

La ville sur-mesure

AMÉNAGEMENT SAINT-OUEN PARTENARIAT



Interview de Isabelle Vallentin

Directrice générale de
Séquano Aménagement

Isabelle Vallentin est directrice générale de Séquano Aménagement, société d'économie mixte (SEM) d'aménagement et de construction du Département de la Seine-Saint-Denis, l'une des plus importantes SEM en Ile-de-France (73 salariés, chiffre d'affaires de 9.6 M€ en 2012, 2 400 logements à livrer d'ici 2015). Géographe et urbaniste diplômée de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Isabelle Vallentin a effectué tout son parcours professionnel dans le secteur de l'économie mixte. Elle a commencé à travailler sur le territoire de la Seine-Saint-Denis en 2004 lorsqu'elle a rejoint la Sodadat-93 (devenue Séquano lors de la fusion avec Sidec en 2008). Elle a été nommée directrice générale de Séquano en 2012.

Séquano est une SEM départementale qui a deux métiers : la construction publique et l'aménagement. Dans le domaine de l'aménagement, qui sont vos principaux concurrents ? Sont-ce plutôt des Sociétés Publiques Locales (SPL) communales ou intercommunales, ou bien plutôt des sociétés privées qui se positionnent sur le champ de l'aménagement, comme Sodearif, Nexity, Icade, Brémond, Vinci, Eiffage aménagement, etc. ?

Ce sont les deux. Mais ce que nous constatons, c'est que, selon les opérations, les opérateurs privés se positionnent tantôt comme concurren-

rents, tantôt comme partenaires. Ils viennent par exemple nous voir en amont sur certaines opérations pour nous proposer des partenariats. Or un aménageur public (SEM ou SPL) et un opérateur privé n'ont pas les mêmes méthodes de portage ni les mêmes contraintes. Par exemple, une SEM doit mettre en concurrence ses prestataires, ce qui n'est pas le cas d'un opérateur privé. De même, un aménageur et un opérateur privé ne sont pas sur les mêmes rythmes de développement. Un aménageur peut s'engager sur une durée assez longue pour accompagner le développement d'un territoire, alors que l'opérateur privé est sur des horizons de temps plus courts. Ces divergences d'approche peuvent rendre difficile la création de sociétés communes (type Société par Actions Simplifiée) entre un aménageur public et un opérateur privé pour répondre conjointement à un appel d'offre de concession. En revanche, on peut imaginer qu'une SEM ou une SPL réponde à un appel d'offre de concession d'aménagement en associant dans sa réponse un promoteur privé, avec lequel elle a signé un protocole. Cela peut être par exemple une manière d'assurer à la collectivité que les hypothèses de charges foncières proposées dans les bilans correspondent bien à une réalité de marché – libre ensuite à la collectivité d'agréer ou ne pas agréer le partenaire qui lui est proposé.

Cette pratique d'associer en amont des opérateurs privés aux activités de l'aménageur public est-elle nouvelle ?

Oui, il y a dix ans, les métiers se déroulaient les uns après les autres : la collectivité locale faisait appel à un aménageur, qui faisait appel

La production urbaine n'est plus ce qu'elle était... Impératif de la ville durable, crise des finances publiques, etc. conduisent à de nouvelles pratiques, plus souples, partenariales, et surtout, en adaptation constante aux spécificités de chaque opération. Isabelle Baraud-Serfaty a recueilli le point de vue d'Isabelle Vallentin, directrice générale de Séquano Aménagement, sur le sujet.

Perspective globale aérienne de l'écoquartier des Docks



à un promoteur, qui faisait appel à des investisseurs, qui faisaient appel à des utilisateurs. Aujourd'hui, une opération ne se déroule plus comme cela : lorsque la collectivité commence à réfléchir, elle a souvent déjà des contacts avec des utilisateurs.

