

La concession d'aménagement, un outil au service des projets de rénovation urbaine



Photos de couverture :

*Lyon, ZAC de la Duchère © SERL Asylum – Nantes, quartier de Malakoff © Valérie Joncheray –
Angers, plateau des Capucins © SARA – Résidentialisation et rénovation des espaces publics à la
Roseiraie © SARA Anne Landais.*

Sommaire

Préface	4
Introduction	6
Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets	9
Des projets aux dimensions multiples	10
Des projets qui soulèvent la question de l'échelle du territoire	13
Des projets qui s'inscrivent dans les politiques urbaines	16
La nécessité d'une recomposition foncière et immobilière conséquente	17
Un ensemble d'opérations complexes à articuler et à intégrer	19
Une nécessaire ingénierie pour plus d'opérationnalité	22
Des caractéristiques qui définissent une opération d'aménagement	24
La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable	27
La concession d'aménagement par rapport aux autres modes opératoires	28
Le concessionnaire d'aménagement dans la chaîne d'acteurs	30
Les missions du concessionnaire dans les opérations PRU	33
Une approche financière globale	38
Identifier les enjeux du projet urbain et clarifier la maîtrise d'ouvrage	44
Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes	44
Déterminer la personne publique compétente	47
Déterminer un périmètre d'actions	48
Identifier la procédure de passation	50
Mettre en œuvre la procédure	54
Rédiger le contrat de concession	57

Préface

La rénovation urbaine vise à la transformation durable et profonde des quartiers ainsi que leur meilleure intégration dans le reste de la commune et de l'agglomération. Elle dépasse la simple modification et restructuration du bâti. Elle doit prendre en compte les objectifs de diversification sociale et fonctionnelle des quartiers en travaillant à l'émergence d'un cadre de vie renouvelé pour ses habitants.

L'Etat s'est fortement engagé dans le cadre du programme national de rénovation urbaine en apportant, via l'ANRU, des crédits conséquents et une expertise reconnue.

Mais la responsabilité de l'élu local, que ce soit le maire ou parfois le président de l'agglomération, reste centrale dans l'élaboration et le suivi du projet de territoire. La collectivité doit assurer le pilotage d'une opération souvent complexe comprenant des interventions de bailleurs sociaux, des re-compositions foncières, des restructurations commerciales, la création d'équipements publics et économiques...

Ces actions doivent s'inscrire dans les objectifs et les délais prévus dans la convention signée avec l'ANRU et les partenaires de la rénovation urbaine. Ce n'est pas une tâche aisée notamment dans un contexte de raréfaction de l'argent public.

La concession d'aménagement, procédure utilisée depuis longtemps en France, peut être, dans de nombreux cas, un outil opérationnel utile et particulièrement bienvenu. Elle permet aux collectivités locales de mener à bien des projets urbains ambitieux en faisant appel à un opérateur global, dans un esprit de responsabilité et d'efficacité.

Cet opérateur est souvent une entreprise publique locale ou parfois un bailleur social connaissant bien le territoire et ses enjeux.

Après une période d'incertitude juridique liée aux modalités de son inscription dans le droit européen, le recours à la concession d'aménagement est désormais sécurisé dans le cadre de la loi de juillet 2005 et de ses décrets d'application.

Cinq années après le lancement des premiers plans de rénovation, la Caisse des Dépôts et la Fédération des EPL ont souhaité faire une évaluation des actions ainsi réalisées et en tirer des enseignements pour l'avenir.

Cette étude a pour but de contribuer à la réflexion sur la mise en œuvre de ces opérations. Nous espérons qu'elle sera utile aux élus, aux décideurs locaux et aux acteurs de la rénovation urbaine qui sont amenés à réfléchir et travailler au quotidien sur la dimension opérationnelle de leur projet.



Augustin de Romanet
Directeur Général de la
Caisse des Dépôts



Martial Passi
Président de
la Fédération des Epl

Introduction



Le présent ouvrage est destiné aux Porteurs de Projets de Rénovation Urbaine, notamment les PRU inscrits au programme de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, à leurs Direction de Projets et plus largement à l'ensemble des acteurs intervenants dans les PRU.

Il porte principalement sur l'intérêt de la mise en œuvre d'une concession d'aménagement comme outil adapté à bon nombre de PRU, qui sont souvent de vraies opérations d'aménagement, au sens où ils prennent en compte des objectifs et des dimensions qui dépassent le seul objet de la démolition/reconstruction de logements.

Les objectifs fondamentaux de l'ANRU, relayés par l'ensemble des Porteurs de Projets, insistent sur la mutabilité du foncier, le désenclavement des quartiers et leur diversification, « qui impliquent des interventions sur site et hors site », dans un cadre d'intervention complexe.

En outre, l'objectif majeur de mixité sociale et urbaine, formulé par l'ANRU, suppose un positionnement de ces projets à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération, et nécessite très largement leur inscription dans les politiques urbaines.

Cela implique une recomposition foncière qui prend en compte à la fois les emprises des immeubles de logements mais aussi celles des voiries et des espaces publics, celles des bâtiments commerciaux et d'activités économiques et enfin celles des équipements publics.

À l'issue de cinq années de déroulement des premiers PRU, la Caisse des Dépôts et la Fédération des EPL, en partenariat avec l'ANRU et l'USH, ont décidé de faire une analyse sur une dizaine de sites afin d'évaluer la « rénovation urbaine à l'épreuve de l'opérationnel ».

Les réflexions développées dans cet ouvrage ont été formulées suite à cette étude dont les objectifs principaux étaient :

- d'analyser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets en l'absence de dispositif d'aménagement,
- de repérer les conditions d'une meilleure réalisation dès lors qu'une concession d'aménagement est en place.

L'étude a porté sur des projets intégrés et complexes nécessitant une recomposition urbaine globale visant à transformer en profondeur le quartier, impliquant des divisions et des recompositions foncières au-delà des propriétés des bailleurs et propriétaires, et nécessitant la mobilisation de moyens opérationnels et financiers importants.

Dix sites ont été analysés représentatifs des trois grands types de tissus urbains concernés par le PRU, quartiers d'habitat social, copropriétés dégradées et quartiers anciens. Ils illustrent la diversité des contextes, des modalités de mise en œuvre et des organisations de maîtrise d'ouvrage.

La principale conclusion de cette étude partagée par l'ensemble des acteurs, est que dans la plupart des cas, les projets s'inscrivent bien dans le cadre d'opérations d'aménagement global, nécessitant la mise en place d'un cadre contractuel adapté et la présence d'un professionnel compétent dans la conduite de projets d'aménagement.

Considérer que la plupart des opérations de PRU sont des opérations d'aménagement complexes amène à s'interroger sur la meilleure procédure à mettre en œuvre. La concession d'aménagement peut être, pour des projets qui le justifient, pertinente et adaptée.

C'est la raison pour laquelle cet ouvrage développe d'une part les enseignements qui peuvent être tirés des opérations engagées dans le cadre du PNRU, les caractéristiques de la concession d'aménagement et la pertinence de sa mise en œuvre, et d'autre part les modalités de cette mise en œuvre.

Introduction

Il doit permettre d'éclairer chaque Porteur de Projet, qui reste en toute circonstance l'acteur majeur au cœur du Projet de Rénovation Urbaine, sur l'intérêt de la mise en place d'une concession d'aménagement comme outil facilitant la réalisation de l'opération et l'atteinte de ses objectifs.

La concession d'aménagement, en présence d'un aménageur, compétent et structuré, permet la réalisation des opérations dans les meilleures conditions, en termes de respect des délais et d'optimisation des coûts, en permettant à chacun des acteurs de jouer son rôle et de mener à bien ses projets.

Dans le cadre du contrat de concession, l'aménageur, quel que soit son profil, est un organisateur, un gestionnaire, un animateur aux côtés de la Direction de Projet, au service du Porteur de Projet et du projet lui-même, pour faciliter la réalisation des opérations.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

L'apport de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) a été déterminant pour l'accélération des projets de rénovation urbaine. En effet, en finançant en moyenne 30 % du montant global des investissements, l'Agence a facilité le lancement de nombreux projets.

La création d'un guichet unique a permis de crédibiliser et de fiabiliser l'engagement de l'Etat et de ses partenaires nationaux.

Le PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine) a vu sa programmation finalisée fin 2009 et au 1^{er} décembre 2009, 380 projets, concernant plus de 460 quartiers et environ 4 millions d'habitants, ont été validés par le comité d'engagement¹ de l'ANRU.

La quasi-totalité des capacités d'engagement de l'ANRU, soit près de 12 milliards d'euros, a été affectée, ce qui représente globalement près de 40 milliards d'euros d'investissements mobilisés sur la période 2004-2013.

Désormais, les PRU (Projets de Rénovation Urbaine) doivent tous passer à une phase d'opérationnalité.

Pour un certain nombre de projets, les délais d'engagement financier ainsi que les paiements ont connu des différends. D'autres ont subi une mise en œuvre ralentie de certaines opérations ou de certaines parties d'opérations².



1- Le comité d'engagement est chargé d'examiner les Projets de Rénovation Urbaine présentés en vue de la conclusion de conventions pluriannuelles et de préparer, par ses avis, les décisions du Conseil d'Administration de l'ANRU sur ces conventions

2- Cf Rapport d'information de la Commission des Finances du Sénat de Philippe Dallier Juin 2010

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

L'ANRU, à l'écoute des retours des maîtres d'ouvrage, a adapté son règlement financier et son règlement général afin de faciliter l'avancement des projets.

Ainsi, l'Agence a-t-elle allégé les contrôles comptables a priori pour le paiement des avances et des acomptes, mais renforcé les contrôles a posteriori au moment du paiement des soldes.

Des projets aux dimensions multiples

Les divers contextes territoriaux, des projets politiques différents, des logiques d'acteurs multiples, des ajustements aux contraintes locales fortes font du PNRU une politique ambitieuse de transformation urbaine.

Les objectifs du PNRU, ne sont pas nouveaux, ni même propres au contexte français.

Modifier la composition sociale des « quartiers » concentrant notamment des populations les plus fragiles demeure un objectif prioritaire.

La diversification de l'habitat reste avant tout un instrument au service de la mixité sociale.

Outil de mise en œuvre de la politique nationale de rénovation urbaine, l'ANRU a mis en place les instruments pour structurer son action et ses ambitions : démolitions des logements sociaux et reconstruction d'une offre en dehors des ZUS, introduction de logements privés en location et en accession dans des espaces libérés par la démolition, diversification de la population en favorisant les parcours résidentiels de promotion pour la frange la plus « aisée » des habitants, et en multipliant les statuts d'occupation des logements.

En effet, l'offre diversifiée de logements est un moyen de valoriser les lieux et de réintroduire dans ces espaces urbains « délaissés » des modèles intégrateurs et de la dimension sociale.

Les premières évaluations montrent que les objectifs de mixité sociale ont dû être revus à la baisse.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

L'objectif de démolitions / reconstructions fixé par le législateur à 265 000 logements n'a pas été atteint et le nombre réel de démolitions réalisées à ce jour est de 140 000 logements.

