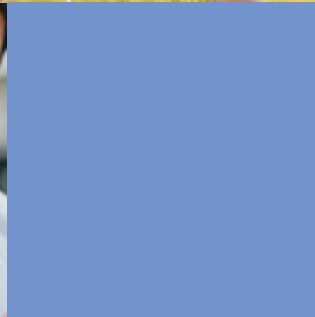


● GUIDE PRATIQUE

à destination des élus locaux pour
sensibiliser les habitants sur les
nécessaires transformations du territoire



➤ Intégrer la
question
de la ville dans
les programmes
politiques



➤ Evolution
des villes et
adaptation
du territoire



EDITO



© Ville de Versailles

François de Mazières,
Maire et président de l'intercommunalité
de Versailles-Grand-Parc (Yvelines),

« Pour une ville belle »,
éditions Eyrolles, 2025.

Participer à la construction de sa cité est l'un des pouvoirs les plus passionnants d'un mandat.

Deux séries de chiffres permettent de comprendre la gravité de la situation actuelle du logement en France. Selon la Fédération nationale du bâtiment, seuls 250 000 logements ont été mis en chantier en 2024 (dont 178 300 logements collectifs),

le niveau le plus bas atteint depuis les années 1950, à une époque où la France comptait 20 millions d'habitants de moins. Une baisse brutale puisqu'en 2019, ce chiffre était encore de 410 000.

Parallèlement, selon les enquêtes de la Fondation pour le logement des défavorisés, le nombre de personnes mal logées a augmenté pour atteindre le chiffre de 4,2 millions en 2024, dont 350 000 sans domicile.

L'urgence à relancer la production de logements apparaît donc une évidence.

Pour ce faire, la première démarche consiste à s'interroger sur les causes de ce brusque effondrement. Elles sont multiples, mais l'une des explications qui revient le plus souvent est la frilosité des maires à s'engager, aujourd'hui, dans un projet de construction.

Il est vrai que les premiers magistrats des communes, à travers le permis de construire et la définition des documents d'urbanisme - une compétence qu'ils peuvent exercer directement ou indirectement au niveau de leur intercommunalité - sont en capacité de freiner, voire d'empêcher certaines constructions sur leur territoire ou à l'inverse d'imprimer une dynamique et une vision partagée par leurs électeurs.

En ce sens, ils sont la courroie indispensable, les premiers acteurs, de la construction. Des acteurs qui, pourtant, au moment de leur première élection, n'ont pas reçu la formation adéquate et qui peuvent être, en outre, à titre personnel, peu passionnés par l'architecture et l'urbanisme.

Rares, sont cependant ceux qui, à la pratique, ne reconnaissent pas que ce pouvoir qui leur incombe de participer à la construction de leur cité, est l'un des plus passionnants de leur mandat.

Un rôle d'autant plus important que l'on se trouve aujourd'hui à une période charnière de l'histoire de la construction et du logement, non seulement en raison de la crise sévère que ce secteur économique capital traverse aujourd'hui en France - outre sa dimension sociale, on connaît l'adage, quand le bâtiment va, tout va - mais aussi parce que le monde est en train de vivre un changement de paradigme de la vision optimiste et quelque part un peu béate du bâtiment que l'on a pu avoir tout au long du XX^{ème} siècle.

Le réveil des consciences face au réchauffement climatique et des catastrophes qu'il génère a été en effet brutal. Les pollutions et leur lot de drames sanitaires, la destruction de terres fertiles par l'étalement urbain font, qu'aujourd'hui, nos concitoyens se trouvent souvent justifiés à s'opposer aux constructions et aux maires bâtisseurs.

“Le présent guide donne des pistes de réflexions et suscite l'envie”

Si l'on veut donc relancer la construction, il nous faut donc collectivement, élus, professionnels du public et du privé, repenser ensemble nos argumentaires pour répondre à ces nouvelles interrogations et demandes. Ce que l'on construit aujourd'hui, en 2025, doit être pensé, réalisé selon de nouveaux critères mieux adaptés à cette nouvelle exigence environnementale et aux évolutions sociologiques qui se sont notamment fait jour au moment de la crise du Covid : plus de télétravail, plus de déplacements en modes doux, plus

de besoin d'espace dans les logements ou au minimum de modularité, plus d'envie de nature, de terrasses, tels sont les enjeux du moment... Il faut également promouvoir la réhabilitation des bâtiments quand ceci est possible plutôt que la destruction/reconstruction, intégrer en amont de tout projet d'ilot urbain nouveau la dimension paysagère et végétale, faire dans les zones déjà denses de l'acupuncture urbaine plutôt que des grands projets, défendre une nouvelle architecture moins démonstrative, mais plus durable, etc...

Toute période de changement est passionnante par sa complexité même. Nous sommes ainsi clairement sur une ligne de crête, un moment historique où nos villes et nos villages peuvent se régénérer par des projets contemporains, portant même une nouvelle esthétique, mais où, si cette vision de leurs édiles fait défaut, le risque est fort de voir se généraliser une médiocrité de bâtiments stéréotypés, sans doute mieux isolés, mais d'une tristesse à mourir d'ennui.

Le présent guide conçu par des professionnels, avec le concours de la parole de maires, est donc destiné à donner des pistes de réflexions et susciter l'envie : Pourquoi et comment définir une stratégie ambitieuse de l'habitat ? Comment répondre aux oppositions qui se feront inévitablement jour ? Des suggestions qui se prolongent par des focus permettant de préciser les rôles des acteurs de la construction (notaires, promoteurs...) et par des fiches très concrètes, notamment sur les nombreuses procédures aux acronymes souvent ésotériques auxquels les élus doivent faire face.

Un ouvrage de référence qui, je n'en doute pas, vous sera utile dans vos projets.

PREFACE



Relever le défi de loger son peuple

Avec ce guide pratique à l'attention des élus locaux, nous avons la formidable occasion de remettre en avant les enjeux de l'habitat et des conditions de vie pour aborder les prochaines élections municipales.

Le contexte actuel de crise dans l'accès à un logement nous oblige : quels que soient les territoires, le niveau de vie, l'âge, nos concitoyens n'arrivent plus à se loger correctement, près de leur lieu de travail, de sociabilité, de vie. Trop peu de logements disponibles, trop peu de logements correspondant à ses besoins. L'effondrement du volume de logements construits ces dernières années et la disparition du parc locatif durable ont considérablement avivé les tensions et sont la cause aujourd'hui de parcours bloqués en raison de l'absence d'un chez soi.

Nous le savons bien : sans logement digne et confortable, difficile de se projeter dans l'avenir, de construire un parcours professionnel, une famille, de s'enraciner dans un territoire. Produire du logement de qualité, au bon prix, adapté aux besoins et aux modes de vie actuels est donc une nécessité. C'est ce qui permettra de répondre à l'amertume, voire la détresse de certains ; c'est aussi ce qui rendra possible la transition de nos villes, tant ces programmes résidentiels (en neuf, en réhabilitation ou lourde restructuration) permettent également de répondre aux enjeux de l'adaptation au dérèglement climatique.

Je salue le travail mené par ce groupe de professionnels en lien avec des maires afin de proposer des outils concrets aux futurs élus locaux qui devront répondre à ce défi immense : loger le peuple. Promouvoir la coopération publique privée au sein des actions collectives de l'Université de la Ville de Demain, c'est la conviction que porte depuis toujours la Fondation Palladio dont la mission est d'agir pour la ville bas carbone pour tous.

Emmanuelle Cosse,
présidente de l'Union sociale pour l'habitat
et présidente de l'Université de la ville de demain.



SOMMAIRE

P.8 Le Propos

P.10 1 – Préparer et convaincre

- P.12** 1. Comment inscrire un projet dans une vision d'ensemble d'aménagement d'un quartier et de la commune. Comment identifier les principaux enjeux locaux ?
- P.14** 2. Quelles questions se poser avant de s'engager dans un projet ?
- P.16** 3. Comment réagir face aux éventuelles oppositions ?
- A. Comment identifier les réticences face à un projet ?
 - B. Comment dialoguer avec la population et coconstruire les projets ?
 - C. Quelle démarche adopter pour prévenir les blocages des riverains et des associations ?
 - D. Comment répondre aux critiques des habitants et aux oppositions diverses ?
- P.24** 4. Quelle stratégie mettre en place selon les secteurs de développement identifiés ?
- A. Comment libérer un foncier des contraintes ?
 - B. Comment gérer les relations avec les propriétaires fonciers concernés ?
 - C. Comment intégrer la transition écologique dans votre projet dès l'origine ?

P.30

2- Retours d'expérience

- **Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne) - Jean-Philippe Gautrais :**
« Construire une ville cohérente, durable et vivante »
- **Béthune et Communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (Pas-de-Calais) Olivier Gacquerre :**
Du déclin industriel au renouveau économique
- **Saint-Etienne (Loire) - Michel Thiollière place « la vision » de l' élu au-dessus de tout**
- **Rennes métropole (Ille-et-Vilaine) - Nathalie Appéré :**
Répondre aux besoins des habitants en relevant le défi des transitions
- **Saint-Germain-en-Laye (Yvelines) - Arnaud Péricard :**
De la dentelle urbaine pour une ville équilibrée et habitée.

P.46

3- Focus métiers

- **Le promoteur :** Perspectives et horizons.
- **Le notaire :** La contractualisation, un levier à développer pour créer une dynamique de projet.
- **L'aménageur public :** Médiateur du projet urbain.
- **L'architecte et urbaniste :** Intégrateur des contraintes et des ambitions du projet.
- **L'opérateur global de l'habitat :** « Concevoir et bâtir des quartiers équilibrés, inclusifs, sobres et durables ».

P.56

4- Les fiches à la disposition des élus pour réaliser des projets

P.58

Fiche n° 1 : Les outils pour fédérer autour des projets

- A. Fédérer en associant la population
- B. L'intégration d'externalités positives : faire des projets qui apportent au voisinage ou au quartier

P.64

Fiches 2 : Les outils pour encadrer les projets immobiliers sur le territoire communal

- A. Les outils unilatéraux permettant d'encadrer les projets :
 - 1. Le Plan local d'urbanisme (PLU) : un outil central de régulation
 - 2. Les chartes promoteurs et les référentiels : un outil souple mais non opposable
- B. Les outils contractuels d'encadrement des projets : la commune comme acteur économique
 - 1. Lorsque la collectivité est propriétaire du foncier
 - 2. Lorsque la collectivité n'est pas propriétaire du foncier, les leviers sont plus limités mais pas inexistantes

P.74

Fiches 3 : Les outils pour réaliser

- 1. Réaliser avec les procédures classiques : la zone d'aménagement concerté (ZAC)
- 2. Réaliser en coopérant avec d'autres collectivités : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU).
- 3. Réaliser en s'associant : La société d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP), la société publique locale d'aménagement (SPLA), les associations foncières urbaines.

P.85

Cartographie des acteurs clés de la fabrique de la ville

LE PROPOS

Le guide pratique à l'intention des élus locaux a pour objectif de les aider à mettre en avant les aspects positifs d'un projet, nouveaux ou de réhabilitation, et leur fournir les éléments de langage et de méthode afin de mieux communiquer et plus efficacement sur les opérations programmées. L'idée est de leur donner des « argument politiques » pour continuer à porter des projets.

Présenté sous la forme de questions/réponses, ce guide pratique est assorti de retours d'expérience d'élus locaux et de focus métiers réalisés par des professionnels (aménagement, promotion immobilière, architecture, urbanisme) ainsi que de fiches techniques.

Afin de s'inscrire dans l'agenda politique des élections municipales, l'ouvrage se déclinera en deux cahiers : le premier sur le thème « préparer et convaincre » sera publié fin 2025 et le second sur « financer et gérer les conflits » en 2026.



Pourquoi s'engager dans un projet urbain ou immobilier ?

S'engager dans un projet urbain, d'aménagement, d'équipement ou immobilier, nouveau ou de réhabilitation, c'est agir concrètement pour améliorer le cadre de vie de ses administrés et préparer l'avenir de sa commune. Ces projets répondent à des besoins locaux spécifiques, qu'ils soient économiques, sociaux, environnementaux ou culturels. Ils peuvent attirer de nouveaux habitants, renforcer l'attractivité économique, préserver l'environnement ou moderniser les infrastructures. Ils incarnent une vision pour le territoire, favorisent la cohésion sociale et créent des opportunités pour tous. En tant que maire, c'est aussi une occasion unique de marquer son mandat d'une empreinte positive et durable, tout en répondant aux attentes de ses concitoyens. Mais face aux multiples réticences que suscitent un projet urbain, l'enjeu actuel consiste à revaloriser l'acte de bâtir qui ne doit plus être considéré comme un frein politique mais plutôt un atout pour le territoire à condition de savoir l'appréhender de manière à bâtir un consensus.

« Il ne faut pas confondre un maire bâtisseur avec un maire bétonneur »,
Pascal Pelain,
maire de Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine).

1

➤ Préparer et convaincre





1. Comment inscrire un projet dans une vision d'ensemble d'aménagement d'un quartier et de la commune ? Comment identifier les principaux enjeux locaux ?

Peu d'acteurs se posent sincèrement la question de savoir comment un projet s'inscrit dans une vision d'ensemble d'aménagement d'un quartier et de la commune, alors qu'elle est essentielle. Souvent, on part d'un projet très qualitatif sans se poser la question des besoins des différentes parties prenantes sur place.

La déviance des projets à peine nés tient à des causes diverses, parmi elles, figurent des injonctions telles « il faut produire 500 000 logements par an, je suis un maire bâtisseur donc je vais faire du logement » ou encore de l'atomisation de différents acteurs dans la fabrique de la ville. Chacun vient avec un morceau de solution à un problème qui existe ou pas, les porteurs de projets ayant tendance, de surcroît, à demeurer à la surface des choses. Il revient au politique d'avoir une vision claire et cohérente de ce qu'il veut faire et pourquoi il veut le faire, d'exposer un cap et comment il compte l'atteindre, de manière à pouvoir embarquer l'ensemble des acteurs.

Pour ce faire, il est utile d'outiller le maire par un retour aux fondamentaux. Même s'il a une autre finalité, un projet urbain s'adresse nécessairement à ceux qui vivent déjà là, si leurs besoins primaires et leurs craintes ne sont pas pris en compte, il y a des chances que l'on ne parvienne pas au but espéré. La création d'un espace de dialogue pour connaître ces problématiques, les mettre en débat, les prioriser (car on ne peut pas tout faire), puis les sélectionner et les organiser permet de raccrocher le nouveau programme à l'existant. L'organisation de réunion publique peut aussi servir à entamer la réflexion sur le projet que l'on envisage de faire, puis à présenter la démarche.

Deux grandes familles d'éléments permettent de détecter les besoins primaires des habitants.

La première consiste à exploiter la donnée existante pour avoir une photographie du secteur :

- S'informer des datas disponibles pour avoir « une photo du secteur concerné » et les exploiter avec justesse, comme par exemple, connaître la distance entre le projet et un hôpital, évaluer le nombre de commerces alentours, ainsi que les lieux de culture et de sports et ce, à l'échelle d'un quartier, d'une ville, ou d'une agglomération.
- Observer les flux de mobilité est indispensable, ils peuvent être sources de nuisances pour le futur : la question de la voiture et de l'augmentation de la circulation est un frein récurrent à tout projet urbain, alors que celui-ci peut, au contraire, améliorer la situation.

- Analyser la géolocalisation des téléphones portables : cet indicateur précieux renseigne sur les lieux où les habitants s'agglomèrent, quels moyens de locomotion ils utilisent, etc. Ces indices signifient par déduction qu'il existe déjà des commerces et qu'il faudra donc éviter d'en prévoir de nouveau à cet endroit. Et inversement.

- Tenir compte du parcours de soin par le prisme des ARS (Agences Régionales de Santé) : elles sont des sources fiables et leurs nombreuses informations sont une mine d'or.

La deuxième famille d'éléments vise à prendre un ancrage dans le réel en étant à l'écoute du territoire :

- Interroger le tissu associatif procure une matière première enrichissante afin de détecter les éventuelles difficultés avant d'engager une concertation. Assister à des réunions de quartier est indispensable au risque de plaquer une vision d'expert sur un bassin de vie existant. Les citoyens déjà présents sont les garde-fous des mauvaises décisions.

- Un nouveau quartier est comme un « corps étranger », une « inconnue » qui s'apparente, au départ, à une projection mentale dans le cerveau des habitants. Le vrai travail de l'émergence du projet physique est de faire évoluer cette carte mentale en suscitant l'envie et en donnant à voir les futures potentialités. Pour ce faire, l'urbanisme transitoire ou préfigurateur qui consiste à faire connaître un lieu par les couches successives de ses transformations est un levier puissant. L'histoire économique et sociale de ce déjà-là n'est pas à sous-estimer.

- Travailler la sémantique est un autre levier s'agissant de l'emploi du terme d'attractivité. Les habitants s'en méfient redoutant l'apparition de nouvelles nuisances. Il serait plus judicieux de présenter le projet urbain à venir comme une somme d'opportunités qui concerne à la fois le maintien des commerces de proximité, le développement des équipements scolaires, de l'emploi et des logements mieux adaptés.

- S'appuyer sur une expertise de proximité et non orientée, un tiers de confiance par exemple, qui ne participera pas au projet. Les agences d'urbanisme donnent les clés de compréhension du fonctionnement d'un métabolisme urbain et sont des sources d'informations à même d'accompagner les élus dans une meilleure compréhension de leur territoire. Mais leur rôle ne consiste pas à faire le projet urbain, il se limite à fournir de la donnée sous toutes ses formes (cartographies, statistiques, évaluations historiques).

- Autre source à consulter : le CEREMA (Centre d'Études et d'Expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) qui intervient pour le compte des collectivités sur des missions en ingénierie (assistance à maîtrise d'ouvrage, expertises, pollution, fonctionnalité des sols) complétant des ressources locales (agences techniques départementales, agences d'urbanisme, CAUE, établissements publics fonciers).

Ceci dit, il convient d'avoir une écoute réelle et experte, sans préjugés de manière à comprendre les ressorts et déterminer comment on va pouvoir y répondre. Assumer une concertation dès le moment où l'on commence à réfléchir au projet et avant de l'avoir élaboré permet de lever bien des écueils. Si on n'a pas écouté les bonnes personnes au bon moment, on n'a pas pris en compte un certain nombre de données d'entrées. Par crainte, on repousse le moment d'aller au contact de la population au prétexte que l'on a tellement travaillé que toute critique reçue sera perçue comme une attaque à la qualité d'un travail.

Ce qu'il faut retenir

- Avant d'engager un projet urbain, se poser la question des besoins des différentes parties prenantes déjà là.
- L'élu doit avoir une vision claire et cohérente de ce qu'il veut faire et pourquoi il veut le faire.
- Créer un espace de dialogue pour connaître les problématiques des habitants actuels.
- Organiser une réunion publique pour entamer la réflexion sur le projet envisagé avant sa conception.
- Utiliser toutes les données existantes pour avoir une photographie la plus précise sur le fonctionnement du quartier et les habitudes de ses habitants.
- Être à l'écoute du territoire en interrogeant ceux qui le pratiquent et le connaissent bien.
- S'appuyer sur un tiers de confiance tel que les agences d'urbanisme ou le Cerema pour compléter l'information.

2. Quelles questions se poser avant de s'engager dans un projet ?

Avant tout, il est important d'être conscient de la perception par les citoyens du renouvellement d'un tissu urbain, à fortiori dans une zone tendue. Dans le contexte socio-politique français actuel, le projet immobilier cristallise l'opinion par le fait que les bénéfices sont souvent attribués aux seuls acquéreurs privés, alors que les impacts négatifs sont partagés parmi lesquelles la densification du bâti, la saturation des services publics, les nuisances du chantier, ou encore les impacts environnementaux. C'est là l'origine du phénomène « Not In My Back Yard (NIMBY) ». Pourtant, certains de ces enjeux ne sont pas toujours problématiques, ou peuvent facilement se surmonter.

Il convient donc au maire et aux élus de s'interroger avant de s'engager dans un projet :

- Quelle est l'amplitude du futur projet urbain ? A-t-il une taille critique suffisante pour prétendre à un développement d'envergure ?
- La collectivité a-t-elle les financements nécessaires pour mener de bout en bout son projet sans devoir le rogner au fur et à mesure de son avancement, faute de moyens et donc de compétences dédiées ?

- Ai-je suffisamment de stationnements dans le quartier à bâtir ou faut-il en prévoir et de quelle nature ? Quel usage favoriser, le vélo ou d'autres mobilités ?
- Les équipements publics en termes de crèches et d'écoles sont-ils à même d'absorber une nouvelle population ? Sinon, quelle programmation urbaine en conséquence ?
- Le potentiel d'un Projet Urbain Partenarial (PUP) est-il nécessaire au projet ?
- Comment limiter la sensation de densité et intégrer des espaces verts ?
- S'interroger sur le risque de gentrification d'une opération d'aménagement et, à l'inverse, sur les moyens d'atteindre les quotas fixés par la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain), soit 25 % de logements sociaux pour les villes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 000 habitants en région.
- Sur quelle étude sociologique s'appuyer pour construire une programmation bénéfique aux habitants ?
- Quels sont les locaux associatifs qui peuvent porter très fortement la perception de valeur sociale de l'opération ?
- Expertiser les friches et les sites pollués favorise-t-il des projets immobiliers de recyclage ?
- Existe-t-il un moyen de valoriser la performance environnementale d'un projet ?



Le plus compliqué dans le démarrage d'un projet urbain est d'identifier dans son environnement des acteurs « du faire » :

- Une SEM – Société d'Economie Mixte – est l'outil primordial qui présente beaucoup de vertus dans l'équilibre du développement urbain.
- L'aménagement en régie est un modèle qui ne fonctionne que dans les métropoles, il semble moins bien adapté aux besoins des collectivités de taille moyenne.
- Autres acteurs essentiels : les Etablissements Publics Fonciers. Spécialisés dans le « portage de terrains », les EPF sont reconnus dans la chaîne du recyclage foncier et contribuent à mobiliser des terrains de façon prioritaire pour la construction de logements et en particulier de logements sociaux. Pour un temps donné, l'EPF possède et gère (sécurité, gardiennage) ce foncier, éventuellement, il peut commencer à le pré-aménager (démolition des bâtiments existants, dépollution) avant de le vendre à une collectivité ou un opérateur mandaté par cette collectivité.

Ce qu'il faut retenir

- Être attentif à la perception locale des projets de transformation urbaine.
- S'interroger sur la faisabilité, le financement, et l'impact social d'un projet.
- Anticiper les besoins en équipements, mobilités, stationnements, services publics.
- Mobiliser les bons acteurs (SEM, EPF, AMO) dès l'amont du projet.
- S'appuyer sur des études sociologiques et environnementales sérieuses.
- Envisager des outils de portage et recyclage foncier.
- Travailler la densité, la mixité sociale et la qualité du cadre de vie.

3. Comment réagir face aux éventuelles oppositions ?

A - Comment identifier les réticences suscitées par un projet ?

Pour identifier les réticences face à un projet urbain, il est essentiel de lister les problèmes les plus fréquents et d'analyser les oppositions traditionnellement rencontrées. La réunion publique peut être un bon début pour comprendre les problématiques des habitants. De même, lancer la concertation dès que l'on commence à réfléchir au projet permet d'aller en amont au contact de la population. Cette séquence est souvent redoutée par crainte de la critique qui serait perçue comme une attaque des études préalables. Or, le renouvellement urbain demande une attention aux recommandations si tant est qu'elles soient distillées par les bonnes personnes et au bon moment.

Le manque de stationnement dans le quartier est une préoccupation courante dès que l'on envisage un nouveau projet. Il ne sert à rien de réfléchir à la forme urbaine si l'on ne réfléchit pas en amont à la capacité de stationnement du quartier par rapports aux infrastructures viaires qui le desservent, au PLU (Plan Local d'Urbanisme) et aux règles physiques. Il faut se poser systématiquement la question sur la place de la voiture en ville mais aussi des autres mobilités. Pour répondre à cette préoccupation, il est nécessaire de réaliser une étude de trafic pour évaluer les besoins réels,

qui permettra de dégager des propositions telles que le foisonnement ou des places de stationnement supplémentaires pour les riverains. Il est également pertinent de mettre en avant l'usage du vélo rappelant l'importante surface des locaux vélos dans le logement neuf. De plus, on pourra aller jusqu'à introduire des places en autopartage ou un «hub de mobilité douce partagée» avec des vélos électriques et trottinettes dans les plus grands projets.

Densité raisonnée et espaces verts

Les infrastructures insuffisantes telles que les écoles et les crèches sont une autre préoccupation majeure. Il conviendra d'abord d'objectiver le sujet en se référant à la situation réelle des équipements publics. Le cas échéant, on pourra adapter la programmation en proposant par exemple des logements pour seniors ou étudiants qui n'auront pas d'impact sur les établissements scolaires. On pourra aussi intégrer des équipements publics au rez-de-chaussée, comme des crèches. Prévoir un Projet Urbain Partenarial (PUP) peut également être une solution pour de grands projets. La densité trop forte est souvent critiquée. Dans cette question, la préservation de l'intimité est importante. Il est nécessaire d'étudier le plan masse pour orienter les balcons et pièces de vie de manière à préserver l'intimité des voisins. Utiliser des brises-vues, planter des arbres de grande hauteur et des haies dès le début du chantier, ainsi que recourir aux outils digitaux pour modéliser les vis-à-vis sont des solutions efficaces. Enfin, on pourra limiter la sensation de densité en prévoyant de rétrocéder des espaces pour créer des placettes ou des parcs, ce que les formes urbaines plus denses permettent parfois de faire.

Dans la même logique, la bétonisation et l'artificialisation sont souvent pointées du doigt. Pour répondre au besoin de logement tout en minimisant l'artificialisation, il est important de favoriser une densité raisonnée et d'intégrer des espaces verts dans le programme. Privilégier les terrains déjà artificialisés pour le recyclage urbain est également une solution qui permet d'apporter une nouvelle offre immobilière sans artificialiser davantage le territoire. La destruction d'espaces verts et la perte de biodiversité sont devenues des préoccupations majeures. Réaliser un pré-diagnostic faune/flore et proposer des mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts peut aider à répondre à ces préoccupations.

Les logements trop chers et la gentrification sont également des préoccupations fréquentes. Il est essentiel d'expliquer en détail la typologie des logements en fonction des besoins des habitants et des contraintes budgétaires. On pourra pour cela s'appuyer sur les études commerciales produites par les promoteurs, qui partent des conditions de revenus des habitants pour déduire leur capacité d'emprunt.