Je peux prendre un autre exemple. Nous devons lancer une opération sur laquelle seront construits des bureaux. Il y a dix ans, nous aurions d'abord finalisé le projet d'aménagement, puis nous aurions sélectionné des promoteurs, charge à eux de traiter ensuite avec les investisseurs. Aujourd'hui, nous lançons des consultations promoteurs-investisseurs avant même que le dossier de réalisation de la ZAC ne soit terminé. Ce genre de pratique n'est pas révolutionnaire, mais pourtant, il y a dix ans, cela ne se faisait pas. De même, auparavant, je ne rencontrais que rarement les investisseurs. Mais si l'aménageur reste dans sa tour d'ivoire, s'il fixe d'une manière rigide le déroulé de l'opération, s'il dessine un plan masse intangible et fixe des contraintes précises et non négociables aux opérateurs, alors cela crée des plans monotones qui n'évoluent pas. C'est d'ailleurs le reproche que l'on a fait aux Plans d'aménagement de zones (PAZ) des années 90.

Les concessions d'aménagement durent souvent plus de 10 ans, voire 25 ans comme celle des Docks de Saint-Ouen. Mais les formes

urbaines évoluent très vite, et aujourd'hui par exemple ce ne sont plus les mêmes qu'il y a cinq ans. De même, les besoins des usagers changent rapidement. Nous réfléchissons aux usagers tels qu'on les perçoit en 2013, mais en 2025 ils auront des besoins que nous ne sommes pas en mesure d'identifier aujourd'hui. Il faut donc laisser la place à un travail d'ouverture, de partage et d'innovation, qui n'est possible que si l'aménageur dialogue avec les autres acteurs de la ville. Souvent, par exemple, je constate qu'on a tendance à opposer les bailleurs sociaux aux opérateurs privés. Mais on a besoin de travailler ensemble.

Faites-vous une distinction entre les promoteurs et les investisseurs ? Pour préciser ma question, il semble que les promoteurs prennent moins de risque qu'avant et, a contrario, les investisseurs sembleraient davantage enclins à se positionner à long terme sur des territoires en fort développement.

Non, il n'y a pas un acteur qui aurait plus de valeur ajoutée qu'un autre. Certes, les promoteurs ne portent plus beaucoup de risque, puisqu'ils demandent souvent des promesses de vente avec des taux de précommercialisation de 30 à 50%.

Mais les promoteurs de logement ont une expérience qui est indispensable - a contrario, nous sommes là pour garantir la réalisation de l'opération sur la longue durée, et pas seulement pour respecter un rythme de commercialisation en 2013.

Quant au secteur du bureau, il est effectivement possible de traiter directement avec un investisseur, qui soit sera lui-même promoteur, soit passera un Contrat de Promotion Immobilière (CPI) avec un promoteur. Mais tous les investisseurs ne comprennent pas forcément ce qu'est un aménageur. Là aussi, les cultures sont en train d'évoluer. La première fois que nous avons parlé d'insertion urbaine et du choix de l'architecte à des investisseurs anglo-saxons, ils étaient très surpris, car leur travail est centré sur l'intérêt de l'utilisateur, et donc sur l'optimisation du fonctionnement de l'immeuble. Et de fait, la réflexion urbaine et l'insertion urbaine relèvent d'un système de pensée qui est très nouveau pour eux.

Ceci dit, sur nos opérations qui ont une certaine masse critique, on constate effectivement que certains investisseurs, principalement étrangers, viennent nous voir directement. Il s'agit principalement de fonds souverains ou de fonds d'investissement qui ont des fonds propres sans engagements contractuels de passif vis-à-vis d'assurés ou de retraités. Ils viennent déve-

lopper une opération, la louent un certain temps et la revendent. Mais personne ne vient prendre le risque du développement du territoire à long terme. Les investisseurs peuvent certes aller sur des territoires en devenir mais ils regardent d'abord la sécurité de leur investissement.

Venons-en maintenant plus précisément à l'opération des Docks Saint-Ouen. Avec 100 hectares, et près de 900 000 m² de surfaces de plancher programmés, c'est une des plus importantes opérations actuellement en France. Pourriez-vous revenir sur les caractéristiques de cette opération ?

C'est une opération de renouvellement d'un quartier qui avait l'avantage d'être déjà bien desservi (RER C et ligne 13 du métro) et qui sera relié en 2017 par la ligne 14 du métro. Ce territoire avait à la particularité d'avoir des grandes emprises industrielles à conserver telle que la CPCU (Compagnie Parisienne de Chauffage Urbain) et le Syctom (agence métropolitaine des déchets ménagers). La ville de Saint-Ouen et nos équipes ont réfléchi au projet qu'il était possible de développer dans ce contexte très spécifique. Très vite, la municipalité a indiqué qu'elle assumait le fait d'accueillir les grandes infrastructures métropolitaines, qui servent à d'autres communes, et qu'il ne s'agissait pas de déplacer hors de cette opération des fonctions qui ne seraient pas considérées comme « nobles ».