Dans ce contexte de renouvellement de l'habitat plus restreint que prévu, la diversification se développe malgré tout : de 2004 à 2008, près de 10 000 logements (locatifs privés et surtout accession libre ou sociale à la propriété) ont été produits essentiellement par les bailleurs et les promoteurs privés.

Cependant, la portée sociale de cette diversification devra être mesurée. À court terme, elle devra probablement être relativisée, les logements produits étant destinés à un public guère éloigné de celui vivant dans les quartiers. Par ailleurs, plus des deux tiers des ménages (68 %) sont relogés dans une ZUS (zone urbaine sensible), dans et hors périmètre ANRU.

La construction de logements privés dans l'environnement immédiat (moins de 500 m) des sites en rénovation a été facilitée par une TVA ramenée à 5 % et son effet sur la diversification sociale devra aussi être mesuré.

Les retours d'expérience, de plus en plus fournis à mesure de son déploiement, confirment que le PNRU, au-delà des objectifs de mixité sociale, vise d'autres dimensions que seulement celles de l'habitat, de par l'ampleur de l'action publique.

La rénovation urbaine, notamment dans les quartiers les plus défavorisés, doit s'inscrire dans de véritables projets intégrés de développement économique, social et environnemental : c'est ce qui conditionne la durabilité de la rénovation urbaine et l'apport d'un réel changement dans la vie quotidienne des habitants.

La question se pose aujourd'hui sur la contribution des PRU à ces changements, que ce soit dans la composition sociale des nouveaux territoires rénovés, dans le peuplement ou encore dans la trajectoire des ménages arrivants et celle des anciens.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets



Amiens

Les raisons de la mobilité des ménages (entrant/sortant) tiennent en effet davantage à la sécurité, à la propreté et à l'école qu'à la qualité intrinsèque de l'habitat, voire même des transports.

À ce titre, les dimensions de gestion urbaine de proximité, d'accès aux services et à l'emploi, de la mobilité au sens large, de la gestion de l'environnement social, qui sont aujourd'hui développées au sein des PRU, sont désormais considérées comme des éléments clés de la réussite des projets.

Plusieurs axes de progrès ont été identifiés, positionnant clairement les PRU dans le champ du projet urbain :

■ C'est d'abord la mixité fonctionnelle, souvent vue comme une pérennisation de la mixité sociale.

Elle est réelle mais encore insuffisante car ne représentant qu'une trop faible part des investissements.

Ainsi, contrairement aux commerces et aux équipements publics, le développement d'activités économiques reste encore peu pris en compte dans les projets et par conséquent dans les conventions.

Le commerce nécessiterait d'une part la réalisation d'études de chalandise et la prise en compte de leurs conclusions et d'autre part un renforcement des compétences en matière de commercialisation et de portage des opérations.

Pour les équipements publics, les investissements, importants, devraient plus intégrer leur rôle et leur fonctionnement ainsi que leur rayonnement potentiel à l'échelle de la ville voire de l'agglomération.

- En matière de transports urbains, le projet de rénovation peut jouer un effet levier, mais cela uniquement à l'initiative des collectivités locales, le financement des infrastructures n'étant pas pris en charge par l'ANRU.

Il faut aussi noter que l'articulation avec le projet de transport reste difficile, en raison des différences de temporalité et d'échelle géographique entre les projets.

- L'articulation entre la dimension sociale et la dimension urbaine conditionne une meilleure appropriation du projet par les habitants.

Elle reste souvent limitée à l'accompagnement social du relogement et à l'insertion par l'emploi.

Ainsi, l'attractivité des quartiers pourrait être sensiblement améliorée en agissant aussi sur les secteurs de la formation et de l'éducation, notamment en y consacrant des budgets plus conséquents, en prenant en compte l'enseignement secondaire, ou encore en visant une amélioration de la mixité des populations scolaires.

Des projets qui soulèvent la question de l'échelle du territoire

La rénovation des quartiers doit nécessairement s'intégrer dans une vision élargie de l'aménagement à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération.

La banalisation des quartiers, visée au travers des différentes mixités (sociales, fonctionnelles) ou encore de la recomposition foncière, ne peut réellement aboutir sans prendre en compte les interactions entre les quartiers et leur environnement urbain.

Ainsi, l'articulation des PRU avec les politiques locales d'aménagement ou, plus récemment, leur contribution à l'élaboration d'un concept d'aménagement durable restent des objectifs à mieux concrétiser.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

Derrière ces enjeux, se pose la question de l'adéquation du périmètre du PRU avec le territoire souhaitable du projet.

Réintégrer les quartiers dans la ville est l'une des ambitions fortes du PNRU qui renvoie aussi bien aux formes architecturales, au fonctionnement urbain ou encore au peuplement.

Cependant, cette « banalisation » des quartiers reste en moyenne d'ampleur limitée, en raison de la réduction du nombre des démolitions / reconstructions qui se traduit par une relative stabilité des formes urbaines héritées de l'urbanisme de ZUP (zones à urbaniser en priorité) des années d'après-guerre.

Ces anciennes ZUP sont constituées essentiellement de grands ensembles et constituent la majorité des quartiers visés par l'ANRU.

C'est sans doute là que les besoins de diversification et de changements sont les plus importants.

La configuration en « grands ensembles », leur localisation généralement périphérique et l'ampleur des démolitions envisagées, participent au mouvement de transformation et de relocalisation de l'offre de logements sociaux vers d'autres territoires que celui du projet, voire de la ville, pour se situer plutôt au niveau de l'agglomération.

C'est probablement la recomposition foncière, par essence un acte d'aménagement, qui est la plus aboutie et qui a de ce fait le mieux contribué à la banalisation.

Dans de nombreux quartiers, la constitution de réserves foncières est porteuse d'avenir dans la mesure où cela participe de leur mutabilité.

Ce sont autant d'opportunités pour améliorer la mixité fonctionnelle, autre moyen de banaliser ces quartiers, dont les progrès restent encore limités.

Politiques d'exception qui n'entrent pas dans le droit commun local, les PRU demandent à être davantage articulés avec les politiques locales d'aménagement.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

Les raisons en sont multiples :

- la durée de réalisation des PRU (5 ans) est peu compatible avec le temps nécessairement plus long d'élaboration d'une politique d'aménagement,
- les différents outils sectoriels tels que les PDU (plans de déplacement urbain), les PLH (programmes locaux d'habitat), les ZFU (zones franches urbaines)..., ne se recouvrent que partiellement,
- les PLU, PDU et autres PLH n'ont souvent pas intégré en amont les orientations des PRU.

Pour ces raisons, l'articulation entre ces différents dispositifs est trop rarement prévue par les conventions.

Autre conséquence liée à une faible intégration dans les politiques urbaines locales, les PRU participent peu jusqu'à présent à la production des quartiers durables.

Le fait que le lancement du PNRU précède de 6 ans la loi dite Grenelle 1, qui vise principalement l'amélioration de la performance énergétique et la diminution des gaz à effet de serre, n'a évidemment pas facilité la prise en compte de la dimension « développement durable » dans les PRU.



Sevran

L'intégration des objectifs du Grenelle dans les réhabilitations et les constructions de logements ne peut se faire que si les bailleurs et les collectivités financent le surcoût.

Consciente de la nécessité de cette vision transversale, l'ANRU a lancé à l'automne 2008, dans la lignée du Grenelle de l'Environnement et du plan stratégique Elan 2020 de la Caisse des Dépôts, un appel à projets sur la prise en compte du développement durable dans les projets.

Les 4 thèmes retenus recouvrent les différents aspects du développement durable : mixité et diversité, conception et

gestion durable des quartiers, mobilité et transports, gestion et préservation de la ressource (énergie, environnement, eau...), l'aide apportée dans le cadre de ce concours portant sur l'ingénierie et l'accompagnement des équipes projets.

Cette démarche va permettre d'orienter encore plus la vision des PRU vers la notion de projet urbain.

Des projets qui s'inscrivent dans les politiques urbaines

Au-delà d'un certain seuil de démolition de logements, le projet dépasse très rapidement la dimension du quartier.

En effet, l'objectif de mixité sociale suppose de ne pas reconstruire tous les logements sociaux démolis sur le quartier. Ainsi, une part des terrains libérés par les démolitions aura pour vocation d'accueillir une offre nouvelle en locatif ou en accession et de diversifier les fonctions urbaines.

Il faut alors reconstituer l'offre hors site, impliquant de ce fait l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération.

Au-delà de l'habitat, la nécessité de désenclaver le quartier, de le réinsérer dans la continuité urbaine implique des actions qui, souvent, sont à l'échelle de la ville : prolongement de lignes de transports, nouveaux services urbains, implantation de commerces, création d'espaces publics...

Autre « outil » de banalisation des quartiers, la diversification sociale et fonctionnelle, qui est souvent rendue possible par la recomposition foncière et par la diversification foncière et immobilière.

Elle suppose une action volontariste impliquant l'arrivée – ou le retour – de nouveaux acteurs qu'il convient de mobiliser et de coordonner :

- Puissance publique (collectivités, Etat, organismes publics) avec la création d'équipements publics (école,

crèche, équipement sportif ou culturel, poste de police, centre des impôts, poste...) mais également la création ou la requalification d'espaces publics.

- Commerçants et artisans avec la restructuration de l'appareil commercial (centres commerciaux, pieds d'immeubles...).
- Entreprises, dans un double objectif de diversification fonctionnelle du quartier et de développement économique du territoire.
- Bailleurs sociaux, promoteurs et investisseurs permettant la diversification de l'habitat (logements locatifs libres, accession sociale...).

Pour réussir, ce projet doit bénéficier d'un portage politique dans sa globalité, ayant la légitimité pour articuler ces différentes actions avec l'ensemble des politiques urbaines.

Cela doit se traduire par une méthode appropriée de mise en œuvre opérationnelle et financière. Un portage technique et financier unique permet de garantir la cohérence du projet global et sa mise en œuvre dans un temps, un périmètre et selon un standard de qualité donné.

Il doit trouver une traduction opérationnelle selon les besoins : portage foncier (en attente d'opérateur, avant cession...), immobilier (copropriétés, commerces...), financier (dépenses, recettes de cessions, emprunts, subventions).

La nécessité d'une recomposition foncière et immobilière conséquente

Que ce soit dans les quartiers de « grands ensembles » ou dans les quartiers anciens dégradés, les projets de rénovation urbaine impliquent très souvent des démolitions d'immeubles ou d'habitats individuels. Ces démolitions ont plusieurs raisons d'être qui, souvent, se combinent :

- Les immeubles sont techniquement obsolètes, la réhabilitation étant par conséquent très difficile ou trop coûteuse.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

- Ils peuvent être aussi très « marqués », stigmatisés et rejetés par la demande. Ce rejet peut être dû à un environnement dégradé ou à une nuisance importante dans sa proximité. Durablement vacants, ils sont occupés en dernière instance.
- Dans certains cas, il s'agit de libérer le foncier, pour désenclaver ou encore pour réaliser des espaces publics.

