



GROUPE DE TRAVAIL

**LES NOUVELLES PRATIQUES DE
L'AMENAGEMENT EN ILE-DE-FRANCE**

OCTOBRE 2003

Présidente

Anne-Sophie GRAVE, Directeur Général du groupe OPIEVOY

Rapporteur

Denis LANDART, Conseiller Technique de l'Union Sociale pour l'Habitat IDF

Coordination technique

Agnès CHAROUSSET, secrétariat permanent de l'ORF pour l'IAURIF

LES PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL

Bertrand AVRIL – George V Nexity
Vincent BOURJAILLAT – AFTRP
Marie-Antoinette BASCIANI-FUNESTRE – ORF / DREIF
Michel CALEN – EPA SEINE ARCHE
Agnès CHAROUSSET DADT – ORF / IAURIF
Béatrice CRENEAU-JABAUD – Chambre Interdépartementale des Notaires de Paris
Catherine DERCOURT – SNAL Ile-de-France - Picardie
Laurent GARNIER – Syndicat d'Action Foncière du Val-de-Marne (SAF 94)
Anne-Sophie GRAVE – OPIEVOY – Présidente du Groupe de Travail
Denis LANDART – AORIF – Rapporteur
Anne LEGRAND – OPAC 94
Bernard LENAT, Directeur adjoint du Cabinet du CESR
Jean-Luc LIABEU – ANTIN Résidences
Jean-Pierre PALISSE - IAURIF
André PONE - Notaire
Claude SCHNEEGANS – CDC Direction Régionale Ile-de-France
Carole SERRAND – Groupe Observatoire Régional et Etudes DREIF

Ont également été auditionnés ou reçus par le Groupe de Travail

Jérôme BOUISSOU – Essonne Aménagement
Dominique BRAYE, Sénateur Maire de Buchelay – proposition de loi
Alain CAEN – Meunier Développement
François CANGARDEL – SEM 92
Claude CAGOL – SEFRI CIME
Georges CAVALLIER – Président de l'ORF
auteur du rapport national sur les ZAC « en difficulté » en 1996
Christine CORBILLE – IAURIF
Jean-Pierre DAVID – SEFRI CIME
Gérard LARCHER, Sénateur Maire de Rambouillet - proposition de loi
Edgar COHEN-SKALLI - SADEV 94
Jean GOMEZ - SADEV 94
Patrick HUNAUULT – SARRY 78 (RV téléphonique)

Jean KIEFFER – SIDECT **TABLE DES MATIERES**

GROUPE DE TRAVAIL	1
LES NOUVELLES PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT EN ILE-DE-FRANCE	1
OCTOBRE 2003	1
ANNE-SOPHIE GRAVE, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE OPIEVOY	1
Denis LANDART, Conseiller Technique de l'Union Sociale pour l'Habitat IDF.....	1
Coordination technique.....	1
Agnès CHAROUSSET, secrétariat permanent de l'ORF pour l'IAURIF.....	1
Ont également été auditionnés ou reçus par le Groupe de Travail.....	2
PREAMBULE	5
ETAT DES LIEUX	6
POUR LES ACTIVITÉS, SURABONDANCE ET PÉNURIE SE CÔTOIENT	6
PAR AILLEURS, LES QUELQUES 1 000 ZAE (ZONES D'ACTIVITÉS ECONOMIQUES) FRANCILIENNES COUVRENT ENVIRON 20 000 HA. L'OFFRE ENCORE DISPONIBLE CONCERNE 2 000 HA. ELLES CONSTITUENT UN ENJEU ÉCONOMIQUE MAJEUR POUR L'ILE-DE-FRANCE. CEPENDANT, L'OFFRE FONCIÈRE SURABONDANTE EN ZAE REFLÈTE LE CUMUL NON CONCERTÉ DES INITIATIVES LOCALES ET LE MANQUE DE VISION SUPRA COMMUNALE ; ON ESTIME À 20 % LES ZAE QUI SONT MARGINALISÉES.	7
A. UNE NOUVELLE GENERATION DE PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN	8
1. L'INITIALISATION DU PROJET	8
2. LA NECESSITE D'UNE GLOBALISATION DE LA DEMARCHE	10
OUTRE L'IMPORTANCE FONDAMENTALE DU PORTAGE POLITIQUE SUR LE TERME DU PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN, LA MISE EN PERSPECTIVE DU PROJET SUR LE LONG TERME ET SA LISIBILITÉ AINSI QUE	

LA CRÉDIBILITÉ DU MONTAGE DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN, REPOSENT SUR L'INGÉNIERIE DE PROJET. ELLE SUPPOSE RENCONTRE DES MÉTIERS, CRÉDIBILITÉ FINANCIÈRE, ASSISTANCE À LA DÉCISION POLITIQUE...	11
3.LE DEFI DU RENOUVELLEMENT URBAIN	12
B.LES OPERATEURS DU PROJET URBAIN	14
1.LE CHOIX DE L'OPERATEUR-AMENAGEUR	14
2.LA SECURISATION DES MONTAGES FINANCIERS	17
3.LES PARTENARIATS : LE CONTRAT POUR RELAYER LE DROIT	19
C.UNE APPROCHE FRANCILIENNE DES OUTILS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	22
1.LA PERTINENCE DES ZAC : UN DEFI POUR L'ILE-DE-FRANCE	22
LE GROUPE DE TRAVAIL DÉPLORE L'ÉVOLUTION SOUVENT NÉGATIVE DE L'IMAGE DES ZAC. IL INSISTE SUR L'INTÉRÊT DE L'OUTIL POUR INTERVENIR EN TISSU COMPLEXE ET POUR FÉDÉRER LES ACTEURS OU PARTENAIRES.	22
2.LA LOI SRU ET SES CONSEQUENCES EN ILE-DE-FRANCE	22
3.VERS QUELLE CONCEPTION DE LA PLANIFICATION FRANCILIENNE ?	26
PROPOSITIONS DETAILLEES	28
LES ANNEXES	32

PREAMBULE

Dans le cadre de ses débats, l'Observatoire Régional du Foncier a décidé de créer un Groupe de Travail sur les nouvelles pratiques de l'aménagement. Pourquoi orienter une partie de ses travaux sur ces pratiques d'aménagement alors que le champ de l'Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France est avant tout la production de foncier et son coût ?

Le bilan de l'aménagement en Ile-de-France reflète l'urgence de la question.

Les membres du Groupe de Travail déclarent que l'aménagement doit être entendu comme gage de qualité traduisant l'idée sous-jacente de revenir sur le principe fédérateur que « l'aménagement est bon », malgré la crise du début des années 90. On sait, à présent, que l'aménagement est régulateur ; il permet de se situer dans un juste milieu entre la démarche faussée (projet en deçà du marché) et la spéculation (projet au-delà du marché). Face à la baisse de la construction en diffus et au rôle de moins en moins régulateur des ZAC ces 10 dernières années, **les membres du Groupe de Travail affirment la nécessité de voir émerger une nouvelle génération de projets d'aménagement**. La loi SRU entraîne une évolution du contexte législatif dans lequel les pratiques de l'aménagement méritent d'être reconnues et soutenues.

La demande de foncier se situe aujourd'hui principalement dans le centre de l'agglomération, là où la problématique de renouvellement urbain implique de fait des projets d'aménagement en zone dense, même si d'autres besoins nécessitent aussi des projets sur les espaces périurbains. Pour répondre à l'enjeu de l'aménagement en Ile-de-France en 2003, le Groupe de Travail s'est attaché à définir ce qu'est l'aménagement ou plutôt quelles en sont les étapes et les modalités de mise en œuvre.

-
-
-

C'est pourquoi, pour chacune de ces étapes, **le Groupe a décrypté les difficultés et a formulé des pistes d'améliorations ou de facilitations possibles :**

- L'aménagement est avant tout un **projet** dont l'initiative revient juridiquement aux **collectivités locales**, le cas échéant, à **l'Etat**. Elles sont généralement accompagnées, dans leurs décisions, par un **aménageur**. Cette approche publique, conforme au cadre réglementaire, ne doit pas occulter **le rôle des grands propriétaires fonciers et des aménageurs privés** qui peuvent être initiateurs de la démarche. En effet, l'identification et la préparation des premières décisions juridiques, mobilisent aux côtés des élus, les opérateurs publics et privés, les propriétaires, mais aussi les représentants de la société civile. Cette élaboration du projet d'aménagement doit prendre en compte les besoins des activités et des populations.
- Il nécessite des **opérateurs compétents publics et privés** qui peuvent organiser la **sécurisation des montages** pour mener à bien ce projet.
- Ces opérateurs doivent disposer **des outils réglementaires** qui leur permettent la mise en œuvre du projet.

ETAT DES LIEUX

Les ZAC franciliennes, en 2002, indiquent une pénurie de projets

Les ZAC franciliennes ne concentrent pas l'intégralité du processus d'aménagement, mais le Groupe de Travail les a évoquées à plusieurs reprises pour ce qu'elles ont d'emblématique. Tout d'abord, le suivi des ZAC par l'ORF permet de connaître, de façon qualitative, un volet important de la construction francilienne, tant au niveau des logements que de l'immobilier d'entreprise. Ensuite, le suivi des ZAC permet de percevoir les tendances lourdes du marché...

Au 1^{er} janvier 2002, un peu plus de 700 ZAC étaient en cours sur 324 communes franciliennes, avec une forte polarisation de la production sur près de 70 communes. La part de la production régionale réalisée en ZAC s'est stabilisée à 20 %, tout immobilier confondu. Si 50 % des logements franciliens ont été réalisés en ZAC fin des années 80 début des années 90, la proportion s'équilibre actuellement à 80 % des logements produits en diffus contre 20 % en ZAC. Toutefois, il reste plus de 100 000 logements à construire, 5 millions de m² de SHON de bureaux et plus de 15 millions de surfaces d'activités. La baisse tendancielle du stock de droits à construire, notamment en logements, dans les ZAC¹ et l'insuffisance ou l'inadéquation de l'offre foncière opérationnelle actuelle révèlent la crise structurelle et la pénurie de projets d'aménagement.

Bien qu'en difficulté, les Zones d'Aménagements Concertées (ZAC) ont été, depuis de très nombreuses années, une des sources principales de gisement foncier en Ile-de-France. La raréfaction de ces zones et la diminution de leur taille rendent plus difficile la mobilisation de foncier.

La construction est en crise

En 2002, le nombre de logements mis en chantier en Ile-de-France (environ 36 000) représente le plus mauvais score enregistré depuis 1975. Pourtant, de nombreux signaux témoignent de l'ampleur de la demande et des tensions croissantes... Les difficultés sont également avérées pour l'immobilier d'entreprises et les surfaces d'activités.

La production francilienne est en crise avec un niveau de construction par habitant qui place l'Ile-de-France parmi les régions qui construisent le moins en France.

