

N°1

Janvier 2009

LES CAHIERS DE

Bat'Im Club

« L'évolution de la maîtrise d'ouvrage »





BAT'IM CLUB

CARREFOUR DES BÂTISSEURS ET DES GESTIONNAIRES DE LOGEMENTS

ÉDITO

Il y a un an Bat'Im Club a décidé de prendre la maîtrise d'ouvrage sociale comme fil directeur des échanges de l'année 2008.

Quelles innovations juridiques, techniques, organisationnelles sommes-nous capables de développer pour renforcer nos capacités à répondre simultanément à des interpellations toujours plus nombreuses, comme l'adaptation environnementale du parc existant, sa modernisation technique, le renouvellement urbain, l'accroissement de la production de logements et de résidences spécialisées, toujours plus performants et adaptés ?

Comment répondre à un contexte de difficultés sociales croissantes, d'inflation des coûts, de partenariats de plus en plus complexes, de menaces sur les financements, de concurrence sur le foncier et l'emploi des ressources des entreprises ?

Les travaux du Club, les témoignages recueillis dans ses rencontres et ateliers, au cours de l'année 2008, dont ce premier « Cahier » rend compte de manière synthétique, nous apportent un éclairage réfléchi sur différentes innovations. Ils ouvrent des voies professionnelles nouvelles ou renouvelées.

Depuis un an, l'environnement a brutalement évolué en accentuant l'enjeu des questions posées en 2008.

- Crise de la promotion immobilière privée : appels aux bailleurs sociaux comme clients « sauveurs de l'activité » : Programme des « 30 000 » VEFA, nouvelles conditions de partenariats, et corrélativement menaces sur la mixité sociale des projets urbains,
- Baisse de la ressource financière, nouvelles affectations du 1% hors du financement de la production,
- Dégradation de la situation sociale, de l'emploi ... et de la solvabilité de la clientèle,
- Mais aussi recul de la concurrence foncière, responsabilités nouvelles à prendre comme opérateurs partenaires des collectivités, pour des productions plus diverses.

La question du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des organismes HLM est aujourd'hui relancée. Elle s'impose comme question cruciale, reprise en différents lieux du mouvement. En 2009, Bat'Im Club la développera plus indirectement, à travers de nouveaux angles d'attaque : la contractualisation (C.U.S.), l'adaptation des produits aux besoins à venir, les défis environnementaux du « Grenelle ».

Que ce premier Cahier contribue à renforcer nos capacités à rebondir, à transformer la crise en opportunité à innover, réunir nos moyens, produire de nouvelles réponses !

Yves BURGEAT
(Président du Conseil d'Administration)

Sommaire

Introduction

Partie 1 : L'accès au foncier, être aménageur

Partie 2 : Le développement de pratiques innovantes : les modes alternatifs de maîtrise d'ouvrage

Partie 3 : L'organisation de la maîtrise d'ouvrage : enjeux et tendances



INTRODUCTION

CONSTRUIRE !

Plus, mieux, et naturellement, moins cher...

C'est à ce casse-tête que sont confrontées quotidiennement nos équipes de maîtrise d'ouvrage, dans un contexte qui a connu des transformations particulièrement fortes et rapides au cours des dernières années.

C'est donc assez logiquement que BAT'IM, club de la maîtrise d'ouvrage sociale, a choisi de retenir la question de la relance de la production, comme le thème central de son activité pour 2008. Ce premier numéro des « Cahiers de Bat'Im Club » vous propose un recueil des principales contributions apportées par les organismes et leurs partenaires dans le cadre des rencontres et ateliers qui lui ont été consacrés à plusieurs reprises. Même si l'on mesurera, bien sûr, le chemin qui reste à parcourir, ce cahier reflète, dans sa diversité, toute la richesse des expériences et des innovations menées au sein de la maîtrise d'ouvrage sociale.

Nous reviendrons d'abord, sur les évolutions qui sont venues bousculer le positionnement traditionnel de la maîtrise d'ouvrage HLM. Le repositionnement de l'État et la montée en régime des collectivités locales ont établi un nouveau partage des rôles ; elles font aussi émerger des demandes, des exigences nouvelles à l'échelle territoriale. Le cadre juridique et financier des politiques urbaines s'est complexifié, de même que les conditions de montage et de management des projets. Multiplicité des guichets de financement, alourdissement de la réglementation et des enjeux de maîtrise de la qualité technique et environnementale, allongement des temps de montage et de réalisation... autant de facteurs que les bailleurs doivent prendre en compte dans leur organisation, leurs compétences et leurs méthodes de travail.

Les réponses existent et sont d'ores et déjà expérimentées par plusieurs d'entre nous. Seront ainsi évoquées les principales tendances observées en matière d'organisation de la maîtrise d'ouvrage : mieux structurer la chaîne de production, recentrer les fonctions de direction sur l'essentiel, améliorer les synergies avec les autres services de l'organisme...

S'organiser est une chose, il reste à produire. Plusieurs pistes sont là aussi, explorées par les bailleurs et leurs partenaires.

L'accès au foncier est encore et toujours au cœur des préoccupations. Deux des contributions ici rassemblées lui sont consacrées. La première concerne le métier d'aménageur : après un rappel des particularités du rôle de l'aménageur, sont précisés les principaux risques et les précautions à prendre pour se lancer plus avant dans cette activité, sans omet-

tre les impacts du développement durable en matière d'urbanisme... La seconde s'attache plus particulièrement aux montages innovants fondés sur le portage du foncier à long terme.

Nous accorderons enfin une place particulière aux modes alternatifs de maîtrise d'ouvrage. Comment optimiser les conditions de conception et de réalisation des programmes, dans le respect des règles de passation des commandes et marchés publics ? Seront ici présentées deux expériences innovantes et accessibles aux bailleurs HLM, la conception réalisation et le groupement de commande.

Aujourd'hui, après plusieurs années de boom du marché immobilier privé, les organismes HLM sont plus que jamais confrontés à de lourds enjeux de relance de la production de logements sociaux. Ils devront faire face dans un contexte financier difficile, qui mobilisera pleinement les équipes et leur capacité d'innovation. À la lecture des contributions qui sont ici rassemblées, nous ne doutons pas que nous sachions construire, ensemble, une maîtrise d'ouvrage forte à même de répondre aux nouvelles attentes sociales.

Le secrétariat permanent



PARTIE



L'ACCÈS AU FONCIER, ÊTRE AMÉNAGEUR



Si l'aménagement permet la création de foncier constructible, la position d'aménageur présente des risques, notamment financiers et juridiques, et nécessite des compétences avérées. Toutefois, cette fonction offre un certain nombre d'avantages : être reconnu comme un acteur du développement urbain, avoir la main sur le cahier des charges d'aménagement, mieux prendre en compte les problèmes de gestion ultérieure, etc. Ces avantages sont notamment à mettre en avant dans les projets de renouvellement urbain, là où les bailleurs sociaux peuvent être force de proposition vis-à-vis des collectivités locales en s'appuyant sur la connaissance fine des quartiers.



CONTEXTE : UNE MULTITUDE D'ACTEURS ET DE TEXTES

Le premier trait caractéristique du paysage de l'aménagement de nos jours est la multiplicité d'aménageurs potentiels. Peuvent être aménageurs les collectivités territoriales, les EPCI, les Etablissements Publics Locaux d'Aménagement, les Etablissements Publics Locaux de rénovation urbaine, les Sociétés publiques Locales d'aménagement, les SEM, les organismes d'Hlm, les associations foncières urbaines, les aménageurs privés et l'ANRU à défaut d'opérateurs potentiels.

Parmi les organismes d'Hlm, on constate une quasi-égalité des compétences. Tous les organismes d'HLM peuvent réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le Code de l'urbanisme. Une différence tient toutefois au statut des organismes : alors que les sociétés d'Hlm vont pouvoir intervenir en concession les offices publics peuvent également intervenir en régie.

Quant aux textes qui définissent les opérations d'aménagement, ils sont également nombreux : le code de l'urbanisme (pour la ZAC, la restauration immobilière, le lotissement, les AFU, le permis de construire groupé), le code de la construction et de l'habitation (pour les OPAH), le code de la santé publique (pour les opérations de RHI), la loi du 01/08/2003 (pour la rénovation urbaine).

Être aménageur, comment ?

Le CCH précise que les organismes d'Hlm, au titre de la mission d'intérêt général, « peuvent exercer leurs compétences d'aménagement, d'accession et de prestation de services prévues dans les textes qui les régissent ». Deux modes de réalisation des opérations d'aménagement sont prévus par le code de l'urbanisme : la régie (qui ne concerne que les collectivités territoriales et les établissements publics, donc les offices publics) et la concession d'aménagement.

La concession d'aménagement est ouverte à tout le monde et il y a une quasi-égalité entre les aménageurs puisqu'il y va y avoir obligation de mettre en concurrence pour l'attribution de la concession d'aménagement (sauf en « in-house ») et pour les missions à réaliser. En ce qui concerne les missions, il s'agit de distinguer celles qui sont obligatoires (la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération et prévus dans la concession) de celles qui sont optionnelles (études d'exécution des travaux et équipements concourant à l'opération d'aménagement, acquisitions de biens nécessaires à l'opération). Désormais, les sociétés d'Hlm vont pouvoir exercer les prérogatives de pouvoirs publics au même titre que les offices publics (préemption, expropriation), à partir du moment où le traité de concession l'aura prévu. Le traité de concession peut prévoir aussi une participation du concédant à l'opération, soit sous forme d'apport de terrain, soit sous forme de participation financière. Dès lors, la concession prend un nouveau visage pour les organismes publics qui avaient l'habitude de ne jamais prendre le risque de l'opération.



Enfin, il est intéressant de mentionner d'autres outils :

- ❖ Le Programme d'Aménagement d'Ensemble qui peut être une alternative à la ZAC (mais plus engageant) ;
- ❖ Le Programme Local de l'Urbanisme, sur lequel les organismes d'Hlm peuvent apporter leur avis, et qui peut être un outil facilitateur d'opération d'aménagement à travers son article L 123-2 du CU ;
- ❖ La VEFA.