Jusqu'à la mise en œuvre du Programme de Rénovation Urbaine, la démolition a été pratiquée à faible dose afin de réguler des difficultés ponctuelles à l'échelle du quartier



La Courneuve

(suppression d'un ou deux immeubles, traitement de parties d'îlots en habitat ancien). Les PRU comprennent couramment des démolitions plus importantes (supérieur à 10 % du parc, dépassant parfois 50 %).

La démolition / reconstruction et la diversification des fonctions urbaines supposent, à des degrés divers, une restructuration du tissu urbain qui touche aux structures du foncier et à la trame des espaces publics.

Cette restructuration nécessite des acquisitions, suivies de démolitions, des regroupements et transferts de terrain,

des cessions de droits à construire, des travaux de VRD (voirie et réseaux divers), des viabilisations de parcelles...

Elle permet de créer les conditions de mutabilité du foncier, par la création de rues délimitant des îlots, de diversifier les fonctions urbaines, de mettre fin à l'enclavement physique.

Elle permet aussi de mettre en œuvre une véritable péréquation des charges foncières, par conséquent de faciliter la diversification des produits, des fonctions et des formes urbaines, et ainsi de favoriser la mixité sociale, objectif majeur des PRU.

Ce besoin de recomposition foncière amène les collectivités ou les bailleurs à effectuer des divisions foncières, dans le cadre des procédures et autorisations prévues par le Code de l'urbanisme (zones d'aménagement concerté, lotissements, permis de construire valant division ou divisions dites « primaires »).

Un ensemble d'opérations complexes à articuler et à intégrer

La transformation des quartiers d'habitat social nécessite une intervention lourde dans de nombreux domaines : cadre de vie et aménagement de l'espace public, habitat, équipements publics, diversification des fonctions...

Pour permettre d'atteindre ces objectifs et réussir cette transformation urbaine, les projets se caractérisent par un nombre important d'opérations diverses, en moyenne 50 à 100 opérations, voire davantage dans les projets très importants.

Les actions liées à ces nombreuses opérations concernent des champs de compétences très divers : recomposition immobilière et foncière, requalification voire réaménagement des espaces publics, démolitions / reconstructions, relogements, gestion urbaine de proximité, notamment en phase chantier...

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

D'une manière générale, les procédures d'urbanisme « classiques » sont susceptibles d'être mises en œuvre dans les PRU :

- les problématiques de renouvellement urbain (habitat et mixité sociale, diversité des fonctions urbaines, transports et déplacements...) sont au cœur des PLU (plans locaux d'urbanisme), qui visent à établir un équilibre entre développement urbain et préservation des espaces naturels ; les règles d'urbanisme seront vraisemblablement à adapter pour permettre la réalisation du projet³ ;
- de même, la réalisation d'un PRU doit parfois s'appuyer sur l'exercice de prérogatives de puissance publique telles que le DPU (droit de préemption urbain), voire l'expropriation si le projet a été déclaré d'utilité publique.

3- Modification simplifiée, modification, révision simplifiée, mise en compatibilité avec une déclaration de projet ou déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité, voire dans certains cas – rares – révision générale

Plus complexes parce que relevant en partie de l'immatériel, certaines actions ne doivent pas être négligées : c'est le cas notamment de la communication et de la concertation ou encore de l'accompagnement social du relogement, souvent nécessaire.

4- C. urb., art. L.300-2 et R. 300-1

Afin d'articuler les opérations physiques avec les interventions d'ordre économique et social, la coordination doit être réellement opérationnelle, sur le terrain. Il faut en effet savoir gérer les temporalités différentes afin de les rendre compatibles (relogements, restructurations commerciales, requalification des espaces publics, reconstructions et constructions nouvelles diverses...).

5- C. env., art. L.122-1 et s.

6- C. env., art. L.123-1 et s.

7- C. env., art. L.126-1

Un autre aspect non moins complexe concerne les dispositifs issus du droit de l'environnement (enquêtes publiques, loi sur l'eau, ...).

En fonction du programme de l'opération, il convient en effet de s'interroger sur la nécessité :

- de conduire une concertation préalable⁴,
- d'élaborer une étude d'impact⁵,
- d'organiser une enquête publique⁶,
- de faire déclarer le projet d'intérêt général⁷,
- d'obtenir l'autorisation préalable.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

Les résidentialisations constituent un autre volet majeur des projets de rénovation urbaine.

Ayant pour enjeu de repenser le partage entre espaces publics et privés, elles ne présentent en soi pas de difficulté d'ordre juridique, sauf cas particulier.

Préalable indispensable aux opérations de réhabilitation ou de démolition, le relogement des habitants est une étape délicate, conduite la plupart du temps par les bailleurs, mais aussi parfois par les services des collectivités, voire par des prestataires extérieurs.

Lors des premières phases des projets, le relogement a pu être facilité par une importante vacance dans le parc existant.

Au fur et à mesure de l'avancement, c'est de moins en moins le cas, à la fois parce que les réhabilitations ou démolitions suivantes sont moins consensuelles (les immeubles les plus dégradés sont en général traités en premier) et les vacances de moins en moins nombreuses.

Il y a de ce fait un risque de grippage du projet : l'absence ou le retard dans la disponibilité de foncier libéré par les démolitions sur site, mais aussi de foncier équipé « hors site », contrarient les efforts de reconstruction et limitent donc les capacités de relogement.

Résidentialisation et relogement s'inscrivent dans le cadre plus général de la gestion urbaine.

La transformation des lieux et de l'habitat appelle également une démarche de gestion urbaine évolutive. Il s'agit d'une démarche essentielle pour la réussite du projet de renouvellement urbain, l'appropriation des réalisations et l'adaptation des pratiques locales de gestion. Cette démarche de gestion urbaine doit absolument prendre en compte les usages aux différentes étapes du projet :

- en phase de conception, en anticipant sur la gestion et les usages,
- en phase chantier en garantissant une bonne gestion du quartier et des perturbations de la vie quotidienne,
- en phase après-chantier afin de pérenniser les investissements.

Les enseignements du PNRU dans la mise en œuvre des projets

8- Maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale : équipe pluridisciplinaire visant à développer l'accès au logement des plus défavorisés

Des dispositifs de coordination doivent ainsi être mis en place aux différents niveaux d'organisation (direction, encadrement, équipes de proximité) entre l'opérateur et les gestionnaires du quartier (collectivité, bailleurs, propriétaires privés).

Cette coordination concerne également les acteurs du relogement (MOUS⁸, travailleurs sociaux...).



Bagnolet

La consultation des habitants et des usagers, en phase diagnostic, puis la communication auprès de ces derniers, en phase chantier, est tout aussi nécessaire.

La difficulté provient en général du fait qu'elles doivent être réalisées avant la réorganisation du foncier.

Cela implique la signature de conventions foncières autorisant l'aménageur à intervenir sur un foncier qui ne lui appartient pas et organisant le régime de la responsabilité en cas de désordre.

Une nécessaire ingénierie pour plus d'opérationnalité

Au-delà de la diversité des PRU, le déficit en termes de vision globale et les difficultés de mise en œuvre ont aussi pour origine un besoin en ingénierie qui n'est pas toujours satisfait.

En partie en raison d'un manque de moyens d'études et d'ingénierie en phase amont, l'élaboration des conventions a peu tenu compte des documents locaux d'aménagement.

Lorsqu'un projet plus ancien de type GPV (grand projet de ville) préexistait, il est symptomatique de constater que l'im-

portance du processus de maturation et de concertation préalable a facilité le lancement du PRU.

Dans les cas contraires, cette maturation préalable a souvent fait défaut et apparaît comme l'une des causes des retards constatés.

La qualité des PRU passe également par la mobilisation d'équipes de conception urbaine qualifiées ainsi que par des moyens suffisants affectés à l'ingénierie sociale, notamment pour accompagner l'implication des habitants et les actions de relogement.

Dans certains projets, la faiblesse du maillon opérationnel peut constituer un frein sérieux à la mise en œuvre du projet, notamment en raison d'un déficit en opérateurs compétents.

La complexité des projets, qu'elle soit sectorielle – foncier, diversification de l'habitat, réhabilitations, mixité fonctionnelle (activités économiques et commerciales), requalification ou création d'espaces publics... – qu'elle réside dans la multiplicité des acteurs en présence ou dans le caractère contraint du calendrier, nécessite le recours à des opérateurs éprouvés.

La collectivité maître d'ouvrage, porteur du projet, définit le contenu et la qualité du projet, identifie les objectifs, les besoins et les moyens nécessaires à la mise en œuvre.

Cette maîtrise d'ouvrage s'appuie nécessairement sur une ingénierie solide, au besoin externalisée.

Pour l'ANRU, le porteur de projet – maire, président de l'EPCI - garde la vision globale du projet et est garant, avec l'appui de la direction de projet, d'une vision partagée de la stratégie à appliquer. La complémentarité, pour ne pas dire la symbiose, entre porteur de projet et direction de projet est primordiale.

Il s'agit d'un véritable tandem qui partage de nombreuses responsabilités dans le pilotage du projet : chef de file du partenariat local, il guide l'action des acteurs et impulse le déploiement du projet dans ses différentes dimensions.

Des caractéristiques qui définissent une opération d'aménagement

Les PRU se caractérisent par leur impact significatif sur le territoire urbain, leur complexité, leur incidence en matière de recomposition foncière.

Définis par les règles de fonctionnement de l'ANRU, ils disposent d'un périmètre d'action précis.

9- L'article L300-1 précise que « les opérations d'aménagement ont pour objets (...) de permettre le renouvellement urbain ».

Très souvent, ils impliquent la réalisation de travaux (voiries, terrassements...) et d'équipements publics. D'un point de vue formel, leur objet même, le renouvellement urbain, répond aux objectifs du code de l'urbanisme en matière d'aménagement⁹.

Pour réussir, les PRU doivent bénéficier d'un portage politique dans leur globalité.

Cela doit se traduire par une méthode appropriée de mise en œuvre opérationnelle et financière.

Un portage technique et financier unique permet de garantir la cohérence du projet global et sa mise en œuvre dans un temps, un périmètre et selon un standard de qualité donné.

Ainsi, les PRU pourront-ils contribuer au projet urbain voulu par la collectivité.

Cette vision globale s'applique également au bilan qui ne doit pas se borner au seul état des recettes et des dépenses. Il doit en effet comprendre, d'une part l'élaboration d'un échéancier prévisionnel des recettes et dépenses, d'autre part le plan de financement assurant la trésorerie de l'opération.

Ces deux aspects sont étroitement liés, l'échéancier des recettes conditionnant la programmation des travaux et, par conséquent, le plan de trésorerie, lequel est impacté par les versements des aides publiques, notamment de l'ANRU.