La production de logement social est en baisse depuis 1994 : alors que les enveloppes budgétaires prévoient le financement de près de 15 000 logements chaque année en Ile-de-France, un peu moins de 10 000 en moyenne sont réalisés chaque année. Cette tendance a cependant été inversée en 2001 et 2002, grâce au plan de relance ; près de 14 000 logements ont été produits chaque année. Cependant, la production neuve ne représente qu'un peu plus de 50% de la production

Le caractère de plus en plus complexe et les délais de plus en plus longs pour réaliser ces opérations dans des espaces déjà fortement urbanisés, posent la question de la coordination et de la sécurisation à terme.

Pour les activités, surabondance et pénurie se côtoient

¹ Voir la note sur le bilan des ZAC réalisée par la DREIF au 1^{er} janvier 2002, en annexes.

Par ailleurs, les quelques 1 000 ZAE (Zones d'Activités Economiques) franciliennes couvrent environ 20 000 ha. L'offre encore disponible concerne 2 000 ha. Elles constituent un enjeu économique majeur pour l'Ile-de-France. Cependant, l'offre foncière surabondante en ZAE reflète le cumul non concerté des initiatives locales et le manque de vision supra communale ; on estime à 20 % les ZAE qui sont marginalisées.

Ensuite, avec le développement des entreprises de la nouvelle économie (la net économie, la biotechnologie...), de nouvelles opportunités naissent. Or, on ne peut que constater que l'offre foncière et immobilière accuse un retard d'adaptation face à ces nouvelles dynamiques.

En outre, les friches industrielles² constituent les opportunités foncières indispensables à la revitalisation de nombreux sites, notamment de première couronne. Certains sites auront une reconversion plus lente, notamment parce que les coûts de dépollution des terrains ont un impact sur le prix foncier.

Quant aux PME – PMI de centre-ville, elles subissent le contrecoup de la restructuration urbaine, économique, de la rareté du foncier et de son coût ; les entreprises artisanales et commerciales qui dégagent une faible valeur ajoutée affichent une présence minimale en centre-ville alors qu'elles ont la préférence des filières économiques.

La demande de foncier dans le cadre du projet

La demande de foncier se situe aujourd'hui principalement dans le centre de l'agglomération, là où la problématique de renouvellement urbain implique de fait des projets d'aménagement en zone dense, même si d'autres besoins nécessitent aussi des projets sur les espaces périurbains. Pour répondre à l'enjeu de l'aménagement en Ile-de-France en 2003, le Groupe de Travail s'est attaché à définir ce qu'est l'aménagement ou plutôt quelles en sont les étapes et les modalités de mise en œuvre.

-
-
-

² Terrains bâtis ou non, anciennement occupés par une activité industrielle, désaffectés ou très sous-utilisés, vacants depuis plus d'un an.

A. UNE NOUVELLE GENERATION DE PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN

1. L'INITIALISATION DU PROJET

Le rôle régulateur de l'étude amont

Le projet d'aménagement, compte tenu de son échelle et de son impact, repose sur une phase amont essentiellement nourrie des études préalables.

L'étude préalable à une opération d'aménagement **doit jouer un double rôle** :

- **un rôle de clarification** par le repérage des obstacles, des difficultés prévisibles, des effets externes, ...
- **un rôle de référentiel** pour la définition de la stratégie opérationnelle qui guidera la conception et la mise en œuvre du projet.

Ainsi conçue, elle sera un outil décisif qui permettra les arbitrages stratégiques et tactiques et qui engagera, en amont du projet, l'indispensable processus de concertation entre les futurs partenaires du projet mais aussi avec la population environnant le site (résidents et entreprises).

Il semble important que la vision stratégique des collectivités territoriales soit alimentée et complétée par l'identification des potentialités locales du territoire, dont dépendront les modalités de mise en œuvre de la politique arrêtée. Cette analyse fine des possibilités d'évolution des situations locales est d'autant plus nécessaire dans un contexte de « reconstruction de la ville sur la ville ». Pour bien remplir son rôle d'aide à la décision, l'étude préalable doit assurer plusieurs missions :

- pointer l'ensemble des contraintes opérationnelles avérées ou potentielles,
- établir les différents scénarios d'aménagement possibles et évaluer leur impact interne et externe,
- évaluer leur faisabilité en termes économiques, financiers et en terme d'acceptabilité.

Le Groupe de Travail a donc jugé utile d'insister sur l'importance du volet « études » en amont du projet car il assure indirectement une fonction de conseil assez régulatrice.

En effet, force est de constater que les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage sont parfois réticents à financer des études qui ne sont pas directement opérationnelles. Pourtant, l'analyse des échecs et des difficultés de montage, de réalisation et de gestion des opérations d'aménagement urbain, montre que bien des blocages, des lenteurs et des erreurs auraient pu être évités si les obstacles politiques, juridiques, techniques et financiers avaient été repérés en amont et, sinon évités, du moins pris en compte dans la conception et la conduite du projet. En réalité, une étude préalable bien conduite peut être non seulement un facteur d'économie sans commune mesure avec son coût mais peut, dans certain cas, éviter que le projet ne s'engage dans une impasse. **Ce besoin a toujours existé mais il est aujourd'hui accru par la part croissante du renouvellement urbain dans l'aménagement. En effet, les risques et les incertitudes sont considérablement plus importants lorsque l'on travaille sur un tissu déjà urbanisé où doivent être pris en compte l'empreinte de l'occupation antérieure (pollution des sols par exemple) mais aussi l'impact inévitable de l'opération sur l'environnement urbain et les conditions de vie de la population habitant ou travaillant dans ce tissu. Par ailleurs, ce besoin est aussi accru par l'évolution des comportements, l'exigence de participation, la**

sensibilisation aux questions d'environnement, l'individualisme, l'accroissement des contentieux, le développement des attitudes de précaution, etc...

Toutefois, **le Groupe de Travail souhaite rappeler que la crédibilité et l'objectivité d'une étude préalable supposent que la faisabilité de l'opération envisagée ne soit pas acquise. Elle ne doit donc pas être considérée comme partie intégrante du projet d'aménagement, mais plutôt comme outil d'aide à la décision.**

L'intérêt de structures d'études spécifiques

Cela conduit à s'interroger sur sa généralisation, sur son pilotage et sur son financement. En effet, en Ile-de-France, rares sont les communes dotées de services techniques leur permettant de réaliser de telles études urbaines fines, et quasi inexistantes les structures qui pourraient fournir aux collectivités cette capacité de réalisation d'études d'urbanisme pré-opérationnelles. A l'exception notable de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) et de l'agence d'urbanisme du Mantois, **les Agences d'urbanisme sont en effet absentes de l'Ile-de-France, qui se distingue de ce fait par un déficit de capacité d'études locales.** L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) ayant une vocation régionale qui dépasse les limites de l'agglomération, opère à une échelle souvent différente des agences locales.

Ainsi, de nombreux sites dévalorisés (friches, habitats dégradés...) ou simplement mal valorisés au regard du potentiel urbain, restent longuement en jachère urbaine, faute d'études permettant de montrer les évolutions possibles aux Elus.

En complément du souhait de voir se renforcer les services techniques des communes et des intercommunalités³, **faire en sorte qu'augmente en Ile-de-France la capacité d'études locales** permettrait que soient facilitées la vision, par les Elus, des évolutions possibles des territoires, ainsi que l'anticipation et la réalisation de réserves foncières bien localisées au regard des enjeux. Pour cela, **le Groupe de Travail considère souhaitable que l'Etat maintienne un signal fort d'appui à la création d'agences d'urbanisme⁴ dans certains secteurs jugés stratégiques.** Cette capacité d'études urbaines de détail, permettant l'identification d'opérations potentielles et le conseil auprès des collectivités, viendrait ainsi utilement compléter, bien en amont des opérations, le couple collectivité(s) – aménageur(s) dans son rôle de maîtrise d'ouvrage urbaine.

Il serait excessif et inutile de généraliser les études préalables, voire de les multiplier, comme cela s'est vu, au détriment du projet. En effet, dans beaucoup de cas, **le projet de développement durable de la commune, établi dans le cadre de son PLU, peut suffire à encadrer le renouvellement urbain.** C'est notamment le cas lorsque n'apparaissent que peu de changements de fonction et d'intensité dans l'usage du sol, lorsque le marché est porteur et qu'il s'agit d'opérations de taille modeste. **En revanche, dès qu'une opération atteint une taille importante**, elle entraînera une mutation structurelle d'un quartier ou d'une commune, lorsque la transformation d'usage du sol modifiera le fonctionnement urbain (déplacement notamment) et supposera des exigences environnementales accrues ou lorsque la situation du marché conduit à une prise de risques élevée, **une étude préalable devient souhaitable** ou nécessaire, a fortiori lorsque l'opération est intercommunale. Pour favoriser ces études, on pourrait imaginer soit des incitations financières, soit l'introduction d'une obligation sélective par la voie des documents d'urbanisme.

Il peut être tentant de laisser la charge de l'étude préalable au futur opérateur qui amortira ses dépenses sur le projet proprement dit. Cette solution présente l'inconvénient de placer le maître d'ouvrage, fût-il public ou privé, de l'étude en position de juge et parti. Les aléas des

³ Voir en annexes les notes rapides de l'IAURIF sur des bilans de l'intercommunalité.

⁴ Ces agences d'urbanisme peuvent par ailleurs assurer de nombreuses autres missions, telle que la réalisation d'études stratégiques.

études d'impact ont montré les limites de cette approche dans un contexte où tous les intérêts ne peuvent être ménagés.

Une manière d'inciter à la pratique des études préalables est aussi de faire la preuve de leur efficacité. Un effort d'information et de formation à l'intention des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre pourrait utilement y contribuer. Il pourrait notamment s'appuyer sur un recueil de bonnes pratiques mettant en évidence les bénéfices et avantages de ces études préalables et les méthodes et démarches les plus efficaces.

Pour conclure, **le Groupe de Travail souligne que de telles études doivent avoir une grande transparence et une bonne lisibilité**. C'est un gage de leur crédibilité et la condition d'un engagement positif de la concertation autour du futur projet. De plus, elles préparent les éléments d'évaluation de projet pour son réajustement sans doute nécessaire au cours de sa réalisation.

2. LA NECESSITE D'UNE GLOBALISATION DE LA DEMARCHE

La professionnalisation de la chaîne de production de l'aménagement

Dans l'exercice de ces compétences, les Elus se trouvent confrontés à l'exercice d'articulation et de coordination des différentes échelles dans lesquelles se décline l'aménagement du territoire :

- l'échelle régionale de la planification et de la compétition économique mondiale, dans laquelle se déclinent les grands objectifs du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) ;
- l'échelle supra-communale, à laquelle doit être rattaché le projet stratégique territorial à moyen ou long terme ;
- l'échelle locale des projets des collectivités et de l'urbanisme opérationnel où se situe le pari de l'intégration urbaine.