Valoriser les impacts positifs

A l'inverse, le changement du tissu sociologique dû à un trop grand nombre de logements sociaux peut être abordé en collaborant avec plusieurs bailleurs pour proposer des logements adaptés aux habitants de la commune. Développer des thématiques spécifiques comme les logements sociaux pour seniors, femmes seules, ... peut également être une solution. On pourra aussi s'intéresser à certains produits sociaux qui concentrent plus de logements à surface donnée, comme les pensions de famille, pour plus facilement atteindre les quotas de la loi SRU. Enfin, il est préférable de présenter et de penser la ville du point de vue du piéton et d'éviter de multiplier les vues « surplombantes » qui sont proposées dans ces phases amont. De fait, les pieds d'immeuble sont souvent pensés en termes d'espaces publics/espaces privés, or ce raisonnement ne tient pas parce que la vision urbaine est d'abord celle de la vision des piétons. L'expérience de la ville est celle du piéton, si les rez-de-chaussée sont bien traités, si la vie investit ces lieux – c'est-à-dire les besoins et les usages – d'une bonne manière, l'on gagne 80 % de l'intégration urbaine.

Une fois le maximum d'oppositions potentielles détectées et traitées, on cherchera comment équilibrer le reliquat par des impacts positifs qui apporteront du soutien au projet. Il est ainsi crucial de positionner le programme immobilier comme une

solution à des problèmes clairement identifiés tels que le manque d'espaces verts, le risque d'inondation, le déclassement d'une entrée de ville délaissée... On rappellera bien sûr le manque de logement, mais on pourra aller chercher d'autres leviers. On réfléchira d'abord à une programmation de logements bénéfiques aux habitants de la ville. On pourra aussi dans le logement libre proposer une précommercialisation avec période d'exclusivité réservée aux habitants, notamment dès lors qu'on aura recours à des montages qui permettent de mettre sur le marché des logements abordables (Bail réel solidaire, ...). Le développement de produits à impact tels que des logements très sociaux, des commerces de l'économie sociale et solidaire (ESS), et des locaux associatifs peuvent porter très fortement la perception de valeur sociale de l'opération. Les projets immobiliers de recyclage urbain sont aussi l'occasion de réaliser la suppression de friches, squats, sites pollués, pour les transformer en lieux utiles et attractifs.

Ce qu'il faut retenir

- Miser sur la réunion publique dès le départ.
- Réaliser une étude de trafic pour évaluer les besoins réels en stationnement et proposer différentes formes de mobilités.
- Se référer à la situation réelle des équipements publics pour faire face aux arguments contre l'insuffisance des infrastructures telles que crèches ou écoles.
- Afin de réduire la sensation de densité, prévoir des projets qui limitent les vis-à-vis et préservent l'intimité.
- Une densité raisonnée et l'intégration d'espaces verts dans le programme contribuent à minimiser l'artificialisation.
- La programmation et la typologie des logements doivent être adaptées aux besoins des habitants et à leurs contraintes budgétaires.
- Anticiper l'optimisation et la valorisation des rez-de-chaussée des immeubles.
- Positionner le programme immobilier comme une solution à des problèmes clairement identifiés.

3. Comment identifier les réticences face à un projet ?

B - Comment dialoguer avec le public et co-construire les projets ?

Le dialogue avec le public (en intégrant citoyens électeurs, travailleurs, usagers) est l'opportunité de partager et d'orienter favorablement la genèse du projet. Il s'agit d'être clair sur les motifs qui président à l'opération, du "pourquoi" et du "pour qui". Ce dialogue amont, avant même l'existence d'un programme, permet d'emporter les citoyens dans une dynamique de changement et de susciter le "désir de projet". L'enjeu, à ce stade amont, est de cadrer avec justesse la démarche en optant pour des contenus adaptés, choisir et partager les temps de dialogue et bien expliquer les points mis en discussion et les "impératifs" techniques ou juridiques qu'il ne sera pas possible de discuter.

1 - Bien choisir les contenus que l'on partage

- Diagnostic : présenter une analyse précise qui explique en quoi le projet va résoudre un problème. L'enjeu est de partager le diagnostic et la démarche qui ont abouti au projet. Le diagnostic présente deux principaux aspects :
 - Entraîner les sentiments et la sensibilité liés au projet. Ce dernier a une histoire, il est important de la partager aux habitants.
 - Présenter les métriques et les analyses quantifiées liées au projet. Il s'agit de faire intervenir les sciences et des données publiques objectives pour baser la logique du projet sur des bases solides sans offrir le flanc à la critique dès cette phase de diagnostic.
- Ce diagnostic permet de partager les hypothèses de départ qui ont été prises pour le projet et d'engager le dialogue et la discussion avec le public. Il se doit d'être prospectif en intégrant les évolutions choisies ou subies (climat, démo-

graphie...) que l'équipe devra anticiper dans le dimensionnement de l'opération.

- Sélectionner la forme et le niveau de détails des rendus que l'on veut. Un niveau de détails trop important ou trop réaliste peut amener une confusion pour le public entre imaginaire et réalité. Il s'agit de choisir entre une perspective réaliste ou un diagramme fonctionnel par exemple ou de bien faire la distinction entre un principe urbain et un projet architectural bien détaillé. Le défi repose sur l'accompagnement vers une projection concrète des objectifs attendus (apaisement du trafic, verdissement, densification de l'habitat...) sans préciser le projet ou les solutions architecturales qui ne sont évidemment pas encore développées à ce stade. Trop montrer c'est s'exposer à des réactions sur des fausses impressions, trop peu montrer c'est manquer l'opportunité d'embarquer les parties prenantes vers les objectifs de l'opération. La question de l'échelle est cruciale : trop grande, on est loin des perceptions sensibles des habitants, trop petite, on discute des détails sans partager les principes.
- Le dialogue doit s'adapter au public pour lui donner tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet et de ses enjeux. Il s'agit d'apporter des données scientifiques et des ordres de grandeur qui permettent une vulgarisation des sujets techniques. On peut imaginer la mise à disposition d'un glossaire de l'aménagement, partager des références urbaines ou scientifiques pour permettre aux citoyens une montée en compétence autour du projet et ne pas laisser le sentiment d'expertise aux "groupes d'influence constitués que sont les associations et opposants techniques".

2 - À quel moment dialoguer ?

La temporalité de la discussion est essentielle pour le bon déroulement de la coconstruction. Le dialogue peut s'engager en amont dans le projet, au moment de la définition de la programmation. Effectivement, le programme est plastique, encore disponible à accueillir les retours et idées de la population. Il peut être infléchi en fonction des retours du public et des rééquilibrages nécessaires à la désirabilité du projet. A contrario, le projet urbain ou architectural est souvent plus difficile à moduler significativement dans un exercice de dialogue public.

Pour éviter les fausses promesses, la coconstruction peut être lancée suffisamment tôt, en amont de toutes décisions irréversibles pour permettre un réel échange. Donner à voir ses intentions de projet est un outil pertinent pour accueillir les autres thématiques d'un programme électoral, pour apporter du concert à des intentions jugées trop floues sans une opération urbaine ou immobilière pour réaliser ces intentions. Il est essentiel d'expliquer au public que le programme est un préalable aux autorisations administratives du type Permis de Construire ou Permis d'Aménager, mais qu'une fois ces dernières obtenues, les modifications deviennent compliquées et non souhaitables au risque de compromettre l'effectivité du projet. Embourber une opération faute d'une bonne préparation donnera à coup sûr le sentiment d'inefficacité publique ou d'étalement dans le temps de phases d'incertitudes.

Durant les étapes de conception, le public doit être informé régulièrement. Effectivement, le sujet devient technique et c'est au rôle de la maîtrise d'œuvre, en lien constant avec la maîtrise d'ouvrage de proposer des solutions. Il est central de communiquer tout au long du projet et de tenir des réunions d'informations régulières même si les décisions ont déjà été prises en amont. Il peut même être envisagé de prolonger la discussion une fois le projet livré.

3 - Sur quoi coconstruire et dialoguer ?

Il est important de rappeler en début de séance quelles sont les attentes de la concertation et de définir dès le début de l'échange les points de flexibilité et les intangibles pour éviter toutes frustrations. Effectivement, cela permettra aux participants de connaître les attendus de la coconstruction et les marges de manœuvre possibles.

Certains éléments sont à mettre en discussion comme le diagnostic territorial et la programmation.

D'autres éléments, néanmoins, sont à présenter avec précautions et plutôt à titre d'information que de mise en débat comme les éléments de dimensionnement, de morphologie du bâtiment, la localisation exacte ou les choix de parti esthétiques.

4 - Avec qui dialoguer et coconstruire ?

Il est conseillé de ne pas se limiter dans les horaires ou les formes de la concertation pour atteindre une part significative de la population, pertinente dans les retours qu'ils pourraient apporter à la concertation. Pour cela, il s'agit :

- De choisir les horaires de réunions publiques dans des créneaux accessibles à tous.
- De combiner les formes digitales et les réunions physiques afin de n'exclure aucune partie du corps citoyen.
- D'aller vers des groupes qui ont été identifiés comme pertinents sur le projet directement sur leur lieu d'activité.
- D'éventuellement former des groupes à la coconstruction auprès d'experts sur les thèmes du projet avant de solliciter un retour de la population.

Ce qu'il faut retenir

- Coconstruire le projet dès la phase amont pour susciter un désir collectif.
- Partager un diagnostic complet mêlant données sensibles et données chiffrées.
- Adapter les rendus visuels au bon niveau de détail pour éviter les malentendus.
- Engager la discussion dès la programmation, avant toute décision irréversible.
- Communiquer de manière continue tout au long du projet, y compris après sa livraison.
- Préciser les marges de négociation en amont des échanges.
- Diversifier les formes et horaires de concertation pour atteindre toutes les parties prenantes.
- Éviter les formats descendants ou exclusifs qui génèrent défiance ou exclusion.

C - Quelle démarche adopter pour prévenir les blocages des riverains et des associations ?

La démarche à adopter pour prévenir les éventuels blocages est à porter à deux niveaux :

1 - Sur le chantier

Il est primordial de ne pas sous-estimer le sujet du chantier car il est souvent ce qui crispe le plus les riverains. Il est à aborder dès le début des réunions publiques avec des informations précises :

- Calendrier du chantier et ses différentes phases
- Les nuisances : leur nature, leur durée, etc.
- Les mesures prises pour limiter les nuisances.

Un même chantier ne sera pas perçu de la même manière s'il est "ouvert" ou fermé, si une maison du projet donne à voir ce qui va émerger, si un espace de dialogue y est ménagé, si des "animations" de type "visite de chantier par les riverains" y sont occasionnellement proposées. La qualité de la palissade et la lisibilité des accès changent largement la perception.

L'accompagnement durant le chantier avec une logique d'urbanisme temporaire permet de basculer d'une logique où les habitants se sentiront condamnés durant la durée du chantier à un positionnement où des bénéfices sont retrouvés le temps du chantier.

La maîtrise d'ouvrage et l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) sont souvent peu présents sur le chantier, laissant l'entreprise en première ligne. Il est néanmoins nécessaire qu'ils soient présents afin d'expliquer le projet et de jouer un rôle constant de médiation avec les riverains.

2 - Sur le projet construit

La présentation du projet doit s'accompagner de données, de schémas ou de plans détaillés qui permettront de répondre aux questions des riverains et des associations. Les arguments à préparer sont de deux niveaux : sur la nature et sur la morphologie de l'opération.

2.1 Sur la nature du projet

- Lister les externalités positives : emplois créés, arrivée de nouveaux habitants, création d'équipements et de services, récupération de chaleur, fréquence des transports publics, valorisation des actifs immobiliers, ressources nouvelles pour la ville qui va pouvoir déployer de nouveaux services ou baisser les impôts, sauver des classes dans les écoles, etc.
- Adaptation aux nouveaux risques (climat, inondation, îlot de chaleur...) et projet d'adaptation à la suite des sinistres climatiques. En la matière, il est raisonnable de s'appuyer sur des situations critiques (inondations dans les Hauts de France, incendies du Sud Ouest, canicules...) pour mettre en avant la nécessité d'adapter nos villes à des risques d'une nouvelle amplitude ou d'une nature inédite.
- Remettre le projet dans un contexte plus large : nouvelles formes d'habitat, besoin pour la ville, accueil de nouvelle population comme des étudiants, des seniors, des travailleurs et salariés, des nouvelles activités économiques et industrielles, des populations fragiles et répondre aux enjeux de la ville.

2.2 Sur la morphologie du projet

- Impact sur l'ensoleillement : présenter des héliodons (outil permettant de visualiser la course du soleil en trois dimensions), des études d'ensoleillement pour montrer l'impact du projet sur le quartier.
- Température ressentie : le projet va-t-il augmenter l'effet d'îlot de chaleur, va-t-il permettre un rafraîchissement ?
- La justification des choix de matériaux, des couleurs, des formes ou de typologie d'îlots. L'enjeu est de donner une réponse équilibrée ne se focalisant pas sur un sujet en particulier qui ne serait le cheval de bataille que d'un seul groupe d'influence en oubliant ceux qui ne se sont pas exprimés. Tous les enjeux actuels ou pouvant être une préoccupation particulière des habitants ou des associations doivent être inclus dans le discours. Il s'agit de donner le bon niveau d'information et de faire reposer les justifications sur des données scientifiques objectivables et accompagner de contenus didactiques et de vulgarisation.

Ce qu'il faut retenir

- Anticiper les nuisances de chantier dès les réunions publiques.
- Aménager le chantier pour en faire un espace lisible et accueillant.
- Présenter les externalités positives et les bénéfices pour la ville.
- Adapter le projet aux risques climatiques et aux nouveaux besoins sociaux.
- Fournir des données concrètes et visuelles (ensoleillement, îlots de chaleur...).
- Justifier les choix de conception de manière accessible et objectivée.
- Ne pas oublier les publics silencieux et diversifier les réponses apportées.



3. Comment réagir face aux éventuelles oppositions ?

D - Comment répondre aux critiques des habitants et aux oppositions diverses ?

Un bon projet urbain et architectural n'est pas un patchwork d'intérêts particuliers, pas plus qu'il n'est un projet réduit au plus petit dénominateur commun d'opinions divergentes. C'est bien sa cohérence et sa capacité durable à améliorer les conditions de vie qui doivent permettre de créer l'adhésion et susciter l'enthousiasme collectif.

Nous avons déjà pu évoquer dans le présent guide les vertus de la concertation et les conditions de sa réussite. Parmi elles, figurent l'authenticité de la parole et des arguments avancés, la recherche de l'intelligence collective et, pour ce faire, le travail sur l'intelligibilité du projet, le caractère itératif et progressif de la démarche. Cela implique de présenter les intentions, d'écouter les critiques et les oppositions, de formaliser leur prise en compte, d'éventuelles évolutions du projet pour y répondre ou d'explications données sur le maintien des principes initiaux.

Fond et forme importent : la raison d'être du projet et la méthode, les expertises et les outils mobilisés, les parties prenantes représentées participent de l'acceptabilité du développement urbain et immobilier. A l'échelle individuelle comme à celle d'un foyer, d'une famille, l'horizon de temps présidant à une décision peut aisément être de long terme : choix éducatifs, sobriété comportementale face au changement climatique, pilotage de son épargne... Lors d'une concertation urbaine avec les habitants, ce sont les mêmes ressorts de réflexion et d'intelligence (cette fois collective) qui doivent être mobilisés pour se projeter au-delà des craintes de nuisance à court terme.



Démontrer la raison d'être du projet

En miroir à cet appel au sens de l'intérêt général et du temps long, il revient à l'ensemble des acteurs (élus, aménageurs, promoteurs, investisseurs) de démontrer la raison d'être du projet, sa contribution positive au quartier, le respect à court, moyen et long termes du patrimoine social, historique, esthétique et environnemental du lieu. Cette démonstration ne pourra se faire qu'en s'appuyant sur la compétence et le travail de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'usage, au travers de présentations claires, sans angle mort ni distorsion perspectiviste...

La démocratisation des outils de représentation virtuelle et de diagnostics environnementaux facilite la compréhension et l'appropriation par le plus grand nombre des intentions architecturales, des ambitions fonctionnelles, des spécificités et contraintes techniques, de l'évaluation de l'empreinte écologique du projet discuté. C'est la promesse d'un langage commun qui se matérialise.

Mais si la démarche de concertation doit être itérative et incrémentale, elle ne peut être sans fin : son objectif est de bâtir un consensus, de fédérer, non d'amoindrir, de déconstruire, de renoncer à la cohérence d'un projet. Il est donc essentiel de qualifier l'intérêt à agir et de distinguer les oppositions et critiques fondées sur les caractéristiques objectives d'un projet et les craintes qu'il peut induire, les faiblesses qu'il peut révéler, de celles nourries par d'autres motivations et qu'un argumentaire solide et étayé ne saurait taire.

Ce qu'il faut retenir

- Veiller à la cohérence et à la capacité durable du projet à améliorer les conditions de vie pour rechercher l'intérêt général.
- L'intelligibilité, le caractère itératif et progressif de la démarche contribuent à la compréhension et donc à la réussite d'une opération.
- Se positionner sur le temps long pour se projeter au-delà des craintes de nuisances de court terme.
- Démontrer la raison d'être du projet, sa contribution positive au quartier, le respect à court, moyen et long termes du patrimoine du lieu.

4. Quelle stratégie mettre en place selon les secteurs de développement identifiés ?

A - Comment libérer un foncier des contraintes ?

1 - Identifier les contraintes en amont

La première étape d'un projet immobilier ou d'un projet d'aménagement réussi consiste à anticiper les obstacles liés au foncier. Même lorsque l'élu est d'ores et déjà convaincu de la pertinence de transformer le foncier objet du projet, il est essentiel de confier cette mission d'identification des contraintes à des spécialistes familiers (notaires, urbanistes, aménageurs, etc.) de la complexité et de l'empilement des contraintes réglementaires, techniques ou environnementales.

Une analyse précise de l'état du foncier doit être engagée : statut de propriété, servitudes, présence de risques naturels ou technologiques, pollution éventuelle... Ces éléments peuvent s'avérer déterminants pour la programmation future (possibilité de réaliser du logement, de l'activité, du commerce sur le foncier visé), les délais de réalisation et la viabilité économique du projet.

L'avantage de cette démarche, souvent peu coûteuse et rapide, est qu'elle évite les contresens ou les erreurs

stratégiques, parfois irréversibles. Trop souvent, des opérations sont engagées sans cette phase préparatoire, au risque de devoir les revoir entièrement ou de les abandonner faute de faisabilité juridique ou technique.

2 - Faire le point sur les partenaires possibles et figer une gouvernance du projet

À cette étape, il convient de dresser la cartographie des bons partenaires à mobiliser. Selon le contexte local et les caractéristiques du site, cela peut inclure :

- des partenaires publics : Établissements Publics Fonciers (EPF), Sociétés Publiques Locales (SPL) si elles existent, ou intercommunalité compétente,
- des partenaires publics/privés : Sociétés d'Économie Mixte (SEM),
- des partenaires privés : promoteurs, investisseurs, foncières, grands propriétaires.

Cette phase de réflexion permet d'envisager toutes les hypothèses de portage ou d'intervention avant de prendre un quelconque engagement.

Elle doit déboucher sur la mise en place d'une gouvernance stabilisée, intégrant à la fois les ressources internes (élus, direction générale, services de l'urbanisme, du foncier) et les partenaires externes identifiés. Trop souvent sous-estimée, cette formalisation de la gouvernance dès l'origine constitue un gage de réussite. Elle permet de coordonner les points de vue, de sécuriser la méthode et de créer les conditions d'un portage collectif du projet.

3 - Stabiliser l'ambition du projet (et son économie)

Vient ensuite le moment d'arrêter une ambition claire pour le foncier ciblé. Cette formalisation doit se faire en lien avec les partenaires mobilisés en amont. De quoi parle-t-on précisément ? Quelle programmation ? Combien de logements ou de mètres carrés d'activité ? Quels équipements publics ? Quels objectifs environnementaux ?

Parallèlement, un cadrage économique du projet doit être engagé. Il ne s'agit pas seulement d'évaluer les coûts directs d'aménagement ou de construction, mais également les coûts induits : réalisation d'infrastructures, équipements scolaires, voirie, mobilités, charges de gestion future...

Cette phase est souvent sous-évaluée, alors même qu'elle permet à l'élu de se positionner sereinement : valider ou faire évoluer son ambition, mesurer les équilibres économiques, envisager les partenariats à engager pour aboutir.

4 - Définir les procédures nécessaires pour libérer le foncier

Une fois cette ambition clarifiée, il est alors temps de déterminer le mode opératoire. Faut-il recourir à une procédure publique, comme une ZAC ou une concession d'aménagement ? Ou peut-on rester dans un cadre privé, avec un Projet Urbain Partenarial (PUP) ou une convention d'aménagement ?

Il convient également d'évaluer si une procédure coercitive est nécessaire pour débloquer ou encadrer la mutation du foncier : droit de préemption, déclaration d'utilité publique (DUP), ou procédures d'expropriation encadrées. Ces outils ne sont pas à brandir par principe, mais ils peuvent être indispensables dans certains contextes pour débloquer des situations figées ou récalcitrantes.

Dans tous les cas, ce qui détermine la réussite du projet, c'est l'expression explicite d'une volonté politique. Que ce soit à travers une procédure publique maîtrisée ou à travers une intervention encadrée du privé, c'est la clarté du cap donné par le maire ou la collectivité qui permet à l'ensemble des acteurs de s'engager.



Ce qu'il faut retenir

- La procédure juridique n'est jamais un point de départ, mais le point d'arrivée d'une séquence préparatoire, politique, stratégique et opérationnelle. Trop souvent redoutée, elle est en réalité bien plus simple à enclencher quand tout a été correctement préparé.
- Et surtout, toutes les étapes préalables peuvent être engagées rapidement, à coût maîtrisé, sans même rendre le projet public. Ce temps de travail, de réflexion, de cadrage, donne à l'élu une vraie liberté : celle d'amender, de temporiser ou même de renoncer à un projet sans pression. Et lorsqu'il décide de le lancer, il le fait sur des bases solides.

4. Quelle stratégie mettre en place selon les secteurs de développement identifiés ?

B - Comment gérer les relations avec les propriétaires fonciers concernés ?

1 - La discussion

La première règle est de privilégier le dialogue. Engager un échange franc, clair et respectueux dès le début permet de poser les bases d'une relation de confiance. L'élu ou l'équipe projet doit afficher ses intentions, ses attentes, mais aussi ses limites, ses lignes rouges — qu'elles soient réglementaires, budgétaires ou politiques.

Formuler dès les premières rencontres les objectifs de la collectivité et les lignes rouges du projet n'est pas un risque : c'est, au contraire, souvent perçu positivement par les propriétaires, même si les positions initiales sont éloignées. Accepter et qualifier le désaccord c'est éviter que le désaccord ne devienne conflit.

Même lorsque la relation devient tendue ou conflictuelle, il est essentiel de toujours maintenir un canal de discussion, même minimal. Une porte ouverte à la négociation permet souvent d'éviter une cristallisation du conflit.

2 - La négociation

Dans la majorité des cas, le principal point d'achoppement réside dans la valeur attribuée au foncier. Celle-ci dépend généralement de la constructibilité acceptée par la collectivité, mais aussi du coût des équipements publics à prévoir. La discussion devient alors essentiellement financière, ce qui n'est pas nécessairement le point fort des élus.

Dans ces situations, une fois la position publique clarifiée, il est fortement recommandé de déléguer la négociation à un acteur légitime : un établissement public foncier (EPF),

une SEM, ou un prestataire privé mandaté à cet effet. Cette délégation ne diminue en rien le poids politique de l'élu, mais lui permet de sortir de la confrontation directe, tout en gardant la maîtrise stratégique du projet. Dans d'autres cas, la négociation dépasse la seule dimension financière : affectif, symbolique, mémoire familiale... sont autant d'éléments à prendre en compte, notamment avec des petits propriétaires. Là encore, l'enjeu pour l'élu est d'amener le propriétaire à formuler ses propres attentes, de les reconnaître, puis de confier la suite de la négociation à des tiers de confiance. La négociation peut impressionner, voire effrayer. Mais elle est le cœur même de la relation avec les propriétaires. Bien préparée, structurée, et conduite sur des bases claires, elle permet très souvent d'aboutir, même si elle demande du temps.

3 - La contrainte

Toute négociation n'aboutit pas. L'élu doit donc se préparer à l'éventualité d'un blocage, voire d'une opposition frontale. Lorsque le projet est d'intérêt général et porté par la puissance publique, le recours à des outils coercitifs (préemption, déclaration d'utilité publique - DUP) devient envisageable. Ce type de procédure reste l'exception : la majorité des mutations foncières se font à l'amiable. Mais il est parfois indispensable d'y recourir pour débloquer une situation. À l'inverse, dans un projet strictement privé, ce recours n'est pas possible. Dans tous les cas, la contrainte ne doit jamais être exercée de façon brutale ou autoritaire. Elle doit s'inscrire dans une logique d'intérêt général, en tenant compte autant que possible des intérêts du propriétaire, même dans le cadre d'une procédure encadrée par la loi.

