

Nicolas Gravit,
Directeur général d'Eiffage Aménagement



© Olivier Seignette

**PUBLIC-PRIVÉ : UN VÉRITABLE CHANGEMENT
DE PARADIGME**

Repenser le tissu urbain, par la restructuration de quartiers existants ou par la réalisation de nouveaux quartiers, repose sur des montages complexes et financièrement coûteux. Des montages qui, depuis quelques années, évoluent vers une coproduction public-privé intégrant dès l'amont les opérateurs privés. Nicolas Gravit, Directeur général d'Eiffage Aménagement, nous présente les schémas qu'il a observés ces dernières années. Cas concrets à l'appui.

Eiffage Aménagement est la structure d'aménagement urbain du groupe Eiffage. Depuis près de trente ans, elle alimente le Groupe en activités de promotion et de construction, avec la restructuration des cœurs de ville et la réalisation de nouveaux quartiers. *« Un moyen de fabriquer notre propre foncier sur des opérations complexes, ce qui nous permet de limiter la concurrence des promoteurs traditionnels. À cela un double intérêt : nous créons du foncier qui, à long terme, évolue vers un prix raisonnable, et nous donnons au Groupe une vision de sa production, puisqu'une opération se lisse sur cinq à quinze ans selon sa taille et sa complexité. »*

Une équipe de trente opérationnels orchestre ces opérations de renouvellement ou de construction et travaille en collaboration étroite avec des urbanistes, architectes, paysagistes, bureaux d'études, maîtres d'ouvrage et investisseurs. Elle fédère les acteurs de la ville et accompagne quotidiennement les collectivités locales en prenant soin de placer les usagers au cœur de la réflexion urbaine.

« Comment raisonnons-nous à l'approche d'une opération d'aménagement ? À mon sens, il y a trois schémas : la concession d'aménagement, historique ; la création de notre propre foncier, pragmatique ; et depuis quelques années, la coproduction public-privé... »

LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT

L'approche la plus traditionnelle est la concession d'aménagement. Cependant, les projets réalisés sous cette forme ont tendance à se raréfier,

même si Eiffage Aménagement reste attributaire d'opérations de ce type. Il s'agit généralement d'une ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) pour laquelle la collectivité recherche un opérateur. Une consultation publique est menée, un appel d'offres est émis et un aménageur est désigné à l'issue de la remise et de la présentation de son projet.

« Un exemple significatif est celui de Joinville-le-Pont, avec la requalification de son centre-ville, et plus précisément de la rue commerçante face à l'hôtel de ville. Le linéaire était totalement à repenser pour dynamiser cette artère centrale majeure de la ville. La municipalité devait agir pour endiguer la dévitalisation du quartier. Il lui fallait donc trouver un aménageur capable de mener une action foncière lourde, autrement dit d'acheter une cinquantaine de propriétés, de phaser les opérations de relogement des commerçants et de concevoir un programme avec plus de 500 logements, 6 000 m² de commerces, de nouveaux équipements et des espaces publics. Nous avons remporté la ZAC Les Hauts-de-Joinville, d'une emprise de 7 hectares, dans le cadre de la consultation d'aménageur lancée en 2007. Il y a eu beaucoup de discussions, de pourparlers avec la mairie, de négociations foncières pour travailler îlot par îlot et acquérir l'ensemble des lots. La concession d'aménagement nous permettait de bénéficier de la déclaration d'utilité publique, avec la faculté d'exproprier. Ce qui n'aura pas été nécessaire puisque nous avons réussi à tout négocier à l'amiable. Toutefois, cela a été un travail vraiment très long, très difficile, qui illustre bien les avantages et les contraintes de la concession d'aménagement. »

Autre exemple gagné sur concours : la ZAC Lénine de Gentilly. Le terrain – une friche universitaire de 2,5 hectares achetée par la Ville – devait porter la nouvelle vision du quartier avec 36 000 m² répartis sur des opérations de logements en accession et social, ainsi que divers équipements publics. En amont, de longues concertations avec la population ont été menées. *« Nous avons gagné car la collectivité, au-delà des offres techniques et financières que nous avons proposées, a senti que notre ADN était compatible avec celui de l'intérêt public. Parce que nous n'avons pas abordé le sujet avec une motivation purement économique. Nous ne sommes évidemment pas là*

pour perdre de l'argent, mais notre conscience première est de concevoir la ville de demain, celle qui sera encore là dans vingt ans et au-delà », précise Nicolas Gravit.