Un des partis-pris du projet a été de faire un projet de réorganisation autour notamment du pôle énergie qui est un des axes du Contrat de Développement Territorial (CDT).

Un autre parti-pris était que la ville voulait que ce territoire soit exemplaire en matière de développement durable, c'est-à-dire en matière de qualité de vie, avec toutes les fonctions de la ville représentées. Par exemple, les Audoniens n'avaient pas d'espaces verts importants et c'est pour cela que nous avons conçu un parc, qui doit servir à toute la ville de Saint-Ouen et pas seulement au quartier des Docks. Il s'agissait également de proposer un parcours résidentiel, avec des logements sociaux et une gamme variée de logements « libres », de sorte que les Audoniens puissent y habiter. C'est dans ce but qu'une politique dite de « prix maîtrisés » a été mise en place. Une charte a été signée entre la ville et les promoteurs qui fixe des prix de sortie moyens par promoteur (actuellement, ce prix moyen est de 4.150 €/m² TTC) et l'interdiction à l'acquéreur de revendre avant une certaine

durée. Juridiquement, ce sont des clauses qui demandent une certaine ingéniosité, mais elles participent d'une politique anti-spéculative qui, sur Saint-Ouen, a assurément permis de tenir les prix. A trois stations de métro, nous sommes au quartier des Batignolles, où les prix sont deux fois plus élevés.

Une autre priorité a été la mixité logements-activités (activités productives et tertiaires). Il s'agit d'une mixité au quartier. Certains îlots sont monofonctionnels, comme par exemple sur le Parc où on a surtout des logements, d'autres non.

Une des spécificités fortes du projet des Docks Saint-Ouen est la démarche partenariale que vous avez mise en place avec les promoteurs. Comment ce partenariat est-il né ?

De fait, ce partenariat s'est imposé par lui-même. Nous avions beaucoup d'ambition pour ce projet, et en même temps c'était un dossier atypique. Il était donc impératif de travailler avec toutes les compétences qui étaient dans ce projet et de concentrer les efforts pour sortir dans une première phase, finalement assez courte, un vrai quartier de ville où tout sort en même temps: logements, bureaux, équipements amenant aux futurs utilisateurs toutes les commodités et leur évitant de vivre dans un chantier permanent.

Un des sujets qui a concrètement nourri et, finalement, créé le partenariat, a été la question du stationnement. Dans le cadre du PLU, la ville avait délibéré sur un ratio réduit à 0,7 places par logement, et 1 pour 150 m² de bureaux. Sur les Docks, la ville avait affiché sa volonté que les parkings soient mutualisés et gérés par le service public. C'est ce qui a finalement été fait, et tous les parkings sont publics et payés par le bilan d'aménagement. Quand ils déposent un permis de construire, les promoteurs ne sont plus, aujourd'hui, tenus de réaliser des places. Séparer l'autorisation de construire de la réalisation de parking étant difficile, nous avons dû, au passage, modifier le PLU. Aujourd'hui, ce choix semble une évidence.

Autre sujet de travail : le plan des îlots. Nous souhaitons une compacité des îlots qui soit optimisée : des îlots plus denses n'impliquaient pas de renoncer aux logements traversants, avec une qualité d'éclairage pour chacun d'entre eux. Or, si on travaille morceau de lot par morceau de lot, les premiers opérateurs qui interviennent prennent toute la lumière, sauf à ce qu'il y ait des cahiers des charges extrême-

ment directifs dès le départ. C'est envisageable lorsqu'on aménage un hectare, mais, dans le cas des Docks, il s'agissait de plusieurs hectares. Et nous aurions aussi peut-être manqué de renouvellement d'approches d'un îlot par rapport à un autre.