Être aménageur : pourquoi ?

Sachant que le logement locatif ne représente que 20 à 30 % dans les opérations d'aménagement, quelle est la légitimité des organismes en tant qu'opérateur social à agir complètement sur une chaîne dont ils n'ont qu'une part minoritaire ? Un premier niveau de réponse est sans doute à rechercher du côté des enjeux de production globale et du changement de contexte marqué par la fin des politiques interventionnistes et par le désengagement de l'État. Aujourd'hui, si les besoins sont immenses (1,3 million demandeurs de logement en France et 350 000 en Ile-de-France), les enjeux de production le sont tout autant (500 000 logements par an dont 120 000 logements sociaux). Tout laisse à penser que les ZAC devraient y jouer un rôle important, sachant que 30 à 40 % des logements produits jusqu'à présent l'ont été dans ces zones d'aménagement. L'activité d'aménageur a été, et sera dans les années à venir, une source importante d'apport foncier pour le développement du patrimoine. À titre d'exemple, l'OPAC du Rhône a produit 1 500 logements et 600 logements sont en travaux ou en cours de montage sur les sites qu'il gère.

L'expérience montre que chaque fois que les interventions foncières sont antérieures à l'aménagement, les prix de sortie en foncier sont beaucoup moins chers. Cela permet aussi de travailler sereinement le foncier sans pression de la part de l'aménageur. Aménager, c'est permettre la concrétisation d'un projet urbain pour transformer l'espace. Cette transformation peut avoir lieu de différentes manières :

- ❖ Permettre le renouvellement urbain ou mettre en œuvre un nouveau projet urbain ;
- ❖ Mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, mais aussi, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme et réaliser des équipements collectifs ;
- ❖ Sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et lutter contre l'insalubrité.

Un deuxième niveau de réponse est à rechercher du côté du nouveau jeu d'acteurs et de la vision stratégique issue de la décentralisation. La vision des collectivités locales s'inscrit dans du long terme, en cohérence avec la logique des organismes.

Par opposition aux promoteurs privés, il ne s'agit pas de faire un « coup commercial », mais de gérer dans la durée et s'inscrire comme acteur constant et réactif. Aussi, pour l'organisme, aménager, c'est l'opportunité de :

- ❖ Produire du foncier dans un environnement maîtrisé : Être aménageur, c'est pour l'organisme pouvoir se projeter dans l'avenir de son patrimoine en choisissant les sites sur lesquels travailler, puis construire une véritable mixité en contrôlant les aménagements à proximité des constructions pour en améliorer à terme la gestion locative (travailler sur la résidentialisation, sur les relations entre le logement social, l'accession et le parc privé, ainsi que maîtriser la qualité des programmes). Être aménageur, c'est générer du foncier à des coûts compatibles avec le financement des opérations locatives. Être aménageur enfin, c'est aussi maîtriser les règles d'urbanisme et le lissage de la production de logement social ;

- ❖ Répondre aux souhaits de la collectivité dans un climat de partenariat et de confiance : Faire connaître ses besoins et les faire intégrer dans tout nouveau projet urbain. Se positionner le plus en amont possible et de disposer de foncier pour pouvoir construire. Valoriser les acquis auprès des collectivités, notamment la complémentarité des métiers de l'organisme (locatif, accession, habitat spécifique, équipements publics, maîtrise du développement urbain et de la mixité, etc.). Proposer aux communes un interlocuteur unique ayant la connaissance des métiers. Partager la culture de l'intérêt général avec les collectivités et garantir la transparence (élément différenciant entre l'opérateur public et privé) ;

- ❖ Se préserver de la concurrence des aménageurs privés, tout en restant ouvert à la mixité attendue : Entrer dans un réseau de relations et d'échanges avec les promoteurs, les aménageurs privés et publics régionaux ou tout autre réseau professionnel. Être reconnu à chaque fois un peu plus comme un opérateur urbain par les villes par l'approche des quartiers, des services et des produits et donc offrir des compétences complémentaires en urbanisme et en construction ;

- ❖ Développer les compétences : Être aménageur, c'est contrôler la chaîne de production dans sa globalité et permettre une réactivité par rapport à une question complexe.

Au-delà de ces avantages, il ne faut pas ignorer que cette activité est susceptible d'amener à terme, dès lors qu'elle est bien conduite, une notoriété positive et une rentabilité financière.



Les freins, les risques et les précautions à prendre

Si l'activité d'aménageur présente indéniablement des avantages, elle génère aussi des risques.

Un premier risque est de nature financière, d'une part parce que l'activité d'aménagement est aussi un investissement sur l'avenir (un service aménagement coûte plus qu'il ne rapporte pendant les premières années), et, d'autre part, car les marchés peuvent se retourner à tout moment (on ne peut être sûr ni du prix d'acquisition, ni du prix de revente quand on fait le bilan initial de ZAC).

Le second risque est juridique : les recours et les procédures d'expropriation peuvent venir à n'importe quel moment et mettre l'opération en difficulté. À cet égard, il est bon de rappeler que l'activité d'aménagement est contrainte par des délais administratifs et des procédures que l'opérateur ne maîtrise pas toujours (loi sur l'eau, reconstitution des zones humides, expropriations, déclarations d'utilité publique, évictions agricoles, etc.). Enfin, quel que soit le type de montage ou le type d'opération, il ne faut pas oublier les engagements contractuels ou extracontractuels que l'aménageur devra prendre et assumer tout au long de l'opération, y compris sur le plan de la communication (auprès des collaborateurs de l'organisme ou du groupe, auprès des habitants, auprès des élus.

❖ Face à ces risques, il s'agit de prendre des précautions. La première concerne l'adhésion de la collectivité : c'est elle qui signera l'arrêté ou modifiera les documents d'urbanisme. La seconde précaution consiste à s'entourer de toutes les compétences internes et/ou externes : il s'agit de bien regarder la problématique de l'opération pour savoir quel montage juridique adopter et s'assurer de la maîtrise foncière le plus en amont possible. Enfin, il est nécessaire d'être à l'écoute des besoins locaux et de répondre aux spécificités des projets : les réseaux, l'analyse de l'environnement urbain et paysager, le phasage technique et commercial.

• Au regard de la concurrence, constatant que la coopération public/privé amène de plus en plus les élus à comparer les modes de gestion et les savoir-faire des opérateurs et bien souvent à retenir le privé du fait de l'apparence de délais plus courts et d'un impact financier moindre pour la collectivité, il est nécessaire que l'organisme mette en avant ses spécificités dans le domaine de l'aménagement :

❖ Sa présence s'inscrit dans la durée : bien souvent le bailleur est déjà présent sur la commune en tant que gestionnaire de logements et construira dans l'opération d'aménagement. Il sera toujours là après l'achèvement de l'aménagement pour la gestion des logements qu'il aura construits, ce qui l'amène à être très vigilant sur la qualité des aménagements, aux usages des espaces, au coût de gestion, mais également à la qualité de la concertation menée.



❖ Son expérience de gestionnaire de la ville : tous les organismes gérant un patrimoine important sur un même quartier, parfois comparable à la population d'une petite ville, ont acquis l'expérience de la cogestion de la ville par leur participation active et essentielle dans tous les champs d'intervention, les équipements, la sécurité et la tranquillité, les services, la scolarisation, l'insertion et l'activité. Cette expérience est utile quand on est chargé de prévoir, concevoir et réaliser la ville de demain.

Le fait que le bailleur soit animé par l'intérêt général et au service des concitoyens : son activité première, loger les personnes qui en ont le plus besoin, est une mission de service public. Pour l'accomplir, plusieurs qualités sont indispensables, comme mettre en avant l'intérêt général, une gestion financière rigoureuse et transparente au service de la réduction des coûts des opérations, l'amélioration de la vie des habitants.

L'organisation du métier d'aménageur

L'activité d'aménageur doit être clairement identifiée et conduite par des collaborateurs rompus aux différentes contraintes. À cet effet, il est nécessaire de faire venir des compétences extérieures reconnues sur ce marché et mettre clairement en avant une capacité nouvelle. Le service aménagement doit être l'interlocuteur des élus : il est important de faire comprendre à ces derniers qu'on vient leur parler d'aménagement et non de logement social. Sinon, la collectivité craindra de se voir proposer trop de logements sociaux (dans certains cas, il a même été pensé de créer une marque spécifique pour l'activité aménagement, dans d'autres cas, il a été mis en place un budget pour accompagner les collectivités sur leurs études préalables : c'est essentiel pour les petites communes qui n'ont pas les moyens d'engager des études et pour marquer une différence avec les opérateurs privés).

L'activité d'aménageur, organisée en interne, peut être externalisée en partie. Par exemple, il peut être fait le choix de s'appuyer sur la compétence interne en matière de lotissements et sur des compétences externes (partenariats avec des équipes de maîtrise d'œuvre, avec des structures des collectivités) pour d'autres modalités d'aménagement. Dans d'autres cas, il a été décidé de constituer une équipe ad hoc en fondant la gestion des opérations en mode projet avec référent unique à la fois en interne et en externe. Ce mode de fonctionnement est notamment important pour le renouvellement urbain, compte tenu du nombre d'intervenants. Fonctionner en mode projet, cela veut dire :

- ❖ une coordination des intervenants internes : juridique, foncier, achats, maîtrise d'ouvrage ;
- ❖ un encadrement des prestataires spécialisés : consultants juridiques, immobilier, qualité environnementale ;

❖ un pilotage des prestataires opérationnels : urbanistes, architectes, bureaux d'études, mais également de plus en plus dans les domaines de la concertation, de la communication, de la mercantique.