4 - Défendre l'intérêt général, sans spolier

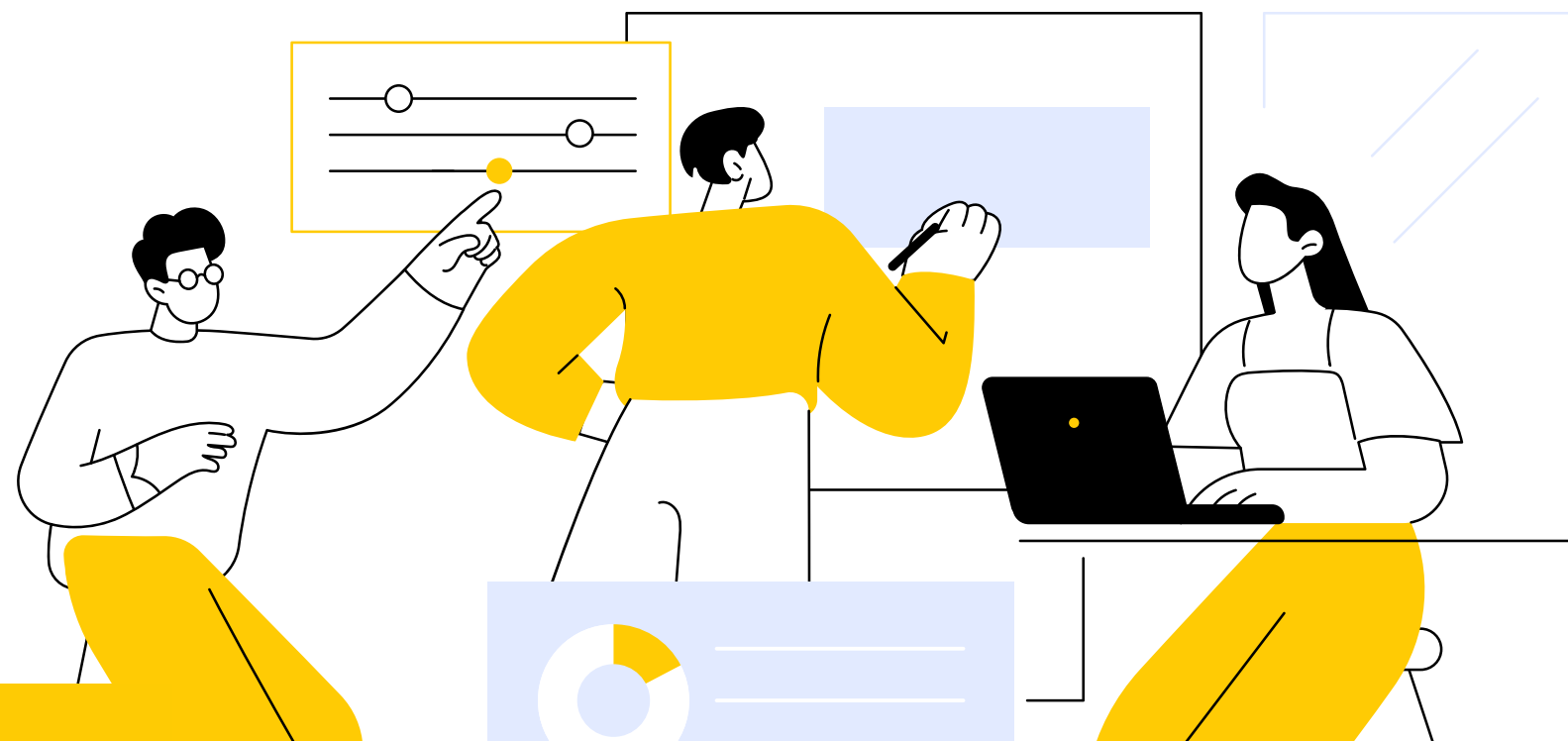
On entend souvent parler de compromis « gagnant-gagnant ». S'il est parfois galvaudé, le principe reste pertinent. Il s'agit de comprendre les attentes du propriétaire pour évaluer ce que la collectivité peut concéder sans renoncer à l'intérêt général. Il n'est pas rare que la collectivité soit accusée de spoliation dès qu'elle exprime un projet d'intérêt public sur un foncier privé. D'où l'importance de faire entendre et comprendre la finalité collective du projet : répondre à des besoins en logements, à des objectifs environnementaux, à des enjeux d'aménagement. Ce travail de conviction doit s'adapter selon qu'il s'adresse à un grand acteur économique ou à un particulier attaché à sa propriété. Mais la logique reste la même : reconnaître les intérêts particuliers, tout en assumant la finalité publique.

Ce qu'il faut retenir

- L'important est de clarifier dès le départ les intentions et les objectifs de la collectivité, pour poser les bases d'une discussion solide. Si le dialogue est possible, il faut l'entretenir. Si la négociation est nécessaire, il faut s'y engager avec méthode. Et si la contrainte devient inévitable, elle doit s'exercer dans le respect du droit, de la procédure, et des personnes concernées.
- L'élu ne doit jamais considérer cette étape comme une faiblesse ou une impasse. C'est un moment clé pour défendre l'intérêt général avec détermination, mais aussi avec intelligence.



4. Quelle stratégie mettre en place selon les secteurs de développement identifiés ?



C - Comment intégrer la transition écologique dans votre projet dès l'origine ?

La prise en compte de la transition écologique doit être intégrée avant même le début du projet et durant l'intégralité de sa mise en oeuvre.

Avant le projet :

- Interroger la localisation du projet : peut-il être construit sur une surface déjà artificialisée ? Quels sont ses impacts sur l'environnement dans le contexte de la parcelle choisie ?
- Être au clair sur les arbitrages qui devront être faits sur des sujets concernant l'environnement, l'usage ou le coût.
- Expliciter et combiner différentes approches environnementales qui pourraient proposer plus de sobriété ou des solutions techniques afin d'embarquer toute la population dans la réponse aux enjeux environnementaux.
- Définir ce qui est entendu par "approche environnementale" dans le cadre du projet. Est-ce une approche globale, sur le paysage, sur la biodiversité, sur le cadre de vie, sur les ressources, sur la biodiversité, sur l'eau... ?
- Identifier les moteurs du projet : vision prospective ou réponse à un dysfonctionnement, un incident ou un accident.

Au démarrage et durant le projet :

- Réaliser un diagnostic des risques et des contraintes climatiques. Il s'agit de dresser le contexte du projet et d'identifier les marges de manœuvre qui vont être possibles.
- S'interroger sur l'ambition environnementale de l'opération et si le budget défini va permettre de l'atteindre.
- Se fixer des objectifs de résultats pour construire une feuille de route et avoir une communication fluide avec les différents acteurs. Privilégier des objectifs de résultats plutôt que de moyens pour favoriser l'innovation des concepteurs. Les objectifs de résultat peuvent être fixés grâce à des labels, mais une communication sur les labels seuls ne suffit pas sans détail ni pédagogie.
- Utiliser des outils d'aide à la décision pour traiter les questions de résilience et de contribution au changement climatique sur des sujets variés :
 - Bilan carbone (en construction et en exploitation)
 - Consommation et production d'énergie
 - Référentiel de biodiversité
 - Température

Il s'agit de rendre accessible les données présentées à hauteur de citoyen : coût de l'énergie, confort pendant les canicules... les euros autant que les kwh

- S'entourer d'experts pour se faire accompagner dans la prise de décision. Un AMO (Assistant à Maîtrise d'Ouvrage) technique permettra d'expliquer les propositions faites par la maîtrise d'œuvre mais l'AMO ne doit pas se substituer aux experts côté maîtrise d'œuvre. Son rôle est d'aider dans l'explication et la prise de décision et non pas de faire des propositions de solutions.
- Laisser la place à l'audace et l'innovation notamment technique pour les concepteurs, condition essentielle pour atteindre les grands enjeux.
- Quelle place pour la sobriété et les nouveaux usages apaisés de l'espace public ?
- Recherche bibliographique : il existe beaucoup de guides ou d'éléments sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets d'architecture.
- Faire un benchmark au niveau international des opérations de référence qui pourraient servir d'inspiration ou de contre-exemple.
- Intégration de l'extra-réglementaire : encourager les démarches innovantes pour intégrer le temps long des projets et fixer des seuils réglementaires plus ambitieux.

Ce qu'il faut retenir

- Intégrer l'écologie dès l'amont du projet : localisation, sobriété, arbitrages environnement/coût/usage.
- Définir clairement l'ambition environnementale et les objectifs de résultat dès le départ.
- S'appuyer sur un diagnostic climatique et des outils d'aide à la décision (carbone, énergie, biodiversité, température).
- Communiquer de manière accessible sur les enjeux environnementaux (kWh, euros, confort).
- S'entourer d'experts qualifiés (AMO, mais sans confusion de rôles avec la maîtrise d'œuvre).
- Favoriser l'innovation et la sobriété dans les usages et les aménagements.
- S'inspirer de bonnes pratiques via benchmarks internationaux et recherche documentaire.
- Aller au-delà des normes : intégrer l'extra-réglementaire pour anticiper les défis de long terme.

2



Retours d'expérience



Vue aérienne Val de Fontenay
©Agence Jeudi Wang

Jean-Philippe Gautrais :

« Construire une ville cohérente, durable et vivante »

Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne)

« Il n'y a pas de transformation territoriale sérieuse sans stabilisation politique et sans outils durables pour la porter. » Pour Jean-Philippe Gautrais, maire de Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne) depuis 2016, la réussite d'un projet urbain commence bien avant les travaux, bien avant même les premières esquisses. Elle suppose d'abord une vision claire, portée politiquement dès la campagne électorale, puis la constitution, en amont, d'une gouvernance solide, d'outils adaptés et d'une trajectoire lisible pour les habitants comme pour les partenaires.

C'est sur cette base que s'est construite notamment l'intervention sur le quartier Val-de-Fontenay Alouettes, vaste périmètre de près de 100 hectares à réinventer au cœur de l'Est parisien. Dès le début des années 2010, la ville a engagé une réflexion sur les grandes mutations à venir : vieillissement du parc de bureaux, transformation des mobilités, montée des besoins en logements, exigence environnementale. Pour Jean-Philippe Gautrais, il ne s'agit pas seulement d'adapter la ville à ces évolutions, mais de les



© Ville de Fontenay-sous-Bois

anticiper, de les structurer. « On ne peut pas attendre que le métro arrive pour penser la ville autour. Il faut se projeter bien avant. C'est ce que nous avons fait avec la ligne 15 du Grand Paris Express ou le tramway T1, en chantier aujourd'hui mais sur lesquels nous travaillons depuis plus de dix ans. C'est ce que nous faisons encore avec le projet de prolongement de la ligne 1, que nous préparons dès maintenant. »

Une ville doit rester vivante

Cette capacité d'anticipation repose sur un engagement fort : créer les conditions d'une gouvernance durable. La ville s'est ainsi dotée d'outils adaptés à ses ambitions : une Société Publique Locale (SPL Marne-au-Bois) pour piloter les projets urbains complexes, et bientôt une Société d'Économie Mixte (SEM) pour renforcer encore les capacités d'intervention foncière et commerciale.

Mais pour Jean-Philippe Gautrais, la clef reste toujours politique. Gouverner une ville, c'est tracer un cap et s'y tenir, tout en étant à l'écoute des habitants dans leur diversité. « Il faut assumer, dès la campagne électorale, que nous aurons à construire, à transformer. Ce n'est pas un acte technique, c'est un acte politique. Il faut expliquer pourquoi on bâtit, pour qui, et comment cela s'inscrit dans un projet global. » À ses yeux, une ville doit rester vivante, ce qui suppose à la fois un dynamisme économique — emplois, commerces, services — et un dynamisme démographique. Pour cela, il faut produire du logement, en particulier pour les jeunes, les familles, les actifs. Mais cette production ne peut pas se faire de manière opportuniste ou au fil de l'eau. Elle doit être encadrée, pensée à l'échelle du territoire.



**Stratégie des 3R :
rénovation, réemploi, renaturation**

Dans cette optique, la ville a structuré une grande part de son intervention autour d'une stratégie claire : les 3R — rénovation, réemploi, renaturation. Rénovation du bâti existant pour améliorer l'usage sans artificialiser. Réemploi des matériaux, des bâtiments, des fonciers pour inscrire l'urbanisme dans une économie de ressources. Renaturation des espaces pour faire place à la nature en ville et répondre aux impératifs climatiques. Cette approche, exigeante mais concrète, irrigue les projets portés à Fontenay-sous-Bois, comme le démontre l'aménagement du quartier Val-de-Fontenay, où elle guide à la fois les décisions techniques et les choix politiques.

C'est notamment dans ce cadre que la ville a choisi de s'engager fortement dans la transformation des bureaux vacants en logements. Un choix à la fois pragmatique et stratégique. « C'est une manière d'utiliser intelligemment le foncier déjà bâti, de répondre à la crise du logement, tout en évitant la démolition et en prolongeant la vie des bâtiments. Et puis cela permet souvent d'agir plus vite et avec moins de conflits, car on garde les gabarits, on reste dans le connu pour les riverains. »

Pour autant, cette approche ne dispense pas du dialogue. « Il faut tout le temps expliquer. Ce que l'on pense être évident, ne l'est pas pour les habitants. » Jean-Philippe Gautrais insiste sur l'importance d'une concertation réelle, construite à partir d'un projet clair. « La concertation ne peut pas tout, mais elle peut beaucoup. À condition de partir d'un projet politique assumé. On ne peut pas faire croire qu'on part d'une feuille blanche, ce serait de la démagogie. Mais on peut coconstruire les étapes, les modalités, les priorités. »

Le verbatim

« Transformer sa ville, c'est préparer l'avenir sans renier le présent. C'est bâtir dans le temps long, sans cesser de dialoguer dans le temps court. »

Le conseil

« Je crois profondément que pour mener à bien une politique d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un territoire,

il faut d'abord prendre le temps de se préparer sérieusement. Cela commence par s'entourer des bonnes compétences : des élus engagés, des services solides, mais aussi des conseils extérieurs capables de prendre de la hauteur et de bousculer, parfois, nos certitudes. Ensuite, il faut bâtir une vision claire, argumentée, structurée. Ce travail en amont, souvent invisible, est indispensable pour pouvoir défendre un projet cohérent dans la durée. Je recommande aussi de créer les bonnes structures dès le départ : une SPL, une SEM, une direction de projet dédiée... ces outils sont la condition pour passer de l'intention à l'action, pour maîtriser le temps long et les équilibres complexes. Mais préparer ne veut pas dire figer. Il faut ensuite savoir négocier : avec les partenaires, les institutions, les habitants. Cette négociation doit être constante, exigeante, mais ne doit jamais diluer l'ambition. Et je suis convaincu d'une chose : les électeurs ne pardonnent pas un projet mal abouti, ou réalisé en deçà de ce qui avait été annoncé. Le plus difficile, c'est de tenir cette ligne entre exigence et adaptation. Et de toujours garder en tête que notre responsabilité d'élus, c'est d'assumer nos choix et d'en rendre compte, y compris quand ils sont complexes ou contestés. Ce niveau d'exigence, je me l'applique à chaque étape. Parce qu'il ne s'agit pas seulement de faire la ville : il s'agit de la faire bien ».

Ce qu'il faut retenir

- Anticiper les grands projets et préparer les mobilités bien en amont.
- Se doter d'outils solides (SPL, SEM...) pour piloter la transformation dans la durée.
- Assumer une vision politique dès la campagne.
- Produire du logement dans une stratégie cohérente.
- Structurer l'action autour d'un concept mobilisateur et didactique par exemple les 3R : rénovation, réemploi, renaturation.
- Articuler temps court et temps long, proximité et stratégie.
- Ne jamais cesser d'expliquer, de concerter, de rendre compréhensible le cap choisi.

Plan masse de Val de Fontenay
©TVK



Vue aérienne de Val de Fontenay
©Agence Jeudi Wang

Olivier Gacquerre

Du déclin industriel au nouveau économique

Béthune et Communauté d'agglomération - Bruay, Artois Lys Romane (Pas-de-Calais)

- Reclassement des salariés, Reconversion du site Bridgestone et Revitalisation économique. C'est par la méthode des trois « R » que Béthune et la Communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (Pas-de-Calais) ont « relevé la tête » après la fermeture de l'usine Bridgestone en 2020, explique le maire et président de l'agglomération, Olivier Gacquerre. Une expérience exemplaire de mobilisation collective et de capacité à se réinventer.

« Lorsque Bridgestone, ancrée à Béthune depuis 60 ans, a annoncé sa fermeture en 2020, avec le licenciement des 863 salariés, la nouvelle a été un choc pour nous tous », rappelle Olivier Gacquerre. « Mais après l'acceptation, elle a été le catalyseur d'une dynamique collective tournée vers le nécessaire rebond industriel du territoire », poursuit le maire de Béthune et président de la Communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois Lys Romane. Chaque semaine, la Sous-Préfecture, la Communauté d'agglomération, le Conseil régional se réunissaient afin de partager leurs informations, croiser les offres d'em-

plois, celles de reprise du site... « Durant cette période, le dialogue syndical a aussi été continu entre les syndicats, les élus locaux et l'État, ce qui a grandement facilité notre action », précise Olivier Gacquerre.

L'espoir d'un avenir durable et prospère pour le territoire

Après l'annonce de la fermeture, la collectivité a très vite reçu l'appui de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, « son soutien en expertise et en ingénierie (120 jours du cabinet EY) a été déterminant et structurant pour la transformation du site, puisqu'il a été révélé que la moitié des 165 sites industriels présents sur notre territoire avaient en réalité un projet de développement ou de modernisation de leurs activités », précise l' élu.

Aujourd'hui, l'ancien site de Bridgestone et le territoire de la Communauté d'agglomération sont en pleine transformation et connaissent un nouveau économique. Ce lieu mono-site et mono-activité, qui était en 2020 un symbole du déclin industriel, concentre désormais des industries innovantes, porteuses d'espoir et d'emplois. En effet, « ce projet représentait bien plus qu'une simple reconversion de site », fait valoir Olivier Gacquerre, « il incarnait l'espoir d'un avenir durable et prospère pour le territoire autour des filières industrielles de demain, telles que le réemploi, le recyclage, la réparation et la seconde main, notamment en matière de pneumatique ». Les premiers projets autour de l'écologie industrielle se sont très vite implantés, à l'instar de Black Star (reconditionnement de pneus « Léonard »), ENNEA Grenn, Mecaware (recyclage de batterie), mais aussi sur le territoire grâce à ACC, la première gigafactory française située à Billy-Berclau.

©Service communication Béthune-Bruay, Artois Lys Romane



Animer l'écosystème industriel sur le long terme

« Une fois construit, il est vital d'animer cet écosystème industriel sur le long court », prévient le maire de Béthune. « Aussi, dans le prolongement de notre stratégie industrielle, nous avons d'abord lancé le Comité Grand Béthune qui se veut un espace de réflexion et d'action pour l'avenir de notre territoire ». Inspirée du modèle du Comité Grand Lille, cette démarche fédère les forces vives locales autour de sujets clés issus du projet de territoire visant à construire une « Agglo 100% durable ». En tant qu'instance fédératrice, elle crée des synergies entre entreprises et acteurs de l'emploi du territoire.

Cet outil a permis par la suite de créer INNOVARIUM, un programme dédié à l'innovation, pensé pour accompagner les porteurs de projets et les entreprises dans leurs expérimentations. Cela a permis également d'accompagner les entreprises dans la création de passerelles pour l'orientation des jeunes et la découverte des métiers avec les établissements scolaires ; de favoriser l'essor du transport fluvial (« River Learning ») pour le fret et la logistique en s'appuyant sur les infrastructures existantes et en renforçant les connexions entre entreprises, collectivités et experts du secteur, ou encore d'agir en faveur du développement du Service express régional métropolitain (SERM), en mobilisant les acteurs économiques et institutionnels présents dans le Comité Grand Béthune.

« Dans le même état d'esprit, nous avons enclenché la mobilisation des entreprises pour soutenir le développement local », ajoute Olivier Gacquerre, « parce que l'avenir de la jeunesse du territoire est un sujet de consensus, le Comité Grand Béthune s'est investi dans la création d'une Dotation d'Action Territoriale ». Ce dispositif innovant mobilise des entreprises mécènes locales pour financer, via des dons, des projets associatifs en faveur des jeunes. Ses objectifs : réduire les inégalités dès la petite enfance et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Cette action pose le premier jalon d'un défi ambitieux, celui de la création d'une Fondation patrimoniale pour permettre aux entreprises du territoire de s'engager en faveur de sujets variés (culturels, sociaux, environnementaux...). L'activité unique de cette société d'économie mixte détenue par des acteurs publics (dont la CA de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane), et privés (dont la Banque des territoires) consiste à réaliser du portage d'actifs immobiliers. Outre le développement de nouveaux actifs afin de répondre à la dynamique du territoire,

la SEM a vocation à prendre également des participations dans des projets immobiliers d'ampleur du territoire comme Station B (immeuble à vocation tertiaire) ou différents hôtels d'entreprises en développement sur le territoire.

Le verbatim

« Le site unique de Bridgestone est devenu en 4 ans une plateforme industrielle grâce à l'arrivée d'un logisticien régional, ce qui a permis de faire du cercueil de Bridgestone le berceau du nouveau industriel du territoire ».

Le conseil

« Je conseillerais de veiller à ce que la solidarité, l'écoute et l'humain soient au centre du projet de reconversion industrielle du territoire, de maintenir et conforter le dialogue entre les autorités publiques (État et élus locaux) et les syndicats, de capitaliser sur les ressources tangibles du territoire ainsi que les atouts territoriaux. Collectivement, grâce à un dialogue syndical de long court et ininterrompu, à une mobilisation extraordinaire des services de l'Etat, de tous les élus fédérés et unis et de nos services, nous avons mis en œuvre un programme d'actions, global et cohérent, en misant sur l'esprit de fraternité, l'innovation et la dynamique des industriels présents. La bonne gouvernance du tissu économique local, du marché du travail et de l'offre de formation sont des atouts déterminants. Depuis peu, nous avons également décidé de travailler sur l'internationalisation de notre agglomération au travers de partenariats ».

Ce qu'il faut retenir

- La bonne gouvernance du tissu économique local, du marché du travail et de l'offre de formation sont des atouts déterminants.
- Capitaliser sur les ressources tangibles du territoire, les atouts territoriaux et sur la dynamique des industriels locaux.
- Animer, réunir et s'entourer d'une ingénierie interne et externe de haute qualité.
- Faire vivre le nouvel écosystème créé par la régénération industrielle et économique en créant des outils innovants de réflexion, d'échanges et d'actions territoriaux.

Michel Thiollière

place « la vision »
de l'élu au-dessus
de tout

Saint-Etienne (Loire)

« Scruter l'horizon, fixer un objectif et trouver la bonne trajectoire pour l'atteindre... Ainsi le projet se construit, s'affine et aboutit. » C'est par ces mots que le maire de Saint-Etienne de 1994 à 2008 commence son ouvrage « Saint-Etienne. Une ville, des horizons » publié en mars 2025 dans lequel il raconte la façon dont il a repensé l'aménagement urbain de sa ville natale fracturée par la désindustrialisation pour l'adapter aux enjeux du 21^e siècle.

Lorsque Michel Thiollière est élu maire de Saint-Etienne en 1994, les dégâts économiques, sociaux et immobiliers de la désindustrialisation sont énormes. Pour l'ex-adjoint à l'urbanisme, il faut « passer à autre chose » (l'enseignement supérieur, la recherche, le design), et « aller de l'avant ». « Soit une ville étonne, soit elle dépérit », assène-t-il. « Le maire, poursuit-il, doit à la fois s'imprégner du passé, le respecter et le transmettre, mais surtout penser l'avenir, le provoquer et l'imposer ».

C'est donc le projet « urbain consensuel enraciné dans le territoire, sa géographie et sa mémoire » qui permet à la ville de poursuivre son aventure et de lutter contre l'effacement. Il porte alors l'ambition de « transformer, aménager et développer » la ville. Pour ce faire, « il fallait des outils (EPASE,

Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne ; EPO-RA, Etablissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes ; Métropole ; soutien de l'Etat) ... et donc convaincre que les projets étaient essentiels au redressement de la ville », explique Michel Thiollière. Mais aussi s'entourer de ressources humaines de très bon niveau, « lutter contre la force de l'habitude », le « on a toujours fait comme ça »... et « s'assurer que des majorités seraient au rendez-vous pour soutenir les projets (du côté municipal et métropolitain) ».

Ne pas cesser d'expliquer

Il n'hésite pas ainsi à faire appel à un architecte de renommée internationale, l'espagnol Ricardo Bofill pour dresser un diagnostic des maux de Saint-Etienne et lui procurer un remède adapté. Ce dernier préconise entre autres de retrouver ce qui a fait l'originalité de la commune et de marquer le territoire en reconfigurant les entrées de ville. Mais comment convaincre la population que le redressement était possible, d'autant plus lorsque celle-ci est « abattue par les crises économiques » ? « Il est important, en même temps que l'on définit une stratégie à long terme, de marquer des étapes en cours de route », préconise l'ancien sénateur. « Le cap fixé, les habitants comprennent que l'on a une « vision » d'avenir dont on ne peut pas dévier tous les jours mais qu'en revanche la concertation, le dialogue, la participation peuvent en infléchir d'une manière ou d'une autre le temps et le cours ». Attention toutefois à ne pas tomber dans le piège « d'imaginer que tout un chacun est au courant des projets municipaux ». « J'ai parfois commis cette erreur, reconnaît Michel Thiollière, comme on est dans le projet on imagine faussement que chacun l'a vu et compris. Il faut donc faire de la pédagogie et ne pas cesser d'expliquer ».



©DR

Proposer un cap et rester souple sur les options

Si la concertation à grande échelle est essentielle pour emmener la population avec soi, surtout lorsqu'on porte des projets aussi structurants que la création d'un Zénith, de la cité du design ou encore d'une deuxième ligne de tramway, elle peut aussi atteindre ses limites. « Pour être efficace, selon moi, on doit proposer un projet et discuter à partir du projet », indique également Michel Thiollière. « Si l'on demande à la population ce qu'elle voudrait sans cadre, on n'aboutit qu'à des propositions soit inintéressantes, soit non consensuelles, soit portées à des fins personnelles. Il faut donc, si l'on est sincère et non démagogue dans la démarche, proposer un cap quitte à rester souple sur les options ».

Pour l'ancien maire de Saint-Etienne, l'intérêt majeur de la fonction d'élu local est bien « d'aller en permanence du temps court au temps long et du très local au plus global ». « J'explique souvent qu'il est nécessaire (si l'on veut faire autre chose qu'inaugurer les chrysanthèmes !) d'avancer des projets tout en ne négligeant pas la vie quotidienne. D'où l'importance pour un maire d'être entouré d'élus et de services dont les délégations et les compétences sont variées. Par exemple : un élu en charge de l'enlèvement des ordures ménagères doit à la fois s'occuper des tournées régulières et trouver des solutions de traitement à long terme. La première fonction touche tous les jours nos concitoyens, la seconde est pourtant essentielle même s'ils n'y pensent pas. Même chose pour l'Urbanisme, les Finances.

Le verbatim

« L'articulation entre le passé de la ville et son avenir, c'est ce présent auquel les élus doivent prêter une attention vive. Le temps du projet est celui où l'action publique se nourrit des racines du territoire, son ADN, tout en portant une vision d'avenir dégagée des contingences quotidiennes ».

Le conseil

« Je conseillerais de bâtir un calendrier pour mener à bien une action municipale : d'abord s'entourer de compétences et d'expertises (élus et services compétents, voire conseils

extérieurs) pour constituer une base solide, l'aborder avec l'opposition et accepter d'en discuter. Sans doute ne faut-il pas précipiter la décision de rendre le projet public, donc par le biais des médias... Le plus difficile étant sans doute d'une part de ne pas attendre les « fuites à la presse » qui vont d'une manière ou d'une autre dénaturer le projet et donc rendre très difficile la concertation et le dialogue sur le projet (on ne va parler que des critiques) et on aura du mal à reprendre en main la méthode et d'autre part trouver le moment adéquat pour se tourner vers opposition et médias. Comme on navigue en permanence entre immédiateté et temps long, je reconnais que l'exercice n'est pas simple. »

Ce qu'il faut retenir

- S'entourer de ressources humaines de très bon niveau.
- Lutter contre la « force de l'habitude ».
- S'assurer du soutien de majorités tant au conseil municipal que métropolitain.
- Définir une stratégie à long terme et marquer des étapes en cours de route.
- Une fois la « vision » d'avenir comprise et validée, engager la concertation et le dialogue avec les habitants à partir du projet. Garder le cap fixé tout en restant souple sur les options.
- Faire constamment de la pédagogie et ne pas cesser d'expliquer.