Concrètement, des ateliers réunissaient l'aménageur, les promoteurs, les architectes (pour chacun des six « secteurs » d'aménagement, l'architecte coordonnateur du secteur, plus un architecte pour chacun des îlots composant le secteur), les services de la ville. Nous avons rédigé une charte de logements indiquant des obligations de qualités et de surfaces de logements. Les ateliers visaient à voir tous ensemble comment la composition urbaine de l'ensemble permettait d'optimiser leur confort. Par exemple, nous avons imaginé des bâtiments plus bas sur la partie ouest pour laisser pénétrer la lumière au cœur de l'îlot. De même, nous avons localisé les logements individuels avant l'immeuble, pour casser la monotonie à laquelle auraient conduit des constructions indépendantes sur chaque parcelle, mais cadrées par un cahier des charges très rigide. Nous avons travaillé de la même manière sur les bureaux.

Selon les cas et les sujets, il y a eu des Ateliers secteur par secteur ou bien pour l'ensemble de la ZAC. Par exemple, la définition des cahiers des charges et les réflexions sur la typologie des logements se sont faites inter-secteurs. Par contre, l'atelier architectural s'est fait par secteur : il y a eu ainsi un atelier architectural « ville de Paris » et un atelier architectural Nexity. Si les élus n'étaient pas présents physiquement aux ateliers, ils étaient constamment informés au travers de leurs services et de l'aménageur, et ils ont par ailleurs participé à certaines discussions de fonds à nos côtés.

Comment ont été choisis les promoteurs ? Quels étaient les critères de choix ? A quel moment les îlots ont-ils été attribués et comment s'est négociée la charge foncière ?

Nous avons d'abord donné un cahier des charges qui fixait l'ambition de l'opération. En particulier, nous voulions mettre en place un système de collecte pneumatique des ordures ménagères (l'usine d'aspiration était sur le site du Syctom et donc nous ne proposions aucune alternative possible) et les logements sociaux devaient représenter 40% du total des logements. Nous souhaitions également des prix maîtrisés sur une partie des logements libres. Aujourd'hui, cette pratique est assez répandue

et partagée, mais ce qui n'était pas le cas à l'époque, en 2007. Au final, nous avons consulté des promoteurs qui étaient prêts à partager notre logique.

Par ailleurs, les opérateurs devaient s'engager à nous suivre avant d'avoir tous les tenants et les aboutissants, et notamment avant même d'avoir signé des protocoles. Ces derniers n'ont été signés qu'au bout d'un an de travail collectif – pour autant personne n'est parti en cours de route.

Très vite, dès les premiers ateliers, les opérateurs savaient déjà quelles étaient les limites et la constructibilité de leur îlot. Par contre, la négociation sur la charge foncière s'est faite en cours de partenariat. En effet, l'équilibre économique s'est construit progressivement car, au commencement du projet, nous ne savions pas comment traiter certaines questions, comme les parkings. Mais nous étions conscients aussi des forts atouts de notre site : transports en communs, parc, etc.

L'opération comprend plusieurs secteurs. L'ensemble du foncier a vocation à transiter par Séquano, à l'exception du secteur Dhalenne, qui représente 19 hectares, et est propriété de Nexity. Est-ce que, à travers cet exemple, le fait pour la Séquano de maîtriser ou non le foncier change quelque chose ?

Effectivement, Nexity a acheté les terrains d'Alstom alors que la concession d'aménagement n'était pas encore attribuée. La ville faisait son dossier de création et lançait la consultation en même temps que le promoteur négociait avec Alstom. De ce fait, sur les terrains de Nexity, il y avait deux caractéristiques différentes par rapport aux autres secteurs. D'une part, le promoteur s'était logiquement projeté sur une certaine méthode de travail. Et d'autre part, comme l'aménageur n'était pas propriétaire, il n'était pas possible de l'imposer un cahier des charges.

Mais, oui bien sûr, il est possible pour un aménageur de faire son métier sans avoir la maîtrise foncière préalable. C'est plus compliqué, l'aménageur n'a pas la même autorité, mais c'est faisable. L'arme de l'octroi du PC est certes une aide – même si nous ne l'avons pas employée. Mais plus fondamentalement, l'intérêt du public comme du privé, c'est de développer l'opération. Le secteur des Docks de Saint-Ouen était tombé en déshérence. Nous n'avons pas fait seulement une action de rénovation, nous avons dépollué et redonné ce quartier à la ville.

la valorisation du quartier n'entraîne-t-elle pas une augmentation des prix de sortie qui aurait pour effet l'arrivée de populations plus aisées qui chasseraient les populations d'origine ?