Considérant que l'activité d'aménageur impose mobilité, rapidité, interactions et pluridisciplinarité, les pratiques professionnelles et les savoir-faire des équipes doivent s'adapter en permanence et si possible avoir un « temps d'avance » pour aborder avec succès l'enjeu de la concurrence. Pour répondre à ces enjeux, un organisme a constitué trois groupes de travail :

❖ Un groupe « concession d'aménagement » : pour comprendre l'analyse du contexte juridique des nouvelles concessions d'aménagement et la méthodologie de réponse aux appels d'offres (avec l'assistance d'un cabinet juridique) ;

❖ Un groupe « aménagement durable » : pour maîtriser la rédaction d'un cahier de consultation pour les prestations AEU et l'établissement d'un Système de Management Environnemental (SME) propre aux opérations d'aménagement (avec l'assistance d'un BET) ;

❖ Un groupe « communication » : pour travailler sur la production d'un référentiel adapté aux opérations d'aménagement. Conçu comme un guide et un outil opérationnel, le référentiel comprend à la fois les cahiers des charges pour les missions de communication, tous les supports avec leurs coûts et les questions à se poser préalablement à toutes actions de communication (objectifs, cibles, plans, budget, supports).

❖ Parallèlement, un groupe projet transversal a été installé avec pour objectifs à chaque consultation d'aménageur :

❖ d'analyser les risques et la validation de la méthode de travail,

❖ de faire une proposition d'amendement au traité de concession et la proposition de conditions suspensives à l'offre,

❖ de valider les postes « acquisitions foncières » et « charges foncières ».

Ce groupe est assisté par un cabinet juridique pour l'analyse du traité de concession et l'appui en phase négociation. Chaque réponse est présentée préalablement en comité d'investissement, présidé par le Directeur Général et délibérée en Bureau du Conseil d'Administration.

Dans tous les cas, il faut convaincre les collaborateurs de la nécessité de mettre en place des procédures et des outils dédiés mais aussi convaincre le Conseil d'Administration que les équipes sont professionnelles, les risques financiers calculés et limités au regard des impacts sur la production, du développement induit et des retombées en termes de notoriété.

POUR SE LANCER DANS L'AMÉNAGEMENT, IL EST NÉCESSAIRE :

❖ de vérifier qu'il existe un marché immobilier ;

❖ d'étudier les modes d'urbanisation du territoire (développement, extension, densification) ;

❖ d'analyser le contexte pour fixer les axes de développement : la rénovation urbaine dans les centres anciens et les quartiers ANRU (où les organismes peuvent démontrer qu'ils ne sont pas uniquement des bailleurs) ;

❖ de répertorier les réserves foncières sur les zones à urbaniser (où les organismes peuvent prendre le temps nécessaire pour capter les foncières, ce que ne peuvent pas toujours faire les privés) ;

❖ et, bien sûr, de regarder le marché local des aménageurs et de la concurrence.

Une réponse particulière : la Centrale de Création Urbaine

Face à la disparition du modèle traditionnel de l'aménagement, d'une demande des élus de ne plus assumer le risque de portage, d'avoir une vision maîtrisée de l'ensemble du processus, mais aussi face à la position des grands promoteurs auprès des partenaires traditionnels des organismes, des bailleurs et des promoteurs de taille moyenne se sont regroupés pour créer la Centrale de Création Urbaine (CCU). La CCU vise à développer des partenariats et porter des réponses globales aux collectivités pour la réalisation d'un projet urbain. La CCU est une réponse francilienne au déficit d'aménagement des organismes et à la recherche d'un partenariat entre opérateurs HLM et privés.

Les projets que cherche à développer la CCU sont des projets de taille moyenne (entre 500 et 1 500 logements) en zone urbaine, caractérisés par une certaine complexité, une intégration verticale des usages tout comme une multiplicité d'acteurs. Sur tous les projets, la CCU demande que soit respectée l'exigence de développement durable.

Etant précisé que l'organisation générale de la CCU est fondée sur l'indivision (le groupement d'opérateurs signe la concession et tous les membres acquièrent des millièmes de la future opération), le fonctionnement des projets développés par la CCU est le suivant :

1 ➤ La ville définit les principes du projet urbain. La ville a donc un pouvoir important : elle maîtrise ce qui va se passer sur le terrain et elle est dans une position de force vis-à-vis des promoteurs ;

2 ➤ Le groupement des investisseurs constructeurs (la CCU) négocie avec les propriétaires fonciers qui les autorisent à déposer les permis de construire. C'est également lui qui préfinance l'ensemble des études pour la collectivité contrairement à une opération d'aménagement traditionnelle ;

3 ➤ Après le dépôt des permis de construire et leur validation, la ville approuve le dossier de réalisation de la ZAC. Le groupement acquiert les terrains dès l'obtention des permis de construire.

4 ➤ La CCU finance les travaux d'infrastructures et la participation aux équipements publics en utilisant les modalités issues de la loi SRU (conventions précisées dans les articles L 331-4 et L 311-5 du code de l'urbanisme).

Pour assurer cette organisation, la CCU s'est entourée d'un opérateur de la solution partenariale : celui-ci est le chef d'orchestre et l'animateur ; il représente l'ensemble des décisions, processus, contrats et éléments de nature juridique, administrative, financière et technique qui permet au Groupement d'acquiescer conjointement les terrains dotés d'une constructibilité définitive. Dans le cadre de la CCU, cet opérateur intervient à ses risques : il conçoit le projet et il ne sera rémunéré qu'au moment de sa mise en œuvre.

Pour s'assurer que le partenariat soit durable et éviter les conflits sur la nature du projet, les membres signent un accord cadre qui définit les engagements réciproques et une vision commune : sur le projet, le marché, le niveau des charges foncières, les coûts d'aménagement. Par ailleurs, diverses dispositions sont utilisées pour la mise en œuvre du projet en se référant au code des marchés publics : le groupement de commandes pour lancer les études, les marchés de travaux de VRD en utilisant une procédure de conception-réalisation en dialogue compétitif. Il est également prévu une garantie bancaire globale pour se prémunir d'un éventuel opérateur défaillant. Cette garantie permet à la fois de rassurer les propriétaires fonciers et évite de mutualiser le risque entre les opérateurs.

Membres fondateurs :

GCE Habitat, Immobilière 3F, OGIC, OPAC du Val de Marne, PITCH, SODES.

Nouveaux Constructeurs et Maîtrises d'Ouvrage & Associés, et partenaires du projet :

EFIDIS, Groupe Gambetta, OHSA, KAUFMAN & BROAD, SOGEPROM, SOLENDI.

Le GIE SYNERGIE, un service d'aménagement partagé dans la Loire

SYNERGIE est un service d'aménagement commun à quatre offices publics de la Loire, organisé sous la forme d'un GIE. Dans un contexte particulier, marqué par d'importants besoins de restructuration urbaine et de renouvellement de l'habitat – en particulier sur l'agglomération stéphanoise – et une certaine multiplicité des acteurs (6 OPH, 9 ESH, 1 établissement public foncier, 1 SEM, 1 établissement public d'aménagement...), les offices locaux ont souhaité se doter d'une véritable compétence d'aménagement. Leur objectif est double :

- développer une offre de service aux collectivités locales,
- accéder au foncier.

La structure a été créée en 2005 par trois offices fondateurs pesant près de 27.000 logements :

- Loire Habitat, office départemental (12.000 logements),
- Métropole Habitat, office de Saint-Étienne (8.000 logements),
- l'OPAC de l'Ondaine (2.000 logements, le Chambon-Feugerolles).

Ils ont été rejoints en 2007 par l'OPAC de Saint-Chamond Loire Sud (6.500 logements). L'adhésion de l'office de Firminy (2.500 logements) est envisagée.

Le GIE est un service commun aux quatre offices, pour assurer l'ingénierie des opérations d'aménagement, dans le cadre de contrats ou de concessions passés entre les offices et les collectivités. L'équipe du GIE assure également les études et la prospection en amont. Prestataire des adhérents, le GIE facture ses prestations à l'office qui lui passe commande. En phase de montée en régime, les frais de fonctionnement sont pour partie couverts par une cotisation annuelle des adhérents.

Jusqu'ici l'activité du GIE a essentiellement porté sur des études amont aux projets de renouvellement urbain ; les perspectives concernent différents projets de ZAC ainsi que l'OPAH Renouvellement urbain des vallées de l'Ondaine et du Gier. Un partenariat a été noué à cet effet avec le CAL PACT de la Loire, afin d'associer des compétences d'aménageur-opérateur foncier et des capacités d'intervention ANAH classique sur le parc privé.

Quels enseignements tirer de cette expérience ? La formule de GIE choisie présente, sans conteste, l'avantage de la souplesse. Synergie a par ailleurs permis de mutualiser la prospection foncière et d'éviter les effets de surenchère. Toutefois, le fait que le GIE ne soit pas le prestataire direct des collectivités peut parfois poser des problèmes de lisibilité.

Les enjeux du développement durable dans l'urbanisme

L'urbanisation modifie profondément les territoires aussi bien dans leurs aspects physiques (construction, imperméabilisation) que dans leurs aspects humains (activités, population). La relation entre urbanisme et environnement doit conduire à se poser une série de questions sur les économies d'énergie dans l'habitat, les déplacements de proximité, l'éclairage, la desserte en énergie, l'eau, les déchets, la biodiversité ou encore le bruit.

À toutes les échelles de territoire, l'aménagement fixe des orientations de développement pour des décennies. Les impacts sur l'environnement de ces décisions sont tout à fait considérables. L'environnement n'apparaît plus comme un accessoire de l'aménagement d'un territoire. Au contraire, tout aménagement doit pouvoir s'intégrer dans un milieu sans en rompre l'équilibre.

Aux côtés des acteurs de la gestion de l'environnement, les acteurs de l'aménagement du territoire (et donc les collectivités locales par leurs compétences en matière d'urbanisme) ont donc un rôle essentiel à jouer pour atteindre une gestion durable de l'environnement. Ces questions devraient être traitées spontanément dans les opérations d'aménagement. Cependant un certain nombre de raisons historiques font que ce n'est pas forcément le cas.

Aujourd'hui, le contexte est caractérisé, non pas par un manque de compétences ou de savoir-faire, mais par une faiblesse de l'action. Si les conséquences de certaines formes urbaines ou de périurbanisation sont connues, les décisions d'urbanisme continuent à sous-estimer les impacts environnementaux.

