des charges foncières est moins à l'ordre du jour dans un certain nombre de secteurs, et ceci d'autant qu'un certain nombre d'aménageurs consultent les promoteurs sur un prix de vente fixé de la charge foncière et les sélectionnent en fonction des prestations proposées.

Une tendance se dessine également pour amener les promoteurs à intégrer dès l'amont de la conception les contraintes environnementales en leur imposant une AMO. Elle rejoint l'idée signalée plus haut d'associer, pour des raisons d'ordre économique, les promoteurs dès l'amont des opérations d'aménagement.

Mais avec la généralisation de ces contraintes environnementales, la question se pose du contrôle du respect des prescriptions par les promoteurs au stade du chantier. Certains aménageurs demandent à cet effet une caution financière.

En tout état de cause, cet impératif de développement durable suscite une demande de formations transversales.

4. LES METIERS ET LES FORMATIONS D'AMENAGEURS

Lors de l'enquête, une dernière question était posée sur les formations et les métiers. Il en ressort globalement que le recrutement, traditionnellement orienté vers les ingénieurs aptes à suivre les travaux, s'est diversifié au profit des « ensembliers » ayant des formations d'origines plus diversifiées.

Mais les aménageurs trouvent surtout de bonnes formations générales, orientées plutôt vers le travail en collectivités territoriales, avec une aptitude aux études, aux réflexions générales. Ils trouvent relativement peu de formations opérationnelles à la maîtrise d'ouvrage. Il faut donc former les agents sur le tas mais seules les structures étoffées peuvent le faire. C'est donc une nouvelle incitation au regroupement et au renforcement des structures d'aménagement.

ANNEXES

Les structures enquêtées :

SEM « généralistes ³ » :

SEMAEST
Rennes Territoire
Rouen Seine Amgt.
SERL
SEDD 25
SEM Constellation
SERS
Sequano

SEM « dédiées » :

SAEM Val de Seine
SAEM Euralille

SPLA :

Cergy-Pontoise Aménagement
Nantes-Métropole Aménagement
SAMOA
Lyon Confluence
SERM 68

EPA :

EPAMARNE
Plaine de France
AFTRP
EPA Saint-Etienne
EPA ORSA
Euroméditerranée

Autres entretiens :

Communauté Urbaine de Bordeaux
AFTRP
Valophis (OPAC du Val-de-Marne)

³ Sur la notion de SEM « généraliste », voir la note en bas de page 3.

Enquête crises et mutations

GUIDE D'ENTRETIEN

1) Type d'aménageur

- SEM généraliste départementale ou régionale,
- SEM généraliste communale ou intercommunale,
- SEM dédiée,
- EPA de grand territoire,
- EPA dédié à une opération,
- SPLA,
- autre.

- Nombre de collaborateurs

2) Nature des interventions de l'aménageur

- 2.1 Territoires d'opérations (sites dédiés, ville, agglo, hors périmètre statutaire)
- 2.2 Types d'opérations (renouvellement, rénovation urbaine, extension)
- 2.3 Gamme de produits en tant qu'aménageur (logements, activités, commerces, tourisme, équipements)
- 2.4 Interventions en amont de la réalisation d'opérations
- 2.5 Part du chiffre d'affaire en honoraires hors aménagement (mandats de réalisation d'équipements, etc.)
- 2.6 Part des ventes de charges foncières dans les recettes des bilans d'aménagement
- 2.7 Interventions immatérielles dans les domaines culturel, éducatif, social ?

3) Position de l'aménageur dans la maîtrise d'ouvrage urbaine

- 3.1 Participation à la définition de la stratégie de territoire
- 3.2 La structure comme support du portage politique
- 3.3 Maîtrise foncière totale, partielle, minoritaire
- 3.4 Réalisation (maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement)
- 3.5 Comment l'aménageur ressent-il l'évolution de son rôle par rapport à la collectivité et ses services ?

4) Evolution structurelle en cours ou attendue (juridique et/ou concrète)

- vers statut de SPLA,
- regroupement,
- de SEM communale à SEM communautaire,
- augmentation des capitaux propres,
- autres évolutions structurelles.

5) Conséquences des obligations de mise en concurrence (loi du 20 juillet 2005, décret du 22 juillet 2009) sur le fonctionnement de l'aménageur ? Part des opérations (en nombre et en volume) effectuées en risque ?

6) Modifications des opérations en cours pour répondre aux mutations ou crises récentes

- 6.1 A court terme, quels amendements aux programmes ?
- 6.2 A long terme, quelles évolutions dans les modes d'élaboration des opérations (parti/programme) ?
- 6.3 Quelles évolutions dans les stratégies foncières (réserves en amont, EPF, promesses de vente aux propriétaires fonciers sous conditions suspensives de commercialisation...)

7) Variation observée du prix de vente des charges foncières logements libres depuis le retournement de l'immobilier (en relation aux variations des prix de sortie des logements).

8) Conséquences des impératifs de développement durable (DD) sur l'aménagement

- 8.1 Sur les modes de faire, les métiers, les relations avec les autres parties prenantes
- 8.2 Renchérissement des coûts d'aménagement
- 8.3 Impact sur les prix de vente des charges foncières aux promoteurs
- 8.4 Autres conséquences

9) Quelle est la part de l'aménagement public dans la production urbaine (mesurée en terme de logements) du territoire ? A-t-il un effet régulateur global ?

10) Autres suggestions (formation, métiers...)