UNE DYNAMIQUE AU BÉNÉFICE DE TOUTES LES PARTIES

Dans le cas de la concession d'aménagement, la Ville ou la collectivité mène les études préalables, les acteurs privés proposent des améliorations et réalisent le projet. La valeur ajoutée de l'opérateur en termes de conception de produit est, de ce fait, très limitée. Nous assistons aujourd'hui à une mutation où la sphère publique accepte de plus en plus que la sphère privée participe à ses côtés à la conception des projets urbains.

« Cette évolution est fondamentale. Nous ne touchons pas à la prérogative et à l'initiative publique. Le maire ou la collectivité sont et seront toujours les décisionnaires finaux. Mais nous participons à la conception. Nous réfléchissons ensemble, en fonction des expertises et des contraintes de chacun. Nous avons voix au chapitre comme d'autres acteurs de l'ensemble de la chaîne, promoteurs, bailleurs sociaux, bureaux d'études, startups... De plus, leur regard de collectivité, différent du nôtre, nous ouvre des perspectives sur d'autres sujets. Cela nous pousse tous à aller plus loin, à apporter des idées et des solutions pour participer encore mieux à l'intérêt général et à la ville de demain. »

« FABRIQUER » DU FONCIER

« La deuxième approche consiste à "fabriquer" notre propre foncier. C'est-à-dire acquérir des terrains pouvant faire l'objet d'une opération d'aménagement. Le système est assez simple. Nous signons une promesse de vente sur une friche industrielle, commerciale ou tertiaire, puis nous entrons en contact avec la collectivité pour lui proposer de travailler en partenariat, soit dans le cadre d'un projet urbain déjà prédéfini si les orientations d'urbanisme ont été actées, soit dans le cadre d'orientations d'urbanisme à définir ensemble

en fonction de l'opportunité de cette mutation foncière. Cette dernière peut aussi être réalisée en agrégeant des terrains mitoyens pour avoir une vision plus large. Cette approche est celle que nous préférons, puisqu'elle octroie la possibilité de répondre plus précisément à l'ensemble des besoins du quartier. Dès lors, notre travail consiste, en collaboration avec la collectivité, à développer le nouvel ensemble dans le cadre des politiques publiques d'aménagement. »

Eiffage Aménagement a ainsi acheté en 2006 une friche industrielle de cinq hectares classés en zone d'activité en centre-ville à Guyancourt. *« Nous avons négocié pendant cinq ans avec les propriétaires. La ville croyait difficilement que nous puissions aboutir un jour... Nous avons progressivement créé des liens avec le maire et le directeur général des services pour travailler sur le projet et élaboré une programmation intégrant des logements et des activités, le maire souhaitant maintenir une zone d'emploi. Au moment de la signature de l'achat du terrain, il nous confirmait bien la faisabilité de l'opération, mais avec la possibilité de déclencher le programme de logements... trois ans plus tard. Nous avons décidé de prendre le risque, de faire confiance à la municipalité et d'acquérir le terrain. »*

Eiffage Aménagement obtient dans un premier temps l'autorisation de lancer une résidence hôtelière puis, trois ans plus tard, l'entreprise démarre l'opération de logements, la Ville ayant modifié le PLU (Plan Local d'Urbanisme). Par la suite, dans le cadre d'un projet de ville global, des échanges de terrains se concrétisent avec la municipalité, permettant d'aboutir à la réalisation de 500 logements, un groupe scolaire, une clinique de soins de suite et une résidence intergénérationnelle Cocoon'Agés. *« Finalement, à partir d'un terrain privé, nous avons pu créer un quartier entier sur la base d'une force de conviction et d'une compréhension de la Ville de l'intérêt d'aménager. Le partenariat aura duré près de seize ans... »*

Pour ces montages, peuvent alors être adjointes des procédures d'urbanisme assez légères : par exemple, coupler une procédure de permis d'aménager avec une convention de PUP (Projet Urbain Partenarial) et ainsi participer au financement des équipements publics induits par la création de ces nouveaux

quartiers et l'arrivée de nouveaux usagers.