S'il est vrai que cette articulation pose des problèmes d'une particulière complexité du fait de la taille du système urbain francilien et de la multiplicité des acteurs, la pertinence de chacune de ces échelles n'en reste pas moins incontestable et leur prise en compte nécessaire pour que les projets locaux s'insèrent dans un aménagement régional cohérent.

De la même façon, le projet urbain a du mal à intégrer l'ingénierie sociale et politique (le temps de l'aménagement, celui des habitants et celui de l'Elu, ne sont pas les mêmes). La notion de quartier casse l'idée rigide de l'opération et de ses éventuelles limites, rappelle l'existence d'une unité de vie, d'une organisation urbaine préexistante...

Avec l'apparition du PLU, les communes ont tendance à donner à leurs services techniques la compétence en urbanisme. Mais **le Groupe de Travail insiste sur la nécessité d'une compétence et d'une pratique avérée pour mener à bien des démarches "projet de ville"**. Ces enjeux appellent une professionnalisation accrue des acteurs.

Le Groupe de Travail a évoqué l'évolution de la maîtrise d'ouvrage et sa relation à la maîtrise d'œuvre. La dimension intellectuelle d'une démarche "projet de ville" reste un métier. La démarche ainsi gérée s'avère souvent ne pas être à la hauteur de l'enjeu. Face aux limites que rencontrent les services dans une telle démarche en régie, l'étude amont se voit confiée à une maîtrise d'ouvrage déléguée. Les SEM locales n'ont ni le temps ni les moyens de mener à bien ces démarches.

De plus, certains opérateurs ont des difficultés à situer le projet à une échelle pertinente (environnement territorial...), ce qui amoindrit la démarche analytique et l'opportunité du projet. Les prestataires qui vont proposer du conseil urbain sont confrontés à la difficulté de

convaincre de l'utilité de « se donner le temps de se prémunir contre les risques opérationnels en réalisant un diagnostic urbain préalable ou amont plus globalisant ».

Parallèlement, on constate que **la carence de la maîtrise d'ouvrage trouve souvent son origine dans le manque de définition des objectifs**. Or, c'est bien le travail amont qui, s'il est bien mené, permet de définir des objectifs clairs.

L'intercommunalité en Ile-de-France et l'enjeu pour l'agglomération

L'intercommunalité constitue une ouverture très importante car elle introduit des nouvelles compétences à une échelle plus globalisante. Ces compétences permettent de penser que les aménageurs rencontreront de vrais interlocuteurs plus sensibilisés à l'idée que le projet opérationnel ne peut pas se déconnecter de son contexte urbain ou territorial. On entend parler de « maîtrise d'ouvrage à bonne échelle ». De plus, elle permet la mise en cohérence des démarches locales. **L'intercommunalité de projet permet de globaliser le projet d'aménagement à l'échelle adéquate**. Celle-ci pouvant être départementale, voire d'agglomération ou régionale. Le raisonnement à l'échelle de l'agglomération permet de mettre en œuvre les complémentarités territoriales dans lesquelles les projets d'aménagement trouvent place. L'intercommunalité amène des compétences qui permettent de penser que les professionnels rencontreront des interlocuteurs plus sensibilisés à l'idée que le projet urbain ne peut pas se déconnecter de son contexte. **Toutefois, l'intercommunalité de projet doit se développer en Ile-de-France.**

La culture de l'ingénierie de projet

Le Groupe de Travail rappelle qu'il serait opportun d'organiser une campagne d'information et d'échanges avec les collectivités locales et leurs Elus, avec diffusion des pratiques dans le cadre de contraintes souvent partagées :

- la notion de projet urbain affiche une ambition et existe au-delà de l'opération d'aménagement,
- le projet urbain a un sens complexe (foncier difficile, enjeu de démocratie locale, force politique et partenaires, gestion du temps) qu'il faut décliner localement,
- la dimension économique implique la prise en compte des exigences du marché ; l'aménagement se pose aussi là où il n'y a pas de marché et où la nécessité d'aménager demeure.

Les Elus sont confrontés à l'insécurité juridique et au choix sociétal qui accompagnent l'acte d'aménager.

Outre l'importance fondamentale du portage politique sur le terme du projet de renouvellement urbain, la mise en perspective du projet sur le long terme et sa lisibilité ainsi que **la crédibilité du montage des projets de renouvellement urbain, reposent sur l'ingénierie de projet**. Elle suppose rencontre des métiers, crédibilité financière, assistance à la décision politique...

En effet, depuis la décentralisation, le renouvellement urbain volontaire est entre les mains d'une multiplicité croissante d'acteurs et de décideurs, soumis à des cycles immobiliers et financiers complexes et répondant à des logiques qui ne partent pas des mêmes contraintes, ni des mêmes échelles temporelles.

Ainsi, au fil des travaux du Groupe de Travail, l'ingénierie de projet semble être le fédérateur des relations de travail entre ces différents acteurs. Ces relations apportent une cohérence de bon niveau :

- des leaders et des équipes techniques de bon niveau,
- des outils d'ingénierie foncière disposant de moyens suffisants,
- des outils d'ingénierie financière correspondant à l'échelle de temps d'un aménagement de plus en plus long, lent et risqué,

- des intercommunalités de projet diffusant une image claire et cohérente sur des stratégies de long terme...

L'ingénierie de projet s'avère concilier le temps de l'aménagement et le temps des décisions. Entre l'Elu décideur (étape amont) et l'opérateur (en aval), il y a tout un volet d'intermédiation qui va permettre d'animer et de coordonner les étapes de mise en oeuvre complexe du projet. L'intermédiation ou ingénierie de projet est le corps de métier de l'aménageur. En définitive, l'acteur public de l'aménagement ne se résume pas au seul Elu ou aménageur... mais bien à une rencontre de métiers qui permet à l'Elu de profiler le projet urbain. On assiste à une professionnalisation des acteurs qui agissent sur la chaîne de production de l'aménagement.

Une campagne d'information et de sensibilisation en direction des Elus locaux

La relance de l'aménagement dépend des Elus ; la pénurie de projets les concernant aussi. Pour les y aider, **le Groupe de Travail considère qu'une campagne d'information et de sensibilisation pourrait conforter et sécuriser la démarche des Elus**, en leur proposant d'échanger sur la base de projets en cours ou existants et en révélant quelques « bonnes » pratiques.

3. LE DEFI DU RENOUVELLEMENT URBAIN

La constitution de l'offre foncière francilienne

A l'époque où les villes nouvelles proposaient une offre foncière conséquente, les besoins et les attentes des populations et du marché étaient relativement bien satisfaits.

Actuellement, il n'existe pas d'offre du niveau de volume et de lisibilité de celle des villes nouvelles. Comment relayer cette offre ? La question de l'étalement urbain se frotte à la gestion des espaces périurbains et au concept de gestion économe des espaces... La question du renouvellement urbain répond au double intérêt de travailler sur les secteurs vieillissants et dévalorisés de la ville tout en répondant aux exigences environnementalistes de gestion économe des espaces. Mais l'offre générée par le renouvellement urbain est-elle à la hauteur des besoins ?

Le Groupe de Travail s'accorde à dire que l'invention de nouveaux grands projets urbains peuvent contribuer à la production et à l'organisation d'une offre foncière du niveau de celle des villes nouvelles.

Les enjeux de la concertation

La prise en compte des besoins et plus globalement de la demande donne la pertinence du projet d'aménagement. De plus en plus, l'évolution des comportements, la question de la gouvernance et de la citoyenneté deviennent fortes, mais **les techniques de concertation sont quasi embryonnaires**. Pourtant, mal les identifier pose des difficultés opérationnelles et techniques qui sanctionneront tôt ou tard le projet.

Les approches marché des commercialisateurs de l'immobilier d'entreprise ou de l'urbanisme commercial, des structures HLM, ou encore des EPA, des Agences d'urbanisme, etc... tentent de cerner les demandes et les besoins qui s'expriment sur l'Ile-de-France. Toutefois, ces approches sont sectorielles ou très territorialisées. La synthèse des besoins et des vues corporatistes ou territoriales, ne garantit pas la vision d'ensemble : juxtaposition, conflits entre projets et mauvaise lisibilité par manque de cohérence.

La question du renouvellement urbain se pose donc en termes de cohérence globale de l'offre urbaine qui y est attachée. **Pour le Groupe de Travail, le défi du renouvellement urbain repose sur la capacité des acteurs à s'organiser dans une logique d'agglomération.** Une personnalité auditionnée avance que le raisonnement par « bassin de vie » rend mieux compte des visions sectorielles que sont celles du bassin d'emploi et du bassin d'habitat.

La perception de la demande, très complexe en Ile-de-France

Mais concrètement, même si **le Groupe de Travail considère ce volet essentiel, il reconnaît la difficulté à appréhender la demande.** Il considère également qu'il est difficile de s'adapter à la rapide évolution des attentes des ménages et des entreprises, surtout sur les temps longs de l'aménagement. Cette question trouve partie de ses réponses pragmatiques à différentes échelles décisionnelles, selon l'importance du projet d'aménagement et sa localisation.

Compte tenu de la rareté et du coût foncier en sites urbains et au risque de mal-consommation d'espaces périurbains, les acteurs conscients des difficultés rencontrées considèrent comme un défi d'assurer un renouvellement urbain cohérent. Selon eux, il passe par une valorisation des partenariats, une gouvernance à l'échelle de l'agglomération... et surtout **le Groupe de Travail souhaite voir valorisée la compétence de l'aménageur.**

L'étalement urbain

Il paraît inconcevable d'imaginer satisfaire la demande de logements par le seul renouvellement urbain. On peut y voir notamment les raisons suivantes :

- le SDRIF à travers les zones « pyjamas » prévoit les extensions urbaines. Un certain nombre de ces zones ont été ouvertes (environ 70%) mais une faible partie a été consommée (étude DREIF),
- la difficulté opérationnelle de mettre à l'offre des fonciers en quantité suffisante,
- la négation du « rêve » avéré de plus de 60 % des français de vivre dans une maison individuelle.

Il n'est donc pas concevable de dissocier ces deux modes de production.

En revanche, il semble nécessaire de ne pas laisser accroître de façon anarchique les extensions de bourgs ruraux qui ne possèdent aucun équipement.

La réflexion sur la consommation d'espaces périurbains doit être en rapport avec les bassins de vie. Elle doit tenir compte des dessertes existantes ou futures, si celles-ci ont une réalité, qu'elles soient ferroviaires ou routières, ainsi que des équipements existants.

Ces opérations d'extensions urbaines permettent aussi de proposer une offre complémentaire qui doit répondre aux demandes de l'ensemble des couches sociales.

Le Groupe de Travail rappelle, par ailleurs, que ces opérations sont moins complexes à mener sur le plan de la maîtrise foncière que les opérations urbaines, puisque traitées à l'amiable.