Rezé

Il s'agit de piloter le projet de façon efficace parce que dynamique :

- par une mise en synergie des différentes actions d'aménagement, sur la base d'un coût global, et non pas individualisé, de l'action publique,
- par un calibrage des actions d'aménagement, liées à la réalisation d'une nouvelle offre immobilière, basé sur la correspondance des coûts avec les recettes potentielles (charges foncières et financements publics),
- par une planification des réalisations, dans le temps et dans l'espace, en cohérence avec les opérations de cession foncière.

Au-delà d'une dimension comptable du bilan d'opération d'aménagement, c'est la notion de bilan global qu'il faut retenir, afin de prendre en compte l'action d'investissement public dans toutes ses dimensions.

Sont alors prises en compte les plus et moins values induites sur les espaces environnants, les emplois directs et indirects découlant de l'opération, les recettes fiscales et les dépenses de fonctionnement nouvelles...

Cette approche globale permet ainsi d'évaluer le retour sur investissement de l'action publique.

Recomposition foncière, mise à niveau des équipements et espaces publics, bilan global, diversification des fonctions urbaines et au final, portage politique indispensable : les

projets de rénovation urbaines relèvent ainsi d'une logique d'aménagement et présentent toutes les caractéristiques d'une opération d'aménagement.

À ce titre, elles ne dérogent donc pas aux règles de l'aménagement et aux procédures de droit commun, aucune disposition spécifique n'étant prévue pour les PRU.

La réalisation d'un PRU suppose donc :

■ **Au regard du droit de l'urbanisme**, de déterminer en amont, non seulement la procédure ou autorisation d'urbanisme la plus pertinente (zone d'aménagement concerté, lotissement, ...), mais également son périmètre ; le choix du ou des outils mis en place doit se fonder sur un certain nombre de critères liés notamment aux modalités de divisions foncières, aux modes de financement des équipements publics, à la commercialisation des terrains aménagés et/ou recomposés et à l'articulation entre ces procédures et autorisations avec la délivrance des permis de construire.

Pour les « projets d'aménagement d'ensemble » visés par le RGA (Règlement Général de l'Agence) de l'ANRU susceptibles de faire l'objet d'une concession, il semble que la procédure la plus fréquemment utilisée soit le plus souvent la ZAC (dans une moindre mesure, le lotissement).

Leur mise en œuvre nécessite un opérateur ayant des compétences bien spécifiques en aménagement. En tout état de cause, le choix doit être fondé sur des études préalables et pré-opérationnelles, techniques et juridiques fines, prenant en considération l'ensemble des problématiques des différents acteurs du PRU. Elles doivent être réalisées en amont de la désignation de l'aménageur.

■ **Au regard du mode opératoire**, que la collectivité identifie si, compte tenu des caractéristiques du projet et des conditions économiques, une concession d'aménagement doit ou non être mise en place, ou s'il est préférable de conduire l'opération en régie.

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

L'existence d'une opération d'aménagement dans de nombreux PRU conduit à s'interroger sur le mode opératoire mobilisable.

Plusieurs modes opératoires peuvent être mis en œuvre pour mener à bien une opération d'aménagement. Ils peuvent être regroupés en 3 catégories :

- opération « privée » : il s'agit d'un mode de réalisation particulier, dans le cadre duquel la collectivité est moins impliquée, le contrôle de cette dernière s'exerçant à travers le seul PLU, du fait de l'absence de lien contractuel avec l'aménageur. Ce cas ne se présente que lorsque l'opération concerne uniquement que des divisions foncières, réalisées par le propriétaire foncier lui-même et qu'aucune réalisation d'équipements publics n'est nécessaire.
- régie/mandat : la maîtrise d'ouvrage est assumée par la collectivité qui réalise elle-même l'opération d'aménagement, le cas échéant avec l'assistance d'un mandataire.
- concession d'aménagement : l'opération est réalisée par un aménageur désigné après mise en concurrence, sauf si le contrôle qu'exerce la collectivité sur l'aménageur est analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services (cas des aménageurs in house tels que les SPLA, SPL et, dans certains cas, les établissements publics).



La concession d'aménagement par rapport aux autres modes opératoires

Chacun des modes de réalisation correspond à une typologie spécifique d'opération d'aménagement. Les principales caractéristiques de ces différentes approches sont données dans le tableau 1.

	Opération privée	Régie / mandat	Concession
Risque financier	Lotisseur – constructeur (public ou privé)	Collectivité (budget annexe)	Aménageur dans les conditions prévues par le contrat
Financement	Lotisseur – constructeur (public ou privé)	Collectivité	Aménageur Possibilité de participations par le concédant
Budget de la collectivité	Sans objet	Budget annexe équilibré en dépenses et en recettes Pas de possibilité d'inscrire les recettes prévisionnelles	Si participation, inscription dans le budget de la collectivité du montant de cette participation uniquement
Réalisation des équipements publics	Pas de réalisation ni de financement d'équipements publics	Maîtrise d'ouvrage de la collectivité Application du Code des marchés publics	Maîtrise d'ouvrage de l'aménageur Application de l'ordonnance du 6 juin 2005
Contrôle de la collectivité	Pas de contrôle en dehors de l'application du PLU	Direct	Compte rendu annuel obligatoire et approuvé par délibération de la collectivité+ modalités définies au contrat

Tableau 1 –
Caractéristiques des
principaux modes
opératoires

Opérations privées

Lorsque le périmètre du projet de rénovation urbaine ne comprend que des terrains et immeubles appartenant à un seul propriétaire, un bailleur social dans la plupart des PRU, il est parfaitement envisageable que celui-ci réalise lui-même les opérations de divisions foncières.

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

Cependant la grande majorité des PRU implique la réalisation d'équipements publics. Or la loi MOP impose que les personnes publiques réalisent sous leur propre maîtrise d'ouvrage les équipements et ouvrages relevant de leur compétence.

Dans ce cas, le propriétaire foncier, y compris s'il est bailleur social, ne pourra intervenir comme aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement qu'après mise en concurrence par la collectivité.

Régie/Mandat

La collectivité peut également souhaiter exercer en direct la maîtrise d'ouvrage de son projet. Elle doit avoir dans ce cas, toute compétence pour l'objet de l'opération, ce qui restreint quelque peu la portée de ce cas de figure.

Dès lors que la commune s'intègre dans une structure intercommunale (cas de 90 % des communes), se pose la question de la répartition des compétences. Il est ainsi fort peu probable que la commune ait la compétence pour l'ensemble des domaines couverts par le projet (voirie, habitat, équipements publics...). Il faut alors qu'elle s'assure de disposer, au sein de ses services, des techniciens ayant le savoir-faire nécessaire à la mise en œuvre d'un projet de renouvellement urbain.

Concession

La collectivité peut décider de confier la maîtrise d'ouvrage de l'opération à un aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement.

Parmi les différents modes opératoires, la concession d'aménagement constitue un contrat adapté permettant à la collectivité (le concédant) de confier à un seul et même opérateur (l'aménageur) la réalisation, sous sa direction et son contrôle, d'une opération d'aménagement comprise dans toutes ses composantes, comprenant la réalisation des équipements publics, la réalisation des différentes missions nécessaires au projet, l'organisation des différentes maîtrises d'ouvrages et la restructuration du foncier¹⁰.

10- « L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation.

L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession ».

Les concessionnaires d'aménagement peuvent avoir différents profils. Ils sont désignés après mise en concurrence en fonction de leurs capacités, de leurs compétences et sur la base des critères définis par la collectivité.

Il n'existe désormais aucun monopole conféré à certains types d'aménageurs. Peuvent donc être chargés de la réalisation d'un PRU tant les aménageurs publics ou parapublics (SEM, SPLA, SPL, établissements publics d'aménagement, organismes HLM, ...) que les aménageurs privés.

Le concessionnaire d'aménagement dans la chaîne d'acteurs

L'aménageur sera amené à mettre en œuvre un projet urbain aux dimensions multiples, aux acteurs diversifiés, ce qui implique une réelle capacité à agir ensemble, dans les différents champs de l'aménagement. Quelle que soit sa forme organisationnelle ou son statut, l'aménageur possède les savoir-faire et les compétences pour mettre en œuvre les PRU.

Le concessionnaire : un ensemblier ...

De par sa nature même, la concession d'aménagement suppose une maîtrise globale du projet par l'aménageur désigné, sans pour autant que chaque acteur, qu'il soit service de la collectivité, bailleur, promoteur, entreprise, association..., ne perde son rôle.

L'objet de la concession ne se limite en effet pas à la simple réalisation de travaux, l'aménageur devant mettre en œuvre une opération d'aménagement, comprise dans toutes ses composantes, à la fois foncière, sociale, environnementale et économique et en assurer la coordination.

Il ne peut en effet y avoir concession d'aménagement que si le contrat emporte transfert effectif de maîtrise d'ouvrage.

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

Ce transfert est étendu dans la mesure où il porte :

- Sur la **maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements** concourant à l'opération prévue dans la concession, au sens traditionnel du terme : la concession d'aménagement constitue en effet l'une des rares dérogations à la loi MOP du 12 juillet 1985 qui impose que les équipements relevant de la compétence d'une personne publique soient réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de cette personne publique.
- Sur la **réalisation des études opérationnelles (ou de mise en œuvre)** et de toutes missions nécessaires à leur exécution.
- Sur l'**acquisition des biens nécessaires à la réalisation de l'opération**, y compris, le cas échéant, par expropriation ou préemption, ce qui implique également d'assurer le relogement des occupants en lien étroit avec les collectivités et bailleurs.
- Sur la **cession** par le concessionnaire des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.
- Sur le **pilotage et la coordination** par le concessionnaire des missions nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis.

Béziers



Le « triptyque de base » des missions de l'aménageur (acquisitions / travaux / commercialisation) constitue le socle de la concession d'aménagement.

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

Ces missions ne sont toutefois pas limitatives, la concession d'aménagement pouvant prévoir la réalisation de toute mission matérielle ou immatérielle présentant un lien direct avec l'opération d'aménagement et nécessaire à sa réalisation.

Ces différentes tâches n'ont pas de logique prises individuellement mais les unes par rapport aux autres.

L'aménageur intervient dans ce contexte en qualité d'« ensemblier », coordonnant l'ensemble des actions nécessaires à l'opération complexe et mettant en œuvre tant des prestations de services (études diverses, audit, animation, maîtrise d'œuvre, etc.), que des travaux qui d'ailleurs ne se limitent pas à la réalisation d'équipements publics, notamment d'infrastructure, mais peuvent aussi consister en des travaux de constructions neuves ou de réhabilitation d'immeubles existants.

