

## GT CNIG AMENAGEMENT Sous-groupe Opérations d'aménagement Compte-rendu de réunion du 13 avril 2023

### Participants :

Nom Prénom	Organisme	Présent	Excusé
Lucien BOLLOTTE	LIFTI	x	
Armel CAILLON	Nantes Métropole, service urbanisme numérique	x	
Christophe CAVAILLES	Institut Paris Région / Dépt urbanisme / géomatique	x	
Patrick FAUCHER	Union nationale des aménageurs (UNAM)	x	
Arnauld GALLAIS	Cerema Ouest - Animateur GT CNIG Aménagement	x	
Bertrand LEROUX	Cerema Ouest / directeur de projet Urbansimul	x	
Marie LLORENTE	LIFTI, économiste de l'aménagement		x
Juliette MAITRE	Cerema directeur de projets aménagement durable	x	
Gianluca MARZILLI	Institut Paris Région	x	
Marine MIALHE	Bordeaux Métropole, direction stratégie foncière	x	

### Ordre du jour :

- Rappel du contexte
- Tour de table des participants et de leurs attentes
- Identification des démarches existantes

Prochaine réunion : **30 janvier 2024 à 9h30, en visio**

L'ensemble de la documentation et des présentations de la réunion est disponible sur l'[espace de partage](#) du GT CNIG Aménagement, et sur le [Github Opérations aménagement](#).

## 1. Rappel du contexte

Par J. Maitre, Cf. [présentation](#).

L'[article L300-1](#) du code de l'urbanisme définit l'opération d'aménagement comme « *ayant pour objet de mettre en œuvre un **projet urbain**, une **politique locale de l'habitat**, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des **activités économiques**, de favoriser le développement des **loisirs** et du **tourisme**, de réaliser des **équipements collectifs** ou des locaux de **recherche ou d'enseignement supérieur**, de lutter contre l'**insalubrité et l'habitat indigne** ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le **renouvellement urbain**, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le **patrimoine bâti ou non bâti** et les **espaces naturels**, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.* ».

Le code de l'urbanisme ne définit une opération d'aménagement qu'à travers ses finalités, et l'opération d'aménagement n'est pas définie dans la richesse de toutes ses composantes.

Même s'il semble moins urgent que l'effort de [standardisation des sites économiques](#) (contraint par l'échéance réglementaire d'inventaire des ZAE pour août 2023) il paraît pertinent et cohérent de modéliser et caractériser les opérations d'aménagement afin de pouvoir les inventorier et les comparer entre elles, ainsi que ce qu'elles produisent, à l'instar de ce qui est fait, par exemple, dans les domaines du foncier et de l'immobilier.

Un premier recensement des plateformes existantes, et des besoins permettra de définir le périmètre des opérations à prendre en compte dans le cadre de la standardisation : zones d'aménagement concerté (ZAC), zones d'activité économique (ZAE), permis d'aménager, projet urbain partenarial (PUP), zone urbaine sensible (ZUS), zone franche urbaine territoire entrepreneur (ZFU-TE), etc.

Il s'agit d'établir un état de l'existant et de s'accorder sur les finalités d'un inventaire des opérations d'aménagement. Parmi ces finalités, on peut envisager de :

- identifier / recenser les opérations d'aménagement
  - les situer dans leur contexte territorial, économique, logement, emploi, etc.
- qualifier les opérations d'aménagement et le contenu de la programmation :
  - type, superficie, date, durée, concessionnaire, nb logement, etc...
  - qualification technique, économique, urbanistique (extension / renouvellement), etc.
  - quel outil de mise en œuvre utilisé ? qui mène les opérations ? que produisent-elles ?
- constituer une base de données
  - support à tous types d'études et analyses
  - facilitant la mise en réseau des acteurs, l'animation des territoires
  - pour piloter (a priori) et évaluer (a posteriori) l'aménagement opérationnel
  - permettant la connaissance et le suivi du marché
  - permettant de capitaliser les données d'aménagement
  - interopérable avec les autres systèmes d'informations
- évaluer les résultats obtenus par les opérations d'aménagement
  - constructions de logements par rapport aux objectifs de planification
  - mesure des écarts entre la programmation et la réalisation
  - rythme de la construction...
- suivre / évaluer les outils de mise en œuvre des politiques publiques
- repérer des opérations exemplaires pour les valoriser
- etc.

## 2. Tour de table des participants et de leurs attentes

L. Bollotte et M. Mialhe représentent le [LIFTI](#). Le laboratoire s'intéresse notamment à l'open data du foncier et à l'économie circulaire avec le recyclage des friches au sein du Réseau des Inventaires Territoriaux des Fiches (RITF).