Nathalie Appéré

Répondre aux besoins des habitants en relevant le défi des transitions

Rennes Métropole (Ille-et-Vilaine)

Entre Rennes et Saint-Jacques-de-la-Lande et sur un vaste périmètre de 115 ha, le quartier de la Courrouze illustre une reconversion urbaine ambitieuse. Labellisé Ecoquartier, ce projet multi-sectoriel lancé par Rennes Métropole en 2003, transforme une ancienne friche militaro-industriel en un quartier dynamique, mêlant habitats, commerces, services et équipements sportifs.

« La Courrouze, c'est un projet urbain au service d'un projet humain », résume Nathalie Appéré, maire de Rennes et présidente de Rennes métropole. « Un éco-quartier, qui se développe autour de l'arrivée du métro, et que nous avons toujours considéré comme un haut lieu d'expérimentation et de mise en pratique de notre ambition écologique ». Inscrit dans le cadre du Plan Local de l'Habitat de Rennes Métropole, les ambitions de la reconversion de la Courrouze étaient fortes : transformer une friche en un véritable quartier à vivre et inciter les habitants à s'y installer.

© Julien Mignot



Le slogan 'Vivre en ville, habiter dans un parc' a ainsi guidé chaque étape de la conception paysagère menée par l'équipe d'urbanisme composée du Studio Paola Vigano (grand prix d'urbanisme 2013), du paysagiste Charles Dard et du bureau d'étude ORA.

Valoriser les écosystèmes existants

« Un quartier au sein duquel les projets pédagogiques, culturels et solidaires ne cessent de se multiplier, en proximité immédiate de nombreux espaces verts », ajoute Nathalie Appéré. « À l'image de l'Antipode, du pôle éducatif Simone Veil, des Halles en commun ou encore des Cartoucheries, dont la rénovation a permis de révéler le patrimoine industriel et militaire et d'en faire un lieu convivial et citoyen. Voilà notre ambition : révéler tout le potentiel de ce quartier innovant, en préservant son identité atypique. En permettant à chacune, à chacun, de s'emparer, de s'approprier, et de détourner aussi parfois les plans urbanistiques, au bénéfice de la qualité de vie. »

Le projet de la Courrouze est construit autour d'espaces ouverts utilisant la gestion de l'eau comme un dispositif pour dessiner ces espaces. Le projet reconstruit une nature en transformant les sols pauvres en sols fertiles. Il s'adapte à l'existant en construisant les bâtiments sur les anciennes plateformes industrielles et en valorisant le patrimoine végétal et les écosystèmes existants qui ont reconquis les espaces les plus fertiles. Pensé il y a plus de 20 ans, il a anticipé les enjeux du zéro artificialisation nette, à savoir le renouvellement urbain, la densité, les espaces verts généraux, parfois même la renaturation.

L'opération se présente comme un laboratoire des politiques publiques. Il est identifié dès l'origine comme un lieu d'expérimentation des transitions environnementales et sociales qu'il s'agisse de la gestion de l'eau, les consommations énergétiques, la concertation, l'urbanisme culturel, la construction bas carbone, l'urbanisme transitoire, le réemploi des matériaux, ou le soutien à l'économie sociale et solidaire. Le projet essaye de trouver l'équilibre entre :

- une massification des solutions permettant de généraliser des solutions ambitieuses à coûts maîtrisés pour permettre de produire une ville accessible, inclusive et bas carbone,
- et le pas de côté qui permet de tester / innover sur des sujets précis comme le réemploi ou l'urbanisme transitoire...

Vigilance sur les questions mises au débat

Afin de garantir le maintien de ces exigences jusqu'à la livraison des bâtiments, un partenariat a été mis en place très tôt entre l'aménageur, Rennes Métropole et le CERQUAL pour contractualiser les objectifs de performance environnementale avec les constructeurs. Cette territorialisation de la certification NF Habitat HQE a permis de définir un socle commun pour l'ensemble des opérations. Ce cadre a su évoluer dans le temps pour prendre en compte les modifications réglementaires et les attendus (bas carbone, biosourcé, réemploi...).

La concertation fait également partie de l'ADN du projet. Qu'il s'agisse d'associer les entreprises sur leurs conditions de mobilité, les habitants sur leur pratique de l'espace public ou les entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire sur leur manière de travailler, le projet associe régulièrement les publics à la conception du projet. Une vigilance est portée sur les questions mises au débat et sur les méthodes de concertation pour permettre une réelle capacité d'action. L'urbanisme culturel a ainsi été largement invoqué pour permettre une mobilisation élargie des publics.

Cette vision et cette ambition perdurent depuis plus de 20 ans grâce à une maîtrise d'ouvrage stable confiée à l'aménageur Territoires Rennes qui travaille de manière rapprochée avec les services des 2 villes et de la métropole. Les urbanistes sont également les mêmes depuis le début. Travaillant sur le temps long, l'aménageur et les urbanistes sont impliqués aux problématiques de gestion des espaces. L'aménageur intègre dans ses équipes des compétences de médiation, de concertation

et de gestion urbaine de proximité. Un écosystème d'acteurs s'est donc mis en place au-delà de la chaîne classique de la construction. Par son implication dans la vie du quartier, l'aménageur est capable de mobiliser rapidement les acteurs du quartier (association, commerçants, riverains, entreprises...) autant que des experts techniques spécialisés ou des promoteurs sensibilisés aux enjeux du projet.

En 20 ans, avec plus de 3.000 logements livrés sur les 5.000 prévus à terme, la Courrouze est une opération qui s'est développée avec constance et détermination, dans une gouvernance réunissant les 2 communes et la Métropole pour partager le cap, prendre les décisions, s'adapter aux évolutions inéluctables et renouveler régulièrement la volonté commune sans laquelle il n'est pas possible d'avancer.

Le verbatim

« Demain, la Courrouze continuera de se métamorphoser. Nous y poursuivrons les investissements : de nouveaux logements et des projets de réhabilitation, des emplois créés, de la mixité dans les usages et dans les ménages, des concertations, des actions culturelles et artistiques variées, plusieurs projets issus du Budget participatif de la Ville à venir, des démarches de mobilité pour des déplacements apaisés... Tout en consolidant les ponts avec les quartiers adjacents de Cleunay et d'Arsenal Redon. »





Le conseil

“La Courrouze illustre la capacité des acteurs publics à porter des projets structurants d'aménagement dès lors qu'ils s'inscrivent dès le départ dans le temps long et qu'ils mettent en place les outils permettant de développer le projet en conciliant cohérence et agilité. L'investissement initial, en temps d'étude, en concertation, en réflexion prospective, en écoute du territoire, en analyse du passé pour mieux construire l'avenir, est déterminant. L'aménagement appelle à s'ancrer dans la réalité du territoire, à générer un écosystème dépassant la seule sphère publique pour assurer la résilience du projet et in fine sa réussite”.

Ce qu'il faut retenir

- Affirmer les ambitions du projet et les renouveler.
- Construire le projet à partir de l'eau, du vivant et de l'histoire du site.
- Trouver un équilibre entre la massification des solutions et des démarches expérimentales ou démonstratrices.
- Constituer un écosystème d'acteurs élargi permettant la mise en place de démarches construites dans la durée.
- Accepter le pas de côté et la prise de risques grâce à la confiance dans cet écosystème.



© Ville de Saint-Germain-en-Laye

Arnaud Péricard

De la dentelle urbaine pour une ville équilibrée et habitée

Saint-Germain-en-Laye (Yvelines)

- À Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), ville résidentielle au patrimoine riche et à la population attachée à son cadre de vie, chaque projet urbain relève de la dentelle. Depuis 2017, le maire Arnaud Péricard a engagé une stratégie de transformation basée sur la concertation, la maîtrise d'ouvrage publique et un souci constant d'équilibre : entre fonctions urbaines, entre ville et nature, entre innovation et héritage.

Comment continuer à développer et moderniser une ville plutôt résidentielle et très patrimoniale sans soulever la fronde des habitants ? Arnaud Péricard, le maire de Saint-Germain-en-Laye, a mis en œuvre une méthode qui a permis de réaliser deux opérations majeures lancées du temps de son prédécesseur : la réhabilitation de la friche ferroviaire Lisière Pereire et la reconversion du quartier de l'hôpital. Toutes deux traduisent une même exigence : moderniser sans brusquer, enrichir sans dénaturer, associer sans relâche les habitants.

Lisière Pereire : ouvrir un nouveau quartier à la forêt

Menée de 2012 à 2024, le projet d'écoquartier de la Lisière Pereire vise à transformer une friche ferroviaire de près de 5 hectares à l'entrée nord de la ville en quartier habité, bordé par la forêt et relié au centre par le tram-train. Dessiné par Jacques Ferrier, le projet comprend 391 logements (dont 56 sociaux et 100 étudiants), 10 200 m² de bureaux, un hôtel, un EHPAD, une crèche et des commerces, un tiers lieu qui s'est installé dans l'ancienne gare, de généreux espaces publics dont une grande promenade terrasse longue de 480 mètres en promontoire sur la forêt, une place accueillant un marché forain hebdomadaire avec son parking public en infrastructure, des cheminements piétons et cyclables permettant les continuités de mobilités douces entre forêt et ville. Sa conception environnementale s'appuie sur un chauffage urbain à forte composante ENR (chaufferie biomasse et forage à l'albien), la gestion durable des eaux et la réduction des déchets.

Ce projet a été nourri d'une concertation soutenue dès la phase concours : publications, expositions, réunions publiques et de quartier ont permis aux habitants de s'exprimer, et à la collectivité d'ajuster les contours au fil des échanges. Les nouveaux habitants s'approprient progressivement les lieux. Une association s'est créée et vise à proposer des actions pour la quatrième phase de labellisation de l'écoquartier sur les volets : espaces publics et animations (culture loisirs). Cette appropriation par les habitants de la vie du quartier est l'un des signes du dialogue en continu de la Ville dans chaque quartier existant ou renouvelé pour veiller à la meilleure alliance entre les dimensions urbaines et humaines de la ville.

Quartier de l'hôpital : faire émerger un écoquartier santé

La reconversion du quartier de l'hôpital (4 ha), amorcée dès 2015 dans le cadre de la réorganisation des activités médicales, poursuit cette même logique. Le projet, en continuité directe du centre-ville, vise à créer un écoquartier multifonctionnel avec une nouvelle offre de santé comprenant trois maisons médicales, un programme de logements variés, un complexe cinématographique de 9 salles, des commerces, des services et des espaces publics généreux avec une trame végétale importante, deux parkings publics souterrains au nord et au sud. La transformation d'un imposant château d'eau existant en coliving et restaurant panoramique sera l'un des marqueurs importants de ce projet d'importance pour la ville.

Lancé par un appel à manifestation d'intérêt, le processus de sélection des opérateurs a donné lieu à une présentation publique des projets finalistes devant 800 habitants, suivie d'une exposition et d'un questionnaire ayant recueilli plus de 300 réponses. Le projet du Clos Saint-Louis, conçu par l'agence Béchu et porté par Ogic-Marignan, a été choisi pour sa capacité à intégrer les attentes exprimées. « Nous avons créé une émergence positive autour de ce projet », souligne Arnaud Péricard. « Le projet retenu n'était pas le mieux disant financièrement, mais c'est celui qui avait été plébiscité par les habitants », admet l' élu. Toutefois la circulation demeure une préoccupation. Aussi, un groupe de travail a été constitué pour poursuivre la réflexion sur ce sujet et rechercher des solutions adaptées pour éviter les nuisances liées notamment au trafic de transit.

Dès la désignation du lauréat, une maison de projet a été

installée en cœur de ville. Conçue autour d'une maquette « immersive », elle a permis aux habitants comme aux visiteurs, aux riverains comme aux potentiels futurs acquéreurs, de s'approprier au mieux ce projet urbain à multiples facettes. La phase de construction en cours (qui doit se terminer en 2029) est rythmée par des informations régulières en conseil de quartier, dans le journal municipal, lors de visites de chantiers. Dans l'attente des livraisons (la première tranche sera livrée début 2026), la ville et le groupement d'opérateurs travaillent main dans la main à une série d'événements, d'expositions (sur les métiers du BTP ou les enjeux du développement durable par exemple) ou d'animations pour les plus jeunes (ateliers avec les écoles à la réflexion sur la création d'un écoquartier, ...), des communications régulières via des podcasts sur l'actualité du chantier, l'histoire et l'ambition du futur écoquartier (épisodes de 10 minutes qui donnent la parole aux acteurs du projet).

La ville comme aménageur

Dans ces deux projets, la ville a fait un choix rare pour une commune de moins de 50 000 habitants : assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage. En achetant le foncier et en agissant comme aménageur dans le cadre de budget annexe dédié, elle a gardé la main sur les enjeux urbains, sociaux, économiques et environnementaux. Malgré les crises (Covid, inflation, immobilier), cette stratégie de pilotage public a permis de préserver la cohérence et l'ambition des opérations. « Cela est plus risqué pour l'équilibre de l'opération, mais de cette manière la Ville reste maître du sujet du début à la fin de l'opération », argue Arnaud Péricard.



Si ces projets portent la marque d'une volonté politique forte, ils sont aussi le fruit d'un travail d'équipe. Maires adjoints à l'urbanisme, à l'espace public, au logement, à la solidarité, à la santé ou à la culture, services municipaux (direction générale, urbanisme, espace public, juridique, finances, commande publique, communication ...), tous ont contribué à construire des projets cohérents, ajustés, partagés. Cette dynamique s'appuie également sur une implication continue des habitants. Conseils de quartier, petits déjeuners citoyens, rencontres sur le marché, réunions publiques : autant de lieux de dialogue et d'ajustement permanent, permettant d'intégrer les retours du terrain à chaque étape de la réflexion urbaine.



Perspective du Château d'eau
prévu dans le projet Clos Saint-Louis. ©OGIC

Le verbatim

« Face aux défis de la transition urbaine, nous avons fait le choix d'un urbanisme maîtrisé, collectif et exigeant, qui conjugue ambition et équilibre, pour construire une ville durable, vivante et pleinement habitée par ses habitants. »

Le conseil

« Ne cherchons pas à imposer un projet, cherchons à le construire avec. Plus nous associerons tôt et sincèrement les habitants, plus nous conserverons la maîtrise politique du projet. Et n'ayons pas peur de garder la main comme aménageur : c'est exigeant, mais c'est une excellente façon de garantir l'intérêt général jusqu'au bout. »

Ce qu'il faut retenir

- Un urbanisme de dentellier : chaque projet est finement ajusté au contexte local, entre patrimoine et innovation.
- Une maîtrise publique assumée : la ville agit en tant qu'aménageur pour garantir la cohérence et l'intérêt général.
- Une concertation continue et sincère : le dialogue avec les habitants structure chaque étape et renforce l'adhésion.
- Des quartiers équilibrés et vivants : logements, commerces, services, mobilités et nature sont pensés ensemble.
- Une œuvre collective : élus, services et citoyens construisent ensemble une ville durable et habitée.

3



Focus métiers



Promoteur

Perspectives et horizons

- Dans la chaîne de la fabrique urbaine, le promoteur joue l'un des rôles les plus visibles et à ce titre, identifiables et le cas échéant attaquables, de la transformation d'un territoire. C'est sous son pilotage que le programme immobilier s'édifie, après que le terrain a été aménagé et avant que les habitants n'y emménagent. Sous l'effet de son action, une friche devient un prolongement de la ville existante, un immeuble se transforme, change d'usage, change d'enseigne.

Peut-être précisément parce qu'elle est relativement courte mais décisive à l'échelle de la vie du projet, l'étape de la promotion immobilière cristallise la nécessité de réconcilier des horizons de temps divers : à moyen terme, le projet immobilier formule la promesse d'une ville qui aura su se transformer, se renouveler harmonieusement, composer avec la diversité des usages et jouer de leur évolutivité, atténuer les effets du changement climatique et traiter de la rareté des ressources.

Mais demain et pour les mois à venir, il véhicule les craintes de nuisances de chantier, d'une circulation et d'accès susceptibles d'être perturbés ; après-demain, il induira de nouvelles potentialités certes mais aussi l'arrivée de nouveaux habitants et avec eux, l'expression de besoins supplémentaires en crèches, écoles, hôpitaux autres équipements publics... Derrière la ville du quart d'heure, ce sont des projets bâtis pour un bon quart de siècle, au rythme de l'aménagement de la ville et de la vision politique qui la sous-tend. Le promoteur se doit donc de répondre, tant par la qualité du projet que la continuité du dialogue avec les parties prenantes, à des questions relevant d'horizons de temps hétérogènes.

Quelques retours d'expérience à retenir :

- Plus le cadre et les objectifs poursuivis sont clairs et connus de tous, meilleure sera l'acceptabilité du projet : c'est à l'aune de la lisibilité, de la cohérence et de l'ambition des documents d'urbanisme (OAP, PLU, PLUi, chartes...) que le promoteur peut démontrer, factuellement, en quoi le projet participe de leur bonne exécution.
- Le patrimoine social et historique reste le socle de tout projet : mémoire des lieux, des habitants... la notion de ville palimpseste n'a rien d'abstrait. Elle permet de considérer avec humilité et respect les transformations que l'on apporte et celles qui doivent pouvoir continuer d'advenir.
- La contribution positive du projet à son environnement, au-delà des strictes aménités qu'il a vocation à développer et qui ne bénéficieront potentiellement pas aux habitants « historiques » est un levier majeur d'adhésion. Cela signifie qu'au-delà de la qualité d'usages des espaces développés et des performances environnementales (énergie, matière, carbone...) intrinsèques au bâtiment, le projet doit, à l'échelle du quartier, contribuer à renforcer la résilience face aux risques climatiques, participer à la transition énergétique du territoire, dans le souci de la sobriété carbone (ex. réseau de chaleur mutualisé et raccordement de logements anciens ; solutions de mobilité décarbonées partagées), créer des lieux de vie accessibles au plus grand nombre au regard de la sociologie du territoire et des espaces de préservation de la nature.
- La contribution du projet, ou son externalité positive suivant le vocable désormais instauré par le PLU bioclimatique de la Ville de Paris, est aussi esthétique et sensorielle.

Les travaux de recherche de Cynthia Fleury, formalisés notamment par la Charte du Verstohlen (1), nous rappellent l'exigence de beauté, d'horizon et de calme auquel les projets immobiliers doivent répondre.

Le modèle économique d'un projet immobilier

Si le projet immobilier a une évidente empreinte urbaine, sociale et environnementale, il a également un profil économique qui mérite d'être appréhendé dans sa globalité. Le poids et les contraintes économiques des projets urbains requièrent certainement un approfondissement de la connaissance réciproque des sous-jacents fiscaux et financiers entre les différents acteurs de la fabrique urbaine et notamment des collectivités, aménageurs, promoteurs, investisseurs, sans omettre la maîtrise d'œuvre. Les bilans de promotion immobilière ne présentent pas de complexité particulière pour les élus et les aménageurs rompus à l'exercice de leur analyse. Mais ils ne suffisent pas à définir de manière transparente et partenariale les marges de manœuvre d'optimisation d'un projet. La fiscalité et l'exercice budgétaire des collectivités restent méconnus de nombre d'opérateurs privés qui peinent par conséquent à appréhender les charges et recettes induites par la programmation de leur projet sur les différentes strates administratives territoriales :

- Comment veiller à la production d'une offre de logements abordables : entre ajustement des typologies de logements, encadrement des prix de vente, nouvelles formes d'accession à la propriété ?
- Quel montage financier et juridique retenir en termes d'arbitrage foncier : cession et alors, quelle souplesse trouver dans un échancier de paiement de charge foncière au regard des équilibres budgétaires à respecter par l'aménageur ? ou bail emphytéotique et auquel cas, paiement échelonné d'une redevance ou capitalisé à l'acquisition ?

- Quelle est l'incidence fiscale d'une reprogrammation de logements familiaux en résidences gérées, de bureaux en hôtel ? ... Analyser le modèle économique des projets immobiliers invite aussi à questionner les modalités de calcul de rémunération de la maîtrise d'œuvre au prorata du coût de travaux au m². Si l'on peut bien admettre une forme de rationalité notamment liée au coût des assurances dans cette logique héritée de la commande publique, son application généralisée introduit, dès la conception du projet, une divergence d'intérêts entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Une rémunération plus cohérente avec des objectifs de sobriété mis au service de la qualité vécue des projets, de juste densité et de respect du patrimoine, dont l'atteinte est complexe et nécessite expertise et mobilisation de la maîtrise d'œuvre, pourrait être plus largement promue. Autant de paramètres à clarifier et à optimiser dans un cadre de confiance et de compétences pour retrouver une capacité à produire des projets de qualité, durablement soutenables. En termes de méthode, écoute et partenariat sont les lignes directrices : le promoteur n'est ni légitime ni compétent pour conduire seul cette démarche auprès des riverains. L'approche doit être à 360°, sans angle mort, avec les élus locaux, les aménageurs, les architectes, les paysagistes, et les habitants mais également les associations et les collectifs du territoire. La concertation est avant tout un art de la traduction pour rendre intelligible un projet, donner à comprendre son insertion urbaine, évaluer son empreinte environnementale, éprouver sa modularité, au travers d'une parole vraie et ouverte.

Séverine Chapus,
directrice générale de Linkcity Ile-de-France

(1) Antoine Fenoglio et Cynthia Fleury posent dans un court texte publié en mai 2022 dans la collection Tracts Gallimard : « Ce qui ne peut être volé. Charte du Verstohlen », ce qui ne peut nous être volé, du silence à l'horizon, de la santé au temps long, de même que les méthodes et approches qui permettraient d'éviter que ce vol ait lieu. Ils y déclinent dix points cardinaux pour préserver ce qui fait le sel de la « vie bonne » et d'inspirer tous ceux qui ont besoin de réarmer leur désir, de s'appuyer sur quelques compagnons déjà constitués, de partager des méthodes de conception et de déploiement.

Notaire

La contractualisation, un levier à développer pour créer une dynamique de projet

- Dans un contexte où l'aménagement du territoire devient un exercice de plus en plus complexe, exigeant et exposé, les maires ont plus que jamais besoin d'outils pour ne pas subir les projets, mais les piloter. Face à la multiplicité des acteurs et à l'empilement des contraintes, la multiplication des contentieux, la contractualisation entre collectivités, aménageurs, promoteurs, propriétaires fonciers et État s'impose comme une méthode souple et sécurisante.

Cette méthode permet d'aligner les volontés, de répartir les responsabilités, de garantir les équilibres financiers et donc la qualité du projet dans le temps. En clair : de faire en sorte que le projet tienne la route dans la durée. Le législateur ne s'y est pas trompé. Depuis une quinzaine d'années, plusieurs dispositifs contractuels ont été créés pour accompagner les élus dans cette voie. Trois outils méritent une attention particulière : le Projet Urbain Partenarial (PUP), le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) et les protocoles fonciers ou cadres.

Le PUP : un contrat de financement pour équiper le projet

Instauré par la loi du 25 mars 2009, le Projet Urbain Partenarial permet à une commune ou un EPCI de conclure une convention avec des opérateurs privés pour financer les équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement (voirie, réseaux, écoles, etc.).

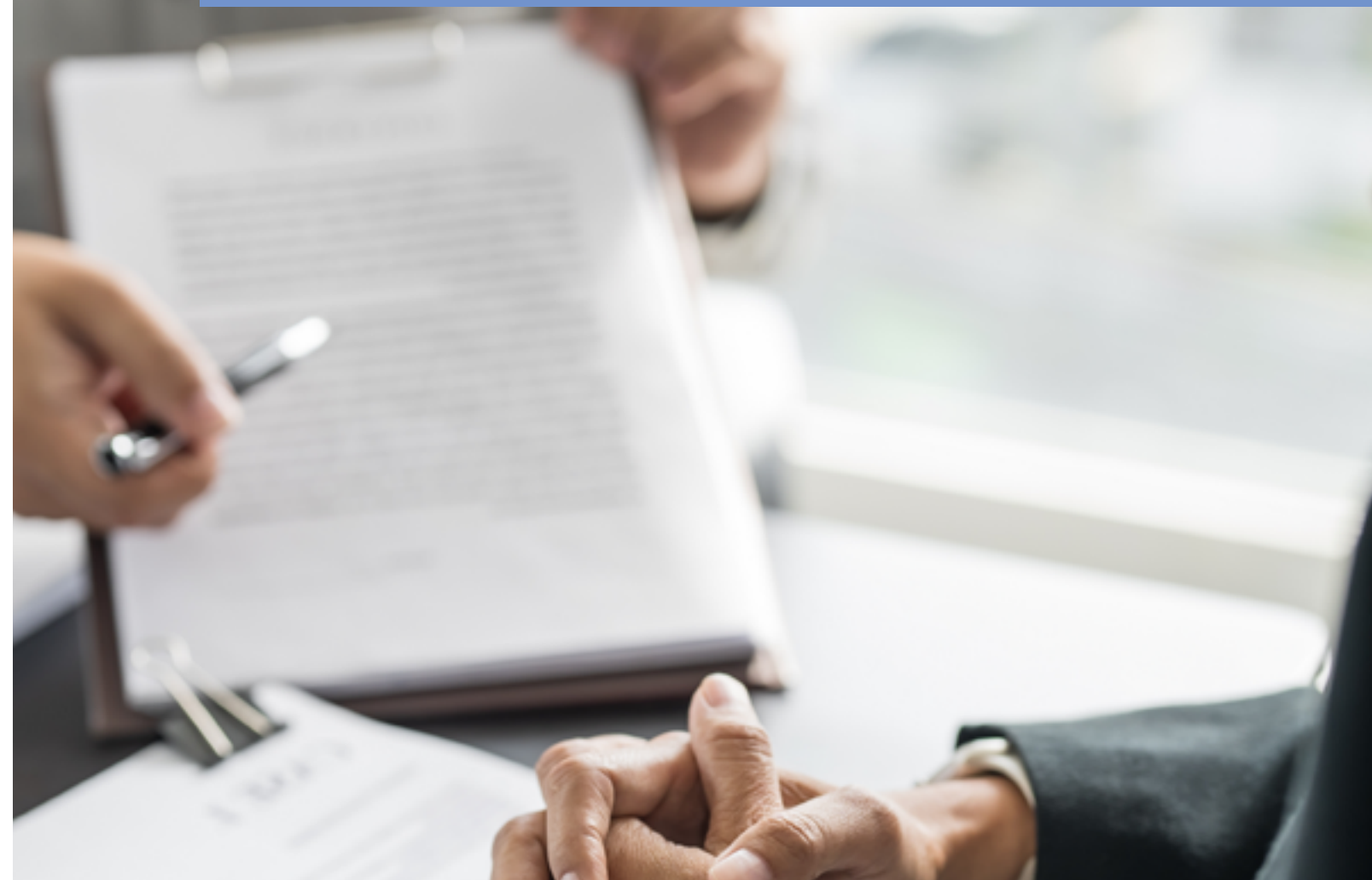
L'objectif du PUP est double :

- alléger la charge financière de la collectivité, en faisant contribuer les opérateurs aux coûts d'équipement ;
- donner de la visibilité aux aménageurs et promoteurs, en clarifiant le montant et le calendrier des participations.