En conclusion, **le Groupe de Travail reconnaît que beaucoup de critiques se sont faites jour à propos de l'étalement urbain. La focalisation se fait sur le logement alors que la véritable consommation d'espaces se fait plutôt à travers la réalisation des opérations d'activités.**

B. LES OPERATEURS DU PROJET URBAIN

1. LE CHOIX DE L'OPERATEUR-AMENAGEUR

La conception et la mise en œuvre, le métier de l'aménageur

L'ingénierie de projet, nécessaire corollaire à l'aménagement (cf. A.II) concilie les aspects techniques du projet avec le temps des décisions. Entre l'Elu décideur (étape amont) et le promoteur (en aval), il y a tout un volet d'intermédiation qui va permettre d'animer et de coordonner la mise en oeuvre complexe du projet. L'intermédiation ou ingénierie de projet, permet de faciliter l'adéquation entre l'ambition, la demande et l'objet, le produit. Elle donne toute la crédibilité à la chaîne de production de l'aménagement, assure la vision d'ensemble et la cohérence opérationnelle du projet. C'est l'aménageur, avec ses partenaires, qui va :

- associer dès l'amont les partenaires concernés, comme le service des Domaines pour l'estimation foncière,
- évaluer les avantages et les inconvénients des différents scénarios de projet,
- continuer à répondre aux exigences de la commune,
- préserver et faire partager l'intérêt général,
- gérer les contraintes par l'ingénierie de projet,
- monter les partenariats sur des objectifs partagés,
- négocier et mettre en phase les protagonistes du projet.

Les grands aménageurs profilent et ajustent leur métier de conception sur « l'intégration du projet urbain ». L'aménageur est un "assembleur" ou un « ensemblier », un facilitateur entre les différents métiers qui interviennent dans le cadre du projet de renouvellement urbain. Dans le cadre de projet urbain complexe, il arrive qu'il faille plusieurs années à l'aménageur pour constituer la maîtrise d'ouvrage adéquate.

Le Groupe de Travail insiste sur le fait que l'aménageur de référence ou l'organisation opérationnelle est une question structurellement vitale pour le projet d'aménagement. Il va initier et gérer le projet avec une unicité de décision et de mise en œuvre, tout au long de son déroulement qui peut prendre des années.

Le partenariat entre aménageurs

La décision politique de l'aménagement relève de la volonté de la puissance publique : collectivité locale ou intercommunalité. Ceci n'implique pas obligatoirement que l'opérateur soit une personne publique. Le rôle des acteurs privés en Ile de France est important.

Les promoteurs constructeurs ont des compétences d'aménagement, avec une capacité à se prémunir du risque qui est utile à l'élaboration et à la faisabilité d'un projet d'aménagement. Aussi, leur association dès l'amont du projet a déjà prouvé son efficacité.

De plus, les seuls adhérents de la chambre IDF du SNAL qui produisent environ 2000 droits à construire logement par an, ne représentent pas l'intégralité des aménageurs privés franciliens.

L'offre des aménageurs privés vis-à-vis des collectivités locales est complémentaire à l'offre du secteur public. Elle s'exprime essentiellement dans la 2^{ème} et 3^{ème} couronne francilienne. En effet, ces opérateurs privés travaillent le plus souvent en secteur péri urbain dans les zones NA ou U des documents d'urbanisme. Ces producteurs de droits à construire ont

diversifié leur offre vers l'activité, le logement collectif ou le secteur groupé . Ils présentent également une large offre de terrains à bâtir aux particuliers.

Partenaires des collectivités locales, les aménageurs privés élaborent les projets en étroite collaboration avec les Elus. Assurant le risque financier intégral de leurs opérations, ces opérateurs sont vigilants à l'égard des aspects économiques des projets. On peut, par ailleurs, leur reconnaître une excellente connaissance des marchés sur lesquels ils interviennent. L'aménageur privé est le maître d'ouvrage de l'opération.

Le Groupe de Travail rappelle qu'il serait souhaitable de développer un réel partenariat public/privé entre aménageurs.

Par ailleurs, dans de nombreuses opérations, la conjugaison des compétences de plusieurs opérateurs est un facteur de réussite. Elles peuvent s'entendre comme ci-dessus sur des partenariats publics/privés mais également sur des partenariats public/public ou privé/privé. A titre d'exemple, des petites ZAC conjuguant activité et logement social (locatif et accession) ont vu se développer des partenariats SEM/OPAC.

La nécessité des structures opérationnelles

Si le Groupe de Travail s'intéresse aux capacités de mise en œuvre des projets d'aménagement, il reconnaît que l'existence de structures de maîtrise d'ouvrage ne fait pas vraiment défaut en Ile-de-France, sauf lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des GPV et des ORU qui nécessitent des moyens techniques et financiers particuliers. Un grand nombre d'aménageurs départementaux ou communaux est en effet recensé dans la région Ile-de-France. **On peut cependant souhaiter que les capacités de maîtrise d'ouvrage se renforcent par le développement des intercommunalités et rappeler que la capacité de conception amont des opérations mérite d'être développée.**

L'élaboration de la vision stratégique décrite dans le PADD prend bien évidemment en compte les objectifs et principes des documents d'urbanisme de rangs supérieurs. Mais il s'avère également nécessaire qu'elle soit alimentée et complétée par l'identification des potentialités locales du territoire, dont dépendront les modalités de mise en œuvre de la politique arrêtée. Cette analyse fine des possibilités d'évolution des situations locales est d'autant plus nécessaire dans un contexte de « reconstruction de la ville sur la ville ». Elles doivent s'appuyer sur des structures opérationnelles.

En outre, en Région Ile-de-France, les opérations d'aménagement ne sont pas uniquement dévolues à de nouveaux projets sur de nouveaux territoires. Avec plus de 23 GPV, le GPRU de Paris et 19 ORU, l'Ile-de-France est face à des enjeux majeurs en terme de renouvellement urbain et d'aménagement de zones d'habitat. Malheureusement, l'ambition de ces grands projets est souvent freinée par l'absence d'opérateurs aménageurs capables, ou simplement volontaires, pour mener à bien ces opérations, du point de vue des moyens techniques notamment. Les caractéristiques de ces projets les rendent bien spécifiques et ne peuvent être portés par des aménageurs locaux souvent mal armés et dont les collectivités de rattachement sont souvent exsangues.

Le Groupe de Travail exprime donc son souhait qu'un ou plusieurs opérateurs publics ou privés soient clairement missionnés pour mener à bien les missions d'aménageurs sur les sites prioritaires de la politique de la ville (GPV, ORU).

Une nouvelle génération d'opérateurs

Beaucoup pensaient qu'avec la décentralisation d'une part, l'achèvement programmé de plusieurs villes nouvelles – symbole peut être de la fin des grands projets – d'autre part, les structures publiques d'aménagement impliquant directement l'Etat étaient définitivement condamnées à disparaître.

Plusieurs créations de la dernière période montrent qu'il n'en est rien et que, sans parler d'un retour de l'Etat dans l'aménagement urbain, son intervention peut parfois se justifier et prendre de nouvelles formes⁵.

Hors Ile-de-France, on peut à cet égard citer Euroméditerranée ou bien encore les deux missions du littoral récemment recréées en Aquitaine et en Languedoc-Roussillon, voire l'Epareca pour la restructuration d'équipements commerciaux.

Mais c'est en Ile-de-France que les exemples sont les plus nombreux avec :

- l'Epamsa, pour l'agglomération de Mantes-la-Jolie (et créée à partir de la structure de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines) avec vocation à intervenir en dehors de ce territoire (mission pour le GPV de Chanteloup-les-Vignes),
- l'EPA Seine Arche, pour le nouveau développement de La Défense sur Nanterre, avec une opération de recomposition urbaine sur quelque 125 hectares,
- l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France, créé sur un vaste territoire (230 km² – 30 communes sur 2 départements : la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise, représentant environ un million d'habitants) avec une approche partenariale et des modes d'intervention originaux. La mission classique d'aménageur a vocation à être marginale ; son rôle sera de promouvoir le territoire, d'enclencher des processus et de mobiliser les moyens.

Ces trois établissements sont instructifs pour les nouvelles démarches et les formes renouvelées d'association et de partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, pour la mise en œuvre de grandes opérations intéressant le développement et/ou la redynamisation de territoires (dont participation à la politique de la ville).

Les membres du Groupe de Travail observent que ces trois exemples constituent d'ores et déjà des références et suscitent des réflexions concernant de nouvelles formes d'intervention sur d'autres territoires, notamment, par des enjeux de renouvellement urbain. Mais, ils notent que c'est l'ampleur des projets qui est fondamentale et non pas leur structuration en établissement public. Ce dernier ne constitue pas l'unique forme de structuration possible pour les interventions intercommunales.

⁵La transformation de la structure ministérielle « secrétariat général des villes nouvelles » en « secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme » en est l'illustration.

2. LA SECURISATION DES MONTAGES FINANCIERS

La vision globale des financements, facteur de réussite pour l'Ile-de-France

L'aménagement suppose que les outils et les pratiques convergent pour que la démarche soit efficace. Or, l'aménagement urbain "ne se décrète pas", il entraîne des coûts importants qui renvoient les opérateurs aux limites des outils et des pratiques.

Ces coûts concernent la concertation avec la population, la pollution des sols, l'archéologie préventive et autres contraintes patrimoniales, l'inondabilité et autres contraintes environnementales, l'arbitrage du juge d'expropriation et les difficultés relatives à l'action foncière, les contraintes réglementaires...

De plus, l'Ile-de-France est atypique du fait qu'elle est globalement « dans le marché ». En effet, elle est une région capitale attractive. Cependant, elle cache beaucoup de secteurs extrêmement dégradés. Pourtant, la nécessité de l'aménagement urbain se pose partout, même là où il n'y a pas de marché... L'action publique suppose donc aussi des moyens financiers adéquats... Les sites GPV et ORU de la région Ile-de-France ont particulièrement besoin d'un outil qui permette de mener à bien les opérations d'aménagement dans les zones non attractives.

L'aménagement repose donc sur un montage opérationnel global qui présente des risques isolés et cumulés. Ils sont financiers et trouvent leur origine dans le foncier, dans l'équilibre délicat de certains bilans d'aménagement urbain et dans le contentieux de l'urbanisme. Tout le processus de négociation met en exergue les conflits d'un territoire ; l'aménageur s'y retrouve en place de facilitateur et sécurise la démarche.

Face à ce risque croissant de l'aménagement, quelles sont les garanties ? A court terme, le phasage constitue un moyen de borner la démarche, mais la prise de risque sera différente selon l'échelle des projets... avec cette impérative démarche qui nécessite de s'intéresser au contexte. **La question de l'échelle pertinente du projet par rapport à la gestion du risque** et à sa dimension économique est essentielle pour lui assurer sa pérennité. **La globalisation est un facteur de sécurisation.**

De nouvelles techniques financières souvent adaptées à l'Ile-de-France

Le Groupe de Travail rappelle qu'il existe une piste pour que les partenaires puissent accepter d'harmoniser leur vision du projet. Il s'agit des financements conjugués. La notion d'enveloppe globale pour un projet urbain permet d'asseoir le projet et son envergure, suscite une meilleure adhésion et sécurise la démarche active des partenaires.