Un des enjeux majeurs est donc celui de la transformation des mécanismes de décision politique et technique au niveau de la ville tant sur le plan de la mobilité, des consommations d'énergie que de la gestion des ressources en eau. Ainsi, sur la question de l'eau, les inondations sont la conséquence de choix techniques (diamètre des tuyaux pour atteindre le débit, l'imperméabilisation excessive des sols) et pas tant des changements climatiques. Sur l'énergie, la vraie question n'est pas de savoir si le collectif est plus ou moins performant que l'individuel ou si la fac-

ture d'une maison environnementale est plus faible, mais comment adapter les systèmes de production énergétiques actuels aux enjeux de l'avenir au moindre coût économique et social pour les utilisateurs et comment traiter l'organisation urbaine et sociale (les transports automobiles liés aux distances entre l'habitat et l'emploi ou les services prennent de plus en plus d'ampleur avec le temps, et ajoutent sans cesse à la pollution).

En matière de planification urbaine, la condition essentielle est d'abord de créer la volonté politique de faire. Désormais, il s'agit de passer d'une démarche de « droit du sol » à une démarche de projets, à une démarche plus stratégique et moins réglementaire. Tel est l'enjeu des PLU, des SCOT et des opérations d'aménagement :

- ❖ Afficher les préoccupations environnementales dans le rapport de présentation ;
- ❖ Élaborer un règlement en intégrant les paramètres environnementaux ;
- ❖ Réaliser une approche environnementale des zones d'urbanisation future ;
- ❖ Adopter un règlement favorisant la mixité urbaine ;
- ❖ Inclure les périmètres de raccordement de réseaux dans les documents graphiques ;
- ❖ Élaborer un recueil de recommandations.

À côté des documents réglementaires, une traduction importante des orientations en aménagement environnemental peut être faite à travers :

- ❖ l'utilisation des cahiers des charges de cessions de terrains (CCCT). Une charte de développement durable peut être intégrée au CCCT. Ainsi, par voie contractuelle, la collectivité peut créer des sujétions à l'égard des acquéreurs. Si le CCCT ne prévoit pas de dispositions environnementales, il est possible de les intégrer dans le cahier des recommandations ;
- ❖ la rédaction de documents de sensibilisation, d'incitation ou de propositions à caractère environnemental : c'est le cas des Chartes qui peuvent avoir autant d'influence et d'effets que les documents réglementaires si elles sont relayées par une volonté politique forte ;
- ❖ la mise en place d'une AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme).



L'approche environnementale de l'urbanisme

L'approche environnementale de l'urbanisme (AEU) vient outiller les collectivités locales et les intervenants pour reprendre en main ces questions et faire de l'environnement un élément décisif des choix à faire. L'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU, la définition d'un programme d'aménagement, doivent permettre aux élus d'intervenir sur plusieurs aspects, qui interagissent directement sur la demande et la desserte en énergie, sur les émissions de polluants et de gaz à effet de serre, sur la gestion des déchets :

- ❖ l'aménagement d'un territoire ;
- ❖ les lieux d'implantation des activités ;
- ❖ les choix en matière de densité ;
- ❖ la forme urbaine ;
- ❖ les typologies de bâtiments ;
- ❖ l'orientation des voiries et des parcelles ;
- ❖ l'aménagement des voiries.

L'AEU n'est pas « une étude de plus », mais une démarche de construction des décisions d'aménagement, c'est une démarche volontaire qui a pour objet de situer l'environnement comme un facteur décisif de la conception d'un projet : l'environnement devient une composante essentielle du projet et en oriente l'économie générale.

La contribution de l'AEU se situe concrètement au niveau des espaces publics, de l'organisation du projet d'aménagement, puis se traduit par la définition de critères environnementaux à l'échelle de chaque bâtiment. On aboutit ainsi à des projets d'aménagement conformes aux objectifs de qualité environnementale, ainsi qu'à la mise en place de règles contractuelles et optionnelles qui garantissent le respect de ces

objectifs. La démarche de l'AEU est une démarche de projet organisée autour de quelques grandes étapes :

- ❖ identifier les enjeux environnementaux spécifiques au site en concertation avec tous les acteurs concernés ;
- ❖ traduire les objectifs dans le parti d'aménagement ;
- ❖ transcrire les objectifs en préconisations dans les documents réglementaires et dans les documents d'information destinés aux opérateurs et aux acquéreurs.

Au-delà du fait que l'AEU permet de traiter l'environnement au même niveau que les aspects économiques, financiers ou sociaux, elle renforce la transversalité et l'approche systémique du projet urbain. Aussi, elle est une étape essentielle et décisive, un temps fort d'information et de communication pour rechercher une adhésion commune aux constats, arriver à une compréhension partagée des enjeux et préparer les acteurs à une phase d'élaboration de propositions. Si les bénéfices directs sont connus, l'AEU propose enfin une série de bénéfices indirects pour ceux qui la pratiquent : culture commune, pluridisciplinarité, innovation, respect du patrimoine et de l'identité locale, qualité du cadre de vie et maîtrise des coûts.

À propos des coûts, celui de la qualité environnementale en aménagement est estimé en général entre 10 et 20% (15 % en moyenne) en plus des coûts traditionnels. Toutefois, une bonne partie de ces coûts peuvent être absorbés avec l'intelligence des projets. Les marges d'adaptation sont beaucoup plus grandes que sur les bâtiments. En effet, la première chose à considérer dans une approche environnementale de l'aménagement est l'économie de moyens : Il faut prendre le temps d'étudier toutes les synergies, les liaisons, les communications, les interfaces avec la ville.

L'aménagement durable d'une parcelle, d'une ZAC, visera à utiliser toutes les potentialités de ce qu'il y a autour : il faut lier le réseau viaire de la nouvelle zone à celle existante, tenir compte de la topographie, etc. Or, la plupart du temps, le plan masse est pris tel quel et nul ne cherche à le revisiter : ne jamais oublier que lorsque l'on travaille sur un aménagement, on ne travaille pas sur un périmètre en soi, mais dans une zone existante avec ses caractéristiques, des potentialités positives et des inconvénients. Savoir prendre en compte en amont toutes les potentialités offertes par le site, et concevoir le parti d'aménagement au juste nécessaire peut entraîner 30 % d'économie sur le coût de l'aménagement : ce n'est pas aux schémas et aux plans de prévaloir sur la sagesse et le bon sens, mais l'inverse.

La qualité environnementale des matériaux : quelques pistes

Les réseaux d'assainissement : éviter d'enfouir sous terre des tuyaux en PVC posant des problèmes à terme de recyclage et préférer des tuyaux en béton, neutres et plus solides.

Les adductions d'eau : le PEHD (polyéthylène) est microporeux et peut donc polluer l'eau distribuée par passage des ions au travers la membrane PEHD. Pour cela, les adductions en fonte sont recommandées.

Les réseaux secs et humides : les séparer (la réglementation demande une distance de 40 cm) par deux tranchées distinctes : certains magnétismes peuvent engendrer des électro-magnétions qui se retrouvent dans l'eau potable.

Les revêtements écologiques de voirie : choisir des produits à base de résine naturelle, mais ils restent onéreux pour l'instant, et on n'est pas certain de leur durabilité. Il y a d'autres alternatives avec des enrobés dits « basse température », voire des enrobés « à froid », pour faire baisser la consommation d'énergie à la mise en œuvre de l'enrobé.

Les traitements de surface, il est nécessaire de préférer des traitements perméables qui permettent une infiltration sur place au plus près. La gestion de l'eau est d'ailleurs capitale dans les aménagements. La récupération des eaux pluviales peut permettre d'assurer l'arrosage, le nettoyage, dans un premier stockage en parcelles privatives, puis en espaces publics grâce à un second stockage du trop-plein. Ceci permet, non seulement d'utiliser l'eau à proximité de là où on la récupère, mais aussi de ne rejeter que l'excédent des eaux pluviales.

Le point suivant concerne l'éclairage public avec une variante photovoltaïque. Il est préconisé d'alterner un candélabre branché sur le réseau et un autre alimenté par capteur solaire qui dispose d'une autonomie de 6 heures.

Le mobilier urbain aussi doit faire une place prépondérante aux matériaux sains, naturels et se débarrasser des matériaux de synthèse qui deviendront plus tard des déchets dont on ne saura comment se débarrasser.

La récupération des matériaux de déconstruction enfin doit être intégrée à la réflexion de l'aménageur, par exemple en utilisant les matériaux inertes comme sous-couche de voirie.



Combien coûte l'aménagement durable ?

Prenons l'exemple d'une parcelle de 24 300 m², d'une surface bâtie de 4 400 m², 7 600 m² de revêtement de voirie, de parking et de cheminements piétons. Sur cette parcelle, la surface des espaces verts est de 12 000 m². En travaillant de façon classique l'aménagement de cette parcelle, le coût au m² s'élève à 65 € HT. Les surcoûts de l'approche environnementale sont les suivants :

- ❑ Les réseaux d'assainissement représentent 2 € HT par m² de plus-value ;
- ❑ Les adductions d'eau 1 € HT par m² de plus-value ;
- ❑ Les voiries et parkings en revêtement écologiques 6 € HT par m² de plus-value ;
- ❑ L'éclairage public photovoltaïque 5 € HT par m² de plus-value ;
- ❑ La récupération des matériaux amène 1 € HT par m² d'économie.

Au final, l'opération arrive à une plus-value de l'ordre du 15 % à 20 % du prix d'aménagement par m² de parcelle. Avec le bon sens, il y aura plus à gagner qu'à dépenser avec une approche environnementale.

PARTIE



LE DÉVELOPPEMENT DE PRATIQUES INNOVANTES :

LES MODES ALTERNATIFS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

La conception réalisation

Le marché de conception réalisation permet de désigner, après mise en concurrence, un groupement associant maîtrise d'œuvre et entreprises, pour la conception et la réalisation d'une opération, sur la base du cahier des charges défini par le maître d'ouvrage. L'objectif recherché est l'optimisation des coûts et des délais, au travers d'un travail conjoint, en amont, entre concepteurs et réalisateurs. Le contrat est unique, ce qui facilite par ailleurs la gestion administrative et la gestion des défaillances éventuelles.