À la différence d'une taxe, le PUP repose sur une logique d'accord contractuel, fondée sur la négociation. Il permet d'ajuster les engagements aux caractéristiques réelles du projet, dans un cadre sécurisé. Il est particulièrement utile dans les secteurs urbains en mutation, en dehors des ZAC, où la collectivité veut accompagner la transformation sans en porter seule la charge.

Le PPA : une gouvernance élargie pour les grands projets

Créé par la loi ELAN de 2018, le Projet Partenarial d'Aménagement est un outil de coordination stratégique entre l'État, les collectivités et les établissements publics. Il vise à faire émerger des projets complexes à fort enjeu (renouvellement urbain, friches, mobilités, polarités métropolitaines...).



Le PPA repose sur une convention cadre définissant les périmètres, les ambitions, les outils mobilisés (ZAC, ORT, grandes opérations d'urbanisme, etc.) et les moyens mis en commun. Il permet aux élus de renforcer leur pouvoir de pilotage, tout en bénéficiant d'un accompagnement technique et financier de l'État.

Les protocoles fonciers : fixer les règles du jeu en amont

Avant même les procédures ou les permis, les projets se jouent souvent au moment des arbitrages fonciers. D'où l'émergence de protocoles d'accords entre collectivités, propriétaires et opérateurs, souvent appelés protocoles fonciers ou protocoles cadres. Ces conventions, informelles ou formalisées, permettent de définir les conditions dans lesquelles un site va évoluer : objectif de densification, part de logements sociaux, calendrier prévisionnel, contreparties attendues (cession de terrain, réalisation d'équipements...).

Ces accords présentent plusieurs intérêts :

- éviter les blocages ou les contentieux en posant clairement les attentes de chacun ;

- préserver la maîtrise publique de la qualité du projet, même en l'absence de maîtrise foncière directe ;
- favoriser la confiance et la lisibilité pour les opérateurs, qui s'engagent plus volontiers dans un cadre clair.

Contractualiser, c'est anticiper et agir

Ces outils ne sont pas des formalités juridiques. Ce sont des leviers pour reprendre la main sur le projet, en associant toutes les parties prenantes autour d'engagements clairs, réalistes et réversibles. Dans un monde où l'urbanisme ne peut plus se faire ni en solo, ni en silo, contractualiser, c'est aussi accepter que la coconstruction n'est pas une perte de pouvoir, mais une manière plus robuste d'en exercer. Pour les maires, cela signifie partir armés, dès l'amont, avec une vision stratégique, une méthode partagée et des moyens adaptés. Cela signifie aussi faire de la négociation un outil d'intérêt général. C'est dans cette capacité à faire « avec » plutôt que « contre » que réside aujourd'hui la réussite des projets urbains.

Michèle Raunet,
notaire associé de l'étude Cheuvreux.

Aménageur public

Médiateur du projet urbain

- Dans la chaîne de production d'une ville, le rôle joué par l'aménageur public est décisif, mais souvent méconnu. C'est à lui que revient la responsabilité de rendre possible l'acte de construire dans le cadre de projets portés par les communes ou les territoires. Là où le promoteur bâtit sur une parcelle, l'aménageur orchestre une vision d'ensemble, à l'échelle d'un quartier, d'une ville, d'un territoire.

L'aménageur public est un outil de transformation urbaine au service des collectivités. Qu'il s'agisse d'une SPL (société publique locale), d'une SEM (société d'économie mixte), d'un EPA (établissement public d'aménagement), son action est territorialisée, conçue pour répondre à la spécificité des projets locaux et des attentes politiques portées par les élus.

Parce qu'il intervient en amont de la chaîne de valeur, l'aménageur assume une responsabilité singulière. Il engage les premières études, les premières négociations, les premières concertations.

Il prend en charge la complexité foncière, réglementaire, environnementale et économique de l'opération. Il compose les bilans d'aménagement, négocie les charges foncières, anticipe les équilibres. Il est l'architecte invisible de la faisabilité des projets, garant de leur articulation avec les politiques publiques : logement, mobilités, équipements, développement économique, etc.

Sur le plan économique, l'aménageur est donc un équilibriste. Il supporte des charges lourdes (études, acquisitions foncières, infrastructures, équipements) et génère, par son action, les recettes nécessaires à l'équilibre général de l'opération, le plus souvent par la cession des droits aux

opérateurs et investisseurs privés. Même si les contraintes sont nombreuses, l'aménageur se doit d'assumer son rôle économique en cherchant les marges de manœuvre, en innovant, en négociant.

Mais son rôle ne se limite pas à des fonctions économiques ou techniques. L'aménageur public est un outil de confiance, d'exigence et de proximité pour les élus. Il traduit une volonté politique en stratégie opérationnelle. Il accompagne les arbitrages de long terme, alerte sur les risques, propose des alternatives, formalise des montages adaptés. Il est aussi un traducteur entre différents mondes : celui des collectivités, des habitants, des concepteurs, des investisseurs. Sa parole est libre, mais toujours loyale ; son rôle est d'aider à décider, sans chercher à se substituer.

Dialogue approfondi avec l'ensemble des parties prenantes

L'ancrage territorial de l'aménageur en fait un acteur de proximité, doté d'une connaissance fine des contextes. À ce titre, il joue un rôle majeur dans l'acceptabilité des projets. Sa présence continue tout au long du cycle de vie d'une opération lui permet d'assurer une cohérence temporelle entre le projet initial, ses évolutions, sa réalisation concrète. En cela, l'aménageur est un garant de la continuité de l'action publique face aux mutations de l'environnement ou aux aléas conjoncturels.

De mon expérience de près de 20 ans dans le domaine de l'aménagement, je tire les enseignements suivants :

- Plus le projet d'aménagement est lisible, clairement assumé, aligné sur les ambitions publiques et adossé à une programmation réaliste, plus il a de chances d'être partagé et soutenu. L'aménageur a les moyens d'assurer cette cohérence, notamment à travers les documents-cadres (traité de concession, cahiers des charges, charte de qualité).



- L'histoire d'un lieu, son identité sociale et urbaine, constituent des ressources qu'il ne faut ni ignorer ni figer. Le rôle de l'aménageur est de composer avec cette mémoire pour inscrire le projet dans une dynamique de transformation respectueuse du territoire.
- L'impact du projet d'aménagement dépasse le périmètre de l'opération. Il peut induire des effets leviers positifs sur la transition écologique, la structuration de l'offre d'équipements, le soutien à l'économie locale. L'aménageur est ainsi en mesure de coordonner les interventions (mobilité, logement, espaces publics) pour renforcer la cohérence systémique des projets.
- La qualité d'un projet urbain se mesure aussi dans sa capacité à offrir des perspectives esthétiques, sensibles, adaptées aux usages réels. L'aménageur, en concertation avec les concepteurs et les collectivités, peut garantir un haut niveau d'exigence sur l'espace public, la présence du végétal, la qualité architecturale.

L'intervention de l'aménageur suppose un dialogue approfondi avec l'ensemble des parties prenantes : élus, promoteurs, bailleurs, investisseurs, usagers. L'aménageur n'est pas un acteur isolé, mais un médiateur du projet urbain, capable d'assurer un cadre de négociation équilibré. Il connaît les logiques de chacun, parle plusieurs langages, et peut ainsi construire un compromis ambitieux mais réalisable.

En définitive, l'aménageur public est à la fois un opérateur économique et un opérateur d'intérêt général, un outil politique autant que technique, un acteur central de la fabrique urbaine. Sa présence dans un projet garantit une maîtrise publique de la transformation urbaine. Elle permet d'articuler les visions de long terme avec les impératifs du court terme. Elle offre aux élus un appui stratégique, compétent et engagé pour traduire leur projet de ville en réalités concrètes.

François Bourvic,
Directeur Général de la SPL Marne-au-Bois.

Architecte et urbaniste

Intégrateur des contraintes et des ambitions du projet

- Dans le cadre d'une opération urbaine, l'architecte s'inscrit comme le lien entre les parties prenantes.

À la manœuvre dès la phase de diagnostic pour comprendre et mettre en perspective les enjeux et atouts du territoire de projet, il proposera, sous l'impulsion de la collectivité les grands axes du projet, dans la totalité de ses dimensions : sensible, prospective, technique, esthétique et économique... Véritable ensemblier des expertises diverses (ingénieurs, hydrologue, paysagiste, géomètre, géotechnicien, économiste de la construction...), il est surtout l'intégrateur de l'ensemble des contraintes et ambitions de l'opération. Par cette position centrale, il soit s'imposer comme facilitateur du débat public, projeteur des imaginaires du projet et interprète des contraintes propres à chaque partie prenante pour préserver un chemin de faisabilité au projet urbain. Tiers de confiance, sachant technique et force de proposition, son intervention peut s'étendre selon la mission qui lui est confiée depuis des dispositifs architecturaux et urbains ponctuels jusqu'à une planification stratégique et urbaine à grande échelle et sur le temps long.

Au cœur des injonctions contradictoires de budget, de qualité, de délai, de densité, d'écologie... l'architecte se positionne comme porteur du meilleur équilibre possible et garant de la qualité finale du projet dont il aura la responsabilité formelle et contractuelle en qualité de maître d'œuvre. Il propose une vision subjective et personnelle à même d'embarquer les citoyens dans une trajectoire urbaine désirable et soutenable, aux côtés de la collectivité et des élus dans une logique d'intérêt général.

Brice Piechaczyk,
Architecte Associé enia architectes.

Opérateur global de l'habitat

“ Concevoir et bâtir des quartiers équilibrés, inclusifs, sobres et durables ”

- Opérateur global de l'habitat d'intérêt public, CDC Habitat est présent sur toute la chaîne du logement locatif : logement social, intermédiaire et libre, mais aussi résidences étudiantes/jeunes actifs/seniors/intergénérationnelles. Sa palette d'expertises lui permet également d'intervenir sur des projets complexes de transformation urbaine comme le village des athlètes pour les jeux olympiques et paralympiques, futur quartier de ville, ou la restructuration de zones commerciales en entrée de ville.

Les années à venir exigeront une forte capacité d'agilité et d'adaptation pour répondre aux besoins en logements. Les enjeux environnementaux, les évolutions sociétales et démographiques, demandent à être abordés dans leur globalité avec ambition, mais aussi pragmatisme. L'enjeu est bien de rendre compatible croissance et durabilité. Nous ne pouvons plus penser « logement » stricto sensu mais bien « habitat », considérer les usages bien au-delà des mètres carrés que nous construisons. La crise du logement multiforme et les impératifs climatiques, nous imposent d'être innovants dans les solutions d'habitat. Cela concerne les modes de production des logements intégrant davantage de recyclage foncier (reconversion de friches et de bâtiments) pour limiter l'artificialisation des sols et favoriser la renaturation, mais aussi l'optimisation des ressources par exemple par le réemploi de matériaux ou le recyclage des eaux de pluie et des eaux grises. Cela concerne aussi les modes d'habiter, par la prise en compte des nouveaux usages, par exemple l'habitat partagé pour les seniors. Le

changement rapide des besoins et usages fait fortement évoluer les modèles. Aujourd'hui, nous devons anticiper des cycles plus courts en termes d'usage de nos bâtiments et prévoir la réversibilité pour donner plusieurs vies à un bâtiment dans le temps, à des coûts maîtrisés.

Comprendre les enjeux et problématiques du territoire

Accompagner une collectivité dans un projet d'habitat ou plus largement dans un projet urbain, quel qu'il soit, c'est d'abord comprendre les enjeux, les besoins et les spécificités du territoire, en termes démographiques, sociologiques, environnementaux et en termes de développement économique. C'est comprendre le besoin de la collectivité en termes de solutions logements : pour quels habitants, aujourd'hui, demain ? Du logement locatif social, intermédiaire, de l'accession à la propriété ? C'est anticiper avec la collectivité les impacts de constructions nouvelles en termes d'équipements, de commerces, de transports. C'est partager une approche globale de l'habitat dans un quartier, son insertion urbaine, sa qualité architecturale, l'accès aux services. C'est proposer une cohérence globale avec la vision de la collectivité sur l'approche environnementale, sur l'énergie, l'eau, la renaturation, la biodiversité, les mobilités, au bénéfice de ses habitants. C'est permettre l'acceptabilité du projet par les habitants. Entre concertation et maîtrise d'usage, il s'agit d'associer les habitants au projet. Ce dialogue entre les élus, les porteurs du projet et les habitants est indispensable à la réussite de tout nouveau projet urbain. Concevoir et bâtir des quartiers équilibrés, inclusifs, sobres et durables, c'est ainsi permettre de renforcer la cohésion sociale.

Anne-Sophie Grave,
Présidente du directoire de CDC Habitat.



Saint-Mandrier-sur-Mer : Résidences Le Parc de la presqu'île et La presqu'île – Saint-Mandrier-sur-Mer (83), 125 logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe par CDC Habitat et 79 logements intermédiaires acquis en VEFA

©CDC Habitat



Résidence Le Bois Habité à Ballan Miré (37), réalisée en maîtrise d'ouvrage directe par CDC Habitat – 45 logements sociaux, 1 colocation senior et une forêt comestible ©Antoine Le Roux

4



Fiches outils



Fiche 1

Fiches outils réalisées par le Lab Cheuvreux

Les outils
pour fédérer
autour des projets

Fédérer autour des projets passe nécessairement par l'association de la population dès la conception du projet. Par ailleurs, force est de constater que de plus en plus, la réussite d'un projet tient à ce qu'il apporte concrètement au voisinage et au quartier. L'imposition d'externalités positives dans les projets se développe soit dans le cadre du plan local d'urbanisme (PLU) soit via l'outil contractuel.

A - Fédérer en associant la population

Réussir un projet immobilier à l'échelle communale implique nécessairement d'obtenir l'adhésion du public. Un public informé et associé dès les premières étapes d'un projet contribue à sécuriser juridiquement et politiquement les projets et à réaliser des projets respectueux de l'environnement et surtout, cohérents avec l'environnement dans lequel ils s'implantent et utiles à la collectivité.

La participation du public, notamment celle qui intervient en amont des projets, constitue une étape incontournable et souvent décisive dans la conduite des projets. Elle est encadrée par le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme et trouve son fondement constitutionnel dans la Charte de l'environnement. Son article 7 garantit le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Ce droit peut s'exercer par différents outils, ceux-ci étant adaptés à la nature et à l'ampleur des projets et ne sont pas toujours obligatoires :

- **la concertation préalable** : souvent utilisée, permet de recueillir les attentes et les préoccupations du public tout au long de la construction et de l'évolution du projet ;
- **le débat public** : obligatoire pour les projets d'envergure nationale ou ayant un fort impact sur l'environnement ;
- **l'enquête publique ou la participation du public par voie électronique** : intervient en phase finale avant la délivrance des autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet.

La participation du public n'est pas une contrainte – c'est une opportunité de faire des projets immobiliers respectueux de l'environnement et acceptés du public.

Elle permet d'améliorer la qualité des projets en intégrant les points de vue des citoyens : les projets sont davantage acceptés et compris et ainsi mieux adaptés aux réalités locales. La participation du public permet également d'instaurer un climat de confiance entre les porteurs de projets, les autorités et les habitants. *In fine*, elle permet de réduire les risques contentieux pouvant bloquer ou retarder vos projets, en particulier lorsqu'une bonne concertation en amont a été réalisée.

De plus, dans le contexte actuel marqué par la crise du logement et l'urgence écologique, les projets immobiliers doivent répondre à des exigences croissantes – la participation du public devient alors **un levier pour adapter les projets et fédérer autour de ceux-ci en cohérence avec les besoins locaux.**

La concertation préalable, qu'elle soit volontaire ou obligatoire, peut prendre diverses formes, au choix et sans prétendre à l'exhaustivité :

- **des réunions publiques** : pour présenter le projet, recueillir les premières réactions, en présentiel ou en visioconférence, avec des temps de questions-réponses ;
- **des ateliers participatifs** : prenant la forme de groupes de travail animés par des facilitateurs, ce qui permet une implication active des participants ;
- **des registres d'observations** : ce qui permet à chacun de formuler une contribution écrite ;

► **des balades urbaines** pour faire découvrir le site et recueillir les ressentis *in situ*, cela peut prendre la forme de visites commentées ;

► **des dispositifs créatifs et inclusifs** : il peut s'agir de fresques participatives, jeux de rôle urbains, maquettes collaboratives ce qui permet de toucher du public éloigné de la concertation classique (les jeunes, les familles etc.) ;

► **des sondages et questionnaires** : afin de recueillir des données quantitatives sur les attentes et les priorités.

Les procédures obligatoires :
au titre du Code de l'urbanisme et du Code de l'environnement

Derrière la notion de « public » sont visés par ces procédures : **les habitants, les associations locales ainsi que toute autre personne concernée.** Il existe des outils de participation dites « en amont » et d'autres dites « en aval ». Elles n'interviennent pas au même moment et ne poursuivent ainsi pas le même objectif. La concertation qu'elle soit **obligatoire ou volontaire** intervient à un **stade suffisamment précoce dans le processus de décision, avant que le projet ne soit arrêté, fixé dans sa nature et avant que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération.**

La concertation au titre du Code de
l'urbanisme : quand et comment ?

Au titre du Code de l'urbanisme, il existe une procédure obligatoire¹ et une dite « facultative »².

► **S'agissant de la concertation préalable obligatoire**, elle concerne une liste limitative de projets tels que la création d'une ZAC, les projets ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou encore les projets de renouvellement urbain. En cas de non-respect de cette procédure obligatoire, vous vous exposez à une incomplétude du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme avec les risques que cela emporte : allongement du délai d'instruction, risque de refus et bien sûr risque d'annulation contentieuse.

► **S'agissant de la concertation préalable dite « facultative »**, elle concerne les projets de permis de construire et de permis d'aménager qui ne sont pas soumis de manière obligatoire à concertation préalable et qui sont situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme. Cette procédure est mise en œuvre soit à l'initiative du maître d'ouvrage avec l'accord de l'autorité compétente, soit à l'initiative de l'autorité compétente, dans cette dernière hypothèse elle est donc imposée au maître d'ouvrage - elle n'est donc pas vraiment facultative.

Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre des concertations, un bilan de celle-ci est arrêté par l'autorité compétente et transmis au maître d'ouvrage. Ce dernier est joint à la demande de permis de construire accompagné d'explications sur la prise en compte des observations et propositions qui en sont ressortis.

¹ L. 103-2 et R. 103-1 du Code de l'urbanisme

² L. 300-2 du Code de l'urbanisme

Fiche 1

La concertation au titre du Code de l'environnement : quand et comment ?

S'agissant des procédures de participation du public en amont au titre du Code de l'environnement, il existe notamment le débat public – que l'on rencontre assez peu – et la concertation préalable. L'objectif étant là aussi d'associer le public à l'élaboration d'un projet à un stade où toutes les options sont encore ouvertes. Il s'agit des procédures de participation préalables au dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme jusqu'à la phase de procédure de participation dite « aval »³.

Il existe donc au titre du Code de l'environnement :

► **Le débat public et la concertation préalable relevant de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)**⁴, que nous n'allons pas traiter dans cette fiche : ces procédures visent des projets d'envergure nécessitant des montants financiers importants : par exemple, la création de lignes ferroviaires pour un coût supérieur à 455 millions d'euros. Pour savoir si un projet relève de ces procédures, il convient de consulter le tableau annexé à l'article R. 121-2 du Code de l'environnement.

► **La concertation préalable**⁵ : celle-ci est la plus courante. Elle concerne les projets pour lesquels la CNDP a demandé une concertation préalable et également les projets soumis à évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement. Plusieurs personnes peuvent engager cette procédure : le maître d'ouvrage, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou le préfet à la suite du droit d'initiative sous réserve d'en respecter les conditions⁶.

Bien évidemment sont exclus du champ de cette procédure les projets qui ont fait l'objet d'une concertation préalable au titre du Code de l'urbanisme, c'est soit l'une, soit l'autre, soit aucune des deux selon le projet.

Dans cette concertation, un bilan est également arrêté et rendu public. Doivent être indiquées les mesures que le maître d'ouvrage juge nécessaire de mettre en œuvre afin de répondre aux enseignements tirés de la concertation.

► La possibilité d'organiser des concertations volontaires

Il est important de préciser que, même si un projet **n'est pas** soumis obligatoirement à concertation préalable, il est fortement conseillé d'organiser **une telle concertation en amont de manière volontaire**.

Dans l'hypothèse où un projet ne relève pas des procédures précitées, il est tout à fait possible – et conseillé – d'organiser une concertation préalable en amont du projet dans le but d'associer le public à la réflexion dès les premières étapes constitutives du projet.

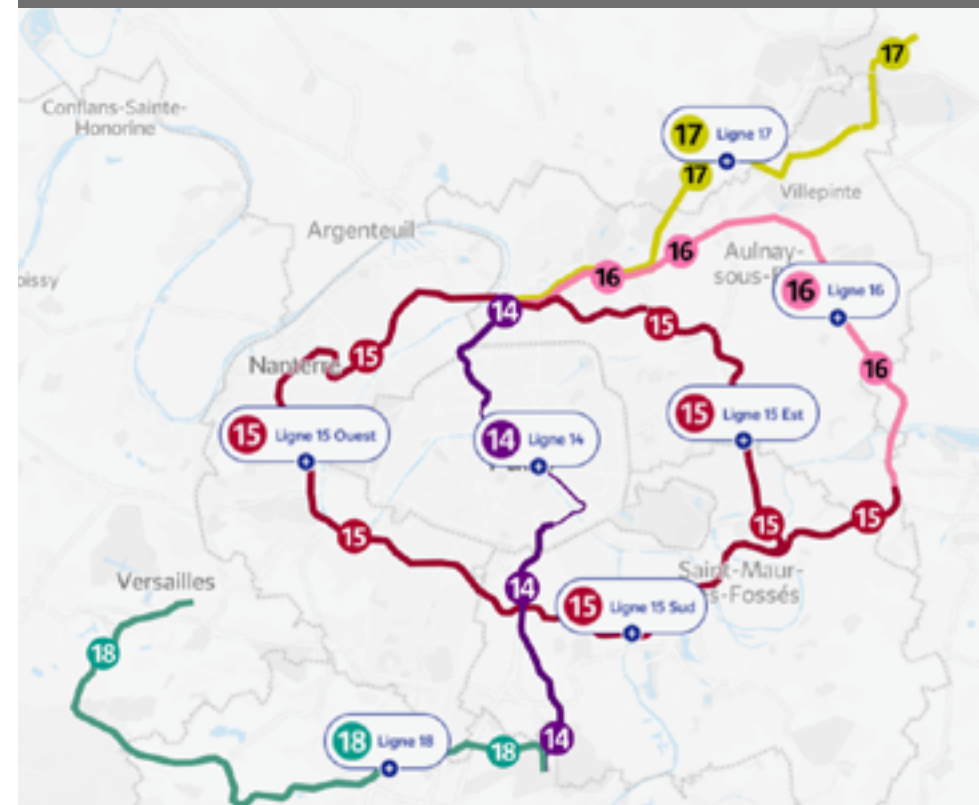
La concertation volontaire peut prendre diverses formes, comme pour la concertation préalable.

³ L. 121-1 A du Code de l'environnement

⁴ L. 121-1 à L. 121-6 du Code de l'environnement

⁵ L. 121-15-1 à L. 121-21 du Code de l'environnement

⁶ L. 121-15-1 à L. 121-21 du Code de l'environnement



©Vectuel ©Mapbox ©OpenStreetMap ©Société des grands projets

► **ZAC Vallon Régny à Marseille**, projet de création d'un quartier mixte avec logements, commerces, équipements publics et espaces naturels. Une concertation au titre du Code de l'environnement a été lancée récemment, les modalités étaient diverses dont⁷ :

- une **balade urbaine** sur le site de la ZAC dans le 9ème arrondissement le 21 juin 2025 afin d'informer sur le projet, d'amener les participants à se projeter dans le futur quartier et de favoriser une compréhension in-situ du projets ;
- une **réunion publique** le 23 juin ;
- une mise à disposition du dossier de concertation pendant toute la durée de la concertation soit du 10 juin au 13 juillet 2025 inclus.

► **Grand Paris Express**, projet de réseau de transport public constitué de quatre lignes automatiques qui ceinturent la capitale. En 2022, il a été distingué par le *Veronica Rudge Green Prize in Urban Design* par l'Université de Harvard. Ce prix récompense les projets urbains exemplaires favorisant la transformation sociale et urbaine, soutenant le développement durable et améliorant la qualité de vie en milieu urbain. Le jury a notamment souligné le modèle de maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris (désormais dénommée La Société des Grands Projets) qui a fait de la concertation un pilier essentiel de la conduite du projet en associant citoyens, élus, architectes et ingénieurs⁸.

⁷ concertation-20250526_152328.pdf

⁸ Société du Grand Paris, Communiqué de presse, Saint-Denis, le 13 décembre 2022

⁹ <https://www.societedesgrandsprojets.fr/notre-conception-dialogue-concertation>

La concertation s'est articulée autour de⁹ :

- la mise en place d'une concertation continue avec les habitants, les collectivités locales, les associations et les emprises tout au long du projet ;
- la mise en place d'équipes dédiées à la relation territoriale chargées d'assurer un dialogue permanent avec les acteurs locaux ;
- l'organisation de réunions publiques, expositions itinérantes et consultations numériques pour informer et recueillir les avis ;
- l'intégration des retours citoyens dans la conception des gares, des aménagements urbains.

Ce qu'il faut retenir

- Associer le public en amont : c'est sécuriser juridiquement et politiquement les projets ;
- Concertation obligatoire ou volontaire : les bénéfices sont les mêmes : meilleure qualité, meilleure acceptabilité, diminution du risque contentieux ;
- Vous avez le choix des outils : réunions, plateformes numériques, balades urbaines, adaptez-les à votre territoire ;
- Faites de la concertation un levier stratégique pas une contrainte !