Toute opération est potentiellement soumise à la survenance d'un risque. Le risque de l'aménagement est également financier, mais sous-tendu par les risques de constructibilité, d'écarts positifs des coûts techniques, de marché, d'études.

Se prémunir du risque de l'aménagement passe par la création de nouveaux outils. La couverture du risque financier pour des opérateurs prend la forme de garantie d'emprunt, de comblement de passif et de recapitalisation. En cas de difficultés financières, suite à une opération déficitaire, la collectivité locale peut être amenée à combler le passif de la société en charge de l'opération (SEM, EPA). Si ces garanties couvrent le risque financier de l'opérateur, les risques sont portés in fine par la collectivité publique. **Le Groupe de Travail considère opportun d'étudier la faisabilité et les conditions de fonds de péréquation**

ou de solidarité, fonds de garantie⁶ régional. Plus spécifiquement en relation avec l'ingénierie financière, la structuration et la solidification (fonds de garantie) des financements du foncier et de l'aménagement constitue un sujet d'actualité.

L'évaluation du risque, veille active

L'intervention financière nécessite toutefois l'évaluation du risque financier et les garanties offertes en contrepartie de sa survenance. Un dilemme survient souvent : celui des collectivités tangentes du point de vue des garanties offertes. C'est ainsi que s'opèrent ajustements et négociations pour mutualiser le risque. Pour tout investissement, il y a deux aspects incontournables : un calcul de rentabilité appuyé par une étude de marché et par différents scénarios de crise, et une analyse des contreparties qui repose sur la fiabilité des partenaires. Selon l'établissement financier, l'évaluation du projet global est nécessaire pour continuer de garder un regard critique sur des opérations ou des phases opérationnelles, et pour permettre les ajustements requis. L'autoévaluation suffit-elle ? Doit-elle bénéficier d'un dispositif indépendant ? Toujours est-il que la notation des projets et des opérations est indispensable pour inciter à une plus grande implication des banques privées et autres investisseurs. En définitive, **le Groupe de Travail considère comme essentiel d'assurer une évaluation préalable et permanente des projets d'aménagement.**

Les outils de la CDC en Ile-de-France

La CDC, membre du Groupe de Travail, a présenté le fonds de renouvellement urbain (FRU) qu'elle a mis en place et qui permet un choix de services : préfinancement (études...), portage financier, garanties, etc... sur certains territoires. L'assise de l'organisme implique des critères qui génèrent eux-mêmes une sorte de label qualité des financements : un projet de territoire et une structuration du risque.

Du point de vue financier, selon la CDC, le projet urbain repose sur quatre axes :

- la définition de cibles, en Ile-de-France, la définition institutionnelle de secteurs prioritaires ou stratégiques de la ville,
- le repérage des enjeux dépassant le territoire de référence du projet, celui-ci apportant une ouverture et un élargissement de l'approche des projets urbains qui sont portés par la collectivité,
- la logique de partenariat avec les acteurs publics et privés, qui va au-delà de la contractualisation institutionnelle (contrat de ville, contrat d'agglomération, etc...) et qui permet un partage du risque.
- le retour sur investissement escompté, c'est-à-dire l'efficacité du projet de renouvellement urbain par rapport à son objectif de restructuration territoriale et urbaine.

L'organisme financier avance l'idée que la démultiplication de l'action avec des partenaires se traduit par la création de sociétés d'investissements qui regroupent les financements privés et publics avec des adossements possibles des Régions et de la CDC (des expérimentations sont en cours, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais). **Parmi les propositions qui peuvent être faites pour renouveler les pratiques de l'aménagement en Ile-de-France, le Groupe de Travail de l'ORF souhaite voir détailler celle relative à la création d'une Société d'Investissement Régional.**

En effet, la création d'une SIR est rendue possible par l'article 89 de la loi SRU de décembre 2000. Celui-ci stipule que « une ou plusieurs régions peuvent participer au capital de sociétés d'investissement régional en association avec une ou plusieurs personnes morales

⁶ L'idée d'un fonds de garantie avait été avancée par l'ORF dans son rapport « Ingénierie foncière » de 1999. Une étude d'opportunité sur un fonds visant la garantie des risques de l'aménagement a été réalisée par l'IAURIF en 2000.

de droit public ou privé pour assurer le financement d'opérations de restructuration, d'aménagement et de développement de sites urbains en difficulté ».

La loi prévoit que la SIR peut intervenir soit en tant que société d'investissement, sous forme de prise de participation dans le capital de sociétés, soit en tant qu'établissement financier de plein exercice (sous cette condition, ses interventions sont multiples - prêts, prêts participatifs, apports en garantie, crédit-bail - auquel cas, elle doit recevoir l'agrément du CECEI, Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement)

L'expérience menée par la CDC en Rhône-Alpes conduit à penser que la création ex nihilo d'un établissement financier est difficile à réaliser, compte tenu de la nécessité de faire entrer au capital de la SIR des établissements financiers, à hauteur d'un pourcentage défini par le CECEI. Ceux-ci ont en effet des objectifs et des contraintes très différents des organismes publics et des collectivités.

Ceci amène donc à préférer, dans un premier temps, la création d'une société d'investissement dédiée à l'immobilier d'entreprise ou aux actions foncières.

Selon La CDC, les actionnaires de la SIR francilienne pourraient être :

- la Région, à hauteur de 33 % minimum,
- la CDC,
- les CCI,
- les conseils généraux,
- des partenaires privés (investisseurs, banques).

Les domaines d'activités pourraient être le portage immobilier de pépinières, d'hôtels d'entreprises, de locaux artisanaux, de friches industrielles en reconversion.

La viabilité économique des projets est une condition sine qua non de l'intervention de la SIR, dont le modèle économique doit normalement reposer sur la capacité de revente à terme (10 à 15 ans) à des investisseurs de ses acquisitions, avec un taux de retour sur investissements de l'ordre de 5 à 7 %.

La CDC explique que le niveau de capitalisation de la SIR dépend naturellement du plan d'affaires qui est établi. Les premières esquisses d'études réalisées en Ile-de-France montrent que l'on peut obtenir un effet de levier en mobilisant, sur les projets, les prêts aidés de la CDC. Ces esquisses méritent d'être approfondies, mais elles laissent penser que la SIR peut limiter son intervention à 13 à 15 % d'apports en fonds propres, hormis les subventions.

Le Groupe de Travail remarque que cet outil doit bénéficier du fort soutien des collectivités locales, au premier rang desquelles se trouve la Région, pour pouvoir jouer un rôle efficace dans le processus de restructuration urbaine. Toutefois, il fait remarquer que le potentiel d'activité de la Société, et donc le niveau de capitalisation requis, implique que la question soit approfondie par les partenaires concernés. Le Groupe ajoute que la SIR pourrait abriter un fonds de garantie évoqué plus haut.

3. LES PARTENARIATS : LE CONTRAT POUR RELAYER LE DROIT

Le marketing de territoire et un affichage clair des objectifs

Un projet urbain repose sur l'organisation d'un partenariat et une volonté politique qui garantit l'assise du projet. Cette structuration assure, d'une part, la bonne organisation du

projet et des opérateurs qui y sont liés et, d'autre part, permet la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du projet.

Ces éléments font souvent plus défaut que le financement lui-même. La CDC, qui est opérateur financier, recherche les conditions qui crédibilisent un projet. Si elles ne sont pas réunies, l'opérateur financier les sollicitera en suscitant une ingénierie de projet, c'est-à-dire amènera les conditions requises pour financer un projet.

Opérateurs privés et aménageurs s'accordent à préciser que lorsque les opérateurs privés sont auditionnés dans le cadre d'une étude préalable à un projet, ils préfèrent avoir pour partenaire un aménageur qui fédère les actions et qui garantit une vision d'ensemble sur le plus long terme. La promotion constate parfois le manque d'interlocuteurs professionnels disposant de pouvoirs et de capacité de décider, de transiger. D'une collectivité, les opérateurs privés et les aménageurs attendent un discours clair et un projet fort à long terme.

En résumé, pour les acteurs, les éléments décidables pour porter un projet sont :

- le portage politique : il permet l'organisation des compétences et des capacités financières,
- la traduction technique du projet : elle donne la direction du projet et surtout les éléments et les outils d'évaluation de la mise en œuvre du projet,
- la cohérence et la qualité du projet par les études amont, dont celle de faisabilité, avec la prise en compte des aspects internes et contextuels, par le lien entre l'investissement et la gestion, par l'implication des habitants, par la dimension durable du projet.

Tous ces aspects concernent le « **marketing de territoire** », affirment différents interlocuteurs, ce qui constitue également un aspect important pour les investisseurs.

La plus-value d'un partenariat organisée

De plus, le métier d'aménageur a évolué car il sort du strict champs de l'ingénierie technique de projet pour s'élargir à la conduite de projet au sens "noble". Cette démarche est difficile à entretenir sur le temps, alors comment garantir la finalité du projet ? **Les membres du Groupe de Travail s'accordent à dire qu'un partenariat, constitué autour d'un projet fédérateur, peut être un moyen de garantir l'engagement de fonds en contractualisant l'objectif partagé dans lequel chacun tient sa place et prend sa part du risque.**

Le partenariat public-privé reste le deuxième atout du projet urbain. Il est un ferment du développement durable. Ce partenariat conditionne le retour sur investissement de l'argent public investi en conditionnant la venue de l'argent privé dans les quartiers (petits propriétaires, banques, gestionnaires...). Le levier économique, sous-tendu par le projet urbain, est structurellement porté par ce partenariat. Ce partenariat relaye l'action publique.

Une démarche pour la convergence des outils

Si la conduite de projet, comme le précise le Groupe de Travail, permet la sécurisation de la démarche partenariale, elle facilite surtout la convergence des outils. Les outils d'aménagement - ZAC, hors ZAC, PLU, OPAH, plan de sauvegarde, PRI, RHI, PDU, PLH... - sont nombreux et leur combinaison permet de concevoir des interventions à plusieurs échelles, dans la durée du renouvellement urbain et dans sa spécificité spatiale. Les outils fonciers sont la clé de voûte du système, mais l'action foncière pour le renouvellement urbain est limitée par son coût et par **l'inadéquation des outils sur des espaces urbains constitués. Les outils financiers institutionnels - FRU, etc... - se développent de plus en plus, mais renvoient fortement à la question de la sécurisation des montages.** Enfin, les outils de concertation et de communication - maison de l'habitat ou ateliers (Val Fourré, La Courneuve)... - répondent à l'impératif du « donner à voir » aux habitants et aux usagers de la ville.