« Et cela peut aller très vite. C'est ce qui s'est passé à Clamart où nous sommes devenus, en 2014, propriétaire d'un terrain de 4,5 hectares au sein du parc d'affaires Noveos. Nous souhaitions mettre en place de l'activité et du commerce, nous avons toutefois rapidement compris que ce n'était pas la meilleure solution. De plus, le maire récemment élu voulait attirer de nouveaux habitants. Sur cette base, nous avons imaginé un projet auquel il a rapidement adhéré, parce qu'il avait une vision très claire des choses. Il a inscrit ce programme dans sa révision de PLU et nous avons obtenu un permis d'aménager pour 1 250 logements. Nous contribuons financièrement à l'opération avec la prise en charge d'une partie du futur groupe scolaire à travers un PUP. En moins de quatre ans, nous avons obtenu tous les permis de construire et les chantiers ont démarré en ce début d'année. Un modèle intéressant, certifié HQE Aménagement, reposant sur le partage d'une même vision avec la collectivité. »

LA COPRODUCTION PUBLIC-PRIVÉ

Ce troisième schéma consiste en des montages associant le privé et le public, via différents types d'opération. Par exemple, l'appel à manifestation d'intérêt : des collectivités font appel au privé pour que celui-ci, sur un secteur donné, conçoive un projet en termes d'urbanisme et de programmation. *« C'est, en quelque sorte, donner aux opérateurs une feuille quasiment blanche avec très peu d'indicateurs, pour qu'ils imaginent un nouveau quartier et fassent un certain nombre de suggestions. De ce fait, l'opérateur est associé à la conception du projet et peut présenter des solutions innovantes, en collaboration avec des urbanistes, bureaux d'études, startups... »*

La Cité internationale de la gastronomie et du vin à Dijon est un bel exemple d'appel à manifestation d'intérêt. Suite à l'inscription par l'Unesco du « Repas gastronomique des Français » au patrimoine culturel immatériel de l'humanité en novembre 2010, Dijon a été déclarée ville membre du réseau « Cités de la gastronomie » avec Lyon, Tours et Rungis. Dans ce cadre,

Dijon souhaitait profiter de la libération de l'Hôpital Général pour en faire une opération d'urbanisme et y intégrer la future Cité internationale de la gastronomie et du vin.

« À partir de là, une question s'est posée : comment monter une opération sur 6,5 hectares, constituée pour moitié de bâtiments historiques à réhabiliter et pour moitié de bâtiments neufs à construire avec un projet culturel à la clé ? Pour y répondre, la Ville a tenté l'appel à manifestation d'intérêt. Et nous avons gagné ! C'est passionnant car ce sont des sujets qui vont au-delà de l'aménagement. Dans le cas présent, outre un écoquartier de 550 logements, des résidences gérées, un hôtel et des commerces, est prévue la Cité internationale de la gastronomie et du vin, comprenant un pôle touristique et culturel avec un espace muséal. Nous avons sollicité des opérateurs spécialisés pour nous aider à monter ce projet en termes de produits, de propositions culturelles, de gestion et de financement. On voit donc bien ici que la réponse attendue des opérateurs privés était de faire preuve de créativité. La Ville nous a accordé sa confiance. »

Ce modèle de coproduction public-privé inclut également des opérations menées par des EPL (Entreprise Publique Locale) qui souhaitent travailler conjointement avec des acteurs privés. Une alliance de plus en plus fréquente.

« L'EPL apporte la légitimité du public et l'intérêt général, nous procurons l'aspect opérationnel, l'innovation et le financement. Nous sommes alors dans du coaménagement qui parfois déclenche de la copromotion, l'EPL pouvant demander à participer à la promotion immobilière. Il s'agit donc d'un véritable partenariat où sont combinées les chaînes amont et aval de la production de la ville. C'est très intéressant. »

Eiffage Aménagement a ainsi constitué, en 2017, une structure d'aménagement en partenariat avec Agencia, la SEM de Reims Métropole, dans laquelle les actionnaires ont le même taux de participation. Leur objectif est de racheter un terrain de 25 000 m² situé près de la gare centrale, et de bâtir un ensemble de logements dès 2018.