Fiche 1

B - L'intégration d'externalités positives : faire des projets qui apportent au voisinage ou au quartier

Au-delà de l'acceptabilité sociale, il est également possible de fédérer autour des projets immobiliers en leur donnant **une dimension contributive**. Ce sont justement les procédures de concertation préalable à un stade amont et la prise en compte des observations du public qui peuvent vous permettre de dimensionner un projet en accord avec les besoins du territoire et d'y intégrer, toujours poursuivant l'objectif de fédérer, des externalités positives.

Les externalités positives constituent aujourd'hui un levier essentiel pour renforcer l'utilité des projets urbains à l'échelle des quartiers. Ces exigences s'inscrivent dans une logique de projet qui **dépasse la simple conformité réglementaire pour viser une contribution active au bien-être collectif**.

Certains projets peuvent intégrer des externalités et aménités (espaces verts, équipements publics, services de proximité, innovations environnementales, etc.) qui permettent non seulement de compenser les impacts mais aussi d'apporter une réelle valeur ajoutée au territoire et à ses habitants. Ces projets peuvent ainsi surperformer en répondant à des objectifs multiples : qualité de vie, inclusion, résilience climatique etc.

Il peut être cité comme externalité positive :

► **S'agissant de l'environnement et du cadre de vie** : prévoir une gestion alternative des eaux pluviales (noues, bassins de rétention paysagers), préserver et restaurer la biodiversité (mise en place de nichoirs, de corridors écologiques), réduire les îlots de chaleur urbains par de l'ombre naturel, des matériaux clairs etc. ;

► **S'agissant de l'énergie et du climat** : récupérer la chaleur fatale (ex : data center pour chauffer les équipements publics),

intégrer des processus d'énergies renouvelables, intégrer de la mobilité douce (pistes cyclables, stationnements vélos, bornes de recharge électrique) ;

► **S'agissant de la cohésion sociale et des services** : créer des équipements publics (crèches, centres de santé, école, équipements sportifs) et des espaces partagés (jardins partagés, tiers lieux, salles associatives), intégrer de la mixité fonctionnelle (logements, commerces, etc.) et prévoir de l'accessibilité universelle. Vous pouvez également programmer en tant que porteur de projets des mesures en faveur de l'économie locale (intégrer des locaux pour commerces de proximité ou artisans, des espaces de travail partagés ou incubateurs etc.). **Il est possible également d'imposer aux futurs projets d'intégrer des externalités positives**

(V. Fiche « Encadrer les projets immobiliers sur le territoire communal : les leviers juridiques à disposition de la collectivité ») :

► **Les plans locaux d'urbanisme (PLU)** : par exemple le PLU-b de la Ville de Paris impose au projet d'intégrer des externalités positives : biodiversité, sobriété énergétique, mixité fonctionnelle etc. C'est une condition de délivrance des permis de construire.

► **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** : par exemple, l'OAP Ville du Quart d'heure de la ville de Paris est un exemple emblématique : elle promeut un urbanisme de proximité, où chaque projet doit favoriser l'accès rapide aux services essentiels, renforcer la cohésion sociale et limiter les impacts environnementaux.

► **Le Projet Urbain Partenarial (PUP)** : en conditionnant les autorisations à la création d'équipements publics, de commerces de proximité ou d'aménagements favorables au cadre de vie.

Fiche 2

Les outils pour encadrer les projets immobiliers sur le territoire communal

Le développement immobilier privé s'intensifie dans de nombreuses communes, sous l'effet conjugué de la raréfaction du foncier, des besoins en logement et de la transition écologique. Si ces projets peuvent contribuer à la vitalité locale, ils posent également de nombreux défis : fragmentation urbaine, manque de cohérence architecturale, insuffisance des équipements publics, perte de contrôle sur la programmation ou les usages.

Dans ce contexte, **la maîtrise par la commune du contenu et des impacts des projets immobiliers** devient un enjeu central de l'action publique locale. Il ne s'agit pas seulement d'accorder ou de refuser un permis de construire ou d'aménager, **mais d'orienter les projets pour qu'ils répondent aux besoins de la collectivité** : qualité urbaine, mixité, transition écologique, qualité environnementale, accessibilité, équilibre fonctionnel...

Ainsi, un certain nombre **d'outils juridiques** permettent d'agir. Certains relèvent de la seule compétence de la collectivité publique, de son **pouvoir unilatéral de planification urbaine** tel que notamment le Plan local d'urbanisme et les chartes d'urbanisme ou chartes promoteurs, d'autres relèvent d'une **logique contractuelle** plus souple et nécessitent une stratégie foncière ou partenariale (protocoles fonciers, appels à projets, conventions d'urbanisme, clauses contractuelles dans les actes de vente, baux constitutifs de droits réels).

Par conséquent, pour une stratégie d'aménagement efficace de son territoire, la commune pourra articuler différents outils :

► **Le PLU comme cadre réglementaire** : établir un PLU ambitieux et précis qui traduit réglementairement la vision politique de développement urbain.

► **Les chartes comme cadre de dialogue** : utiliser les chartes promoteurs comme outils de dialogue et d'explicitation des attentes, en restant conscient de leurs limites juridiques.

► **Le foncier comme levier opérationnel** : développer une stratégie foncière active pour disposer de terrains permettant la mise en œuvre directe des projets souhaités.

► **Les contrats comme outils de mise en œuvre** : définir des contrats précis et sécurisés juridiquement pour traduire opérationnellement les objectifs de la commune.

Cette fiche vise à dresser un panorama synthétique des principaux leviers **à la disposition des maires pour encadrer les projets privés**, avec leurs **modalités de mise en œuvre**, leur **portée juridique**, et leurs **limites**.

Fiche 2

A - Les outils unilatéraux permettant d'encadrer les projets : mobiliser le pouvoir réglementaire de la commune par le PLU et les chartes promoteurs

1. Le Plan local d'urbanisme (PLU) : un outil central de régulation

Le PLU est le principal instrument à votre disposition. Il permet d'imposer des règles opposables à toute demande d'autorisation d'urbanisme.

Le PLU se compose de différents documents. Deux d'entre eux s'imposent aux projets de constructions :

- **Le règlement** : il fixe des règles de destination et de constructibilité (emprise au sol, hauteur, stationnement, etc.) qui s'imposent dans un rapport de conformité aux projets.
- **Les OAP (Orientations d'aménagement et de programmation)** : elles permettent de fixer des objectifs qualitatifs, environnementaux ou de programmation (ex : formes urbaines, continuités écologiques, intégration paysagère) ; elles laissent aux porteurs de projet une marge d'appréciation.

Comme le fait le PLU bioclimatique de Paris, les PLU peuvent intégrer une approche environnementale ambitieuse et poser des exigences en matière de performance énergétique, végétalisation, gestion des eaux, adaptation au changement climatique, etc.

Quels sont les outils mobilisables dans les PLU ?

Le règlement

Plusieurs types de règles peuvent être prévues afin de mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable établi par l'autorité compétente (articles L. 151-9 et suivants et R. 151-33 et suivants du code de l'urbanisme). Par exemple, concernant l'affectation des constructions le règlement peut ainsi notamment :

- Préciser l'affectation des sols selon les **usages principaux** qui peuvent en être faits ou **la nature des activités** qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;
- En fonction des situations locales, soumettre à conditions particulières les constructions ayant certaines **destinations ou sous-destinations** ;
- Dans un objectif de mixité sociale et fonctionnelle, définir des règles permettant **d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction** ou d'une unité foncière, ce incluant des règles différenciées entre le **rez-de-chaussée et les étages supérieurs** des constructions ;

- En matière de logement, délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une **taille minimale qu'il fixe ou une part affectée à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale** (servitude de mixité sociale) ;
- Identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est **préservée ou développée la diversité commerciale**, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ;
- Définir certaines majorations de volumes constructibles (par exemple, en cas de construction de bâtiment à usage d'habitation) ou certaines dérogations aux règles de stationnement.

L'exemple de la valorisation des externalités positives des projets dans le Plan local d'urbanisme bioclimatique de Paris

Les externalités positives désignent les retombées favorables qu'un bâtiment peut générer sur les plans urbain, environnemental et social, que ce soit à l'échelle de son voisinage immédiat ou à celle du territoire plus large.

Pour intégrer ces effets dans l'aménagement urbain, le chapitre UG.8 du règlement du PLU bioclimatique introduit un mécanisme inédit visant à encourager des projets de meilleure qualité. Ce dispositif incite à aller au-delà des prescriptions minimales du règlement, en optimisant les constructions neuves ou les restructurations lourdes selon leur capacité à enrichir leur environnement.

Trois grands axes, chacun décliné en trois critères, structurent cette approche :

- La biodiversité et l'environnement
- La programmation
- L'efficacité énergétique et la sobriété

Les orientations d'aménagement et de programmation

Les OAP portent des orientations sectorielles ou bien thématiques sur l'ensemble du territoire (ou bien les deux) qui s'imposent aux porteurs de projet, tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre d'appréciation. Elles s'imposent dans un rapport de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme.

Elles font partie intégrante du PLU aux côtés du règlement et peuvent, sous certaines conditions, se substituer à ce dernier. Dans ce cas, elles doivent porter au moins sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun, la desserte des terrains par les voies et réseaux.

Elles peuvent par exemple imposer davantage de mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces.

De plus, dans les zones d'aménagement concerté, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent :

- 1. Définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- 2. Définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Fiche 2

L'exemple de l'OAP Héritage et transformation/
réhabilitation du PLU de Paris

Orientation n°1 :

” S’APPUYER SUR L’EXISTANT EN PRIORITE ”

- Toujours chercher à privilégier la rénovation ou la transformation des constructions existantes plutôt que leur démolition, par des interventions adaptées à chaque projet, soit au sein des volumes bâtis existants (optimisation des volumes existants, rénovation, changement de destination* ou de sous-destination*, végétalisation des toitures ou murs existants...) soit par adjonction de volumes complémentaires (surélévation*, extension*, épaississement*...).
- (...)
- Limiter la pression sur les ressources non renouvelables et les émissions de gaz à effet de serre induites par les interventions sur les constructions existantes. Pour atteindre cet objectif il est recommandé, par ordre de priorité décroissant, de :
 - conserver au maximum les éléments constructifs existants ;
 - réemployer dès que possible les matériaux présents sur site ;
 - concevoir les interventions dans une logique d'économie de matériaux et produits de construction ;
 - le cas échéant, recourir de préférence à des matériaux concourant à la sobriété de la construction : matériaux de réemploi, biosourcés ou géosourcés* ou, à défaut, à faible impact environnemental ou contenu carbone, si possible issus de filières locales.
- (...) ».

2. Les chartes promoteurs
et les référentiels :
un outil souple mais non opposable

Certaines collectivités adoptent des **chartes promoteurs**, poursuivant des objectifs très variés en matière de qualité architecturale, de développement durable, de logements abordables ou d'insertion locale.

Appartenant à la catégorie du « droit souple » ou « soft law », **elle peut servir de base à la négociation** en amont, notamment en organisant une pré-instruction ou en formulant certaines lignes directrices concernant les projets.

Limites :

- **Elles ne peuvent pas se substituer aux PLU** ; un permis ne pourrait donc pas être refusé au titre d'une méconnaissance d'une charte ;
 - Elles doivent respecter le principe de légalité et notamment le principe d'égalité devant le service public, le droit de propriété et la liberté contractuelle.
- Ces chartes trouvent un prolongement dans les Référentiels, adoptés pour cadrer les opérations d'aménagements, tel celui adopté par le Conseil de territoire d'Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) le 19 décembre 2019 dont le but est de proposer une méthodologie et des outils pour mieux prendre en compte l'énergie, les matériaux, les déchets, la biodiversité, l'eau, les sols, la mobilité, la santé, le confort et l'ambiance dans la conception des projets ou encore le référentiel Climat de l'EPA Sénart de 2023.

Exemple :
Charte de l'habitat et de la construction
favorables à la santé de la Ville de
Grenoble – mai 2023B - Les outils contractuels
d'encadrement des projets :
la commune comme acteur économique

On peut également encadrer les projets via des processus contractuels, via des actes de vente en négociant à l'amiable, de gré à gré mais également en fixant en amont ce que l'on souhaite comme type de projet (programmation, qualité urbaine et environnementale, architecturale, etc.). Les actes de vente peuvent être mis en place dans le cadre de protocoles fonciers, d'appels à projets, etc. On peut encadrer par le contrat et notamment lors des cessions foncières mais également dans les opérations d'aménagement via les outils tel que celui prévu à l'article L.311-5 du Code de l'urbanisme qui permet de contractualiser. Il convient de distinguer selon que la collectivité maîtrise ou non le foncier.

1. Lorsque la collectivité
est propriétaire
du foncier

Dans ce cas, elle dispose d'un **pouvoir de sélection** et de négociation fort, fondé sur son droit de propriété. Un certain nombre d'outils peuvent être mobilisés très en amont. Lorsque la commune est propriétaire du foncier, elle dispose d'un levier important pour encadrer les projets immobiliers à travers les conditions de cession des terrains. Des **protocoles fonciers** peuvent être établis pour fixer les objectifs de développement et les conditions de réalisation des projets avant la cession effective. Ils permettent de prévoir des études préalables qui apporteront des éléments pour préciser le projet futur. Par ailleurs, la collectivité peut souhaiter mettre en place un processus de pré contractualisation dans le cadre d'un projet d'aménagement et décider de mettre en concurrence les différents cessionnaires par le biais notamment de l'appel à projets. Cet outil peut être utilisé dans l'hypothèse où la collectivité souhaite encadrer et contractualiser sans passer par un accord foncier.

Fiche 2

Il est possible également de négocier par le biais d'une vente classique lors de la cession de terrains communaux. Il conviendra au préalable d'insérer plusieurs types de clauses dans les **actes de vente** pour garantir la qualité des projets.

Outils mobilisables :

• **Protocoles fonciers ou de développement urbain** : cadrent les engagements mutuels entre la commune et l'opérateur (qualité architecturale, insertion, concertation, calendrier, etc.). Cet outil permet de travailler ensemble et de coconstruire

► Qu'est-ce qu'un protocole foncier ?

Il s'agit d'un document qui formalise un engagement commun et définit les principes directeurs d'une coopération entre acteurs en matière d'aménagement du territoire.

► Applications concrètes des protocoles fonciers

A la suite d'un appel à projet pour la **vente du Palais du commerce, bâtiment central et emblématique de la ville de Rennes**, appartenant à une filiale du groupe La Poste, la Ville et la Métropole vont signer, avec le vendeur et l'acquéreur, outre un projet urbain partenarial qui traite du financement des aménagements publics aux abords du bâtiment, un **protocole foncier**.

Il s'agit d'un contrat préalable à la promesse de vente comportant, d'une part, des obligations de faire et de ne pas faire et permettant, d'autre part, **d'identifier les contraintes du projet** et ainsi de rédiger les conditions suspensives adéquates de la promesse de vente qui suivra cette première phase.

À ce stade, il n'y a pas encore d'engagement de vendre ni d'acquérir, mais simplement **des intentions de vendre et**

d'acquérir, avec un propriétaire qui s'interdit de conférer des droits réels ou personnels sur son bien (sauf à en obtenir l'extinction avant la vente définitive) et un candidat acquéreur qui s'engage à mener des actions préalables qui permettront de passer à la phase de signature d'une promesse de vente synallagmatique, laquelle engagera alors les parties.

Les obligations de faire à la charge du candidat acquéreur : se concerter avec les services concessionnaires des réseaux et ouvrages, ainsi qu'avec la collectivité maître d'ouvrage de la ligne de métro située en dessous et à proximité immédiate, réaliser les études et audits techniques relatifs à la situation environnementale, au curage, désamiantage et déplombage du bâtiment, préparer le dossier de conception de réhabilitation du bâtiment, convenir des conditions du projet urbain partenarial avec la collectivité, préparer les dossiers de demande d'autorisations d'urbanisme et environnementales (évaluation environnementale, permis de construire valant permis de démolir partiel et autorisation d'exploitation commerciale, autorisation de changement d'usage, autorisation loi sur l'eau...), négocier avec certains locataires en place pour favoriser leur maintien sur site.

• **Appels à projets** : permettent de choisir l'opérateur selon des critères qualitatifs (logique du « permis de faire »). L'appel à projets constitue un outil stratégique qui offre aux collectivités locales une alternative intéressante aux modes d'action publique traditionnels. Il permet de mobiliser l'initiative privée au service d'objectifs d'intérêt général, tout en limitant l'engagement financier direct de la collectivité. Toutefois, sa réussite dépend grandement de la qualité du cadrage initial, de la clarté des objectifs fixés et de la capacité de la collectivité à attirer des porteurs de projets pertinents.

► Qu'est-ce qu'un appel à projets ?

L'appel à projets consiste, pour une collectivité territoriale, à inviter des acteurs privés à présenter des projets, pouvant répondre aux objectifs généraux qu'elle définit, tout en leur laissant l'initiative du contenu, de la mise en œuvre, et des objectifs particuliers qui y sont attachés. Il s'agit d'une méthode de sélection privilégiant la qualité des projets au critère du prix.

► Applications concrètes

Les appels à projets peuvent être utilisés pour la reconversion de friches industrielles, l'aménagement d'espaces publics innovants, l'urbanisme transitoire, les projets d'habitat participatif, le développement d'équipements d'intérêt collectif, ou encore la revitalisation de centres-bourgs.

Exemple de récentes consultations : Réinventer Paris (23 sites parisiens), Réinventer la Seine ou Inventons la métropole, Imagine Angers, Meridia à Nice ou encore pour la reconversion de l'hôtel de Saint-Germain-en-Laye.

► Avantages / inconvénients de recourir à cet outil :

L'appel à projets permet aux collectivités de valoriser leur patrimoine sans engagement financier important. Elles économisent sur les études préalables et les travaux d'aménagement tout en évitant le portage financier des opérations. Cette démarche offre une grande souplesse opérationnelle et favorise l'innovation en mobilisant des expertises externes diversifiées, particulièrement précieuses pour les collectivités aux ressources techniques limitées. Les élus conservent la maîtrise des orientations stratégiques tout en bénéficiant d'une procédure transparente qui renforce la légitimité des projets.

• **Clauses spécifiques dans les contrats de vente (promesse ou acte définitif)** : aux clauses plus classiques (conditions suspensives, clauses de revoyure, insertion de prescriptions urbaines, recours à des annexes environnementales ou paysagères) peuvent s'ajouter des clauses d'affectation, tendant à encadrer la programmation, des clauses relatives au respect des exigences de qualité environnementale du projet, d'insertion sociale ou d'innovation, des clauses d'intéressement, clause de complément de prix (en cas par exemple, de constructibilité supplémentaire ou de changement de destination) ou encore des clauses anti-spéculatives par exemple. Dans une vente, ces clauses doivent être limitées dans le temps.

► Typologie des clauses traduisant les ambitions d'une collectivité

- Clause liée à la réalisation du projet : respect du programme et des spécificités du projet, respect du calendrier prévisionnel, garanties ou sanctions adaptées, etc
- Clause de maintien de l'affectation
- Clause de complément de prix en cas de constructibilité supplémentaire ou changement de destination
- Clauses relatives au respect des exigences (intégrant des sanctions adaptées) :
 - de qualité environnementale du projet et allant au-delà des exigences environnementales qui s'imposeraient à l'opérateur sans stipulation spécifique du contrat ;
 - d'insertion sociale
 - d'innovation
- Clauses anti spéculatives : obligation de revente à un prix plafonné ou d'intéresser la collectivité en cas de revente à un prix supérieur.

► Exemple de clause d'affectation

•1 Principe de la restriction d'affectation

L'Acquéreur a proposé d'affecter sa programmation sure [. . .], aux seules activités suivantes :

Il est expressément convenu entre les Parties que ces surfaces de son Projet peuvent varier d'environ 10% sans pénalités.

L'Acquéreur s'oblige à affecter pendant une durée de [. . .] à compter de l'achèvement du Projet (lequel s'entend du dépôt de la déclaration réglementaire d'achèvement et de conformité au sens du Code de l'urbanisme) lesdits locaux édifiés sur les Biens selon à son choix l'une ou l'autre des programmations précisées ci-dessus.

Cette restriction d'affectation constitue une règle contractuelle qui s'appliquera, pendant toute la période susvisée, à l'Acquéreur, à tous ses ayants-droits successifs, tout titulaire de droit réel, locataire ou occupant à quelque titre que ce soit, de tout ou partie des locaux concernés.

En conséquence, aucune modification de l'affectation, destination ou usage ci-dessus défini ne pourra être décidée sans l'accord préalable et écrit du Vendeur.

Fiche 2

•2 Mise en œuvre

Le Vendeur devra être informé, selon les cas, soit par l'Acquéreur soit par ses ayants-droits concernés, de la consistance et des modalités de la convention ou de l'opération et de l'activité dont l'exploitation est projetée.

En outre, en cas d'intention de changement d'affectation au sens de la présente clause, et dès lors que l'activité aura une affectation n'entrant pas dans les restrictions objet du Projet de l'Acquéreur, ce dernier ou son ayant-droit joindra à sa demande adressée au Vendeur d'une dérogation à la restriction objet de la présente clause, tous les éléments justificatifs de l'impossibilité de faire perdurer l'affectation initiale.

Le Vendeur disposera d'un délai de SOIXANTE (60) jours ouvrés à compter de la réception de toutes les informations ci-dessus visées, pour accepter ou refuser la demande. En cas de silence, à l'expiration de ce délai de SOIXANTE (60) jours ouvrés, équivalra à un refus.

L'Acquéreur s'oblige, pendant toute la période susvisée, à rappeler, et à faire prendre par ses ayants-droits et ayants-cause successifs, l'engagement de respecter la présente clause dans tous les actes de mutation à quelque titre et sous quelque forme que ce soit (vente, échange, apport en société, actes constitutifs de droits réels etc.) concernant tout ou partie du Bien en question, ainsi que dans les actes de Location, mise à disposition etc., sous quelque titre et sous quelque forme que ce soit.

En conséquence, en cas de transfert desdits locaux sous quelque forme que ce soit, chaque nouveau propriétaire ou titulaire de droits sur les Biens ou la partie des Biens concernée devra prendre un engagement direct envers le Vendeur pour lui et ses ayants-droits d'exécuter ce qui précède. Une copie de ces actes de transfert devra ensuite être notifiée au Vendeur, par le cédant, dans un délai d'UN (1) MOIS à compter de la signature des actes, par lettre recommandée avec accusé de réception.

•3 Sanction

La méconnaissance de l'un quelconque des engagements de la présente clause de restriction d'affectation pourra être sanctionnée, à la demande du Vendeur, par le rétablissement, sous astreinte trimestrielle de l'ancienne affectation :

- 1/[· ·]ème du Prix hors taxe de la présente vente calculé au prorata des Surfaces de Plancher pour les locaux de [· ·],
- [· ·]
- le débiteur de la présente clause renonçant de ce fait à invoquer les dispositions de l'article 1221 du Code civil.

Les Parties précisent expressément que ces pénalités seront plafonnées à la somme de [· ·].

L'Acquéreur et ses ayants-droits successifs ne seront pas garants solidaires du respect de cette obligation par leurs ayants-droits s'ils leur en ont imposé la charge.

Mais ils resteront responsables à l'égard du Vendeur du non-respect de ladite obligation par leur cessionnaire s'ils avaient omis de lui en imposer la charge.

Cette indemnité deviendra exigible un mois après une mise en demeure par exploit d'huissier du Vendeur de cesser l'activité non autorisée exprimant la volonté de se prévaloir de la présente clause restée sans effet, et ce jusqu'à la cessation complète de l'activité non autorisée.

Ce qui précède ne préjudicie pas au droit du Vendeur de demander tous dommages-intérêts, ni à celui de faire cesser l'activité exercée sans autorisation.

•4 Réquisition de publication de cette charge d'affectation

Les Parties requièrent la publication au service de la publicité foncière de ces dispositions.

• Outils contractuels alternatifs à la vente permettant de titrer le porteur de projet sans perdre totalement la maîtrise foncière : bail emphytéotique, bail à construction, bail emphytéotique administratif. La capacité de contrôler le projet dépendra de l'outil choisi. Un bail emphytéotique ne permettra pas d'imposer, comme dans le bail à construction, une obligation essentielle d'édifier et une clause de destination des constructions. Cela étant, les clauses de complément de prix ou d'intéressement demeurent envisageables.

Les baux constitutifs de droits réels permettent de lutter contre la spéculation des tarifs du foncier. A la fin du contrat, le propriétaire reprend la maîtrise foncière, éventuellement avec les constructions édifiées par le preneur.

Exemple : De nombreuses opérations d'aménagement se sont réalisées sur la base de baux à construction : la Cité internationale de Lyon, les hospices civils de Lyon, l'opération d'aménagement du Parc Altaïs dans le Grand Annecy. Récemment, la Banque des territoires et Grand Paris Aménagement (GPA) ont annoncé en janvier 2024 la création de Terra Eco, foncière destinée à généraliser l'usage du bail à construction comme outil de développement ou redéveloppement dans les zones d'activités économiques. Ils ont été suivis fin 2024 par Guingamp-Paimpol Agglomération.

► Qu'est-ce qu'un bail à construction ?

• Principe de la restriction d'affectation

Le bail à construction est un contrat par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail (L251-1 du Code de la construction et de l'habitation). C'est un bail de longue durée, constitutif de droits réels qui engage, à titre essentiel, le preneur à édifier des constructions sur le terrain du bailleur. Le bail à construction est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction (Article L251-1 du Code de la construction et de l'habitation)

Une durée supérieure à 30 ans est recommandée :

- Pour le preneur, cette durée permet d'amortir les coûts de construction qu'il a engagés sur la parcelle concernée par le bail à construction.
- Pour la collectivité bailleur, lorsque la durée du bail est au moins égale à trente ans, il bénéficie d'un régime fiscal de faveur : la remise des constructions ne donne lieu à aucune imposition.

► Obligations du preneur

• Obligation essentielle d'édifier

Le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur. Cette obligation de construire est inhérente au bail à construction, car c'est l'objet même du contrat. Ces constructions peuvent revêtir la forme de surélévation d'un bâtiment existant, de rénovation lourde d'un bâtiment ou encore, le plus souvent, la construction d'un bâtiment neuf sur un terrain nu. À l'expiration du bail, les constructions édifiées par le vendeur, ou ses ayants-cause, ainsi que tous aménagements ou améliorations apportés par lui à ces constructions, deviendront de plein droit la propriété du bailleur, sans indemnité. Il est toutefois possible de prévoir une clause de nivellement, permettant au bailleur d'exiger du preneur qu'il procède à ses frais, lors de son départ, à l'enlèvement des constructions.

• Obligation d'entretien

Le preneur est tenu du maintien des constructions en bon état d'entretien et des réparations de toute nature.

• Paiement du loyer

Le preneur est tenu de s'acquitter du paiement d'un loyer, périodique ou non, ainsi que des charges liées aux biens (taxes, impôts, ...).