La question de la transparence sur ce que coûte le développement urbain est difficile car les mécanismes peuvent être mal décomposés parce que complexes à appréhender. Ce qui permet d'avancer que l'aménagement public doit être le « sens » du risque, c'est-à-dire que l'aménagement est de toute évidence déficitaire à court terme (le foncier prend sa place), la plus-value se dégageant à terme et parfois indirectement. De plus, un défaut de vision prospective partagée légitime une mauvaise perception des coûts générés par l'aménagement alors que l'on oublie souvent les recettes générées. Ce point nécessite un portage politique.

Le Groupe de Travail ajoute en outre qu'il serait nécessaire de généraliser, à l'échelle intercommunale, la création d'outils d'action foncière volontariste : Etablissement(s) Public(s) Foncier(s) à action locale, Syndicats d'Action Foncière, qui permettent l'action foncière dès l'amont des phases opérationnelles.

Toute convention publique d'aménagement intervenant entre une collectivité locale, ou un groupement de collectivités, et un tiers, se doit de préciser les relations financières entre les parties. Cette nouvelle disposition est de nature à éviter les difficultés rencontrées au terme de certaines opérations, lorsqu'il s'agissait d'en faire le bilan financier. Le Groupe de Travail précise que les implications opérationnelles de cette mesure du point de vue de l'aménagement, du montage financier et du portage du risque, sont mal connues.

Le Groupe de Travail a souhaité rappeler l'intérêt du Contrat de Plan Etat-Région de l'Ile-de-France qui oriente des fonds publics sur des secteurs stratégiques ou prioritaires.

La convention foncière signée en 2001 entre l'Etat et la Région a pour objectif de faciliter la mise en place de projets d'aménagement d'enjeu régional, dans le cadre du Contrat de Plan. Cette convention permet à des projets d'aménagement de voir le jour, malgré des contraintes foncières particulières ; elle implique une démarche de concertation entre les partenaires. **Le Groupe de Travail note que ce dispositif donne du crédit à l'aménagement francilien.**

Des dispositifs particuliers, tels que les conventions habitat-activités, ont, semble-t-il, donné des résultats intéressants sur la Région. **Le Groupe de Travail souhaite donc qu'un bilan de ces conventions soit effectué et qu'au vu des résultats enregistrés, soient poursuivies ces conventions, en insistant sur le volet habitat - habitat social - activités, qui répondrait ainsi aux problématiques et aux enjeux de la crise du logement et de l'aménagement en Ile-de-France.**

C. UNE APPROCHE FRANCILIENNE DES OUTILS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. LA PERTINENCE DES ZAC : UN DEFI POUR L'ILE-DE-FRANCE

La ZAC, un outil adapté au contexte francilien

La ZAC a subi les affres de la bulle spéculative de la fin des années 80. De plus, la loi SRU a déstabilisé les habitudes d'utilisation de l'outil, ce qui a contribué à rendre une image négative de la ZAC.

En matière de modalité de mise en œuvre des projets d'aménagement, il semble important de revenir sur l'outil opérationnel que constitue la ZAC. Elle a permis la construction et le renouvellement de l'essentiel du parc de logements depuis les années 70. Elle a permis d'appliquer le concept de mixité sociale et fonctionnelle. Cet outil, à l'initiative de la collectivité publique, permet une intervention conjuguée du public et du privé afin d'engager une politique volontariste d'aménagement sur un périmètre défini. C'est ainsi un outil offrant à la collectivité la possibilité de s'adjoindre les compétences d'un professionnel pour conduire à bien un projet complet d'aménagement, l'équilibrer financièrement et élaborer les partenariats avec d'éventuels autres maîtres d'ouvrages pour la réalisation et le financement des équipements. Le recours à la ZAC facilite également l'acquisition, par la collectivité publique, des terrains dont elle ne serait pas propriétaire (droit de délaissement, préemption, expropriation) et la gestion des demandes de permis de construire de projets risquant de compromettre la réalisation de l'opération considérée (sursis à statuer). **La ZAC est ainsi un outil particulièrement bien adapté pour permettre à la collectivité d'intervenir sur des secteurs qu'elle a préalablement identifiés comme stratégiques, au lieu de se contenter d'agir au gré des opportunités foncières.**

Les membres du Groupe de Travail souhaiteraient voir redonner à la ZAC ses lettres de noblesse : son caractère opérationnel. En effet, la ZAC facilite une action qualitative et structurée ; elle permet de créer du foncier (description et décomposition fine) et de réaliser des équipements. C'est un outil qui par ailleurs est flexible.

Le Groupe de Travail déplore l'évolution souvent négative de l'image des ZAC. Il insiste sur l'intérêt de l'outil pour intervenir en tissu complexe et pour fédérer les acteurs ou partenaires.

2. LA LOI SRU ET SES CONSEQUENCES EN ILE-DE-FRANCE

Attentisme, territoires de projets et pressions du marché

Le Groupe de Travail soutient que pour être pertinente, la réflexion d'élaboration du projet territorial à moyen ou long terme est adaptée seulement si elle est préalablement menée à une échelle intercommunale. C'est en effet à cette échelle qu'est possible l'intégration des volontés communales dans un contexte plus global, permettant ainsi la prise en compte de l'ensemble des problématiques d'aménagement, la discussion des politiques territoriales d'autres entités publiques ainsi qu'une bonne cohérence avec la stratégie d'aménagement régionale. Il convient donc d'encourager les réflexions stratégiques

à cette échelle, qu'elles soient engagées dans un cadre contractuel ou dans celui plus formaté d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Au niveau communal, dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), ce travail de réflexion stratégique permet l'élaboration et l'affichage de la vision future du territoire et de la cohérence des différents projets opérationnels qui pourront voir le jour. Ainsi, l'Elu n'apparaît pas seulement comme le signataire d'autorisations de construire ou d'aménager mais s'affiche ouvertement comme l'organisateur du développement social, économique et culturel de son territoire.

Notons, à ce sujet, que les changements récents apportés par la loi SRU – transformation des POS en PLU et des schémas directeurs en SCoT, avec introduction dans les deux types de documents d'un PADD - engendrent très certainement, à l'heure actuelle, **des délais supplémentaires dans les procédures qui accentuent encore la pression observée sur le marché. Il serait de ce fait souhaitable qu'un effort plus grand d'accompagnement et de pédagogie soit effectué afin que la période transitoire consécutive à la promulgation d'une loi, pendant laquelle le manque de savoir-faire des acteurs face aux nouvelles procédures est patent, soit réduite au minimum.**

Une carence d'outil d'intervention foncière pour la zone centrale

Les outils de maîtrise foncière (ZAD, DPU, expropriation), du fait des temps longs de l'aménagement, sont difficilement utilisables pour des projets d'aménagement en zone urbaine tant leur lien à l'économie du projet est tendu. **Le Groupe de Travail note une carence des outils opérationnels pour l'intervention en milieu urbain.**

Les outils d'action foncière existants étant peu adaptés pour intervenir en zone construite, la négociation amiable est souvent privilégiée, mais reste limitée. Les conventions partenariales et la procédure d'agrément ont montré leur rôle régulateur.

L'opération d'aménagement peut être réalisée par la collectivité locale qui en a pris l'initiative (opération en régie) ou par un aménageur auquel cette dernière a confié la mission par convention.

L'obligation de définir un cahier des charges de cession ou de concession d'usage de terrains est appliquée à chaque parcelle. Le contenu du cahier des charges est redéfini par la loi SRU : « les cessions ou concessions d'usage de terrain à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui indique le nombre de m² de SHON, dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Le cahier des charges peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone ». (Art. L.311-6 du Code de l'Urbanisme).

Cette distinction à la parcelle vise une meilleure lisibilité du risque dans l'opération et une plus grande capacité d'adaptation au contexte. Selon les acteurs de l'aménagement francilien, cette mesure multiplierait les contentieux. Comment améliorer la pratique autour de cette procédure et ainsi assurer la fluidité foncière ?

Le Groupe de Travail note que la loi SRU a renforcé la cohérence entre la procédure opérationnelle de la ZAC et les démarches de planification urbaine (PLU) puisque le caractère dérogoire de la ZAC, pour laquelle un règlement de zone distinct de celui du Plan d'Occupation des Sols était permis, a été supprimé. Les projets mis en œuvre par le biais d'une ZAC doivent maintenant s'insérer dans l'économie générale du document d'urbanisme.

Cet aspect mérite d'être souligné. S'il ne facilite pas, à première vue, le travail des collectivités locales, puisqu'il nécessite de leur part une rigueur et une anticipation en matière de réflexion stratégique sur l'ensemble de leur territoire, **il permet cependant à la ZAC de devenir un outil exclusivement opérationnel**, et non plus pour partie réglementaire, destiné à la mise en œuvre de projets s'insérant et trouvant leur justification dans le Plan Local d'Urbanisme. Ceci devrait, à terme, aider les Elus locaux volontaires dans le domaine de l'aménagement. Le plan local d'urbanisme, au cours de l'élaboration duquel

les citoyens auront été concertés, devient en effet le document de référence en matière de politique urbaine sur lequel l'Elu local peut s'appuyer pour expliquer et défendre, face aux associations, lobbies divers et groupes de pression locaux, les opérations d'aménagement qu'il entreprend.

Une question subsiste au niveau du PAZ qui a été supprimé. Sa suppression répond au souci d'envisager le règlement des sols de la commune dans sa globalité, et non par secteur, et ainsi parvenir à une meilleure lisibilité de la cohérence urbaine locale.

Le PAZ permettait une flexibilité, une réactivité, que le PLU n'accorde peut-être pas. Le PAZ offrait la possibilité de modifier les règles d'urbanisme de la ZAC sans modifier le POS, dans des délais qu'une modification de POS ne permet pas. En cas de retournement de marché, quelle est la marge de manœuvre pour une collectivité pour adapter le programme de la ZAC avant que l'économie de l'opération ne soit menacée ? De plus, en cas de recours d'un tiers, l'opération est attaquée via le PLU et non au niveau du PAZ comme précédemment. Quelles sont les conséquences opérationnelles et financières d'une remise en cause du schéma d'ensemble de la commune ?

L'intérêt des documents locaux d'orientation

Le PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) est un document d'orientation inclus dans le PLU. Il doit répondre aux objectifs de mixité, d'équilibre et d'utilisation économe de l'espace (art. L.110 et L. 121-1).

Le PADD s'attache à définir le projet de commune, au sens de projet urbain.

Pour décliner les orientations définies par le PLU, les communes peuvent créer des emplacements réservés dans les zones U, notamment en vue de la réalisation de programmes de logements sociaux. Comme c'est le cas en ZAC, les propriétaires des terrains concernés bénéficient, en contrepartie, d'un droit de délaissement.

Le PADD est-il suffisamment exploité pour élaborer le projet de ville ? Quelles sont les conséquences financières pour la collectivité publique en cas de création d'emplacements réservés ? Comment appuyer la vocation du PADD sans créer de surenchère foncière ?