... sous le contrôle de la collectivité concédante

Si le concessionnaire d'aménagement intervient en son nom, il agit néanmoins pour le compte de la personne publique concédante, et sous son contrôle. Ce contrôle ne se limite nullement à une approche coercitive, mais doit être appréhendé sous un angle plus collaboratif :

- la collectivité est associée à l'ensemble des phases du processus (choix du maître d'œuvre, approbation des avant-projets, accord sur le choix des acquéreurs de terrains...);
- l'organe délibérant de la collectivité est amené tous les ans à approuver le compte-rendu élaboré par le concessionnaire, qui fait le point sur l'état d'avancement physique et financier de l'opération, ce qui permet d'ajuster en permanence les interventions du concessionnaire aux évolutions du projet ;
- les concessions prévoient traditionnellement des modalités de mise en œuvre d'une gouvernance commune ainsi que d'évaluation du projet.

Les missions du concessionnaire dans les opérations PRU

Le rôle de l'aménageur au titre d'une concession d'aménagement, et plus généralement de la notion de « maître d'ouvrage », répond en tous points aux différents critères à réunir pour mener à bien un projet de rénovation urbaine.

Le pivot d'un dispositif partenarial

L'aménageur prend place dans un dispositif articulé autour du chef de projet de la collectivité. La conduite des projets de rénovation urbaine est partenariale et engendre une diversité de situations professionnelles à considérer, à manager.

La responsabilité d'un projet présente deux aspects : le champ stratégique et le champ opérationnel. Ce dernier est habituellement confié à un acteur spécialisé, l'opérateur – aménageur. Le risque est donc latent, d'un clivage entre le stratégique (qui reste sous la responsabilité du chef de projet – voire de l'élu en charge du PRU – et l'opérationnel.

Le directeur/chef de projet de la collectivité, animateur du partenariat local, est l'interlocuteur privilégié de l'élu pour concrétiser les orientations voulues par ce dernier.

L'efficacité du tandem qu'ils constituent repose sur une vision partagée de la stratégie à appliquer. Ils sont complémentaires et guident l'action de l'ensemble des autres acteurs, impulsant le déploiement du projet dans les différentes dimensions.

Ce tandem doit rendre lisible et légitimer les rôles de chaque acteur, dont celui de l'aménageur.

Le directeur/chef de projet est garant du « portage global » du projet de rénovation urbaine. En ce sens, il donne l'impulsion générale, s'assure de l'application des orientations stratégiques tout en veillant au respect des engagements contractuels avec l'ANRU par les maîtres d'ouvrage signataires et partenaires du projet de renouvellement urbain.



Saint-Etienne

L'aménageur est souvent le correspondant privilégié du chef de projet de la collectivité. La mission qui lui est confiée, porte sur la conduite opérationnelle de tout ou partie du projet de rénovation urbaine.

La répartition des missions entre pilotage stratégique et conduite opérationnelle nécessite un équilibre et une organisation du travail rapprochée, aux côtés de l'élu et du directeur/chef de projet.

Cette proximité est d'autant plus importante lorsque l'aménageur intervient aux côtés des maîtres d'ouvrage (bailleurs, collectivités) en assurant un volant substantiel des opérations physiques du projet de rénovation urbaine.

Les dispositifs les plus efficaces reposent sur la légitimité de chacun des acteurs, dont les rôles doivent être clairement définis et bien délimités.

Les échanges doivent être réguliers, en phase avec le rythme du projet, et se baser sur la compréhension mutuelle des apports de chacun. Le politique doit être mobilisé uniquement lorsque cela est nécessaire.

De par sa fonction d'accompagnement et d'appui à la direction de projet, l'aménageur a ainsi un rôle pivot, à chaque étape du projet, traduisant les objectifs stratégiques en solutions opérationnelles.

Les missions techniques de l'aménageur

Des savoir-faire spécifiques, mais aussi des savoir-être, sont indispensables.

Pour la pérennité du projet, l'aménageur doit ainsi maîtriser, à chaque étape, les dispositifs, démarches, procédures sectorielles ou transversales qui ont été mis en œuvre (pas forcément par lui), qui sont à déployer, voire qu'il serait pertinent de mettre en place.

En phase de conduite opérationnelle du PRU, il est le garant des choix (techniques, financiers, juridiques..) nécessaire à l'avancement du projet, dans le respect des délais et des coûts et selon un standard de qualité donné.

La gestion des procédures

La gestion optimisée de l'enchaînement des procédures, la mise en place d'un système de surveillance et d'alerte et la circulation de l'information (reporting) auprès des différents prestataires, maîtres d'ouvrages et décideurs, conditionnent le suivi et la gestion en temps réel, opérationnelle, du PRU.

L'ensemble de ces missions relèvent de la responsabilité de l'aménageur et de ses équipiers, directement placés au sein d'une équipe rapprochée et dédiée à la conduite opérationnelle du projet ou positionnés en appui à ses côtés (missions d'assistance, d'appui ou d'expertise).

La coordination des acteurs

La mise en œuvre des PRU suppose une capacité à gérer la complexité technique, opérationnelle mais aussi la multiplicité d'acteurs en présence, sur une durée et dans un périmètre donnés, et selon un programme déterminé qu'il faut adapter et savoir faire évoluer.

La gestion des interfaces entre les différentes échelles du projet (villes, intercommunalités, comités de quartier, associations...) et leurs représentants (usagers, acteurs économiques, institutionnels et politiques) suppose, pour qu'elle soit efficace et échappe à toute situation conten-

tieuse, susceptible de ralentir l'avancement du projet, de mettre en place, de façon professionnelle, les instances appropriées.

Ainsi, comités techniques, commissions inter-bailleurs, lieux de parole et de médiation (maison des projets, journal du PRU...) sont proposés par l'aménageur pour permettre l'avancement du PRU dans le respect des délais.

L'association des habitants

Considérer les habitants et les usagers comme acteurs à part entière de la mise en œuvre du projet urbain conditionne également la réussite des PRU.

La loi du 1^{er} août 2003 prévoit déjà l'intégration des conventions de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine.

Ainsi, la prise en compte, dans le dispositif de conduite opérationnelle, de la concertation et de la GUP est impérative, en intégrant la relation étroite entre le ou les bailleurs et la collectivité.

Si le pilotage de la concertation et de la GUP relève des compétences des collectivités locales et des bailleurs, l'aménageur peut apporter des moyens techniques pour faciliter leur mise en œuvre.

L'animation et le pilotage du projet global

Le pilotage et l'animation globale du PRU relève du directeur/chef de projet de rénovation urbaine de la collectivité locale, porteur de projet. Toutefois, tout ou partie de cette fonction peut être confiée à l'aménageur.

Il peut s'agir d'une mission spécifique dédiée au pilotage du PRU confiée à l'aménageur. Le binôme doit cependant resté équilibré entre le directeur/chef de projet, véritable chef d'orchestre, et l'aménageur, ensemblier de premier plan.

L'aménageur peut être positionné dans un rôle d'impulsion sur son périmètre d'intervention et sur les missions thématiques qui lui sont confiées.

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

C'est un moyen, pour la maîtrise d'ouvrage, de garantir l'avancement du projet, la gestion coordonnée des multiples actions à mener et la globalisation du bilan.

La position de premier plan suppose une capacité à rassembler et à fédérer les acteurs en présence, dont les attentes peuvent être différentes, ceux jouant le jeu, comme ceux s'y opposant...

Le principal défi consiste à aider le porteur de projet pour concrétiser et garantir la vision d'ensemble tout en agissant à des échelles multiples.

La difficulté est d'autant plus grande que le projet est doublement contraint dans le temps : par le mandat politique du porteur de projet, et par la convention ANRU qui enclenche un compte à rebours financier¹¹.

11- Une clause de dégageant d'office en cas de non-respect du calendrier figure dans les conventions.

Pour ce faire, des processus de suivi, basés sur des instances appropriées (comités de pilotage, commissions...) sont mis en place et co-animées par le binôme composé du porteur de projet et de l'aménageur.



Lyon

Les indicateurs permettent de mesurer le bon déroulement du projet (tableau de bord, planning...) et, en coordination avec le porteur de projet et ses équipes (direction de projet, services de la collectivité, prestataire OPCU...), de mettre en place, le cas échéant, les actions correctives et préventives.

La capacité à animer les dispositifs techniques et les partenariats est également essentielle. Il s'agit de gérer de façon fluide les interfaces entre les différents acteurs, en intégrant leurs contraintes, mais en garantissant la vision dynamique et globale du projet.

En s'appuyant sur la légitimité du projet, le binôme composé du porteur de projet et de l'aménageur suscite et ins-

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

taure des modalités de coopération souvent innovantes, pour agir en conformité avec le cahier des charges.

Le pilotage du projet consiste également à assurer un suivi et une gestion financière globalisés. L'ampleur des flux financiers, leurs sources diverses et leurs modalités différentes de mobilisation supposent un suivi rigoureux mêlant logique sectorielle et vision dynamique d'ensemble. Le bilan d'aménagement, par sa logique globale, est un outil de gestion adapté (voir page 40).

La participation des habitants, qui conditionne la mise en œuvre du PRU puis la vie du quartier renouvelé, est un point fort du projet politique.

Ce point clé, qui relève prioritairement du domaine de l'élu, est souvent délicat à mener. L'enjeu est en effet, à partir de revendications formulées fréquemment de façon éparées, d'élaborer une vision partagée du projet urbain.

Ainsi, l'aménageur est souvent missionné pour apporter les moyens facilitant la mise en œuvre de la concertation et de la communication, mobilisant les compétences en matière de négociation, d'écoute et de diffusion ciblée d'informations qu'il a pu développer dans le cadre du pilotage du PRU.

Une approche financière globale

Conséquence directe du transfert de la maîtrise d'ouvrage, la concession d'aménagement constitue sous son angle financier une opération globale.

L'externalisation des charges pour la collectivité

La concession d'aménagement constitue un mode d'externalisation des charges pour la collectivité concédante et pour les autres personnes publiques qui versent des subventions.

Les règles en matière de comptabilité publique imposent aux personnes publiques qui réalisent une opération d'amé-

nagement en régie d'ouvrir un budget annexe équilibré en dépenses et en recettes. Par contre, lorsque l'opération d'aménagement est concédée, seul figure au budget de la collectivité le montant de la participation qu'elle s'est engagée par le contrat à verser à l'opération.

Par ailleurs, pour les opérations réalisées en régie, ne peuvent être inscrites en recettes que celles qui sont réelles et certaines, contrairement au bilan d'une opération d'aménagement concédée qui comprend les recettes seulement prévisionnelles.

La péréquation des charges entre les différentes missions de l'aménageur

De par sa conception globale, la concession d'aménagement permet une mutualisation des dépenses et une péréquation des charges financières.

Chacune des lignes du bilan est clairement identifiée. Néanmoins, par son essence même, une opération concédée repose sur la mutualisation des dépenses entre les différentes missions dont la réalisation incombe à l'aménageur.

Il en va, en premier lieu, du coût des équipements publics qui doivent être réalisés.

La participation de l'aménageur au coût des équipements publics, et ipso facto des constructeurs, doit respecter un principe d'égalité des constructeurs devant les charges publiques, et entre les différents constructeurs.

Le principe d'égalité des constructeurs devant les charges publiques constitue toutefois un principe relatif¹² autorisant à traiter différemment les constructeurs de catégories différentes (logement sociaux et non sociaux, bureaux, commerces...).

