

ENQUETE « CRISES ET MUTATIONS »*

*Enquête réalisée par Thierry Vilmin (Logiville),
sous forme d'entretiens téléphoniques auprès
de 23 aménageurs du Club Ville Aménagement.
L'étude dans son intégralité est disponible
sur le site internet du club
www.club-ville-amenagement.org

L'obligation de mise en concurrence depuis 2005 fait apparaître un clivage net entre les catégories d'aménageurs :

- d'une part, les SEM « généralistes » soumises à la concurrence ;
- d'autre part, les structures échappant à la concurrence : SEM « dédiées » (à une seule opération), SPLA, établissements publics d'aménagement opérant sur un périmètre délimité.

1/ Les conséquences des obligations de mise en concurrence

Les SEM généralistes entre expansion et regroupement

La concurrence avec les aménageurs privés est bien réelle, mais ces derniers s'intéressent aux opérations sur des parcelles simples dont le déroulement temporel peut être maîtrisé, avec une visibilité commerciale relativement assurée. Cependant, la concurrence avec ces opérateurs privés est souvent biaisée car leur but étant principalement de se vendre des charges foncières à eux-mêmes, ils réaliseront leurs marges bénéficiaires dans la promotion et pourront ainsi faire apparaître des marges nulles ou faibles dans les bilans de ZAC qu'ils présentent aux collectivités.

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.

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 des réflexions générales et stratégiques des collectivités. Tendance renforcée par la montée en puissance des intercommunalités, avec des services qui se structurent et revendiquent la gestion de l'aménagement. Les études préalables sont de plus en plus conduites directement par les services des collectivités avec pour conséquence un volet opérationnel souvent faible que les aménageurs désignés doivent ensuite pallier.

Une réponse structurelle des SEM désormais confrontées aux risques financiers des opérations 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. Une autre adaptation des SEM généralistes est de sérier les risques au départ, de définir le plus précisément possible dans leur réponse les conditions futures de l'aménagement, ce qui rigidifie le processus et les possibilités d'évolutions ultérieures.

En réponse aux évolutions, deux types d'attitudes se rencontrent 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 ;
- des SEM opérant dans des départements ou des agglomérations moins urbanisés comptent plutôt sur la coopération avec leurs collègues et s'organisent en associations ou GIE interdépartementaux.

Dans plusieurs agglomérations, un double système est à l'étude, associant une SEM et une SPLA. Mais les deux structures pourront-elles partager les mêmes moyens, voire la même direction, ou seront-elles nettement séparées ?

SEM dédiées et SPLA, retour vers l'amont

Ces deux types de structure sont le support d'un portage politique local, qui est bien moins fréquent pour les SEM et de nature différente pour les EPA (du fait que leur conseil d'administration associe Etat et élus locaux).

La transformation en SPLA a permis à des SEM de revenir à la conduite d'étude en continu alors qu'elles en avaient été écartées après la loi de 2005.

Le changement de statut leur permet de ne pas se distancier de la collectivité, ce qui est le péril qui menace les SEM généralistes. Elles conservent cependant une connaissance et un savoir-faire opérationnel et de montage que les services n'ont pas et qui leur permet de conserver une certaine autonomie.

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

Etant eux-mêmes initiateurs de ZAC, les EPA peuvent en théorie mettre d'autres aménageurs en concurrence pour la concession de ces opérations. Mais il semble qu'ils le fassent rarement.

Les EPA jouent un rôle actif dans la définition de la stratégie de territoires.

2/ L'adaptation des aménageurs au retournement de l'immobilier

L'impression générale qui ressort des entretiens avec les aménageurs du Club qui ont accepté de répondre est que la plupart 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.

Ajustements à court terme

Sur les marchés haut de gamme, très porteurs, la baisse des charges foncières a été limitée. A l'autre extrême, sur les marchés bas de gamme à dominante de primo accédants solvabilisés par des aides publiques, 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 plus souffert de la crise. La diminution du prix de vente des charges foncières y a été la plus conséquente, dépassant en valeur relative la baisse des prix des logements.

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 également fait sur l'allongement des délais de paiement et le report dans le temps de tranches de réalisation.

Dans l'ensemble, les partis d'aménagement et les programmes n'ont pas été bouleversés. Mais les contenus en logements ont été affectés : davantage de logements locatifs sociaux, parfois au détriment de l'équilibre de peuplement du quartier, des cellules plus petites, et surtout plus de logements locatifs privés.

Adaptations à long terme

Les leçons tirées de la crise ont été les suivantes :

- prévoir des phasages plus souples ;
- 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 ;
- établir des partenariats avec des promoteurs en aval et avec des propriétaires en amont.

Evolution des stratégies foncières

La désignation de l'aménageur en concurrence se faisant désormais après la création de la ZAC, il ne peut plus s'investir dans l'action foncière en anticipation.

Pour toutes les catégories d'aménageurs, la question de la coopération avec les EPF est posée : peuvent-ils s'impliquer davantage sur des portages plus longs et prendre une partie du risque ?

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 suspensives, comme le font les promoteurs

La régulation des marchés par l'aménagement public ?

La régulation du prix des terrains bruts semble encore effective dans les agglomérations de l'Ouest qui ont conservé une tradition d'intervention. Ailleurs, cette tradition a souvent été abandonnée.

Plusieurs grandes agglomérations (Toulouse, Strasbourg, Nantes, Rennes, Bordeaux) signalent que la part de l'aménagement public augmente ou va augmenter.

A défaut d'effet quantitatif avéré sur les marchés foncier et immobilier, l'effet régulateur de l'aménagement public s'exerce qualitativement : structurer le développement urbain, encourager l'émulation architecturale. Il procure une monnaie d'échanges avec les promoteurs en diffus qui souhaiteront aussi s'approvisionner en supports fonciers dans les ZAC publiques.

3/ Les conséquences des impératifs de développement durable

Vers la normalisation ?

La notion d'éco-quartier apporte une nouvelle justification à l'aménagement public et renouvelle son image de marque. Les aménageurs sont à la recherche de définitions plus précises de ce que sont un quartier ou une ville durables. Ils sont en quête de chartes, de grilles d'évaluation, de labellisation. Mais ils soulignent le risque de normalisation excessive qui alourdirait les processus et stériliserait la créativité et l'innovation.

Le développement durable 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.

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,
- des AMO au niveau de la maîtrise d'ouvrage ou à celui de la maîtrise d'œuvre.

L'aménagement durable est-il plus cher ?

Pour la majorité des aménageurs enquêtés, les solutions durables ne renchérissent pas l'aménagement. Mais la notion de « coût global » semble encore peu investiguée et valorisée par les aménageurs publics.

L'impact sur les charges foncières

Avec la crise, les promoteurs ont demandé des diminutions de charges foncières, motivées également par les contraintes énergétiques qui leur étaient imposées. Depuis l'été 2009, il semble que ce soit moins le cas car le coût des travaux a diminué.

4/ Les métiers et les formations d'aménageurs

Les aménageurs trouvent surtout de bonnes formations générales, orientées 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, ce qui est plus accessible aux structures étoffées. C'est une incitation de plus au regroupement ou à l'expansion.