En Ile-de-France, **le Groupe de Travail constate que le PLU ne suffit pas à élaborer du « projet urbain ». Mal compris ou décliné, on observe un attentisme par rapport au PLU, voire une inquiétude des Elus.**

Pour les acteurs auditionnés, une bonne utilisation du PADD, introduit par la loi SRU, donne le cadre « objectif » des études préalables sur leur territoire à renouveler et permet un premier affichage de la vision future du territoire urbain et de sa cohérence. Néanmoins, à l'heure actuelle, l'introduction d'un PADD dans les documents d'urbanisme engendre des délais supplémentaires dans les procédures qui accentuent encore la pression observée sur le marché du renouvellement urbain.

Dans le cadre du POS, les personnes étaient associées, alors que dans le PLU, elles ont la possibilité de devenir partenaires du développement. La notion d'échelle dans la gestion du risque est primordiale : les partenariats sont nécessaires au-delà d'un seuil, car la contractualisation et les partenaires deviennent implicitement garants du projet qu'ils valident par adhésion.

L'aménageur est un référent, lien entre la collectivité territoriale et les partenaires.

Concernant les nouveaux documents d'urbanisme, l'enjeu se situe au niveau d'une meilleure utilisation du PADD pour encourager la démarche partenariale.

3. VERS QUELLE CONCEPTION DE LA PLANIFICATION FRANCILIENNE ?

En Ile-de-France, tiraillement entre principe de précaution et gestion du risque du projet

Le système de planification structuré et hiérarchisé, qui s'était construit et avait fait ses preuves dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, est aujourd'hui profondément remis en question. Après le coup de butoir donné par la décentralisation qui a brutalement transféré la compétence d'urbanisme aux communes, de nombreux facteurs sont venus déstabiliser « le jardin à la Française » dessiné par le Code de l'Urbanisme. Les collectivités locales ont progressivement assumé leurs nouvelles responsabilités et ont trouvé dans une coopération intercommunale « à la carte » un moyen de contourner l'obstacle de leur morcellement. La formation et l'information ont conduit à une conception différente de la démocratie et à une volonté accrue de la société civile d'être écoutée et de participer aux décisions qui la concernent. La prise de conscience de la fragilité du cadre de vie a conduit à une transformation profonde de l'approche des problèmes d'environnement, nouvelles démarches plus soucieuses du bien commun dans l'esprit d'un « développement durable » mais aussi, généralisation d'attitudes de repli sur soi contestant la prééminence de l'intérêt public sur l'intérêt individuel (syndrome NIMBY). **La démocratisation du droit, la complexification juridique et la multiplication des recours contentieux, conduisent à une fragilisation du cadre réglementaire et décisionnel et poussent les décideurs à préférer le principe de précaution au risque du projet.** Parallèlement, l'environnement social et économique a profondément changé. Après une longue période de croissance forte, quasi continue, permettant une progression sociale et économique généralisée, nous sommes entrés dans un monde plus chaotique où se succèdent rapidement les cycles de croissance et de stagnation et où rester dans la course exige une adaptation permanente à la conjoncture et à la demande. Dans ces conditions, le bel édifice pyramidal qui, du SDRIF, permettait de descendre jusqu'au permis de construire, en passant par les schémas directeurs locaux, les POS et les ZAC, est fortement ébranlé et ne joue plus convenablement son rôle d'entraînement et de régulation ; au point que certains contestent l'utilité même d'une planification urbaine. La série des lois récentes (LOADT, loi SRU, loi Chevènement, etc...) ont constitué une première réponse à ce défi mais, plus que dans le dispositif législatif, c'est dans la pratique de la planification et de l'aménagement qu'il faut trouver les solutions.

La planification régionale, facteur de dynamisation et d'harmonisation

La complexité du fonctionnement d'une métropole de 11 millions d'habitants rendrait extrêmement risqué l'abandon d'une planification régionale. Il conduirait inévitablement à des déséquilibres internes et à des dysfonctionnements qui nuiraient gravement à la compétitivité de la région, à sa cohésion sociale et à son cadre de vie. **La question est de concevoir autrement la planification régionale afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle, c'est-à-dire être un facteur de développement durable et surtout de dynamisation et d'harmonisation de l'aménagement de la métropole francilienne, et non un frein et un cadre contraignant.** Pour cela, il faut tenir compte du nouveau contexte évoqué plus haut, avec ce qu'il comporte comme paradoxe :

- comment viser un développement durable en renforçant l'adaptabilité à une conjoncture fluctuante ?
- comment mieux tenir compte des besoins spécifiques et particuliers et agir en souplesse tout en sécurisant le droit ?
- comment porter une ambition régionale en respectant les compétences locales ?

Le prochain schéma directeur régional, dont la réalisation sera pour la première fois pilotée par le Conseil régional, ne pourra être conçu comme ses prédécesseurs. S'il n'est pas possible de préjuger de la forme qu'il prendra, il est en revanche certain qu'il sera très différent par son mode d'élaboration et par son contenu.

Le Groupe de Travail souhaite qu'il résulte d'une concertation approfondie entre les différents niveaux de collectivités et avec la société civile. Ces partenaires devront participer à la construction du projet même si la responsabilité finale de son adoption est celle de la Région et si son approbation nécessite un décret en Conseil d'Etat.

Le Groupe de Travail soutient qu'il devra s'agir d'un document véritablement stratégique qui, sur la base d'une vision d'avenir partagé, proposera un cadre et des directions cohérentes pour les politiques sectorielles et l'aménagement urbain et rural.

Ce document devra bien sûr respecter les principes de subsidiarité en laissant aux collectivités locales un champ suffisant pour l'exercice de leurs compétences. Cela suppose de délimiter clairement ce qui est d'intérêt régional, ce qui conduira certainement à une approche différenciée des différents territoires de la région selon le niveau des enjeux mobilisés par leur développement et leur aménagement. Certains territoires, porteurs d'enjeux ou de risques forts pour le développement régional, pourraient faire l'objet de dispositions plus ciblées, plus incitatives ou plus contraignantes que d'autres soumis à des pressions et des évolutions moindres.

La planification régionale devrait aussi s'adapter aux différentes échelles de temps de l'aménagement et du développement. Une vision et des options à long terme sont nécessaires pour assurer efficacement certaines protections, pour organiser les réseaux d'infrastructures ou pour rendre crédibles de grands projets d'aménagement dont le succès ne peut être assuré qu'à des échéances pluri-décennales (comme la Défense ou la Plaine-Saint-Denis). Mais, parallèlement, des perspectives d'actions à court et moyen terme sont indispensables pour enclencher les dynamiques souhaitées et entraîner l'adhésion et la contribution de tous les acteurs de l'aménagement régional.

La fonction prescriptive ne sera donc qu'un des volets du schéma qui devra expliciter la méthode par laquelle il pourra être mis en œuvre. Quels types d'actions ? Quels maîtres d'ouvrage ? Quelles échéances ? Quels financements ? Quels instruments d'incitation, de mise en œuvre ou de contrôle ? Quels moyens d'évaluation et d'ajustement ?

Pour le Groupe de Travail, le principe de la planification régionale devrait être d'exprimer clairement et fermement les objectifs et les orientations d'intérêt régional, c'est-à-dire ceux qui sont nécessaires pour garantir un développement durable. Il appartiendra aux documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) de définir, en compatibilité avec ces objectifs, les conditions et les règles qui s'imposeront aux opérations d'aménagement. Ce ne devrait être que dans des cas très exceptionnels que le schéma pourrait fournir des contraintes fortes et précises ; elles devront avoir comme contrepartie un engagement financier et opérationnel concret.

PROPOSITIONS DETAILLEES

Pour les bonnes conditions de l'aménagement francilien

- Donner une dimension plus stratégique au document de planification régionale

Le prochain schéma directeur régional dont la réalisation sera pilotée par le Conseil régional ne pourra être conçu comme ses prédécesseurs. Le Groupe de Travail souhaite qu'il résulte d'une concertation approfondie entre les différents niveaux de collectivités et avec la société civile. Le Groupe de Travail soutient qu'il devra s'agir d'un document véritablement stratégique qui, sur la base d'une vision d'avenir partagée, proposera un cadre et des directions cohérentes pour les politiques sectorielles et l'aménagement urbain et rural. Ce document devra bien sûr respecter les principes de subsidiarité en laissant aux collectivités locales un champ suffisant pour l'exercice de leurs compétences. Cela suppose de délimiter clairement ce qui est d'intérêt régional et conduira certainement à une approche différenciée des différents territoires de la région selon le niveau des enjeux mobilisés par leur développement et leur aménagement.

- Favoriser l'intercommunalité de projet comme moyen de mise en cohérence de projets d'aménagement en encourageant la réalisation des SCoT en Ile-de-France

L'intercommunalité constitue une ouverture très importante car elle introduit des nouvelles compétences à une échelle plus globalisante. Ces compétences permettent de penser que les aménageurs rencontreront de vrais interlocuteurs plus sensibilisés à l'idée que le projet opérationnel ne peut pas se déconnecter de son contexte urbain ou territorial. On entend parler de « maîtrise d'ouvrage à bonne échelle ». De plus, l'intercommunalité de projet permet la mise en cohérence des démarches locales. Elle permet de globaliser le projet d'aménagement à l'échelle adéquate celle-ci pouvant être départementale, voire d'agglomération ou régionale. Le raisonnement à l'échelle de l'agglomération permet de mettre en œuvre les complémentarités territoriales où les projets d'aménagement trouvent place. L'intercommunalité amène des compétences qui permettent de penser que les professionnels rencontreront des interlocuteurs plus sensibilisés à l'idée que le projet urbain ne peut pas se déconnecter de son contexte. Toutefois, en Ile-de-France, l'intercommunalité de projet doit se développer.

- Lancer une campagne d'informations et d'échanges avec les collectivités locales et leurs Elus sur l'enjeu de l'aménagement avec diffusion des pratiques

Le Groupe de Travail rappelle qu'il serait opportun d'organiser une campagne d'information et d'échanges avec les collectivités locales et leurs Elus, avec diffusion des pratiques dans le cadre de contraintes souvent partagées :

- la notion de projet urbain affiche une ambition et existe au-delà de l'opération d'aménagement,
- le projet urbain a un sens complexe (foncier difficile, enjeu de démocratie locale, force politique et partenaires, gestion du temps) qu'il faut décliner localement,
- la dimension économique implique la prise en compte des exigences du marché ; l'aménagement se pose aussi là où il n'y a pas de marché et où la nécessité d'aménager demeure.