12- CE, 3 novembre 1997, Société Top Loisirs Guy Merlin, BJDJ 1997, p. 417

Il en est de même pour ce qui concerne plus globalement le bilan de l'opération. L'aménageur, de par sa maîtrise globale, peut compenser les déficits inhérents à certaines missions par les profits dégagés par d'autres missions plus rentables.



Saint-Denis

Cette péréquation des charges est de nature à favoriser la diversité des fonctions urbaines et sociales, les « pertes » constatées lors de la vente de terrains destinés à la construction de programmes sociaux, ou pour la réalisation de missions ne donnant pas lieu à des recettes, étant compensées, tout au moins en partie, par les recettes provenant de la vente de terrains destinés à d'autres usages (bureaux, commerces, logements non sociaux...).

Elle contribue à la mixité sociale et urbaine, donnée majeure des fondamentaux de l'ANRU et d'une attente politique forte.

Le principe de fongibilité des lignes de dépenses

Au-delà de sa finalité urbanistique, la réalisation d'une opération d'aménagement dans le cadre d'une concession d'aménagement constitue pour l'aménageur une opération économique. L'objectif est que les dépenses liées à l'acquisition et à l'aménagement des terrains soient au moins couvertes par les recettes provenant de la vente ou de la location des terrains à bâtir, l'équilibre global de l'opération étant assuré très largement par les subventions.

Cette logique économique trouve sa traduction dans les modalités prévisionnelles de financement (également appelées « bilan financier ») jointes au contrat.

Contrairement à un bilan au sens comptable du terme, qui détermine la valeur d'une société, en actif et passif, à la

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

date d'établissement du bilan, les modalités prévisionnelles de financement ont pour objectif de déterminer la valeur finale, c'est-à-dire le résultat prévisible de l'opération d'aménagement.

Elles sont remises périodiquement à jour en fonction des dernières recettes et dépenses connues.

Fondées sur des hypothèses prévisionnelles de recettes et de dépenses, elles constituent une traduction chiffrée du projet d'aménagement et décrivent le cheminement financier de la réalisation de l'opération.

À ce titre, elles doivent faire apparaître les charges respectives de l'aménageur et de la collectivité ainsi que les risques encourus par celle-ci.

Le bilan doit comprendre des dépenses et des recettes :

- Les « dépenses » comprennent les coûts d'acquisition prévus du foncier, le coût des études et des travaux nécessaires à la réalisation de l'opération ainsi que les frais d'intervention de l'aménageur (sa « rémunération ») et tous les autres frais liés à l'opération.
- Les « recettes » consistent principalement dans le produit de la vente par l'aménageur de « droits à construire » sur les terrains équipés.

Sont précisés les prix auxquels doivent être vendus les terrains viabilisés ainsi que les subventions que l'aménageur prévoit de percevoir à quelque titre que ce soit. S'il est prévisible que la collectivité verse une participation à l'aménageur – et c'est par essence le cas pour un projet de rénovation urbaine – son montant doit également apparaître.

Par ailleurs, en sa qualité de maître d'ouvrage de l'opération d'aménagement, l'aménageur doit assurer le financement de l'opération.

Pour ce faire, il est chargé de mettre en œuvre les moyens de financement nécessaires, en utilisant ses fonds propres ou en ayant recours à des emprunts.

Pour les opérations dont les recettes provenant de la vente des terrains viabilisés ne permettent pas de couvrir les dépenses de l'opération, soit du fait des spécificités de l'opération elle-même (pollution des sols importante, interventions en quartiers bâtis...), soit de sujétions particulières imposées par la collectivité publique, l'aménageur peut percevoir des participations provenant de la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement ou de toute autre personne publique.

Cette dimension économique est commune à toute opération d'aménagement réalisée par le biais d'une concession d'aménagement. Il en résulte que la concession permet ainsi de globaliser le bilan d'aménagement, les dépenses devant être équilibrées avec les recettes provenant de l'opération (qu'il s'agisse de recette provenant de la vente de terrains ou de participations et/ou subventions publiques – voir tableau 2).

Mais, contrairement aux principes applicables en matière de comptabilité publique, les « lignes budgétaires » sont fongibles et l'aménageur – en lien étroit avec la personne publique concédante – peut décider des plans d'actions à mettre en œuvre en hiérarchisant les objectifs en fonction de l'équilibre financier de la concession d'aménagement.

Un régime dérogatoire au régime des aides publiques locales

Le régime de la concession d'aménagement donne un fondement légal au versement de participations financières (qui peuvent prendre la forme d'apports de terrains), dérogatoire au régime des aides publiques locales. En effet, le contrat peut prévoir non seulement le versement de participations financières du concédant mais également le versement de subventions par l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements, ou des établissements publics¹³. Le fondement de ces participations et subventions n'étant pas précisé par le Code de l'Urbanisme, elles peuvent donc être versées pour tout objet, dès que cet objet entre dans le champ des compétences de la personne publique qui les verse.

13– Article L.300-5 du Code de l'urbanisme

La concession d'aménagement, un mode opératoire mobilisable

La réglementation applicable aux concessions d'aménagement garantit par ailleurs la bonne utilisation de ces participations et subventions, le concessionnaire devant en rendre compte dans son compte-rendu annuel qui est transmis non seulement à la personne publique concédante, mais également à toute autre personne publique attribuant des subventions.

La concession d'aménagement peut ainsi constituer le « réceptacle » des subventions attribuées par l'ANRU et/ou par les autres personnes publiques. L'ANRU peut, à ce titre, participer au financement du déficit de l'opération d'aménagement. Il convient toutefois de mettre en avant les différences des approches entre les bilans d'aménagement et les bilans des subventions de l'ANRU.

*Tableau 2 –
Dépenses et
recettes incluses
dans le bilan ANRU*

*Tableau 3 – Eléments
complémentaires
devant être intégrés
dans un bilan de
concession
d'aménagement*

Dépenses	Recettes
Acquisitions foncières y compris frais notariés (valeur des Domaines ou valeur de la 1 ^{ère} acquisition par la collectivité)	Valorisation des charges foncières en fonction de la réutilisation des terrains : Exemples : <ul style="list-style-type: none"> • 0,5 (Valeur Foncière de Référence x SHON) en zone II ou III ou 0,8 (VFR x SHON) en zone I pour une cession à des bailleurs sociaux. • Prix du marché pour une cession à une personne privée • Valeur nulle pour la réalisation de voies publiques, espaces publics et pour une cession à la Foncière Logement. • Au minimum la valeur des domaines pour une cession destinée à la réalisation d'un équipement public ou une réserve foncière
Eventuelles évictions commerciales et artisanales ou échanges de fonds	
Travaux de démolition nécessaires (hors logements sociaux)	Subvention ANRU dont le calcul correspond à la différence entre les dépenses subventionnables et les recettes, à laquelle est appliqué un taux de subvention modulé en fonction de la situation financière de la collectivité locale concernée.
Travaux d'aménagement (VRD, ...) et prestations directement liées aux travaux (études et honoraires maîtrise d'œuvre) plafonnées à 12 % des coûts des travaux HT	
Honoraires de maîtrise d'ouvrage (limités à 2 % des coûts travaux HT plus honoraires de maîtrise d'œuvre plafonnées)	
	Participation de tiers éventuelle

Dépenses	Recettes
TVA	Subvention ANRU pour l'équipement (voir la famille « équipements »)
Equipements induits (écoles, crèches...)	
Frais financiers	Autres subventions
Charges de l'aménageur au-delà de 2 %	Subvention d'équilibre ANRU suivant son règlement financier, en particulier sur la famille d'opération n° 10
Frais de commercialisation	Récupération de la TVA (sans prorata)

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes



À partir du moment où la collectivité décide de confier la réalisation de l'opération sous la forme d'une concession d'aménagement, se pose la question suivante : comment articuler le régime de la concession (mise en concurrence, nature du risque économique pour l'aménageur, évolution du contrat) avec les spécificités des PRU.

Identifier les enjeux du projet urbain et clarifier la maîtrise d'ouvrage

La réalisation d'une opération d'aménagement – et donc la possibilité de conclure une concession d'aménagement – suppose la réalisation d'études préparatoires au projet de la collectivité.

L'opération ne peut d'ailleurs exister avant la réalisation des études préalables, intégrant notamment les études d'impact, ni avant l'approbation du dossier de création si la mise en œuvre d'une procédure de ZAC est retenue par la collectivité.

La concession d'aménagement suppose de ce fait que soient définis préalablement, outre le périmètre de l'opération :

- un programme de construction prévisionnel,

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

- un programme d'équipements publics,
- les éléments financiers prévisionnels mais précis de l'opération d'aménagement afin que puisse être appréhendés les engagements notamment financiers des parties.

Les études préalables doivent permettre à la collectivité de s'assurer de la faisabilité de l'opération, sur les aspects techniques, économiques et également juridiques.

Conditionnant l'existence même de l'opération d'aménagement, elles ne peuvent être mises à la charge de l'aménageur, tant juridiquement que financièrement, la maîtrise d'ouvrage de ces études incombant nécessairement à la collectivité.

Elles sont donc exclues des missions susceptibles d'être confiées à l'aménageur dans le cadre de la concession, sous peine d'illégalité du contrat – pour défaut d'existence d'une opération d'aménagement préalablement définie – et la collectivité en assure le financement sur son propre budget.

Elles constituent donc la première étape, indispensable, que doit mener la collectivité lorsqu'elle élabore son projet d'aménagement.

Elles permettent de passer de « l'idée » au projet et, également, de développer les conditions de la faisabilité du projet, définissant ainsi les critères de l'opération d'aménagement : un projet d'urbanisme, une action foncière, des équipements et des constructions à réaliser, des moyens de financement, un périmètre...

Ces études sont « nécessaires à la définition des caractéristiques de l'opération » et doivent permettre à la collectivité de formuler un jugement sur l'opportunité, la localisation et le contenu de principe de l'opération, et définir les principales exigences qualitatives et quantitatives auxquelles devra répondre l'opération, si elle est décidée.

Elles comportent toujours une esquisse de traduction financière sans laquelle aucun choix réaliste n'est possible.

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

Chacune des études préalables doit être appréhendée à l'aune des autres études réalisées.

Il ne suffit pas de disposer d'un ensemble d'études disjointes, mais bien d'avoir une approche systémique des résultats de ces études.

Les résultats des études doivent être confrontés aux objectifs politiques de la collectivité, qui les réajustera, et fera les choix qui conduiront à définir l'opération d'aménagement.

La faisabilité financière du projet dans sa dimension développement durable déterminera le principe et l'estimation de la participation de la collectivité à l'opération.

En outre, si la collectivité envisage de concéder son opération, la réalisation de ces études permet la mise en place de la procédure de mise en concurrence pour le choix de l'aménageur.