► Avantages du bail à construction

Le bail à construction représente une forme de collaboration où propriétaire foncier et investisseur trouvent chacun leur intérêt. D'un côté, l'investisseur peut déployer ses capitaux dans la construction et l'exploitation de bâtiments sans immobiliser des fonds dans l'achat du terrain. De l'autre, le propriétaire foncier conserve son bien tout en percevant des loyers et en récupérant, sauf disposition contraire, les constructions réalisées à l'expiration du bail.

En permettant un encadrement de la destination faute qu'existe une disposition d'ordre public contraire, il permet au bailleur de contrôler le ou les usages auxquels l'immeuble à édifier est destiné. C'est un atout essentiel du bail à construction qui permet au bailleur propriétaire d'encadrer les projets qui pourront être réalisés sur le bien, et constituant ainsi un véritable outil d'aménagement foncier.

Fiche 2

2. Lorsque la collectivité
n'est pas propriétaire du foncier,
les leviers sont plus limités
mais pas inexistants

La zone d'aménagement concerté (ZAC) et la convention « d'urbanisme négocié » de l'article L.311-5 du code de l'urbanisme

La convention d'urbanisme négocié est un outil de partenariat et de coordination, qui facilite la réussite des opérations d'aménagement en ZAC lorsque la maîtrise foncière est partagée entre plusieurs acteurs. Elle permet à la collectivité de mieux piloter l'opération tout en associant les propriétaires fonciers à la définition et à la réalisation du projet. Elle offre un cadre souple pour négocier avec les propriétaires sur les modalités d'aménagement, favorisant la concertation et l'adhésion au projet.

Selon l'article L.311-5 du code de l'urbanisme, « L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou concédés par cette personne publique, dans les conditions précisées aux articles L. 300-4 et L. 300-5.

Lorsque la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté ou le concessionnaire conclut avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement, cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-4. »

Cet article offre un cadre juridique permettant à la commune de contractualiser avec les propriétaires fonciers, conclure des conventions au sein d'une ZAC pour qu'ils participent à l'aménagement selon des modalités définies conventionnellement, même s'ils conservent leurs terrains et de déterminer la prise en charge d'équipements publics rendus nécessaires par l'opération.

Ainsi, il est possible d'insérer, **dans le cadre d'un projet faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme, des conventions dites « d'urbanisme négocié »**, sur le fondement de l'article L. 311-5 du Code de l'urbanisme.

Ces conventions peuvent inclure :

- La réalisation d'équipements publics de proximité (voirie, espaces verts, équipements scolaires).
- Une participation financière à ces équipements.
- Des engagements en matière de phasage ou de qualité urbaine.

Il s'agit de conventions **accessoire**s à l'autorisation d'urbanisme, **non détachables** de celle-ci. Elles ne peuvent servir à imposer des obligations étrangères à l'objet ou à l'impact du projet.



► Mécanisme

Champ d'application : La convention ne concerne que les terrains situés à l'intérieur du périmètre de la ZAC et s'adresse à tout propriétaire ou titulaire d'un droit à construire sur ces terrains.

Parties à la convention : Elle est conclue entre la personne publique (commune ou EPCI) à l'initiative de la ZAC (ou son concessionnaire) et les propriétaires fonciers concernés.

Objet : Elle vise à organiser la coordination des travaux d'aménagement et de construction, le phasage des interventions, le respect de prescriptions techniques ou architecturales, et parfois la mutualisation de certains équipements.

Caractère facultatif : Cette convention est facultative et n'est pas une pièce obligatoire pour l'instruction du permis de construire. Elle ne se substitue pas à la convention de participation financière, qui reste nécessaire pour la prise en charge des équipements publics.

Limites : Elle ne permet pas d'imposer la réalisation de travaux ou la cession de biens aux propriétaires, ni de déroger aux règles d'urbanisme opposables.

► Exemples concrets d'application

• Exemple 1 : Coordination d'un chantier mixte

Dans une ZAC où la commune détient une partie des terrains et un bailleur social une autre, une convention d'association est conclue pour organiser le phasage des travaux, harmoniser les prescriptions architecturales, et mutualiser la création d'une voie d'accès et d'espaces verts communs.

• Exemple 2 : Intégration d'un opérateur privé

Dans une ZAC à dominante résidentielle, un promoteur privé propriétaire de plusieurs lots signe une convention avec la collectivité pour s'engager sur le calendrier de construction, le respect d'un cahier des charges environnemental, et la participation à l'aménagement d'un square public.

• Exemple 3 : Coopération avec un organisme HLM

Un organisme HLM, titulaire d'une concession d'aménagement, conclut une convention avec la commune et d'autres propriétaires pour coordonner l'implantation des réseaux, garantir la mixité sociale et organiser la livraison simultanée des équipements publics et des logements.

Ce qu'il faut retenir

- Les maires disposent d'un éventail complet d'outils pour encadrer les projets urbains sur leur territoire, depuis la réglementation générale jusqu'aux contrats spécifiques. L'efficacité de ces outils dépend de leur bonne articulation et de leur mise en œuvre rigoureuse.
- Le PLU demeure l'outil fondamental, complété par des démarches plus opérationnelles comme les cessions foncières encadrées, les appels à projets ou les conventions de participation à l'aménagement. Les chartes promoteurs, malgré leurs limites juridiques, peuvent constituer un cadre de dialogue utile si elles sont conçues comme des documents d'orientation non contraignants.
- Dans tous les cas, la sécurité juridique de ces dispositifs doit être une préoccupation constante, afin d'éviter les recours contentieux qui pourraient compromettre la réalisation des projets.
- Enfin, l'efficacité des outils d'encadrement dépend aussi de la qualité du dialogue avec les opérateurs privés et de l'implication des habitants dans la définition et la mise en œuvre des projets urbains.

Fiche 3

Les outils
pour réaliser

Les collectivités disposent d'une palette d'outils juridiques, opérationnels et financiers permettant de structurer, planifier et mettre en œuvre des projets urbains ou ruraux.

Ils représentent de véritables leviers de transformation.

Les différents outils répondent à des logiques d'interventions variées, allant de l'initiative communale à des démarches intercommunales ou partenariales plus complexes. Aux outils classiques (tels la ZAC et le PUP), s'ajoutent des outils permettant la coopération entre différentes personnes publiques (PPA, GOU) et les formes institutionnalisées (SEMOP, SPLA, AFU). Il est possible de combiner ces outils et également de réaliser des opérations d'aménagement hors procédure, avec notamment un permis d'aménager qui permettra de réaliser une opération d'aménagement d'ensemble. Face à cette diversité d'outils, le choix de l'instrument le plus adapté au projet est essentiel. Il dépendra de plusieurs facteurs :

- L'envergure et la complexité du projet
- Les compétences et moyens disponibles au sein de la collectivité
- La nécessité ou non d'impliquer des partenaires extérieurs
- Les délais de réalisation envisagés
- Les modes de financement privilégiés

Par conséquent, le choix des outils par la collectivité est multiple et cela dépend avant tout des caractéristiques de l'opération envisagée, du projet voulu par la collectivité. Chaque opération peut faire l'objet de la combinaison de plusieurs outils ou être réalisée hors procédure. Cela relève d'une réflexion en amont avec les différents acteurs.

1. Réaliser avec
les procédures classiques :
la zone d'aménagement concerté (ZAC)

La ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains bâtis ou non bâtis, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés afin de réaliser une opération d'aménagement (article L. 311-1 du code de l'urbanisme).

La ZAC reste l'instrument de référence pour les opérations d'aménagement d'envergure. Elle permet aux collectivités de maîtriser l'ensemble du processus d'aménagement d'un quartier, depuis l'acquisition du foncier jusqu'à la réalisation des équipements publics. Son atout est la possibilité d'un financement «sur mesure» des équipements publics nécessaires aux futurs habitants et usagers et un contrôle optimal du projet urbain, tant au niveau de sa cohérence que de sa densité. Elle permet également une commercialisation souple et efficace des terrains aménagés.

Elle constitue un outil stratégique pour les communes souhaitant mener des projets d'aménagement d'envergure avec une vision cohérente et intégrée du développement urbain. Bien que sa procédure soit plus longue et complexe que d'autres outils d'aménagement, elle offre des avantages significatifs en termes de maîtrise du projet, de flexibilité dans sa mise en œuvre et de financement des équipements publics, ce qui en fait un instrument privilégié pour les opérations d'aménagement structurantes.

Avantages de la ZAC pour une commune

- La ZAC permet de concevoir l'opération de façon globale et donc cohérente. La collectivité publique peut définir les grandes orientations d'aménagement (logements, équipements, espaces publics, etc.), maîtriser le calendrier et la qualité des opérations, et anticiper les besoins en infrastructures et services. Tous les aspects du projet (environnementaux, architecturaux et urbanistiques) peuvent être traités grâce aux plans et un cahier des charges communs.

- La ZAC, une fois créée, s'avère être un outil très souple et efficace pour l'aménageur qui dispose d'une parfaite liberté de commercialisation des terrains inclus à l'intérieur de la ZAC sans contrainte de réalisation des travaux d'aménagement. Cela permet de limiter les coûts de préfinancement des travaux d'aménagement et de réduire les risques liés au portage du foncier.

- Pour financer l'opération, la collectivité peut mobiliser la taxe d'aménagement, y compris une part majorée dans la ZAC, des subventions (État, Région, Europe), des partenariats avec des aménageurs ou promoteurs. Elle permet en effet la mise en place d'un financement «sur mesure» des équipements publics (v. ci-après le focus sur les PUP).

- Elle permet d'avoir accès à l'expropriation et à la préemption pour avoir une maîtrise foncière de l'opération. Toutefois, la personne publique n'est pas dans l'obligation d'acquérir l'ensemble des surfaces comprises dans le périmètre de l'opération. Elle pourra recourir à d'autres moyens de contrôle (urbanisme réglementaire, urbanisme contractuel avec des conventions de participations).

Inconvénients

- Le délai de la procédure d'étude de la ZAC est particulièrement long, notamment du fait du nombre important d'étapes qu'il est nécessaire de conduire (concertation, études préalables, création et réalisation) et du nombre d'acteurs qui sont sollicités, ce qui peut s'avérer problématique lorsque l'aménageur souhaite démarrer rapidement les travaux.

- Les propriétaires peuvent exercer leur droit de délaissement (L. 311-2 du code de l'urbanisme).

► Qui peut créer une ZAC ?

L'initiative de la création d'une zone d'aménagement concerté peut être prise par l'État, une collectivité territoriale ou par un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone.

Une personne privée est incompétente pour mettre en œuvre une telle procédure, contrairement aux lotissements ou permis de construire valant division.

► Procédure de création d'une ZAC

La procédure se déroule en trois étapes principales :

•1 Études préalables et concertation

La création d'une ZAC est précédée d'une étude préalable qui porte sur l'opportunité économique mais aussi sur les effets environnementaux du projet.

Le projet de création d'une ZAC doit faire l'objet d'une procédure de concertation du public associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (v. supra).

Fiche 3

•2 Création de la ZAC

Le dossier de création est constitué par la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC. Il comprend : un rapport de présentation qui expose l'objet et la justification de l'opération, un plan de situation, un plan de délimitation du périmètre de la zone, une étude d'impact le cas échéant, des précisions sur le régime fiscal applicable (R. 311-2 du code de l'urbanisme).

L'approbation du dossier de création de la ZAC, qui emporte création de la ZAC, dépend de la personne à l'initiative. Si la ZAC est à l'initiative d'une collectivité ou d'un EPCI, l'organe délibérant de celui-ci est compétent pour approuver le dossier de création (R. 311-3 du code de l'urbanisme).

L'acte qui crée la zone d'aménagement concerté en délimite le ou les périmètres. Il indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone. Il mentionne le régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement (R. 311-5 du code de l'urbanisme).

•3 Réalisation de la ZAC

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation approuvé en principe par son organe délibérant qui comprend notamment :

- a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
- b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.

La personne publique à l'origine de la zone va pouvoir choisir de l'aménager elle-même (régie), ou en confiant cet aménagement à une autre personne publique ou privée (le concessionnaire, éventuellement une structure qu'elle crée telle une SEMOP ou une SPLA). Après ou pendant l'aménagement de la zone, les terrains seront vendus pour l'installation d'équipements ou de constructions publics et/ou privés.



En complément des procédures classiques de réalisation des projets urbains, telle que la Zone d'aménagement concerté (ZAC), il est possible de négocier un **Projet urbain partenarial (PUP)**. Ce dispositif offre une alternative souple et négociée pour le financement (préfinancement) des équipements publics nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction.

FOCUS : le projet urbain partenarial

► Qu'est-ce qu'un PUP ?

Le PUP est une modalité de financement destinée à financer tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations d'aménagement ou de construction en projet mais également ceux nécessaires en cas de transformation de bâtiments de destination autre que l'habitation en bâtiments à destination principale d'habitation (L. 332-11-3 et R. 332-25-1 à R. 332-25-2 du code de l'urbanisme).

En pratique, il s'agit d'un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un porteur de projet de construction ou d'aménagement (aménageurs, promoteurs lotisseurs, propriétaires fonciers) afin de financer les équipements publics rendus nécessaire par leur projet. Il reviendra ensuite à la collectivité locale ou territoriale compétente de les réaliser sous sa maîtrise d'ouvrage.

Le PUP constitue une alternative facultative au régime classique de la fiscalité de l'urbanisme, puisqu'il entraîne une exonération de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement, et ce, pour une durée maximale de 10 ans fixée dans la convention de PUP. Il s'agit d'un outil financier contractuel de préfinancement d'équipements publics.

► Pourquoi recourir au PUP ?

Choisir de recourir au PUP résulte d'une comparaison avec l'intérêt et les limites des autres modalités de financement permises aux collectivités.

Pour les collectivités locales les intérêts de recourir au PUP plutôt qu'un autre outil sont multiples : il s'agit d'un dispositif plus souple et plus léger que la procédure de la zone d'aménagement concerté (ZAC). Le cadre de travail permet la négociation du contenu des projets urbains et de leur financement. Il est également possible de préfinancer les équipements publics pour éviter aux collectivités locales de réaliser seules le portage financier des équipements.

► Le champ d'application du PUP : quel périmètre ?

La convention de PUP ne peut concerner que les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu et les zones urbaines d'un PSMV.

► Qui participe à la convention de PUP ?

Les parties sont exclusivement, d'une part, le représentant de la collectivité locale compétente en matière de PLU ou le représentant de l'Etat pour les conventions à établir dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN) et d'autre part, les porteurs de projets privés ou publics futurs pétitionnaires d'une demande d'autorisation d'occuper le sol sur une assiette foncière qu'ils maîtrisent.

Fiche 3

► Deux grandes catégories de PUP coexistent

selon les dispositions de l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme :

- **Le PUP à convention unique**, pour les besoins en équipements publics d'une seule opération
- **La zone de PUP ou « PUP successifs »**, pour les besoins en équipements publics de plusieurs opérations dans un périmètre donné pour une durée maximale de quinze ans.

► Quel contenu pour une convention de PUP ?

La démarche du PUP est une démarche souple et librement négociée. Toutefois, elle doit s'inscrire dans un cadre réglementaire précis formalisant **les modalités de financement** négociées entre les parties lesquelles doivent être rédigées avec attention et de façon claire.

► Pour toutes les conventions de PUP

une grande liberté contractuelle domine l'élaboration de la convention de PUP, une rédaction simple et explicite est préconisée, néanmoins, elle doit mentionner les différents points ci-après :

- l'objet de la convention ;
- les parties à la convention ;
- le périmètre de la convention de PUP ;
- la liste des équipements financés et le coût prévisionnel pour chaque équipement ainsi que le coût total ;
- les modalités et les délais de réalisation des équipements publics ;
- le montant et la forme de la participation à la charge du bénéficiaire de permis d'aménager ou de construire ;
- les délais de paiement ;

- la période d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement.

Il est également possible de préciser :

- les conditions suspensives à l'exécution de la convention ;
- les garanties conventionnelles réciproques ;
- les modalités d'établissement d'avenants éventuels.

► Le calcul de la participation :

les principes de nécessité et de proportionnalité

Le montant de la participation doit être calculé en tenant compte des principes de nécessité et de proportionnalité qui conditionnent la légalité de la prise en charge financière¹⁰ :

- la nécessité s'apprécie au regard des besoins en équipements publics rendus nécessaires pour les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions projetées dans le périmètre de leur opération ;
- la proportionnalité signifie que seule la part du coût correspondant aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions peut être mise à la charge des bénéficiaires des autorisations.

Le financement est destiné aux **nouveaux équipements** (création ou renforcement). Cependant, en zone de PUP, pour tenir compte de réalisations échelonnées, la loi précise que des conventions successives visent aussi le financement des équipements déjà réalisés pour satisfaire les besoins de premières opérations autorisées.

¹⁰ L. 332-11-3 du code de l'urbanisme

Seuls sont concernés les équipements publics – c'est-à-dire, ceux ayant à terme vocation à être utilisés par le public – et non les équipements propres, qui eux, ne sont utiles qu'au projet, leur réalisation et leur financement incombent donc au porteur de projet.

► Articulation du PUP avec les autorisations d'urbanisme

Il convient de rappeler que la convention de PUP n'est ni **un document d'urbanisme ni une procédure d'aménagement opérationnelle**, elle est indépendante de l'autorisation d'urbanisme mais sa conclusion, doit à peine de nullité **précéder la délivrance du permis**.

► Les modalités de règlement de la participation

Le PUP relève d'un régime contractuel qui offre la faculté pour la collectivité d'obtenir un versement anticipé de la participation des opérateurs privés, **sous forme numéraire ou par apport de foncier, à l'exclusion de paiement en nature de travaux sous peine de contrevenir aux dispositions du code des marchés publics et de la loi MOP**.

Les paiements peuvent être conditionnés par les délais de livraison des équipements publics programmés.

Le fait générateur du paiement est lié à la **signature du contrat**. La signature de la convention emporte exigibilité de la participation.

En pratique, les aménageurs et constructeurs s'acquittent de leur participation lorsque les autorisations sont obtenues et purgées.

En cas de transfert de PC, une nouvelle convention ou un avenant à la convention initiale doit être établi avec le bénéficiaire¹¹.

2. Réaliser en coopérant avec d'autres collectivités : les PPA et GOU

La réussite d'une opération d'aménagement repose sur une vision partagée du territoire et nécessite une coopération étroite entre les collectivités territoriales, afin de mutualiser les compétences, coordonner les actions et garantir une cohérence d'ensemble au service de l'intérêt général.

Né de la loi ELAN de 2018, le PPA (Projet Partenarial d'Aménagement) représente une nouvelle approche contractuelle de l'aménagement. Il permet d'engager l'État, les collectivités territoriales et divers partenaires publics et privés pour la réalisation d'opérations d'aménagement d'ampleur. Ce contrat offre aux élus l'opportunité de sécuriser les engagements des différents acteurs, notamment sur le plan financier et opérationnel.

Complément naturel du PPA, la GOU (Grande Opération d'Urbanisme) est un outil opérationnel qui permet « d'instaurer un régime juridique spécifique, propre à faciliter la mise en œuvre de certaines opérations à un niveau intercommunal, notamment pour produire des logements sur des secteurs tendus, mobiliser le foncier public, reconquérir des friches urbaines ou encore transformer des zones d'activités ou des quartiers dégradés, déroger à certaines règles applicables aux projets pour employer un dispositif innovant grâce au permis d'innover » (circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires). Pour les territoires confrontés à des défis majeurs de renouvellement urbain, de reconversion de friches ou de production massive de logements, la GOU constitue un levier puissant pour accélérer les transformations nécessaires.

Fiche 3

•1 La mise en place de la convention de PPA

Le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) est un dispositif contractuel devant favoriser le développement de projets urbains mixtes souvent complexes (Article L. 321-1 et L. 312-2 du code de l'urbanisme).

Il s'agit de promouvoir un partenariat privilégié entre l'Etat et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales suivants (Article L. 321-1 du code de l'urbanisme) :

- Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- Un établissement public territorial
- La Ville de Paris
- La métropole de Lyon ;
- Une ou plusieurs communes membres de l'établissement public ou de la collectivité territoriale signataire du contrat de projet partenarial d'aménagement.

Peuvent être associés à ce contrat, sur propositions des signataires, toute société d'économie mixte ainsi que toute autre personne publique ou tout acteur privé, pourvu qu'il soit implanté dans son périmètre territorial, susceptible de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat et ne pas se trouver dans une situation de conflit d'intérêts avec les autres signataires qui peuvent alors le signer.

Chaque partie prenante va prendre des engagements réciproques notamment financiers. Le contenu du contrat n'est pas fixé par la loi, ce qui en fait un outil permettant du « sur-mesure ». En pratique, le contrat devra définir, outre les engagements réciproques de chaque signataire (par exemple concernant la mise en conformité des documents d'urbanisme), le périmètre de l'opération, les modalités de

gouvernance, les opérations à réaliser au sein du périmètre voire des délais et la désignation d'un opérateur dédié, les éventuelles participations financières ainsi que les modalités éventuelles de réalisation des équipements publics.

La mise en place d'un tel contrat donne plusieurs avantages :

- Possibilité pour l'Etat de céder ses immeubles bâtis et non bâtis au profit de la personne publique à l'initiative de l'opération, ou, au profit de l'opérateur d'aménagement.
- Possibilité de recourir aux établissements publics d'aménagement de l'Etat pour mener, même en dehors de leur périmètre, des études préalables à la formation du contrat,
- Possibilité de définir un périmètre de grande opération d'urbanisme avec les effets juridiques en résultant.

•2 La création d'une GOU à la suite
de la signature d'un PPA

La Grande Opération d'Urbanisme (GOU) est un outil opérationnel devant permettre une concentration au niveau de l'intercommunalité des leviers nécessaires à la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement d'envergure. Une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU, selon le texte, « lorsqu'elle est prévue par un contrat de PPA et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public » cocontractant d'un tel contrat (Article L. 321-3 du code de l'urbanisme).

Cette qualification est décidée par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés. Cette délibération définira le périmètre et la durée de la GOU.

Dans le périmètre d'une GOU, l'exercice de certaines compétences est dérogoire et des outils juridiques spécifiques peuvent être mobilisés :

- Transfert à l'échelon intercommunal de la compétence en matière (i) de délivrance des autorisations d'urbanisme (ii) de réalisation, construction, adaptation et gestion des équipements publics (sur avis conforme des communes concernées).
- Faculté de recourir à une procédure intégrée pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme contraignants
- Faculté pour l'autorité à l'initiative de la GOU de conclure des conventions de projet urbain partenarial.
- Délimitation d'une zone d'aménagement différée au sein de la GOU et instauration d'un droit de préemption et détermination de son bénéficiaire.
- Qualification d'intérêt communautaire ou métropolitain des GOU.
- Possibilité de recourir à l'expérimentation du permis d'innover, qui autorise les maîtres d'ouvrage à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.
- Faculté de cession par l'Etat des immeubles bâtis et non bâtis de son domaine privé pour la réalisation d'opérations d'aménagement prévues dans un PPA au profit de la personne publique à l'initiative de l'opération ou de l'opérateur dédié (cession avec décote).

3. Réaliser en s'associant

Les sociétés d'aménagement permettent de mobiliser rapidement les bons partenaires, de sécuriser le financement, de raccourcir les délais, et surtout, de garder le contrôle public sur les décisions stratégiques. Il s'agit d'une solution sur-mesure.

Elles peuvent prendre différentes formes :

- Une SEMOP (Société d'Économie Mixte à Opération Unique) permet d'associer un partenaire privé pour un projet précis, avec un équilibre entre efficacité privée et contrôle public.
- La Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) offre aux collectivités la possibilité de confier directement leurs opérations d'aménagement à une structure dont elles détiennent l'intégralité du capital, sans mise en concurrence préalable.
- Une AFU (Association Foncière Urbaine) quant à elle est utile pour regrouper des propriétaires fonciers autour d'un projet commun.

•1 La société d'Économie Mixte
à Opération Unique (SEMOP)

Une SEMOP est une société créée entre une collectivité territoriale (ou un groupement) et au moins un opérateur économique privé, pour réaliser un projet précis. Elle est temporaire et liée à un contrat unique avec la collectivité (Articles L1541-1 à L1541-3 du Code général des collectivités territoriales).

Les SEMOP présentent de nombreux avantages en permettant aux collectivités de :

- Créer une société dédiée à un projet unique, avec un opérateur privé co-actionnaire ;
- Sécuriser la réalisation du projet grâce à un contrat clair et limité dans le temps ;
- Conserver un rôle de pilotage, avec une participation publique d'au moins 34 % au capital ;
- Gérer un projet public en s'appuyant sur des méthodes proches de celles des entreprises privées. Cela peut être utile quand il faut des compétences spécifiques ou une organisation plus souple.

Fiche 3

FOCUS : la SEMOP

► À quoi sert-elle ?

Elle est constituée exclusivement pour :

- Construire ou aménager (logements, équipements, espaces publics, etc.) ;
- Gérer un service public (eau, déchets, transports, etc.) ;
- Mener toute autre mission d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité.

L'objet du contrat ne peut pas changer pendant toute sa durée.

► Comment est-elle créée ?

- La collectivité choisit un opérateur privé via une mise en concurrence (comme pour un marché public ou une concession).
- Ensemble, ils créent une société de type société anonyme.
- La collectivité détient entre 34 % et 85 % du capital, ce qui lui garantit une minorité de blocage.
- L'opérateur privé détient au moins 15 %.

► Fonctionnement et durée

- La SEMOP est dissoute automatiquement à la fin du contrat.
- Elle ne peut pas investir dans d'autres sociétés.
- Chaque actionnaire a des sièges au conseil d'administration proportionnels à sa part dans le capital.

•2 La SPLA

Une SPLA est une société anonyme à capital public, créée par des collectivités territoriales pour réaliser des opérations d'aménagement exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres (articles L. 327-1, L. 327-2 du code de l'urbanisme).

Les SPLA présentent de nombreux avantages :

- **Un fonctionnement simplifié et sans mise en concurrence** : Les SPLA sont créées par les collectivités et travaillent directement avec elles. Grâce à ce lien étroit, les collectivités peuvent leur confier des projets sans passer par les longues procédures habituelles d'appels d'offres. Cela permet de gagner du temps et d'agir plus rapidement sur le terrain ;
- **Un outil efficace pour mener à bien des projets complexes** : Les SPLA permettent un partenariat institutionnalisé entre collectivités territoriales.

Exemple :

À Nantes, la SAMOA, Société Publique Locale mandatée par Nantes Métropole pour piloter le projet expérimente de nouvelles manières de fabriquer la ville et ses usages.

FOCUS : la SPLA

► À quoi sert-elle ?