Si cette procédure est intéressante, on ne peut pas la généraliser. En revanche, la mise en place d'une conception-réalisation peut être une solution alternative aux procédures traditionnelles pour produire mieux et moins cher, notamment à l'occasion de projets particuliers : dans cette procédure, un partenariat amont entre le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les entreprises se met en place, et l'équipe s'engage sur un prix dès l'avant-projet. Cet engagement, qui a lieu avant l'obtention du permis de construire et parfois sans vraiment appréhender toutes les contraintes, peut conduire à des ajustements de programme qui donnent lieu à avenants. C'est pour cela que le programme doit expliquer le mieux et le plus précisément possible les contraintes du site, les caractéristiques des sols ainsi que les performances attendues.

Quelques écueils toutefois sont à soulever quant à cette démarche de conception-réalisation. Elle requiert :

- ❖ Une écriture très précise du dossier de consultation : les données et contraintes du site ainsi que les besoins et les exigences du maître d'ouvrage doivent être détaillés dans le programme et le cahier des charges de la consultation ;
- ❖ Une vérification très précise des offres, leur conformité au programme, et du compte-rendu d'audition du jury ;
- ❖ Une capacité du maître d'ouvrage à analyser toutes les demandes d'avenants éventuels.

Meurthe & Moselle Habitat

MMH a recouru à ce type de marché dans le cadre du programme CQFD, pour une opération de 40 logements bioclimatiques (2003).

Deux opérations sont en cours de réalisation :

- ❖ démolition de 24 logements et construction de 44 logements PLUS à Villerupt,
- ❖ construction de 37 logements PLUS à Neuves-Maisons.

Les coûts de construction sont compris entre 1 100 et 1 200 € HT/m² de SH. Dans les deux cas les délais prévus sont de l'ordre de 18 mois, de la réalisation des plans, de l'écriture du CCTP à la livraison. Le gain de temps est de 8 mois sur les procédures et de 4 mois sur les travaux. Ces deux opérations ont bénéficié d'un financement PLUS avec subvention majorée à 4,2 % pour expérimentation. Elles font l'objet d'un protocole de suivi évaluation avec le PUCA pour retour d'expérience.



Les groupements de commandes et accords cadres : un montage innovant

Comment répondre à l'accroissement de la production de logement social en recherchant une modalité de production, plus pertinente, plus efficace, plus optimisée, telle a été la question de l'Union sociale pour l'habitat qui a initié cette étude. C'est notamment en analysant les pratiques de la promotion privée que les idées se sont mises en place :

- ❖ Trouver des méthodes et des outils qui permettent d'avoir un effet volume suffisant ;
- ❖ Chercher un effet de série ou un mode opératoire de système constructif qui permette d'avoir une répétitivité et donc de stabiliser les intervenants et de mieux gérer les interfaces ;
- ❖ Offrir une commande significative et aussi pérenne que possible.

Bien sûr, la solution recherchée doit viser également à :

- ❖ Minimiser les risques juridiques en s'appuyant sur les possibilités réglementaires communes aux organismes de statuts public et privé (Code des marchés publics, ordonnance du 6 juin 2005 et loi MOP) ;
- ❖ Permettre de développer la démarche dans les toutes régions ;
- ❖ Rechercher une diversité d'offres ;
- ❖ Promouvoir le travail collaboratif entre entreprises locales et maîtres d'ouvrage ;
- ❖ Catalyser les synergies entre entreprises et rechercher les fonctionnements en réseau ;
- ❖ Offrir une meilleure lisibilité dans les carnets de commandes à moyen terme ;
- ❖ Fluidifier les processus de conception et de réalisation.

Le montage imaginé s'appuie sur les groupements de commandes, le dialogue compétitif et les accords cadres. Ce montage n'a pas vocation à être utilisé pour l'ensemble de la production des organismes : les contraintes locales et les spécificités des projets conduisent à recourir à cette formule dans 15 à 30% des cas.

Le groupement de commande permet de bénéficier d'un certain nombre d'avantages : offrir un effet de volume, permettre une mutualisation de la maîtrise d'ouvrage, mais avec une souplesse au niveau de la définition du périmètre géographique. En revanche, une fois défini, le groupement est dit « fermé ». La mise en place d'un groupement de commandes entre bailleurs impose aux organismes de définir ensemble un cahier de prescriptions générales appuyé sur des invariants : un tronc commun de prescriptions techniques, économiques, fonctionnelles et environnementales est fixé sur la base d'un cahier des charges performantiel. Par ailleurs, il est recommandé de définir un engagement sur un volume de commande minimal pour attirer les entreprises.



Le dialogue compétitif n'est possible que sous conditions, et notamment si l'on ne peut définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins. En recourant à un cahier des charges performantiel, le dialogue compétitif permet d'associer les entreprises à la conception des ouvrages, tout au moins au niveau d'un système constructif répondant aux performances attendues.

Enfin, choisir l'accord-cadre, c'est chercher à optimiser les coûts par un effet volume (l'effet de série permet d'aller vers une baisse tendancielle des coûts des entreprises), par la mutualisation (une seule mise en concurrence formalisée pour plusieurs opérations) et par la durée de l'accord (qui peut aller jusqu'à quatre ans). L'accord-cadre permet également de la souplesse dans le chiffrage, en permettant d'adapter les marchés à la morphologie des opérations (la taille, la localisation), aux évolutions réglementaires tout en respectant les plafonds de prix fixés dans l'accord. Dès lors que l'accord cadre est conclu, les organismes membres du groupement effectuent pour chaque opération une mise en concurrence simplifiée entre les entreprises signataires de l'accord cadre, sur la base d'un avant-projet conçu par une maîtrise d'œuvre sélectionnée de façon traditionnelle. Le contrat de maîtrise d'œuvre se fonde sur la mission dite « spécifique » prévue par la loi MOP. Un marché « subséquent » est ensuite signé avec les entreprises titulaires de l'accord-cadre pour chaque opération.

Une boîte à outils est d'ores et déjà mise à disposition des organismes qui souhaitent se constituer en groupement de commandes :

- ❖ modèle de statut de groupement de commandes,
- ❖ modèle de cahier des charges performanciel,
- ❖ modèle de règlement de consultation,
- ❖ modèle d'accord-cadre,
- ❖ cadre de marché subséquent,
- ❖ modèle de contrat de maîtrise d'œuvre avec mission spécifique,
- ❖ etc.



COPROcoop Île-de-France : un outil de portage au service des copropriétés

La coopérative COPROcoop est née de la volonté de disposer d'un outil d'intervention HLM pour intervenir en portage de lots dans les copropriétés en difficulté. Elle a été créée sur l'initiative du monde HLM (Antin Résidence, SCCI, Essonne Habitat, Vitry Coop Habitation...), du monde associatif (ARC, APIC, UR-PACT, Fondation Abbé Pierre...), du milieu bancaire (CDC, Dexia et Crédit Coopératif), en partenariat avec les collectivités locales (Région Ile-de-France, mairies...).

Le portage immobilier consiste à intervenir par l'acquisition de lots dans les copropriétés dégradées afin de les aider à sortir de la situation qu'elles connaissent par trois types d'actions : Une aide au redressement financier, en se substituant aux copropriétaires défaillants et en prévenant les risques d'impayés ;

Une garantie des situations d'occupation en rééquilibrant la part de copropriétaires occupants et celles de copropriétaires bailleurs (rééquilibrer la proportion bailleurs/occupants, maîtriser l'occupation des lots portés...);

Une participation à la vie de la copropriété au côté du conseil syndical, en faisant voter les travaux nécessaires et inciter à la mise en place de certaines mesures préventives.

COPROcoop est ainsi intervenu sur une copropriété de 185 lots en grande difficulté, fragilisée par l'activité de gros bailleurs « marchands de sommeil » cumulant de lourds impayés. 9 lots ont été achetés dans le cadre d'un protocole d'accord.

Toutefois, des incertitudes pouvant remettre en question le montage, comme l'occupation des logements, COPROCOOP a mis en place avec ses partenaires diverses mesures : une mission FSH financée par le Département du Val-de-Marne avec un audit social des familles ; la possibilité pour les familles occupantes sans droit ni titre de se maintenir dans les lieux le temps des travaux ; la prise à bail des logements vacants par une association spécialisée dans l'insertion par le logement qui fera de la sous-location aux familles «squatteuses».

La revente des lots intervient après 3 à 5 ans, une fois que la copropriété a retrouvé un fonctionnement normal et que les équilibres économiques du portage sont assurés. Elle se fait dans le cadre d'une accession sociale à la propriété : prix de vente plafonnés, plafonds de ressources, sécurisation HLM et clauses anti-spéculatives.

Le démembrement de propriété :

Les opérateurs HLM exercent leur activité dans un marché foncier très fortement haussier depuis près d'une dizaine d'années. Nonobstant le complément de financement de surcharge foncière apporté le cas échéant par l'État et les collectivités territoriales, la rareté et les prix élevés du foncier constituent un des principaux obstacles à la production de logement social.

De plus, ces dernières années, la mise en concurrence d'organismes HLM par les acteurs privés et (ou) les collectivités au moment des consultations sur des projets d'urbanisation, a pu alimenter cette inflation des prix du foncier. Toute la pratique de production foncière a poussé ainsi à la hausse. Les collectivités locales (qui se plaignent de la hausse des coûts fonciers) sont, dans certains cas, les premières à alimenter l'inflation par la mise en concurrence systématique des bailleurs sociaux non pas sur des projets mais sur les prix de charges foncières. Les opérations sont attribuées au plus offrant, les autres concurrents devant assurer le coût induit par l'élaboration des dossiers de réponse sans aucun dédommagement.