Les études préalables doivent être distinguées des études opérationnelles, c'est-à-dire les études nécessaires à l'exécution des travaux et équipements, et plus généralement, toute étude nécessaire à la mise en œuvre de la mission de l'aménageur.

Ces études opérationnelles permettent à l'aménageur, maître d'ouvrage de l'opération dès lors qu'elle lui a été concédée, de définir précisément les conditions techniques, économiques, juridiques et financières de réalisation des ouvrages ou missions qui font partie du programme.

À l'issue de ces études, la personne publique à l'initiative du projet devra être en mesure de définir clairement :

- les conditions de mise en œuvre de son projet, tant au niveau technique que juridique,
- les conditions de financement de l'opération,
- les aléas et les contraintes inhérentes au projet de nature à soulever des difficultés en cours de réalisation.

Déterminer la personne publique compétente

La mise en œuvre d'un PRU induit souvent l'intervention de plusieurs personnes publiques. Or une seule personne publique peut être concédante pour une opération d'aménagement donnée.

La complexité d'une opération de rénovation urbaine peut rendre délicate la détermination de la personne publique compétente pour concéder l'opération d'aménagement.

La problématique doit être appréhendée sous deux angles :

- la compétence de la personne publique elle-même ;
- la compétence du signataire de la convention ANRU.

Toute personne publique ne peut agir que dans le cadre de ses compétences : une personne publique qui concède une opération d'aménagement doit impérativement être compétente pour l'objet de l'opération concédée, à peine de nullité du contrat.

À défaut de système juridique organisé, la pratique consiste donc à déterminer, pour chaque opération, l'objet principal.

L'hypothèse d'une concession d'aménagement conclue avec plusieurs concédants doit être exclue.

Envisageable d'un point de vue strictement juridique, les concessions avec plusieurs concédants présentent des difficultés de mise en œuvre et d'évolution, notamment en cas de désaccord des différentes personnes publiques.

Cette problématique pourrait prendre une importance accrue pour les opérations d'aménagement réalisées dans le cadre du PNRQAD.

Nantes



Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

L'intervention en quartiers anciens nécessite traditionnellement la mise en œuvre coordonnée de différents outils d'intervention sur des immeubles existants : OPAH, PRI, RHI.

Or, il n'est pas rare de constater que, si les communes ont transféré la compétence PRI aux structures intercommunales, la compétence OPAH reste communale.

Sous l'angle du signataire de la convention ANRU, il conviendra de veiller à ce que la personne publique compétente soit clairement identifiée, ce qui peut conduire à faire signer ladite convention non pas par la commune, mais par la structure intercommunale.

Déterminer un périmètre d'actions

La détermination du périmètre d'une concession d'aménagement constitue également traditionnellement une problématique délicate.

D'un point de vue juridique, la personne publique concédante détermine librement le périmètre de la concession, sous le contrôle du juge qui se limite toutefois à ne sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation.

14- C. urb.,
art. L.311-1

15- C. urb.,
art. L.442-1

16- TA Nice,
22 novembre 1990,
Association des
habitants de
Saint Isidore Sud

Aucune disposition du Code de l'urbanisme n'impose que les opérations d'aménagement soient d'un seul tenant et sans enclave. Cela est prévu expressément, tant pour les ZAC¹⁴ que désormais pour les lotissements qui constituent des opérations d'aménagement pouvant porter sur une ou plusieurs propriétés distinctes¹⁵.

Il en va de même, bien que cela ne soit pas précisé par le Code de l'urbanisme, pour les concessions d'aménagement.

Pour autant, si le juge ne peut pas se substituer à l'Administration pour décider du meilleur emplacement d'une opération d'aménagement, son rôle n'étant pas de se prononcer sur l'opportunité des choix¹⁶, on ne peut exclure l'éventualité d'une erreur manifeste d'appréciation,

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

au détournement de procédure ou de pouvoir, en cas de délimitation d'un périmètre multi-sites.

À partir de ces éléments, il convient de considérer que les opérations multi-sites sont envisageables lorsqu'existe une seule et unique opération d'aménagement, le cas échéant sur plusieurs communes distinctes.

Il faut une unité de l'opération d'aménagement, un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire.

Dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine, la question du périmètre de la concession d'aménagement doit être analysée au regard du périmètre de la convention ANRU elle-même.

Plusieurs cas de figure peuvent se rencontrer :

- adéquation entre le périmètre de la convention ANRU et celui de la concession d'aménagement,
- périmètre de la convention ANRU plus large que celui de la concession d'aménagement (cas fréquent),
- périmètre de la convention ANRU plus limité que celui de la concession d'aménagement (cas théorique – non rencontré à ce jour),
- périmètre de la concession en partie dans celui de la convention ANRU.

D'un point de vue strictement juridique, la détermination du périmètre de la concession ne soulèvera pas de difficultés majeures dès lors que :

- les missions de l'aménageur sont clairement définies ;
- l'articulation entre les missions intégrées dans la concession d'aménagement et celle réalisées en dehors est bien établie ;
- les plannings d'opérations sont cohérents.

La détermination du périmètre de l'opération doit en effet rester cohérente avec la définition jurisprudentielle de l'opération d'aménagement : cette dernière doit constituer un programme d'ensemble, cohérent et interactif, qui ne saurait se confondre avec un catalogue d'actions éparées.

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

Ainsi, la réalisation concertée d'aménagements, sous des maîtrises d'ouvrages différentes, ne suffit pas à caractériser une véritable opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme. Le fait que différentes opérations concourent à la rénovation urbaine ne permet pas non plus de qualifier d'office cet ensemble de programme d'aménagement global.

Bègles



Identifier la procédure de passation

Sauf lorsqu'elle est conclue avec une société publique locale d'aménagement (Spla) ou avec une société publique locale (Spl) sur laquelle la collectivité exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ou, dans certains cas de figure, avec un établissement public, la concession d'aménagement doit être précédée d'une mise en concurrence¹⁷.

*17- C. urb.,
art. L.300-4 et
L.300-5-2*

Le code de l'urbanisme prévoit différentes procédures de passation en fonction de la part du risque économique qu'assume l'aménageur.

Dans ce contexte, la personne publique concédante doit définir le risque de l'opération en fonction des caractéristiques du projet et des objectifs poursuivis.

La jurisprudence de l'Union européenne n'appréhende en effet pas les opérations d'aménagement sous l'angle du

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

projet d'urbanisme, mais avant tout sous celui de l'accès à la commande publique des opérateurs économiques chargés de réaliser l'opération pour le compte de la collectivité qui en est à l'initiative¹⁸.

Dès lors qu'un opérateur économique (l'aménageur) intervient pour répondre aux besoins d'un pouvoir adjudicateur (la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement) dans le cadre d'une concession d'aménagement, le choix de l'aménageur ne peut intervenir qu'après mise en concurrence¹⁹.

Il faut par ailleurs noter que l'obligation de mise en concurrence résultant du droit de l'Union européenne dépasse de loin le simple cadre des concessions d'aménagement, et trouvera à s'appliquer, de façon extrêmement schématique, dès lors que le contrat conclu entre un opérateur économique et le pouvoir adjudicateur répondra directement ou indirectement aux besoins de la collectivité, l'opérateur percevant une rémunération, par le biais d'un prix payé par l'Administration et/ou par l'exploitation des ouvrages réalisés²⁰.

Le Code de l'urbanisme prévoit différentes procédures de passation, dépendant des caractéristiques économiques du contrat :

- les concessions d'aménagement pour lesquelles l'aménageur **assume une part significative du risque** économique de l'opération : ces concessions constituent des **concessions de travaux** au sens du droit communautaire²¹ ;
- les concessions d'aménagement pour lesquelles l'aménageur **n'assume pas une part significative du risque** économique de l'opération : ces concessions constituent des **marchés de travaux** au sens du droit communautaire, mais restent bien des concessions d'aménagement au sens du code français de l'urbanisme²².

18– v. not. CJUE
18 janvier 2007,
C-220/05, M. Auroux
contre Commune de
Roanne

19– dans les
conditions prévues
par les articles
R. 300-4 à
R. 300-11-8 du Code
de l'urbanisme

20– Cf. directive
2004/18/CE du
Parlement européen
et du Conseil du
31 mars 2004 relative
à la coordination des
procédures de
passation des
marchés publics de
travaux, de fournitures
et de services,
communément
appelée directive
« marchés » et
jurisprudence de la
Cour de Justice des
Communautés
Européennes (CJUE)
quant à la notion de
marchés publics de
travaux – not. v. en ce
sens CJCE, 21 février
2008, Commission c/
République Italienne,
aff. C-412/04.

21– C. urb.,
art. R.300-4 à
R.300- 11

22– C. urb.,
art. R.300- 11-1 à
R.300-11-6

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

Appliquée au régime de la concession d'aménagement, la notion de prise en charge d'une part significative du risque économique de l'opération reste délicate à appréhender. Elle présente toutefois un caractère fondamental dans la mesure où en dépendra le choix de la procédure, et donc la légalité du contrat qui sera conclu entre le concédant et l'aménageur.

Deux éléments sont à prendre en considération pour évaluer la part du risque économique de l'opération que l'aménageur assume :

- **L'origine des ressources de l'aménageur** : les produits de l'opération d'aménagement concédée doivent provenir pour partie de la vente de terrains aménagés (ou de leur commercialisation sous une autre forme : bail emphytéotique, bail à construction...). Le seuil à partir duquel la part des produits provenant de la commercialisation de terrains peut être considérée comme substantielle est toutefois sujet à discussion.
- **L'équilibre général du contrat** : les clauses de la concession d'aménagement ne conduisent pas à annihiler ce risque. Compte tenu de l'extrême diversité des opérations d'aménagement et, par voie de conséquence, des concessions d'aménagement, il paraît difficile de systématiser cette analyse. Ce n'est que par le biais d'une analyse de chaque contrat d'aménagement qu'il sera possible de déterminer si l'aménageur assume ou non une part significative du risque économique de l'opération d'aménagement concédée.

Quelle que soit la procédure de passation, le risque économique de l'opération d'aménagement peut être partagé entre la personne publique concédante et son aménageur, mais dans des proportions variables. La frontière qui est à établir se situe au niveau du caractère significatif ou non de la part de risque assumée par l'aménageur.

S'il est fait abstraction des concessions d'aménagement conclues par l'Etat ou l'un de ses établissements publics, six procédures de passation distinctes peuvent désormais

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

être dénombrées. Elles sont décrites schématiquement au tableau 4. Le choix de la procédure dépendra des caractéristiques du projet de rénovation urbaine et des objectifs poursuivis par la collectivité.