Elle permet aux collectivités de réaliser des actions ou opérations d'aménagement relevant de leur compétence tels :

- Aménager des quartiers, des zones d'activités, des espaces publics ;
- Conduire des projets urbains complexes (ZAC, renouvellement urbain, etc.) ;
- Construire ou réhabiliter un équipement d'intérêt collectif et de services publics.

Elle agit exclusivement pour ses collectivités actionnaires.

► Comment est-elle créée ?

- Elle prend la forme d'une société anonyme.
- Elle est créée par au moins deux collectivités territoriales ou leurs groupements.
- Le capital est 100 % public.

► Fonctionnement

- Elle est contrôlée par les collectivités comme un service interne (contrôle analogue).
- Elle est soumise au droit privé et échappe aux règles de la commande publique dans ses relations avec ses actionnaires. Elle doit, dans ses rapports avec les tiers, respecter les règles de la commande publique.
- Elle n'a pas de durée limitée.

► Compétence :

- Elle peut acquérir, aménager, viabiliser, céder ou construire sur des terrains. Ainsi, il est possible de lui confier une concession d'aménagement.
- Elles peuvent ainsi exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le

code de l'urbanisme et agir par voie d'expropriation dans les conditions fixées par des conventions conclues avec l'un de leurs membres.

•3 Les associations foncières urbaines

Les associations foncières interviennent en amont pour regrouper les propriétaires autour d'un projet commun. Elles facilitent la gestion et la valorisation du foncier, en permettant la réunion des parcelles nécessaires à la réalisation du projet. Leur action est essentielle pour lever les blocages liés à la multiplicité des propriétaires et pour organiser la gestion collective du foncier. Elles peuvent être constituées soit par les seuls propriétaires, soit dans le cadre d'une initiative publique.

Les associations foncières urbaines (AFU), facilitent l'aménagement urbain en apportant des solutions concrètes à la gestion du foncier morcelé et à la mobilisation des terrains nécessaires aux projets urbains.

Les associations foncières facilitent l'aménagement urbain en rendant possible la mobilisation collective du foncier, en mutualisant les investissements et en impliquant directement les propriétaires dans la transformation de leur territoire. Elles constituent ainsi un outil efficace pour la gestion concertée et la réussite des projets urbains.

Exemple : Les associations foncières urbaines (AFU) sont fréquemment mobilisées dans les projets de renouvellement urbain pour fédérer les propriétaires et préparer le terrain à l'urbanisation, comme dans certains écoquartiers ou opérations de réhabilitation de centres-bourgs.

Fiche 3

FOCUS : les AFU

► À quoi sert-elle ?

C'est un regroupement de propriétaires fonciers facilitant l'aménagement et la valorisation de terrain.

► Comment est-elle créée ?

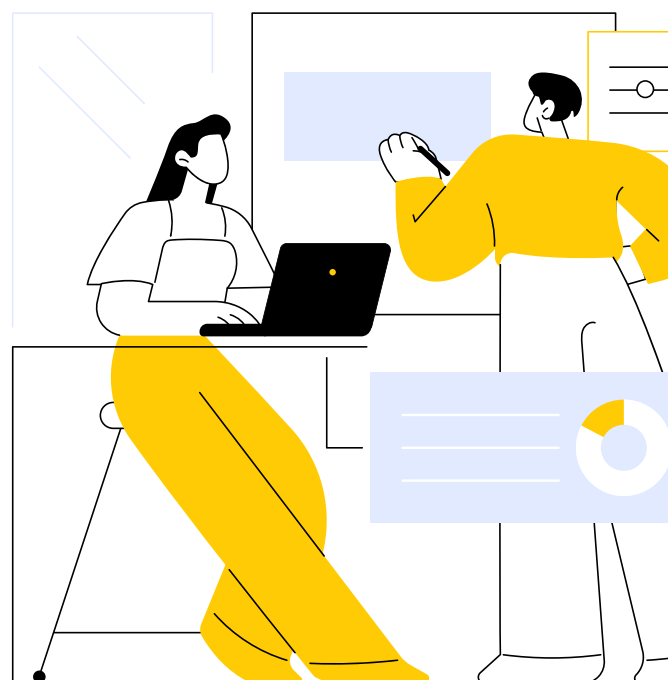
- Par le consentement unanime des propriétaires (AFU libre dite AFUL).
- D'une autorisation administrative par le préfet (AFU autorisée, dite AFUA), par exemple en cas d'opposition des propriétaires concernés mais aussi quand l'autorité compétente en matière de PLU entend inciter les propriétaires à se regrouper sur un périmètre de projet qu'il a préalablement défini.
- D'une constitution d'office (AFU forcée).

► Compétence :

Peuvent faire l'objet d'une association foncière urbaine (article L. 322-2 du code de l'urbanisme) :

- Le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes rattachées ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;
- Le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

- Le remembrement foncier ou le groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé mentionnés au premier alinéa du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Dans ce cas, l'objet de l'association peut comporter la conduite d'actions de toute nature, menées ou prescrites à l'occasion des travaux nécessaires et pouvant inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles et quartiers concernés



► Cartographie

Cartographie
des acteurs clés
de la fabrique
de la ville

L'aménagement durable des villes et des territoires constitue aujourd'hui un défi structurant pour les collectivités locales, en particulier dans un contexte marqué par de profondes transformations sociales, environnementales et démocratiques. Les mutations urbaines, la transition écologique, la recherche de cohésion sociale et l'exigence accrue de participation citoyenne imposent de repenser en profondeur la manière dont sont conçus, réalisés et gérés les projets urbains. Les collectivités, en tant que pilotes du développement local, se trouvent ainsi confrontées à la nécessité de concilier des objectifs parfois contradictoires : densifier tout en préservant la qualité de vie, innover tout en garantissant la sécurité juridique, répondre à l'urgence climatique tout en assurant la viabilité économique des opérations.

Face à ces enjeux complexes, la réussite des projets d'aménagement et immobilier repose désormais sur la **capacité à mobiliser, coordonner et fédérer une grande diversité d'acteurs**, chacun apportant son expertise, ses compétences et sa vision à une étape précise du processus. Ces acteurs interviennent tout au long de la chaîne de valeur, depuis la phase d'émergence et de conception du projet, jusqu'à sa réalisation concrète et sa gestion dans le temps long.

A - Rôle des acteurs institutionnels dans le montage et la faisabilité des projets d'aménagement et immobilier, leviers essentiels de la réussite des opérations

Le montage d'un projet immobilier sur le territoire communal mobilise de nombreux acteurs, dont les collectivités locales et l'État qui occupent une place centrale. Ces acteurs institutionnels jouent un rôle déterminant dans la réussite des opérations, à la fois par leur pouvoir d'autorisation, de financement, d'accompagnement technique, mais aussi par leur capacité à débloquer ou à bloquer certaines situations. Il est donc essentiel, dès le début d'un projet, d'identifier précisément les différents partenaires institutionnels concernés, de comprendre leurs rôles respectifs et d'anticiper les modalités d'interaction avec eux, afin d'en faire de véritables alliés tout au long du processus et le plus en amont possible. Rappelons que L'intercommunalité (EPCI : communauté de communes, communauté d'agglomération, métropole, etc.) assure la cohérence des projets à l'échelle intercommunale, notamment à travers l'élaboration du PLUi. Elle participe au financement des projets structurants et porte souvent des opérations d'aménagement de grande ampleur en collaboration avec les communes.

Le Département et la Région interviennent quant à eux principalement par le financement et l'attribution de subventions pour des projets d'intérêt départemental ou régional, accompagnent les collectivités dans la définition et la réalisation des projets via leurs services techniques ou leurs agences d'urbanisme, et mettent en œuvre des politiques spécifiques (logement, environnement, mobilité, etc.) qui peuvent impacter la faisabilité et le montage des projets. Ainsi, ces différents niveaux de collectivités offrent un appui technique, financier et stratégique essentiel tout au long du processus de montage des projets immobiliers.

L'État quant à lui occupe une position déterminante dans le montage et la faisabilité des projets d'aménagement et immobilier, en intervenant à plusieurs niveaux pour garantir la conformité, la sécurité et la cohérence des opérations.

Par l'intermédiaire de ses services déconcentrés tels que la DDT ou la DREAL, il exerce un contrôle sur le **respect des règles d'urbanisme**, d'environnement et de sécurité, ce qui lui confère un pouvoir **d'autorisation** ou de **blocage** selon la conformité du projet.

Il peut soutenir également les collectivités en accordant des subventions dans le cadre de dispositifs nationaux comme l'ANRU ou Action Cœur de Ville, ou encore via des politiques publiques spécifiques dédiées au logement social, à la rénovation urbaine ou à la transition énergétique.

Enfin, il accompagne techniquement les collectivités dans la définition et la mise en œuvre des projets, grâce à ses services déconcentrés ou à ses opérateurs spécialisés (ANAH, ANRU, etc.), tout en pouvant faciliter l'accès à des financements ou lever certaines contraintes administratives pour débloquer des situations complexes.

Ainsi, l'État s'impose comme un partenaire incontournable qui joue un rôle essentiel dans la faisabilité des projets, à la fois garant de la légalité, soutien financier et appui technique dans la réussite des opérations immobilières.

En synthèse, il convient de retenir que les collectivités et l'État sont des acteurs incontournables dans le montage, la faisabilité et l'accompagnement des projets immobiliers. Leur rôle est multiple : autorisation, financement, accompagnement technique, mais aussi capacité à débloquer ou à bloquer certaines situations.

Bien connaître leurs rôles, leurs leviers d'action et leurs modalités d'intervention permet d'optimiser le montage des projets et d'en garantir la réussite.

Il est donc essentiel, pour chaque projet, d'identifier dès le départ les acteurs institutionnels concernés et de travailler en partenariat avec eux, afin d'en faire de véritables alliés tout au long du processus.

B - Les acteurs mobilisables par la commune pour la réalisation des projets d'aménagement et immobilier

La réussite d'un projet immobilier sur le territoire communal repose sur la capacité à mobiliser et à fédérer une pluralité d'acteurs, chacun apportant son expertise et ses moyens à différentes étapes du processus. Parmi ces partenaires, certains sont particulièrement stratégiques pour la collectivité : aménageurs publics et privés, promoteurs, bailleurs sociaux et propriétaires fonciers se révèlent essentiels tant pour le montage que pour la réalisation et la gestion des opérations. Comprendre le rôle, les modes d'intervention et les leviers d'action de chacun est indispensable pour optimiser la conduite des projets immobiliers, garantir leur faisabilité et garantir l'adéquation avec les besoins du territoire. Nous allons distinguer les principaux acteurs mobilisables par la commune, leurs apports spécifiques et les modalités de leur implication dans la fabrique urbaine.

► Les porteurs fonciers

Les porteurs fonciers sont spécialisés dans l'acquisition, la gestion et la valorisation du foncier. Ils interviennent dès la phase de préparation du projet pour sécuriser la disponibilité des terrains et préparer le terrain à la construction. Leur expertise permet de garantir la faisabilité foncière et la rentabilité des opérations. Il s'agit essentiellement des établissements publics fonciers tels que **les Etablissements publics fonciers locaux ou de l'État**.

► Les aménageurs publics et privés

Les aménageurs publics (tels que les sociétés publiques locales d'aménagement – SPLA, les établissements publics fonciers – EPF, ou les agences d'urbanisme) pilotent la définition, la conception et la préparation des opérations urbaines, en assurant la coordination entre les différents partenaires et en veillant à la faisabilité technique et financière du projet. Ils interviennent dès le lancement du projet pour structurer la démarche, sécuriser le foncier, organiser la concertation avec les habitants et accompagner la collectivité dans la définition de ses ambitions.

Les aménageurs privés de leur côté interviennent également en amont pour investir dans la préparation du foncier et accompagner la collectivité dans le montage de projets complexes. Ils peuvent porter des opérations de renouvellement urbain, de requalification de friches ou de développement de nouveaux quartiers, en partenariat avec la commune.

► Les promoteurs

Les promoteurs immobiliers pilotent l'ensemble du projet, de la conception à la livraison. Ils assurent la coordination des études, le montage financier, la gestion des travaux et la commercialisation des biens. Leur intervention permet de garantir la faisabilité, la rentabilité et la conformité du projet aux attentes du marché.

La Copromotion

Depuis quelques années, certains opérateurs publics ou parapublics, comme les aménageurs, souhaitent utiliser les véhicules institutionnels pour asseoir leur partenariat avec des opérateurs privés, et, le cas échéant, bénéficier des

marges dégagées par les opérations qu'ils portent sur les fonciers propriétés de l'aménageur initialement.

Par le biais de la co-promotion, collaboration entre un aménageur (public ou privé) et un ou plusieurs promoteurs immobiliers, il est possible de réaliser de façon conjointe une opération immobilière. Ce partenariat s'inscrit généralement dans le cadre d'une société civile de construction-vente (SCCV), qui porte le projet et réunit les différents acteurs autour d'objectifs et de responsabilités partagées.

Cette co-promotion aménageur-promoteur peut faciliter le montage des opérations immobilières locales en mutualisant les compétences, en réduisant les risques, en garantissant la qualité urbaine et en assurant la pérennité des projets.

► Les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux participent à la construction, à la réhabilitation et à la gestion des logements sociaux et les opérations mixtes. Ils interviennent en partenariat avec les collectivités et les promoteurs pour garantir l'accès à des logements abordables et accompagner les ménages en difficulté. Leur rôle est central dans la politique du logement et la mixité sociale.

Ils interviennent dès la conception (en partenariat avec les promoteurs ou les collectivités), lors de la construction, puis tout au long de la gestion du parc locatif.

Il faut noter que la raréfaction du foncier et l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, assigné aux collectivités publiques en matière d'urbanisme ainsi qu'aux bailleurs sociaux, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, conduit de plus en plus fréquemment **les bailleurs et les promoteurs à réaliser ensemble** des opérations conjointes, mixtes. Ces rapprochements prennent le plus souvent la forme d'une société commune (société de co-promotion), en charge de la réalisation d'une opération d'aménagement et/ou d'un programme de construction, dont une partie est acquise par le bailleur social. Chacune des parties prenantes y trouve un intérêt, notamment financier lié, d'une part, à une forme de dérisquage pour le promoteur et, d'autre part, à un accès privilégié au foncier et aux logements pour le bailleur social.

u Les propriétaires fonciers

Les propriétaires fonciers constituent des acteurs importants dans le montage de projets urbains car ils détiennent la ressource première nécessaire à tout projet immobilier.

La mobilisation de ces propriétaires fonciers est essentielle, et pour eux l'occupation temporaire ou la cession de leurs terrains pour des projets immobiliers permet de réduire les coûts de portage foncier (sécurisation et gardiennage), de valoriser leurs biens sur le marché, etc. Dans certaines opérations d'aménagement, ils peuvent même être acteur de l'opération d'aménagement ou immobilière soit seul soit collectivement notamment dans le cadre d'association foncière urbaine.

Les foncières publiques

Les acteurs publics (collectivités locales, aménageurs) constituent de plus en plus des foncières dédiées au portage foncier à vocations diverses : logement, développement économique, commerce, etc. L'idée sous-jacente : constituer, à leur initiative, des véhicules spécifiques dédiées à une activité jusqu'alors laissée à la main des opérateurs privés sur des enjeux d'importance pour l'intérêt général et le territoire en cause.

C'est le cas par exemple des foncières dédiées au commerce, comme celle envisagée par l'EPA Paris-Saclay (Essonne) en vue de permettre un développement harmonieux des espaces commerciaux et d'activités au sein des opérations d'aménagement situées dans le périmètre de compétence notamment en lui permettant d'assurer dans la durée un contrôle sur les loyers et le plan de marchandage.

Ou encore les foncières dédiées au logement, comme la Foncière du logement abordable, créée par la Ville de Paris et la Ville de Saint-Ouen. Constituée sous la forme d'une SPL et donc dans un régime de quasi régie avec la Ville de Paris (99h) (et la ville de Saint Ouen également 1h), cette foncière a pour objectif de générer une offre de logement à 25h en dessous du prix du marché avec un système transparent d'attribution, dans le cadre de baux emphytéotiques consentis aux bailleurs sociaux de la ville de Paris.

C - Les acteurs qui vont accompagner le projet et qui peuvent être déterminants si leur saisine intervient le plus en amont possible

Il convient de déterminer les spécificités du projet pour identifier quels acteurs solliciter pour vous accompagner afin d'anticiper les problématiques éventuelles.

En fonction des caractéristiques des projets, il peut être opportun de saisir des bureaux d'études spécialisés, sur certaines problématiques techniques, mais également pour la sécurisation juridique du projet, des notaires ou des avocats spécialisés en immobilier.

Les maîtres d'œuvre, les architectes, les paysagistes, les urbanistes

• Les architectes, paysagistes, urbanistes

conçoivent le projet architectural et coordonnent les études préalables. Ils garantissent la qualité esthétique et fonctionnelle des constructions, tout en veillant au respect des contraintes réglementaires et environnementales.

Leur rôle est essentiel pour donner une identité au projet et en assurer la réussite.

• Les bureaux d'études (BET)

en fonction des types de dossiers et des problématiques techniques générées, apportent leur expertise lors de la phase de conception du projet. Ils réalisent les études nécessaires à la sécurité, à la conformité et à la faisabilité technique des ouvrages (structure, géotechnique, environnement, etc.). Leur intervention est indispensable pour valider la solidité du projet et accompagner le dépôt des dossiers administratifs.

• Les bureaux d'études spécialisés en environnement

jouent un rôle essentiel dans la transition écologique et la prévention des impacts environnementaux. Ils accompagnent les porteurs de projets publics ou privés dans l'évaluation et la réduction des effets de leurs activités sur le milieu naturel. Leur expertise couvre un large éventail de missions : études d'impact, diagnostics écologiques, plans de gestion, étude environnementale des sols phase 1 et phase 2 etc. Un volet important de leur activité concernant la gestion des pollutions notamment dans le cadre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces installations soumises à une réglementation stricte nécessitent des études approfondies ; les bureaux d'études interviennent alors afin de réaliser des études de dangers, des bilans de pollution, des rapports de surveillance de la qualité des eaux souterraines etc. Ils jouent un rôle clé dans la prévention des pollutions industrielles et la sécurisation des sites.

• Les géomètres

sont des partenaires essentiels des collectivités locales dans le montage des opérations immobilières. Ils sécurisent la propriété foncière, facilitent l'obtention des autorisations, conseillent les élus et accompagnent la collectivité tout au long du projet. Ils peuvent être sollicités pour établir ou modifier les documents de copropriété, participer à la réalisation de diagnostics immobiliers, ou encore assister la collectivité dans la gestion de ses équipements publics. Le géomètre possède **une connaissance approfondie du foncier** : il analyse la situation des parcelles, consulte les archives topographiques et les titres de propriété, et identifie les caractéristiques physiques et juridiques du terrain. Il peut ainsi conseiller la collectivité sur la faisabilité d'un projet, la constructibilité d'un terrain, ou encore sur les contraintes d'urbanisme et environnementales à prendre en compte. L'expertise du géomètre est également déterminante pour **l'analyse des servitudes**, c'est-à-dire les droits réels qui s'imposent à une propriété, comme un droit de passage, une canalisation ou une obligation de ne pas construire sur une partie du terrain. Le géomètre-expert identifie les servitudes existantes ou à créer, analyse leur portée juridique, et établit les plans et documents nécessaires pour les formaliser. Cette démarche permet d'éviter les conflits futurs et de sécuriser l'opération immobilière.

• Les experts juridiques

Composés des **notaires** et des **avocats**, ils permettent de sécuriser le projet et de proposer des solutions aux problématiques soulevées par les opérations immobilières (domanialité, urbanisme, environnement, contrat public, etc.). La saisine le plus en amont possible permet d'anticiper les risques et de protéger les intérêts de la collectivité en sécurisant la conduite du projet.

Les contributeurs du guide à destination des élus locaux



Michèle Raunet,
Notaire associée et Directrice générale
de l'étude Cheuvreux

Michèle Raunet a commencé sa carrière à la Ville de Paris à la Direction de l'aménagement urbain. En 1994, elle intègre le groupe Cheuvreux, l'une des plus importantes études notariales de France. Elle contribue au développement de l'étude et au renouveau des méthodes. En 2006, après avoir obtenu son diplôme de notaire, elle devient associée. Son domaine de prédilection est le droit public immobilier, travaillant avec des collectivités publiques, des bailleurs sociaux, des aménageurs et des personnes privées.



François Bourvic,
Directeur général
de la SPL Marne-au-Bois

François Bourvic dirige la Société publique locale Marne-au-Bois (Val-de-Marne), ainsi que de la Régie du Chauffage Urbain de Fontenay-sous-Bois depuis avril 2018. Après une expérience en management et direction générale d'entreprise, il dispose d'une expertise dans les grandes opérations immobilières et d'aménagement en Île-de-France acquise chez Icade promotion, au sein de l'établissement public en charge de la gestion du quartier d'affaires de La Défense ou encore de l'aménageur du Val-de-Marne, Sadev 94. Il est passionné par l'urbanisme, l'architecture, la géopolitique et les sciences humaines.



**Brice Piechaczyk, Architecte-Ingénieur
et co-fondateur de l'agence
enia architectes.**

Brice Piechaczyk est architecte DPLG, ancien élève de l'Ecole Polytechnique et ingénieur civil des Ponts et Chaussées. En 2003, il fonde avec Mathieu Chazelle et Simon Pallubicki l'agence d'architecture ENIA qui, en France et en Inde, réunit aujourd'hui plus de 100 passionnés de 30 nationalités. Une équipe aux profils variés qui, principalement en Europe, en Afrique et en Asie, conçoit et réalise une grande diversité de projets publics et privés de construction, de transformation et d'urbanisme, enrichis par l'activité de recherche que conduit l'agence depuis sa création. Professeur chargé de cours d'architecture et d'urbanisme à l'Ecole polytechnique, Brice Piechaczyk est également vice-président de l'AFEX (Architectes Français à l'Export) et membre du comité des bourses de la fondation Palladio.



Anne-Sophie Grave,
Présidente du Directoire
de CDC Habitat

Anne-Sophie Grave est présidente du directoire de CDC Habitat depuis 2020. Opérateur global de l'habitat d'intérêt public et filiale de la Caisse des Dépôts, le groupe CDC Habitat est un acteur majeur de l'habitat avec plus de 563 000 logements gérés sur l'ensemble du territoire, dans l'Hexagone et en Outre-mer. Diplômée de l'Ecole des Mines de Paris, Anne-Sophie Grave a débuté sa carrière chez Action logement, puis a rejoint le bailleur social Osica, avant d'intégrer le Groupe Caisse des dépôts en 2011.



Stéphane de Faÿ,
Directeur général
de Grand Paris aménagement.

Diplômé de l'Ecole Polytechnique et de l'Ensta, Stéphane de Faÿ a été nommé directeur général de l'établissement public Grand Paris aménagement par un arrêté ministériel du 25 novembre 2020. Au préalable, il a occupé les postes de directeur adjoint de cabinet de Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du Grand Paris (2008-2010), puis de Michel Mercier, ministre de l'Aménagement du territoire et du Grand Paris (2010). Il a ensuite été conseiller, chef du pôle Grand Paris, auprès de Maurice Leroy, ministre de la Ville et chargé de Grand Paris (2010-2011). Il est par la suite resté en Île-de-France en qualité de directeur général adjoint de l'Epadesa (EPA de La Défense Seine Arche) de 2011 à 2014, avant de devenir directeur général de Bordeaux Euratlantique.



Diego Harari,
Directeur Général Adjoint
stratégie et transformation
durable VINCI Immobilier

Diego Harari démarre sa carrière en 2007 en créant une activité d'ingénierie environnement au sein d'un BET de MOE. Il dirige ensuite le service Green Building IDF chez Bureau Veritas. Il rentre enfin chez VINCI Immobilier en 2011 en tant que directeur du développement durable. Aujourd'hui Directeur Général Adjoint stratégie et transformation durable chez VINCI Immobilier, il pilote au comex la stratégie de l'entreprise et la transformation des métiers qui s'en suit. A la tête des équipes environnement et innovation qu'il a montées, il a également dans son périmètre les directions Technique, Qualité, Achats ainsi que Transformation et Métier afin de constituer un pôle cohérent, maître d'œuvre de la transformation de l'entreprise.



Séverine Chapus,
Directrice générale
de Linkcity Île-de-France

Directrice générale déléguée des activités de promotion, en charge du développement chez BNP Paribas real estate depuis 2021, Séverine Chapus a pris en juin 2025 à 42 ans la direction générale de Linkcity Île-de-France, filiale de développement immobilier de Bouygues construction, sa maison mère. Bouygues Construction est également l'entreprise dans laquelle Séverine Chapus a commencé sa carrière, en 2007, tout juste diplômée d'HEC. Après presque six ans passés chez Bouygues construction, elle dirige ensuite les programmes d'investissements d'avenir consacrés à l'innovation urbaine au Secrétariat général pour l'investissement (ex-Commissariat général des investissements). Par la suite, elle intègre Dassault systèmes en tant que vice-présidente villes et territoires.



Josiane Darmouni,
Directrice du développement
au sein du groupe Artelia.

Forte d'un parcours construit au sein de plusieurs sociétés d'ingénierie, Josiane Darmouni a intégré en 2013 Artelia, société d'ingénierie pluridisciplinaire experte dans les domaines de l'eau, de l'environnement, de l'énergie, du bâtiment et de l'industrie. Elle met à profit les compétences globales du groupe pour collaborer avec les équipes sur des travaux de réflexion stratégique et de prospective, afin d'accompagner la mutation du secteur immobilier ». Transformer la manière de concevoir, de construire et d'aménager les villes et les territoires constituent les défis que nos équipes relèvent au quotidien pour s'adapter au changement climatique et accompagner l'ensemble des acteurs publics et privés.

Le présent ouvrage a été réalisé
dans le cadre des Actions Collectives
de l'Université de la ville de demain (UVD),
portée par la Fondation Palladio
sous l'égide de la Fondation de France.

L'idée de concevoir un guide à l'intention
des élus locaux pour les aider à faire accepter
des projets immobiliers et d'aménagement
par leurs administrés est issue du Livre Blanc réalisé
dans le cadre des Assises du Grand Paris initiées
par Le journal du Grand Paris
et de l'Ile-de-France en 2023.

***Pour ce faire, un groupe de travail
a été constitué avec :***

Jean-Philippe Gautrais, maire de Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne),
Maître Michèle Raunet (Etude Cheuvreux),
Brice Piechaczyk (Enia architectes),
Séverine Chapus (Linkcity Ile-de-France),
François Bourvic (SPL Marne-au-Bois)
Fabienne Proux, journaliste et coordinatrice du projet.

www.fondationpalladio.fr

www.universitevillededemain.com

Conception graphique : www.iconicdesignparis.fr