Il va de soi que de telles pratiques favorisant une concurrence stérile des organismes poussés par le dicton : « quand le foin est rare les chevaux se battent » sont parfaitement préjudiciables au développement de la production nouvelle et que les collectivités devraient être dissuadées d'en faire usage.

Dans ce marché de pénurie foncière alourdie par des règles d'urbanisme locales aux incidences coût-

teuses voire socialement préjudiciables (question du nombre de places de stationnement en centre-ville par exemple ...à l'heure du développement durable et de l'essence chère !), des pistes nouvelles apparaissent telles que le recours au démembrement de la propriété, aux associations foncières urbaines, à l'acquisition en volume, au partenariat public-privé...

Certes, l'idée de dissocier foncier et bâti n'est pas nouvelle dans le monde HLM qui a souvent eu recours à des baux de longue durée (bail emphytéotique, bail à construction), qui est un moyen « simple » et reconnu de réduction des coûts du foncier, *a fortiori* lorsqu'il s'appuie sur une mise à disposition gratuite des sols un temps oublié du fait d'une certaine généralisation de la pratique du surcoût foncier que l'on a connue fin des années 90- début 2000 dans une période de très faible production HLM et désormais peu supportable par de nombreuses collectivités locales.

Le foncier différé

Aujourd'hui, le démembrement de propriété est à nouveau encouragé par les pouvoirs publics, notamment avec le « pass foncier », dispositif mis en place depuis le 1er janvier 2007 en faveur de l'accession à la propriété basé sur l'achat d'une maison «en deux temps» : l'acquéreur achète d'abord le bâtiment, puis le terrain, ce qui lui permettra d'obtenir des niveaux de remboursement comparables à un loyer.



L'expérience de PARTENORD HABITAT

PARTENORD HABITAT est l'Office Public de l'Habitat du Département du Nord.

Présent dans près de 300 communes du département du Nord, PARTENORD HABITAT dispose d'une gamme complète de produits, tant en milieu urbain qu'en zone rurale, et loue 38 000 logements et équivalents logements.

Soucieux de favoriser le parcours résidentiel de ses locataires, PARTENORD HABITAT a, dès 1997, adopté le principe du foncier différé comme moyen de dynamiser l'accession sociale à la propriété et a ainsi joué un rôle de précurseur avant l'instauration du « Pass Foncier ».

Le dispositif est relativement simple : une famille modeste peut devenir propriétaire d'une maison individuelle ou d'un appartement en limitant son effort financier. L'accédant rembourse d'abord la maison, pendant dix-huit ans, avant de payer le terrain. Il allonge ainsi la durée du prêt et réduit ses mensualités.

Les objectifs poursuivis :

- ❑ Elargir l'éventail des familles pouvant accéder à la propriété
- ❑ Permettre ainsi à une partie des locataires

actuels du parc HLM de devenir propriétaires en libérant des logements locatifs

- ❑ Diminuer la mensualité de remboursement supportée par les acquéreurs.

Le projet repose sur une volonté politique locale forte :

- ❑ La collectivité est ou se rend propriétaire du terrain
- ❑ Elle en assure la viabilisation
- ❑ Elle le met gratuitement à disposition de PARTENORD HABITAT par bail gratuit pour une durée de 22 à 25 ans
- ❑ Elle insère dans le bail une promesse de vente du terrain au profit de PARTENORD HABITAT et de ses futurs acquéreurs avec des conditions de prix et de paiement fixées dès l'origine. Le montage se décline comme suit :
 - ❑ PARTENORD HABITAT est titulaire du bail emphytéotique
 - ❑ Il construit les maisons (ou le bâti)
 - ❑ Il vend les maisons en transférant aux acquéreurs le bénéfice de vente qui lui est attaché
 - ❑ Il sécurise l'acquéreur par une option de rachat en cas de difficultés.
 - ❑ De son côté, L'ACQUEREUR achète la maison
 - ❑ Il rembourse les emprunts contractés pour l'habitation
 - ❑ À l'issue de la durée du bail, tous ses emprunts étant remboursés, il lève auprès de la collectivité la promesse de vente du terrain dont il est le bénéficiaire et paie ce terrain soit comptant (s'il a pu épargner) soit par mensualités pour respecter l'objectif initial de taux d'effort.

La cession temporaire d'usufruit – l'usufruit locatif social

Dans un rapport tapageur publié en septembre 2007, l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI) a préconisé de promouvoir la cession temporaire d'usufruit, qui a fait son apparition de manière expérimentale -et peu connue- depuis quelques années : technique par laquelle un propriétaire privé met un logement temporairement à disposition d'un organisme HLM. Pour l'UNPI, ce mécanisme serait particulièrement adapté pour que des propriétaires privés

mettent à disposition des HLM tout ou partie de leur patrimoine qui est le plus souvent situé en centre-ville. Le vendeur peut céder son usufruit à un bailleur social, ce dernier lui versant une valeur indexée sur l'IRL (indice de référence des loyers) et prenant par ailleurs un engagement de restitution du bien en bon état à la fin de l'usufruit.

Ainsi, le propriétaire devenu temporairement nu-propriétaire est débarrassé des soucis de gestion pendant une durée qui varie de 15 à 20 ans, n'est plus imposé à l'impôt sur le revenu (la somme perçue correspond à un prix de vente), n'est plus soumis s'il y a lieu à l'ISF (du point de vue de l'ISF, le bien est im-

posable dans le patrimoine de l'usufruitier, non dans celui du nu-propriétaire), n'est plus soumis à la taxe foncière et dispose d'un revenu certes limité (de 50 à 60 % du loyer précédent) mais sans impôt... et il récupérera son bien au bout de la période au cours de laquelle l'organisme de logement social a pu disposer du logement.

À noter qu'une formule juridique voisine - le bail à réhabilitation - existe déjà, mais elle n'a pas réussi à séduire les propriétaires... et s'est limitée à quelques rares applications sur l'ensemble du territoire.

L'usufruit locatif consiste donc à acheter un droit d'usage pour une durée déterminée, le bien étant détenu par le « propriétaire du fonds ». L'organisme titulaire d'un droit d'usufruit peut louer le logement, encaisser les loyers, mais doit rendre le bien en bon état à l'issue du droit. La pratique de l'usufruit permet de favoriser la mixité sociale et d'enrichir l'offre locative neuve malgré les coûts fonciers actuels, notamment dans les marchés tendus.

Il existe différentes modalités d'utilisation de l'usufruit locatif social :

- ❑ Le premier type de montage consiste à réaliser l'immeuble et à vendre la nue propriété à des tiers investisseurs privés. L'organisme est alors maître d'ouvrage lorsqu'il apporte le foncier et trouve un partenaire concernant la nue propriété ;
- ❑ Le second type de montage consiste à créer une SCI qui réalise l'opération de démembrement de propriété. La SCI fait la division de propriété, puis vend d'une part la nue propriété en bloc à un investisseur en VEFA et d'autre part l'usufruit à l'organisme ;
- ❑ Enfin, un troisième montage consiste à acheter en VEFA l'usufruit locatif temporaire à un promoteur privé. Mais cette solution est la moins intéressante pour l'organisme.

Les avantages sont essentiellement d'ordre financier. La personne physique qui achète une nue propriété bénéficie d'une TVA à 5,5%. Le bailleur, lui, bénéficie d'un différé de TFPB pendant la durée du démembrement. Enfin, pour les organismes, ce genre de montage évite de mettre des fonds propres. Notons aussi que ce montage permet aux villes de disposer de logements qui seront comptabilisés dans le cadre de la loi SRU pendant la durée de l'usufruit locatif (15 ans minimum et jusqu'à 20 ans, par exemple à Paris).

Les inconvénients de l'usufruit concernent à la fois la précarité des baux signés avec les locataires, avec

la libération des logements au terme de l'usufruit locatif (ceci est d'ailleurs spécifié dans la loi ENL et l'organisme doit se charger du relogement des locataires dans les plafonds de ressources PLS au terme du bail), la perte de patrimoine pour l'organisme (logements qu'il devra d'ailleurs rendre en parfait état). Tous ces inconvénients sont identiques à ceux que l'on connaît avec les baux à construction.