- **Encourager et diffuser les partenariats efficaces entre le privé et le public**

La décision politique de l'aménagement relève de la volonté de la puissance publique : collectivité locale ou intercommunalité. Ceci n'implique pas obligatoirement que l'opérateur soit une personne publique. Le rôle des aménageurs privés en Ile-de-France est important. Par ailleurs, dans de nombreuses opérations, la conjugaison des compétences de plusieurs opérateurs est un facteur de réussite. Elles peuvent s'entendre sur des partenariats publics/privés mais également sur des partenariats public/public ou privé/privé. A titre d'exemple des petites ZAC conjuguant de l'activité et du logement social (locatif et accession) ont vu se développer des partenariats SEM/OPAC.

- **Réaliser un bilan des conventions d'équilibre habitat-activité afin de vérifier l'intérêt de les développer en insistant sur le volet habitat-habitat social-activité**

Des dispositifs particuliers tels que les conventions habitat-activités ont, semble-t-il, donné des résultats intéressants sur la région. Cette question méritera d'être approfondie pour en détailler les impacts locaux et à grande échelle.

En amont de la phase opérationnelle

- **Généraliser les études pré-opérationnelles transversales et globalisantes, pour placer le projet dans un contexte urbain multidimensionnel (bassin de vie, ville, agglomération) avec des incitations financières aux études préalables et en privilégiant la création d'Agences d'urbanisme locales sur des intercommunalités et des secteurs stratégiques, mais aussi en favorisant le partenariat public-privé.**

L'étude préalable à une opération d'aménagement doit jouer un double rôle :

- un rôle de clarification par le repérage des obstacles, des difficultés prévisibles, des effets externes...
- un rôle de référentiel pour la définition de la stratégie opérationnelle qui guidera la conception et la mise en œuvre du projet.

Ainsi conçue, elle sera un outil décisif qui permettra les arbitrages stratégiques et tactiques et qui engagera en amont du projet l'indispensable processus de concertation entre les futurs partenaires du projet mais aussi avec la population (résidents et entreprises) environnant le site. Il semble important que la vision stratégique des collectivités territoriales soit alimentée et complétée par l'identification des potentialités locales du territoire, dont dépendront les modalités de mise en œuvre de la politique arrêtée. Cette analyse fine des possibilités d'évolution des situations locales est d'autant plus nécessaire dans un contexte de « reconstruction de la ville sur la ville » où la prise en compte des populations ne peut être négligée.

- **Généraliser la création, à l'échelle intercommunale, des outils d'action foncière volontariste : Etablissement(s) Public(s) Foncier(s) à action locale, Syndicats d'Action Foncière, qui permettent l'action foncière dès l'amont des phases opérationnelles et consolider les outils existants, comme la convention foncière en Ile-de-France**

Toute convention publique d'aménagement intervenant entre une collectivité locale ou un groupement de collectivités se doit de préciser les relations financières entre les parties. Cette nouvelle disposition est de nature à éviter les difficultés rencontrées au terme de certaines opérations, lorsqu'il s'agissait d'en faire le bilan financier. Le Groupe de Travail précise que les implications opérationnelles de cette mesure du point de vue de l'aménagement, du montage financier et du portage du risque sont mal connues. La

convention foncière signée en 2001 entre l'Etat et la Région a pour objectif de faciliter la mise en place de projets d'aménagement d'enjeu régional, dans le cadre du Contrat de plan. Cette convention permet à des projets d'aménagement de voir le jour, malgré des contraintes foncières particulières ; elle implique une démarche de concertation entre les partenaires. Le Groupe de Travail note que ce dispositif donne du crédit à l'aménagement francilien.

- **Valoriser la compétence-métier des aménageurs (publics et privés), c'est-à-dire leur capacité à initier des projets en intermédiation et sur le long terme, encourager les démarches partenariales, et faciliter la convergence des outils**

Les grands aménageurs profilent et ajustent leur métier de conception sur « l'intégration du projet urbain ». L'aménageur est un "assembleur" ou un « ensemblier », un facilitateur entre les différents métiers qui interviennent dans le cadre du projet de renouvellement urbain. Dans le cadre de projet urbain complexe, il arrive qu'il faille plusieurs années à l'aménageur pour constituer la maîtrise d'ouvrage adéquate. Le Groupe de Travail insiste sur le fait que l'aménageur de référence ou l'organisation opérationnelle est une question structurellement vitale pour le projet d'aménagement. Il va initier et gérer le projet avec une unicité de décision et une unicité de mise en œuvre.

- **Optimiser l'utilisation du PADD pour encourager la démarche partenariale autour du projet en relayant la concertation des collectivités locales en direction de la société civile**

Le PADD s'attache à définir le projet de commune, au sens du projet urbain. Pour décliner les orientations définies par le PLU, les communes peuvent créer des emplacements réservés dans les zones U, notamment en vue de la réalisation de programmes de logements sociaux. Comme c'est le cas en ZAC, les propriétaires des terrains concernés bénéficient en contrepartie d'un droit de délaissement.

Tout au long du processus opérationnel

- **Renforcer le caractère opérationnel de la ZAC pour créer une offre foncière**

En matière de modalité de mise en œuvre des projets d'aménagement, il semble important de revenir sur l'outil opérationnel que constitue la ZAC. Il a permis la construction et le renouvellement de l'essentiel du parc de logements depuis les années 70. Il a permis d'appliquer le concept de mixité sociale et fonctionnelle... Cet outil, d'initiative publique, permet une intervention conjuguée du public et du privé afin d'engager une politique volontariste d'aménagement sur un périmètre défini. C'est ainsi un outil offrant à la collectivité la possibilité de s'adjoindre les compétences d'un professionnel pour conduire à bien un projet complet d'aménagement, l'équilibrer financièrement et élaborer les partenariats avec d'éventuels autres maîtres d'ouvrages pour la réalisation et le financement des équipements. Le recours à la ZAC facilite également l'acquisition, par la collectivité publique, des terrains dont elle ne serait pas propriétaire (acquisition négociée, droit de délaissement, préemption, expropriation...) et la gestion des demandes de permis de construire de projets risquant de compromettre la réalisation de l'opération considérée (sursis à statuer). La ZAC est ainsi un outil particulièrement bien adapté pour permettre à la collectivité d'intervenir sur des secteurs qu'elle a préalablement identifiés comme stratégiques, au lieu de se contenter d'agir au gré des opportunités foncières. La ZAC facilite une action qualitative et structurée ; elle permet de créer du foncier (description et décomposition fine) et de réaliser des équipements. C'est un outil qui par ailleurs est flexible.

- **Missionner un ou plusieurs opérateurs publics pour les GPV-ORU**

En Région Ile-de-France, les opérations d'aménagements ne sont pas uniquement dévolues à de nouveaux projets sur de nouveaux territoires. Avec plus de 23 GPV, le GPRU de Paris et 19 ORU, l'Ile-de-France est face à des enjeux majeurs en terme de renouvellement urbain et d'aménagement de zones d'habitat. Malheureusement, l'ambition de ces grands projets est souvent freinée par l'absence d'opérateurs aménageurs capables, ou simplement volontaires, pour mener à bien ces opérations du point de vue des moyens techniques, notamment. Les caractéristiques de ces projets les rendent bien spécifiques et ne peuvent être portées par des aménageurs locaux souvent mal armés et dont les collectivités de rattachement sont souvent exsangues.

- **Innover dans le montage de financements conjugués entre partenaires au sein d'une enveloppe globale en étudiant les conditions de création d'une SIR francilienne, établissement financier d'investissement adossé à des partenaires institutionnels, en sécurisant et en mettant en place une méthode d'évaluation préalable et permanente des projets d'aménagement urbain sur la base d'études préalables utilisées comme référentiel**

La CDC avance l'idée que la démultiplication de l'action avec des partenaires se traduit par la création de sociétés d'investissements qui regroupent les financements privés et publics avec des adossements possibles des Régions et de la CDC (des expérimentations sont en cours, notamment dans le Nord Pas-de-Calais). Parmi les propositions qui peuvent être faites pour renouveler les pratiques de l'aménagement en Ile-de-France, le Groupe de Travail de l'ORF souhaite voir détailler celle relative à la création d'une Société d'Investissement Régional. En effet, la création d'une SIR est rendue possible par l'article 89 de la loi SRU de décembre 2000. Celui-ci stipule que « une ou plusieurs régions peuvent participer au capital de sociétés d'investissement régional en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé pour assurer le financement d'opérations de restructuration, d'aménagement et de développement de sites urbains en difficulté ».

- **Etudier l'opportunité de gérer le risque globalisé par la création d'un fonds spécifique :**
- **fonds de péréquation ou de solidarité,**
- **fonds d'aménagement régional,**
- **fonds de garantie avec une structuration ad hoc....**

La notion d'enveloppe globale pour un projet urbain permet d'asseoir le projet et son envergure, suscite une meilleure adhésion et sécurise la démarche active des partenaires. Toute opération est potentiellement soumise à la survenance d'un risque. Le risque de l'aménagement est également financier, mais sous tendu par les risques de constructibilité, d'écart positif des coûts techniques, de marché, d'études. Se prémunir du risque de l'aménagement passe par la création de nouveaux outils. La couverture du risque financier pour des opérateurs prend la forme de garantie d'emprunt, de comblement de passif et de recapitalisation. En cas de difficultés financières, suite à une opération déficitaire, la collectivité locale peut être amenée à combler le passif de la société en charge de l'opération (SEM, EPA). Si ces garanties couvrent le risque financier de l'opérateur, les risques sont portés in fine par la collectivité publique. Le Groupe de Travail considère opportun d'étudier la faisabilité et les conditions d'un fonds de péréquation ou de solidarité, ou un fonds de garantie régional. Plus spécifiquement en relation à l'ingénierie financière, la structuration et la solidification (fonds de garantie) des financements du foncier et de l'aménagement est un sujet d'actualité.

LES ANNEXES

Elles seront constituées des contributions des membres du Groupe de Travail et de tout autre document directement utile au Groupe de Travail.

- calendrier de travail du Groupe de Travail
- résumé du bilan 2001 de la Cour des Comptes sur les ZAC
- bilan des ZAC réalisé par la DREIF au 1^{er} janvier 2002
- note rapide de l'IAURIF – finances locales n° 16, avril 2000 : « La coopération intercommunale en Ile-de-France »
- note rapide de l'IAURIF – finances locales n° 19, janvier 2002 : « L'intercommunalité en Ile-de-France : un nouveau souffle »
- contribution de Carole Serrand (DREIF) et de Catherine Dercourt (SNAL) sur la notion de projet urbain
- contribution de Jean-Pierre Palisse (IAURIF) sur les études préalables
- contribution de Jean-Pierre Palisse (IAURIF) sur une nouvelle conception de la planification urbaine
- collaboration de Bernard Lénat (CESR) sur une synthèse des propositions du CESR relatives aux questions foncières et de l'aménagement
- contribution de Claude Schneegans (CDC) sur les questions de financement de l'aménagement
- contribution de Sandrine Bittler-Barreiro (IAURIF) sur le PADD
- contribution d'Agnès Charousset (IAURIF), préalable au début des travaux du Groupe