Dans le cas des Docks Saint-Ouen, 40 % des logements sont des logements sociaux. Sur les acquéreurs, 40 % d'Audoniens ont acheté sur les premiers programmes. On travaille pour que ce soit notamment des personnes de Seine-Saint-Denis qui viennent habiter. En même temps, compte tenu des niveaux de prix, on accueille aussi des jeunes familles qui achètent un 4-pièces, et qui peuvent ainsi bénéficier d'une meilleure qualité de vie, et cela aussi me paraît nécessaire.

Nous cherchons également à favoriser la qualité de vie des habitants qui sont déjà là. Comme je l'ai dit, le parc de 12 ha est pour l'ensemble des Audoniens, et il est déjà ouvert en partie alors que les logements ne seront livrés que dans deux ans. La population du vieux Saint-Ouen s'est totalement appropriée ce parc.

Revenons-en à l'évolution générale de l'aménagement. Quel est l'impact de la crise économique et financière sur la manière de conduire vos projets, et sur les formes urbaines que vous produisez ?

De manière générale, sur l'ensemble de nos opérations en Seine-Saint-Denis, le principe est celui d'une mixité fonctionnelle à l'îlot, et, plus largement, on travaille évidemment sur des quartiers de ville avec toutes les fonctions. Or la crise menace la mise en œuvre opérationnelle de ce principe.

En effet, en ce qui concerne les logements, les volumes de production ont certes baissé, mais les promoteurs souhaitent encore en développer. Par contre, la production de bureaux a fortement ralenti. Ceci est lié à la crise mais aussi au fait que la Seine Saint-Denis subit de plein fouet l'augmentation de la « taxe bureau », alors même que le coût de développement des opérations sur ce territoire est élevé. Il est donc difficile d'avoir des prix de sortie de bureau très attractifs. J'espère que, s'agissant des bureaux, cette situation est conjoncturelle.

Par contre, la question des commerces en rez-de-chaussée est un sujet structurel. Beaucoup de commerces sont en difficulté compte tenu de la crise et cela va à l'encontre d'une ville équilibrée. Le sujet commerces est très compliqué car les usages changent. S'agit-il d'une évolu-

tion conjoncturelle ou sociétale ? La situation est paradoxale. D'un côté, une certaine population veut ses commerces en rez-de-chaussée et ne supporte plus de prendre sa voiture pour aller dans des grandes enseignes ; de l'autre, les petits commerces sont un peu plus chers et compte tenu de la crise ce n'est pas évident de ne s'alimenter qu'en petites surfaces.

Les services, les banques ou les opticiens fonctionnent toujours ; par contre, c'est plus compliqué pour les boulangers, et il faut presque subventionner le boucher et le poissonnier. Nous essayons de travailler avec un investisseur unique sur l'ensemble des locaux, avec des cohérences en termes d'enseignes, et avec des petits investisseurs qui peuvent être intéressés à racheter des pieds d'immeuble. Nous essayons de travailler avec eux une charte pour qu'il y ait une pondération sur le loyer et que nous puissions ainsi acquérir des commerces moins rentables.

Justement, l'aménagement urbain est-il encore une activité viable économiquement ?

Avant subventions des collectivités locales, les opérations que nous développons actuellement sont effectivement déficitaires. Ce sont les villes qui participent au déficit de l'opération pour tenir la qualité des projets et la mixité sociale voulue par les élus. Cela s'explique par le fait que le foncier est cher, la dépollution compliquée, et donc les équations complexes.

Donc nous n'avons pas d'opérations qui rapportent des bénéfices. Mais un opérateur

public n'est pas là pour du court-terme. La richesse est ailleurs que dans le bilan, mais elle existe. Elle est sur la reconversion de terrains en un quartier de ville qui va apporter une nouvelle image à la ville, et qui va apporter des recettes fiscales. Nous sommes créateur de valeur, au niveau de la ville, au niveau de la mixité, au niveau de la modernisation des équipements publics, au niveau de la remise à niveau de tout un quartier.