LA SEMOP, UN NOUVEAU MODÈLE DE COPRODUCTION PUBLIC-PRIVÉ

Dans le cadre d'une SEMOP (Société d'Economie Mixte à Opération Unique), la collectivité crée une structure d'aménagement dédiée à une opération unique. Par une mise en concurrence, elle recherche un opérateur privé pour être le partenaire faiseur. Ce dernier sera aménageur et apportera son ingénierie, le financement et/ou les garanties de financement de l'opération. Bien que le modèle de la SEMOP ait été créé en 2014, il est utilisé plus tardivement dans le domaine de l'aménagement. Les deux premières opérations d'aménagement sont ainsi signées en 2017 avec la requalification du centre-ville de Roanne, et une opération emblématique à Châtenay-Malabry dont Eiffage Aménagement est actionnaire principal via la SEMOP Châtenay-Malabry Parc-Centrale.

Ce projet d'écoquartier, remporté suite à une consultation lancée en juillet 2016, est situé sur l'ancien site de l'École Centrale, face au parc de Sceaux. Il prévoit la réalisation d'une ville-parc de 213 000 m² avec près de 2 200 logements, des bureaux, des commerces et des équipements publics (gymnase, groupe scolaire, crèche, collège...). La Ville détient 34 % du capital, la Caisse des Dépôts 16 %, Eiffage Aménagement 50 %, pour un investissement global de 219 millions d'euros.

Une équipe détachée de quatre personnes est entièrement dédiée à cette opération. Elle travaille au quotidien avec tous les acteurs : architectes, urbanistes, bureaux d'études, promoteurs et, surtout, avec la collectivité et les services de la ville. Des réunions avec la direction générale des services sont régulièrement organisées pour que chaque étape soit partagée entre la collectivité et l'aménageur, pour que tous soient toujours en phase.

« C'est un très beau projet, avec un partage de risques entre le public et le privé et d'énormes enjeux financiers. Nous n'avons pas le droit de nous tromper. C'est aussi un peu l'avenir de la SEMOP dans le domaine de l'aménagement qui est en jeu. Il s'agit de démontrer que c'est un mode de développement public-privé offrant de nombreux avantages. La collectivité partage le contrôle sur les comptes et sur la stratégie, comme pour une

concession d'aménagement. Elle a, en plus, le pouvoir de participer à toutes les décisions importantes, de manière récurrente. Et les minorités de blocage respectives nous obligent à toujours trouver un accord... ». La sélection de l'opérateur par la Ville, son futur actionnaire partenaire, est donc centrale. *« Au moment du concours, aucun projet urbain n'était proposé. Les critères étaient focalisés sur une méthodologie, la gouvernance de la SEMOP, un bilan financier, une organisation, une sensibilité au développement durable, ainsi que sur les équipes et leurs compétences. Dès lors, cela impliquait aussi un choix basé sur une relation humaine faite de respect et de confiance »*, souligne Nicolas Gravit.

Le degré d'intervention d'Eiffage Aménagement dans la requalification ou la création d'un quartier varie donc en fonction de l'approche souhaitée par la ville. On voit cependant bien que l'implication du privé est de plus en plus prégnante et ouvre plus largement le cercle de la réflexion sur l'évolution des territoires. Une propension qui devrait s'affirmer ces prochaines années.



Projet d'écoquartier à Châtenay-Malabry. © François Leclercq

EIFFAGE AMÉNAGEMENT



À Joinville-le-Pont, la redynamisation du centre-ville avec plus de 500 logements, des commerces et des espaces publics. © Thierry Favatier



La Cité internationale de la gastronomie et du vin à Dijon bâtie en partie sur l'ancien Hôpital Général. © aaab



Quartier Châteauneuf à Guyancourt, un ensemble urbain réalisé en partie sur une ancienne menuiserie industrielle. © Eric Morency