Tableau 4 – Les 6 procédures de passation d'une concession d'aménagement

Montant total des produits prévisionnels du contrat (€ HT)	Part du risque économique de l'opération assumé par l'aménageur	Caractéristiques	Procédure applicable		Code de l'urbanisme
< 4 845 000	-	-	Procédure « adaptée »		art. R.300-11-7 et R.300-11-8
> 4 845 000	Significative	Participation > à 135 000 € HT ou terrains devant être acquis auprès du concédant > 10 % ou terrains devant être expropriés ou préemptés > 10 %	Procédure « concession de travaux »	normale	art. R.300-4 à R.300-10
		Participation < à 135 000 € HT + terrains devant être acquis auprès du concédant < 10 % + terrains devant être expropriés ou préemptés < 10 %		« simplifiée »	art. R.300-11
	Non significative	-	Procédure « marché européen de travaux »	Appel d'offres	art. R.300-11-1 à R.300-11-6
		Dialogue compétitif			
		Procédure négociée			

Mettre en œuvre la procédure



Montpellier

L'obligation de mise en concurrence impose à la collectivité de définir précisément ses besoins afin de déterminer ses attentes au regard des candidats.

Ainsi, au delà du programme de l'opération, la collectivité devra déterminer des critères de choix de l'aménageur, adaptés à ses objectifs.

Ces critères sont librement définis par la collectivité. Ils doivent néanmoins être objectifs et présenter un lien direct avec l'objet du contrat.

La collectivité doit par ailleurs fonder son choix sur les éléments économiques (qui peuvent toutefois présenter un caractère secondaire), sur la façon dont l'aménageur appréhende l'intégration et la traduction des objectifs en matière de développement durable, et sur le coût global de l'opération d'aménagement pour la collectivité (coût d'investissement et de fonctionnement).

Si l'objet des différentes procédures est identique – choisir un aménageur – le déroulement des différentes procédures sera fondamentalement différent :

Si l'objet des différentes procédures est identique – choisir un aménageur – le déroulement des différentes procédures sera fondamentalement différent :

- La procédure applicable aux concessions d'aménagement soumises au régime des **concessions de travaux** au sens du droit de l'Union européenne laisse une place importante à un choix de l'aménageur *intuitu personae* : les candidats remettent une proposition, qui peut faire l'objet de négociations. Le contenu de la proposition peut donc évoluer dans le respect néanmoins des conditions initiales de la mise en concurrence et du respect de l'égalité entre les candidats.
- La procédure applicable aux concessions d'aménagement soumises au régime des **marchés de travaux** au

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

sens du droit de l'Union européenne encadre de façon plus précise l'attribution de la concession : les candidats remettent une offre qui ne peut être modifiée, mais qui peut par contre faire l'objet de compléments et précisions.

Schématiquement, la collectivité devra définir :

- d'une part ses objectifs,
- d'autre part la stratégie pour que ses objectifs soient réalisés par l'aménageur.

Objectifs	Stratégie
Retenir l'aménageur répondant le mieux aux objectifs et attentes du concédant	Etablir des documents de la consultation précis mais laissant de la place aux initiatives des candidats Déterminer des critères de choix pertinents et adaptés aux objectifs poursuivis
Assurer le contrôle du concédant sur l'opération pendant toute la durée de la concession	Traduire la gouvernance dans la concession d'aménagement Focaliser sur l'objet de la concession et organiser la maîtrise d'ouvrage
Permettre l'évolution du contrat pour tenir compte de l'évolution de l'opération d'aménagement au cours de sa réalisation	Identifier précisément la répartition du risque entre concédant et concessionnaire Anticiper sur les évolutions à venir de l'opération d'aménagement

Tableau 5 – Objectifs et stratégie de la collectivité dans le cadre de la passation d'une concession d'aménagement

Les dossiers de la consultation doivent comprendre les éléments nécessaires afin que tout candidat dispose de l'ensemble des éléments pour élaborer sa proposition, et appréhender tant les tâches qui lui incombent que le risque qu'il doit assumer.

La structure des documents de la consultation est libre ; néanmoins, afin de permettre aux candidats de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à l'élaboration de leur proposition, doivent y figurer les éléments indiqués au tableau 6.

Ces différents éléments dépendent des caractéristiques de chaque opération d'aménagement.

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

Tableau 6 – Contenu
du dossier de
consultation

Modalités de déroulement de la consultation	objet de la procédure
	déroulement
	contenu du dossier remis aux candidats
	modalités de présentation des propositions par les candidats
	examen des candidatures
	renseignements complémentaires
	adaptations admissibles
	langue
Caractéristiques de l'opération	principales données relatives à la personne publique concédantes
	principales données relatives à l'opération d'aménagement concédée
	état d'avancement des procédures administratives
	objectif et description du projet urbain
	description des objectifs en matière de développement durable, documents existants (chartes, ...) et présence ou non d'une AMO développement durable
	périmètre de l'opération et présentation du secteur
	programme prévisionnel des constructions
	programme prévisionnel des équipements publics
calendrier prévisionnel	
Caractéristiques de la concession	objet du contrat
	missions de l'aménageur
	missions du concédant
	durée envisagée du contrat
	conditions de réalisation
	maîtrise foncière et immobilière
	réalisation et remise des équipements
	commercialisation
	conditions financières
	éléments financiers prévisionnels de l'opération
	participation éventuelle du concédant et d'autres personnes publiques
	garantie d'emprunts
	modalités d'imputation des charges de l'aménageur
contrôle	



Vaulx-en-Velin

Rédiger le contrat de concession

La concession d'aménagement doit constituer la traduction du projet urbain, dans toutes ses composantes.

Elle doit notamment préciser l'articulation entre les différents acteurs concernés par le projet de rénovation urbaine, les objectifs du concédant, et créer les conditions de la maîtrise de l'opération par ce dernier.

Elle doit donc intégrer, outre les éléments figurant dans toute concession d'aménagement :

- les missions de l'aménageur par rapport au PRU,
- l'articulation entre les différents partenaires du PRU, notamment en termes de relogement et de versement des subventions,
- le phasage et le déroulement de l'opération, dans toutes ses composantes,
- la part du bilan de la concession éligible à l'ANRU, et les modalités de mobilisation des subventions (en lien avec le porteur du projet).

Les concessions d'aménagement dont l'objet est la réalisation d'un PRU présentent de nombreuses particularités.

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

Contrairement aux concessions d'aménagement portant sur des opérations plus traditionnelles, qui organisent des relations dans la plupart des cas bilatérales entre le concédant et son aménageur, ces contrats doivent intégrer la complexité du processus partenarial qui constitue le pivot des PRU.

Les spécificités liées à ce dispositif partenarial ont des implications très concrètes :

- doivent être mises en exergue de façon très claire les modalités de gouvernance du projet (comité de pilotage, incidences des évolutions du projet et des modalités d'intervention des autres partenaires, ...)
- doit être mis en place un système d'information entre les partenaires, notamment concernant les modalités d'articulation entre l'OPCU et les missions de l'aménageur
- et plus globalement, doivent être définies les conditions d'évaluation des différentes missions en lien avec la convention pluriannuelle.

Ces différents éléments doivent être adaptés en fonction des caractéristiques de chaque PRU. Il s'agit d'organiser un reporting et un système d'information partagé entre les partenaires du projet, qui prend comme support le CRACL (Compte Rendu Annuel à la Collectivité Locale).

Le reporting du projet partenarial est réalisé au travers des instances locales (groupe de travail technique, regroupant les maîtres d'ouvrage et les financeurs au premier rang desquels, l'ANRU). Il s'agit donc, avec la collectivité concédante, de préciser le rôle et la place du concessionnaire dans ce groupe de travail partenarial, et sa contribution au système d'information partagé.

Les missions d'OPCU, fréquemment mises en place par les collectivités et confiées à des prestataires extérieurs, ont pour objectif de recueillir, diffuser l'information et alerter sur les dérapages par rapport au planning inscrit dans la convention ANRU.

L'articulation entre le reporting concernant l'avancement technique et financier du PRU, et le reporting financier, lié

Mise en place d'une concession d'aménagement : les principales étapes

à la concession, doit être clarifié et formalisé vis-à-vis de l'ensemble des partenaires du PRU, dont le concédant.

Cette articulation passe par la conception d'un planning de référence, sur les réalisations et les engagements techniques et financiers des partenaires, pour l'ensemble du PRU et de la concession.

Dans l'ensemble des missions qui lui sont confiées, l'aménageur doit être le partenaire privilégié de la Direction de Projets au service du Porteur de Projet.

Sa présence doit conforter la Direction de Projets vis-à-vis de l'ensemble des intervenants dans le cadre du PRU, qu'il s'agisse des services des collectivités, des services de l'Etat, des bailleurs, des promoteurs, des acteurs sociaux et économiques. ■

Comité de Rédaction

Cet ouvrage a été réalisé à l'initiative de la Caisse des Dépôts (Département Politique de la Ville) et de la Fédération des Entreprises publiques locales, et rédigé par la SCET.

Ont participé au Comité de Rédaction :

■ Jean-Marie Bernard	Fédération des Entreprises publiques locales
■ Eric Le Marec	Caisse des Dépôts
■ Alain Weber	Caisse des Dépôts
■ Alain Yvert	Caisse des Dépôts
■ Jacques Pernelle	Club Ville Aménagement
■ Dominique Auberge	SCET
■ Ferroudja Bessin-Boudjemai	SCET
■ Catherine Coudurier	SCET
■ Xavier Couton	SCET
■ Thierry Lemant	SCET

Ont réalisé l'analyse des 10 sites de renouvellement urbain à la base du présent ouvrage :

■ Ferroudja Bessin-Boudjemai	SCET
■ Emmanuel Baunard	Consultant

Crédits photos :

*p.5 : Martial Passi © William Bayol, Augustin de Romanet © Stéphane de Bourgies
p.12 : Projet de rénovation de l'Espace Perret à Amiens © Amiens Aménagement
p.15 : Espaces publics réhabilités à Sevran © SAES
p.18 : La Courneuve, Quartier de la Tour, La Courneuve 2 – p.40 : Saint-Denis, porte de Paris
© Plaine Commune Développement
p.25 : Rezé, centre commercial © Nantes Métropole Aménagement
p.22 : Parc de la Noue à Bagnolet © Deltaville
p.31 : Centre ancien rénové à Béziers, Ilot médiéval © SEBLI
p.34 : Rénovation urbaine en centre ancien à Saint-Etienne © SEDL
p.37 : Quartier de La Duchère à Lyon – p.57 : ZAC du centre ville de Vaulx-en-Velin © SERL
p.44 : Rouen, vue du parc Grammont © Rouen Sem Aménagement
p.47 : Nantes, Malakoff centre © Valérie Joncheray
p.50 : Bègles, Terres Neuves sud © SAEMCIB
p.54 : Montpellier, opération Grand Cœur © SERM 34.
Conception, réalisation : Christophe Porlier, Missions-Cadres.
Impression : aplus-communication, Groupe Graphic Trappes.*



La concession d'aménagement, un outil au service des projets de rénovation urbaine

GR O U P E



Caisse des Dépôts
Développement Territorial et du Réseau
Département Politique de la Ville et Développement Urbain
72, avenue Pierre Mendès France
75914 Paris cedex 13
www.caissedesdepots.fr



Fédération des Entreprises publiques locales
46, rue Notre-Dame des Victoires
75002 Paris
www.lesepl.fr