Mais il est clair que certains sujets ne sont financièrement pas rentables. Prenons l'exemple du maintien des activités productives. C'est très compliqué car le foncier en Seine-Saint-Denis est trop cher pour développer de l'activité : le coût de construction des locaux d'activité correspond au prix du loyer, et il faudrait donc quasiment donner le foncier. De ce fait, les villes portent ce sujet au travers des participations dans les bilans d'aménageur. Il y a aussi un enjeu sur les formes urbaines. Développer un cœur d'îlot mixte avec de l'activité, c'est quelque chose que l'on sait faire. Par contre, la cohabitation de certaines activités productrices de nuisances à côté de logements n'est pas évidente.

Justement, sur les formes urbaines, comment vous positionnez-vous dans le débat actuel sur les macro-lots ? De manière schématique, on observe en effet deux positions dominantes. D'un côté, Jacques Lucan craint une ville qui ne se fabriquerait plus qu'à l'îlot¹, avec des grandes copropriétés bientôt ingérables. De l'autre côté, Nicolas Michelin considère

1 - notamment interview dans *études foncières*, 2012, « La ville en morceaux », n°159, septembre-octobre, pp.14-19.



© F. Badaire - T. Guyenet



Immeuble de bureaux le long du canal de l'Ourcq - Ilot Queneau Agence Leclerc



La passerelle écocité

© Lylo – Agence Devillers et associés



© F. Badaire – T. Guyenet



© F. Badaire – T. Guyenet

que le « grand îlot » permet une réponse de qualité à l'exigence de densité.

Il n'y a pas un seul modèle. Chaque lieu, chaque parcelle, chaque temporalité sont différents, et chaque promoteur travaille différemment. Le macro-lot n'est pas adaptable partout et heureusement. Il faut travailler en lien avec les objectifs de la collectivité, avec les partenaires,

et regarder ce qui est le mieux adapté. Dans certain cas, le macro-lot peut être intéressant, et il peut peut-être permettre une réalité plus rapide ; dans d'autres cas, on risque de mettre plus de temps à commercialiser avec un seul opérateur que si on a trois opérateurs en même temps qui ont chacun leur bulle de vente. Je n'ai pas de recette miracle ; il faut réfléchir au regard des objectifs de calendrier, de la commande

publique, des partenaires autour de la table, de la programmation.

Mais il est certain que le macro-lot requestionne l'intérêt des divisions volumétriques. C'était un débat qu'on avait évacué car la division en volume avait été une pratique très courante dans les années 1970, mais elle avait ensuite montré ses limites en terme de mutabilité. Ce débat permet de souligner aussi une évolution des métiers. Le métier d'aménageur a énormément évolué : les approches sont aujourd'hui globales, impliquant tous les acteurs, alors qu'il y a 20 ans le cloisonnement était beaucoup plus fort. Auparavant l'urbaniste définissait principalement un espace public, et un ordonnancement. On n'était pas sur une transversalité des compétences. Aujourd'hui, tous les sujets sociétaux en rapport à la ville interviennent très en amont dans les débats.

Votre slogan est « Autrement la ville ». Pourquoi ? Que faudrait-il faire autrement ?

La ville n'est pas faite pour être belle mais pour que les gens s'y sentent bien. C'est pour cela que nous alertons : sur l'enjeu de conserver la mixité, de maintenir de l'activité, de continuer à construire des transports en commun (nous n'avons pas d'opérations qui ne soient pas desservies par les transports en commun), d'avoir une ambition de qualité pour les usagers. C'est un vocabulaire que beaucoup de monde s'est approprié. Mais nous l'avons créé en 2007, et à l'époque il me semble que c'était nouveau. Nous l'avons conservé car nous essayons toujours de nous remettre en question par rapport à ce que nous faisons, de manière à apporter la meilleure réponse aux élus.

Il faut des approches sur-mesure, au plus près des réalités des territoires. Par exemple, on me demande souvent si le type de partenariat avec les opérateurs que nous avons mis en place sur les Docks de Saint-Ouen doit se généraliser. Je crois que chaque situation est particulière et qu'il n'y a pas un mode de faire unique qui doive être la règle. De même, dans la manière de mettre en œuvre une démarche partenariale, de toutes façons, le schéma classique idéal n'existe pas. Tout dépend de la réflexion dans laquelle on est, du contexte économique. A chaque fois, il faut inventer le partenariat équilibré. ■

Propos recueillis par
Isabelle Baraud-Serfaty