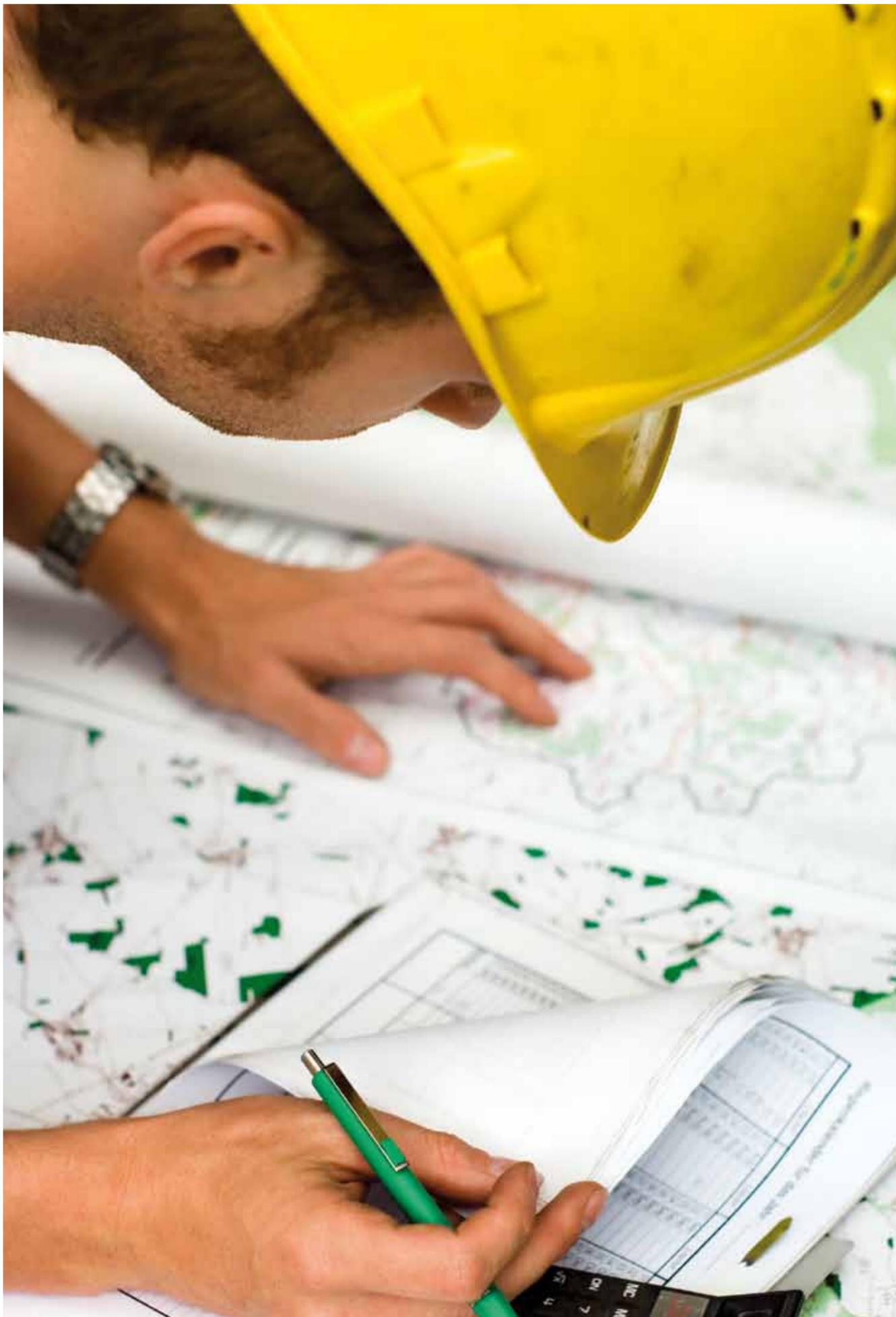
Quelques réalisations de LOGIREP

Sur Paris et Ile-de-France, LOGIREP a réalisé en tout et gère 414 logements sur 11 sites selon ce genre de montage, sur des opérations essentiellement en PLI et/ou en PLS. Sur ces sites, l'investisseur privé investit entre 50 % et 60 % de la valeur du bien au prix du marché qui aura été évalué. Pendant le temps de l'usufruit, l'investisseur ne perçoit aucun loyer ou revenu, mais n'a aucune charges (taxes, travaux, etc.).

151 autres logements répartis sur 6 sites sont en chantier en usufruit locatif. Sur l'un de ces programmes (Paris, Hôtel d'Anjou, avec Cogedim), LOGIREP a fait l'acquisition de lots en copropriété en usufruit locatif temporaire pour faire du PLS.

Aujourd'hui, les chantiers en usufruit locatif totalisent 10 % de la production de logements en cours de chantier de la société LOGIREP.





PARTIE



**L'ORGANISATION
DE LA MAÎTRISE
D'OUVRAGE :
ENJEUX ET TENDANCES**

La maîtrise d'ouvrage HLM est confrontée, dès à présent et pour les années à venir, à de lourds enjeux de relance de la production de logements sociaux.

Dans un contexte en rapide évolution, la reconstruction d'une maîtrise d'ouvrage forte, à même de faire face aux objectifs du plan de cohésion sociale, est un axe de travail prioritaire, alors que les organismes connaissent des difficultés récurrentes de recrutement des équipes de montage et de suivi d'opérations. On assiste par ailleurs au développement de nouvelles pratiques, d'organisations et de montages innovants.

La maîtrise d'ouvrage HLM : un positionnement en question

Plusieurs évolutions sont à l'œuvre, qui viennent bousculer le positionnement traditionnel de la maîtrise d'ouvrage HLM : le repositionnement des principaux acteurs de la politique de l'habitat, la transformation du cadre juridique et financier des politiques urbaines, la complexité croissante du montage et du management des projets. S'y ajoute à présent l'émergence de nouveaux enjeux de maîtrise de la qualité technique et environnementale.

Le repositionnement des acteurs de la politique de l'habitat

Les dernières années ont été marquées par deux faits majeurs.

Le basculement de la politique de l'État : après une période dominée par les enjeux de gestion, le Plan de Cohésion Sociale (PCS), le Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU) et plus récemment la loi DALO et le Grenelle de l'Environnement ont remis la maîtrise d'ouvrage au premier plan des préoccupations, avec des objectifs très ambitieux de production neuve et d'adaptation du patrimoine existant.

La montée en régime des collectivités locales : au travers de la mise en place des EPCI, des PLH et de la délégation des aides à la pierre, les agglomérations sont devenues les principaux acteurs de la politique de l'habitat et disposent des leviers nécessaires pour exercer pleinement cette compétence. L'échelon communal reste par ailleurs un maillon clé, en matière d'urbanisme (PLU) et de politique foncière.

Ce nouveau partage des rôles a plusieurs conséquences pour les opérateurs HLM :

- Les collectivités locales sont plus que jamais l'acteur incontournable pour l'accès au foncier comme aux financements : un véritable travail de « marketing territorial » doit être effectué en amont, auprès des EPCI et des communes ;

- Les collectivités ont besoin d'ensembliers pour mettre en œuvre des programmes urbains de plus en plus complexes et diversifiés, sur des emprises qui requièrent une réelle « ingénierie foncière » ;

- La prise de compétence « Habitat », encore récente et inégalement maîtrisée, appelle de la part des organismes un travail particulier de pédagogie auprès des élus et de leurs services.

Une transformation du cadre juridique et financier des politiques urbaines

Le cadre réglementaire de l'urbanisme est devenu extrêmement complexe, à la suite des lois Voynet et SRU. La mise en place des nouveaux documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) et du renouvellement urbain, la juxtaposition des échelles de compétences et de territoires (Région, Département, Pays, Communauté d'agglomération...), ont largement modifié le cadre d'exercice des politiques urbaines.

Le droit de l'urbanisme est en outre, de plus en plus impacté par l'évolution d'autres champs du droit, et les interférences qui en résultent accentuent les incertitudes juridiques. Le recours à des expertises plus pointues, à même de réaliser une analyse du risque juridique (étude de la jurisprudence...) devient nécessaire.

Des conditions de montage et de management des projets de plus en plus complexes

Plusieurs facteurs sont à l'œuvre.

- La multiplicité des guichets de financement sollicités pour boucler les opérations ;

- La diversification des produits et le développement de nouveaux modes de production : VEFA, Pass Foncier, démembrement de propriété...

- L'allongement des temps de développement, de montage et de réalisation : la gestion du « facteur temps » et des aléas sont des éléments déterminants à prendre en compte en termes d'organisation et de suivi des dossiers ;

- L'évolution des exigences de management des projets : du fait de l'empilement des prestataires (architecte, BET, bureaux de contrôles, d'audit, de vérification...), du morcellement de la maîtrise d'œuvre et des lacunes du tissu d'entreprises locales, le maître d'ouvrage est amené à jouer le rôle d'ensemblier, faute d'intervenants structurés à même de remplir cette fonction ;

- Les tensions sur la politique d'achat : le développement d'un véritable savoir-faire et d'une politique d'achat maîtrisée s'imposent, dans le cadre du nouveau code des marchés publics et d'un contexte de déséquilibre chronique entre offre et demande.

Ces évolutions poussent à la diversification et au renforcement des compétences, des outils et des méthodes de la maîtrise d'ouvrage - vis-à-vis des partenaires comme des maîtres d'œuvre et des entreprises. Quelles sont les réponses apportées par les bailleurs ? Plusieurs axes de progrès sont d'ores et déjà explorés par les organismes, en termes d'organisation comme de montage d'opérations.

Organisation de la maîtrise d'ouvrage : enjeux et tendances



Trois tendances fortes semblent se dégager actuellement : mieux structurer la chaîne de production, recentrer les fonctions de direction sur l'essentiel, améliorer les synergies.

Mieux structurer la chaîne de production

Il s'agit plus particulièrement de mieux identifier et structurer les fonctions de développement dans l'organisation, de dissocier, plus fréquemment, le montage et la conduite d'opération, et enfin de renforcer les fonctions supports au sein des équipes de maîtrise d'ouvrage.

Des fonctions de développement mieux identifiées

Ce sont des fonctions en émergence depuis plusieurs années, pour lesquelles les organismes ont expérimenté plusieurs innovations et variantes organisationnelles (postes ou service de prospection foncière, service marketing...). Aujourd'hui, les organismes tendent à distinguer plus clairement, en interne, les fonctions de développement. Deux modes d'organisation prédominent :

- Certains tels qu'OPHIS, OPH du Puy de Dôme, ont identifié une Direction du Développement distincte du service de la Production. Son rôle est centré sur la prospection foncière, les études de marché et d'opportunité, le marketing territorial auprès des collectivités, la mise en place et le suivi des réseaux et partenariats. La dissociation entre études de faisabilité et montage qui s'opère alors vise à gagner en réactivité ;

- D'autres opèrent une répartition des rôles au sein de la Direction du Développement et de la maîtrise d'ouvrage.

Distinguer les fonctions de monteur et de conducteur d'opérations

Plusieurs organismes (OPH d'Amiens...) ont distingué les fonctions de monteur et conducteur d'opérations, ou envisagent de le faire, alors que les organismes privilégient traditionnellement le suivi de l'ensemble d'une opération, des premières études à la livraison, par une même personne.

- Les monteurs, ou « responsables de programmes », sont plus positionnés en pilote, en « chef d'orchestre » des opérations ;

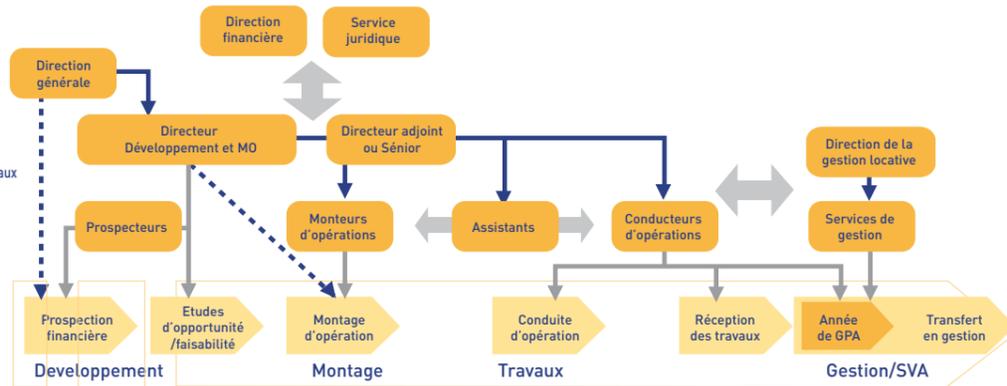
- Les conducteurs de travaux suivent le déroulement de la phase chantier, assurent la réception des travaux, la livraison au service de gestion et le plus souvent, le suivi de l'année de parfait achèvement au moins en appui des techniciens de gérance.

Le pragmatisme est néanmoins de rigueur : des organismes importants tels que Batigère conservent une organisation classique (une personne qui suit l'opération de A à Z) dans une logique de responsabilisation et de montée en compétence des nouveaux chargés d'opérations. Se pose par ailleurs la question du niveau de spécialisation des monteurs d'opérations par type d'opération (neuf / acquisition amélioration / réhabilitation) ou par produit (logement / foyers...). Elle est en général étroitement liée au volume de la production réalisée – les collaborateurs étant d'autant plus spécialisés que la production est importante –, mais certains organismes

La maîtrise d'ouvrage – organisation classique

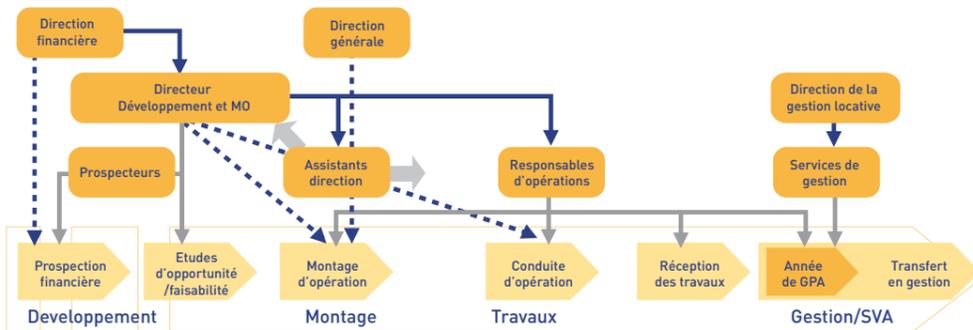
Les tendances

- Meilleure répartition des fonctions de pilotage & développement/management de la production
- Distinction Montage d'opération / Conduite de travaux
- Renforcement des fonctions support auprès des monteuses et conducteurs
- Amélioration des interfaces avec les services de gestion (validation des opérations, calage rétro-planning, réception, évaluation)



Organisation classique

- Large champ d'intervention du Directeur de la MO (développement + management de la production)
- Intervention très étendue des responsables d'opérations (montages - GPA)
- Fonctions supports peu développées et centrées sur les missions de secrétariat
- Interface limitées avec les services de gestion



privilégient aujourd'hui la polyvalence des monteuses, qui peut conduire à leur confier à la fois des opérations de développement (neuf et acquisition améliorée) et des opérations de réhabilitation.

Développer les fonctions support

Dans un souci d'optimisation des ressources, plusieurs organismes envisagent ou ont déjà choisi de développer les postes d'assistants au sein de leurs services de maîtrise d'ouvrage. Ces collaborateurs interviennent en support auprès des monteuses ou conducteurs d'opérations, en particulier sur la gestion administrative et financière des dossiers, de plus en plus chronophage. Ces postes vont donc bien au-delà des missions usuelles de secrétariat.

Sans aller jusqu'à la création de binômes associant un responsable d'opération et un assistant, les organismes étudiés peuvent recourir dans un premier temps à la constitution de pools d'assistants, à raison d'une personne pour 2 à 3 responsables d'opérations.

Parallèlement, certains organismes renforcent leurs fonctions de support juridique pour s'adapter à la complexité croissante des montages, et s'interrogent sur le meilleur positionnement de la fonction « Marché » (ex : Archipel Habitat).

Avec le développement des postes d'assistants, on voit ainsi émerger un « pool » support au sein de la Direction de la maîtrise d'ouvrage.

Recentrer les fonctions de direction

Deux préoccupations sont ressorties des échanges avec les organismes : mieux distinguer les deux facettes traditionnelles du poste de Directeur de la Maîtrise d'ouvrage, que sont le développement et le management de la production ; renforcer la mission de pilotage et les outils de suivi de l'activité.

Développement, management de la production : deux rôles à distinguer

La même logique qui conduit les organismes à mieux identifier les fonctions de développement et de production, les amène à distinguer, de façon plus ou moins formalisée, deux facettes traditionnelles des postes de directeurs de la maîtrise d'ouvrage (DMO).

La fonction de développement, plus tournée vers l'extérieur et le management des partenariats : prospection active en relation avec la direction générale, études de faisabilité, gestion des partenariats et relations ;

La fonction de management de la production, tournée vers l'encadrement des équipes internes et le suivi des opérations en cours. On observe souvent que les directeurs de maîtrise d'ouvrage HLM restent lourdement impliqués dans la conduite des différents programmes.

Cette distinction peut prendre diverses formes : forte prise en charge des fonctions de développement au niveau de la direction générale ou d'une direction générale adjointe, création d'un poste de Directeur adjoint au DMO, création d'une Direction du Développement distincte... Le schéma retenu dépend largement du profil, des compétences et du positionnement des différents collaborateurs en place dans l'organisme.

Renforcer la mission de pilotage et les outils de suivi de l'activité

L'amélioration des conditions de pilotage de l'activité est un souci partagé par la plupart des organismes rencontrés. Il se porte sur deux points essentiels :

Améliorer les outils de pilotage : suivi des opérations en cours, état d'avancement, intervenants, phases critiques, suivi des délais et des engagements..., mise en place de nouveaux modules informatiques de gestion de projets (PROGOS, ORCHESTRA...);

Recentrer le rôle du directeur de la maîtrise d'ouvrage sur le pilotage stratégique de son activité : suivi du niveau courant et des perspectives de maîtrise foncière, visibilité sur le rythme d'avancement général de la production et les prévisions de réalisation des objectifs de développement de la qualité des opérations, innovation, développement de nouveaux produits, montages complexes, développement des partenariats et management de l'environnement relationnel... Les modalités de mise en place des outils de pilotage doivent faire l'objet d'une vigilance particulière, sous peines de provoquer des réactions de rejet préjudiciables

au bon fonctionnement du service. L'enjeu est que l'outil soit bien approprié comme un facilitateur de la gestion des projets et non comme un instrument de contrôle.

Améliorer les synergies

L'articulation avec les autres services de l'organisme, et notamment avec la gestion locative, représente traditionnellement l'un des points faibles de la maîtrise d'ouvrage HLM. C'est donc très logiquement que les thèmes – largement connexes – de l'évaluation des programmes et de la synergie entre maîtrise d'ouvrage et gestion ressortent parmi les axes de travail privilégiés par les organismes.

L'articulation entre la maîtrise d'ouvrage et la gestion est en général bien inscrite dans les procédures internes de l'organisme, principalement à trois niveaux :

- Au niveau de la définition des programmes types et cahiers de prescriptions techniques des programmes neufs ;
- Au stade de la validation des programmes d'investissements ;
- Au stade de la livraison et du service après-vente.

On relève sur ce dernier point une tendance au suivi de l'année de parfait achèvement par le technicien d'agence, avec un appui du chargé d'opérations ou du conducteur de travaux.

Au-delà des procédures, la visibilité est moindre sur le niveau d'échange véritable entre services, la qualité du « retour d'expérience » et la satisfaction des équipes de gestion quant au fonctionnement du « service après-vente ».

Dans le cadre des démarches de qualité et de certification (notamment pour la démarche H & E / Habitat & Environnement), les organismes sont amenés à renforcer les procédures et les modes de travail collectif : mise en place d'un Système de Management Environnemental, évaluation systématique de la qualité des opérations et de leur adéquation aux besoins de la clientèle, prise en compte du retour d'expérience dans la programmation et l'évolution des prescriptions de l'organisme... La maîtrise d'ouvrage doit aussi se préparer à des évaluations partagées avec d'autres partenaires, les collectivités locales en particulier.

CONTRIBUTIONS :

- Monique ANDERHUBER : Meurthe & Moselle Habitat
- Gwenaëlle CARFANTAN : SETUR
- Stéphane DAMBRINE : OPH 94
- Bernard DUMARTIN : NEOLIA
- Christian GIUGANTI : LOGIREP
- Nadia HEIDENREICH : Agence d'urbanisme de Clermont Métropole
- Cécile JACQUET : OPHIS
- Jean Philippe LAFON : AQUITANIS
- Stéphane KUPERBERG : COPROcoop
- Jacques LAROUZEE : GIE Expansiel
- Patrick MARTIN : BETREC
- Patrick PEROT : groupe GHI
- Alain POURTIER : OPAC du Rhône
- Eric PRUD'HOMME : ADEME
- François REPOLT : Synergie
- Florence SLOVE : Direction juridique et fiscale de l'Ush
- Jean-Pierre TROCHE : RE-Sources Ville et Habitat

Pour BAT'Im Club :

- Yves BURGEAT, président : Batigère-SAVO
- Gaëtan LAZZARA, vice-président : Habitat Marseille Provence
- Michel MULLER, administrateur : SA Habitations de Haute Provence
- Pierre ALMANZOR et Bruno de BAUDOUIN, secrétariat permanent : HTC



TOUTES LES INFOS SUR :
www.batim-club.com

BATIM CLUB
2, rue Lord Byron – 75008 PARIS
secretariat@batim-club.com
Tél. : 01 40 75 70 22
Fax : 01 45 62 90 40