L. Bollotte mentionne le groupe de travail (2019-2020) sur l'évaluation socio-économique des opérations d'aménagement, qui les a défini comme « *un ensemble coordonné ou interdépendant d'actions articulant la création ou la modification de l'espace public avec la construction, ou la transformation de bâtiments ou d'équipements et d'infrastructures. Cette opération s'inscrit dans un projet urbain. Le projet urbain s'inscrit lui-même dans une démarche de planification territoriale définie par la collectivité compétente. Dans la grande majorité des cas, la réalisation d'une opération d'aménagement suppose la définition d'un périmètre opérationnel, l'intervention d'un aménageur, et une procédure administrative préalable : autorisation d'urbanisme, ZAC, association foncière urbaine (AFU), etc.* ».

M. Mialhe (Bordeaux Métropole) annonce la création de deux groupes de travail au sein du RITF, le premier au sujet du « développement des inventaires: annuaire, partenariat, partage des pratiques » et le second autour de la donnée et notamment de l'interopérabilité entre les échelons locaux et national.

Elle indique que Bordeaux Métropole n'a actuellement pas de pratique formellement définie pour la description des opérations d'aménagement sur son territoire. Les données ne sont pas unifiées du fait de la diversité de services producteurs d'informations et des outils employés par la Métropole, d'où

l'intérêt pour le projet de structuration commune avec le projet de standard CNIG.

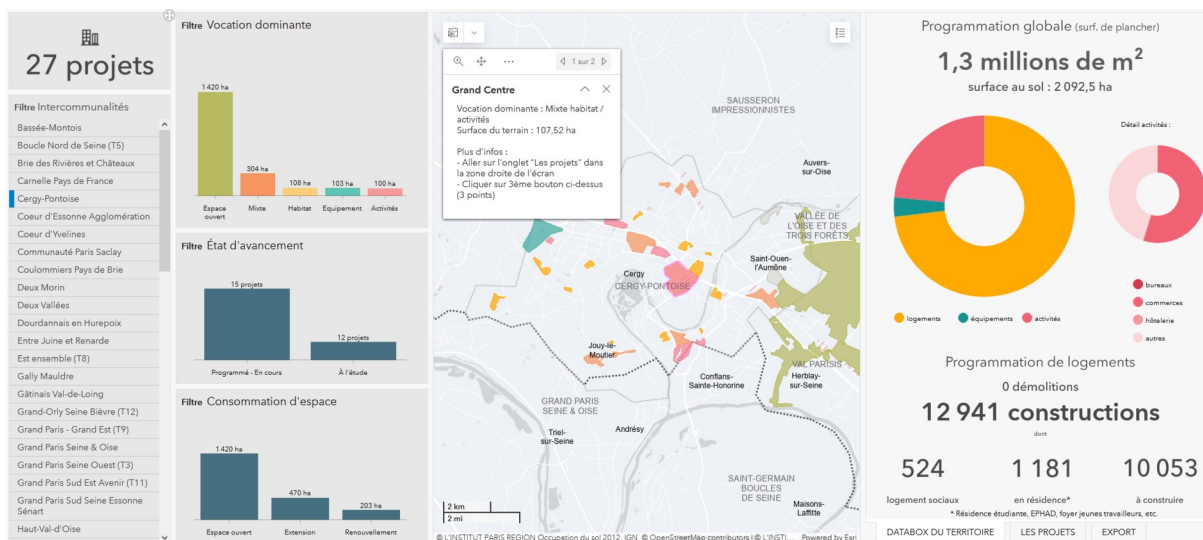
A. Caillon souhaite centraliser l'information sur les opérations d'aménagement pour répondre au besoin de pilotage au niveau de Nantes Métropole, notamment sur la question du logement et désormais des équipements et des activités, dans un souci d'évaluation de la programmation entre ce qui a été prévu et réalisé. La structure des données s'appuie actuellement suivant trois niveaux d'intervention : les **secteurs de projet d'aménagement**, les **opérations immobilières** dans leur temporalité dans ou hors projet d'aménagement, et les **autorisations d'urbanisme** (plusieurs permis étant possibles dans une opération immobilière).

Nantes Métropole s'est inspiré du travail de l'Institut Paris Région et dispose d'environ 483 opérations d'aménagement et près de 3200 opérations immobilières au sein d'un « Référentiel des OA ». Les informations permettent d'estimer les dates de livraison, pour disposer d'un pilotage fin. Elles sont transmises aux autres services qui disposent ainsi de la visibilité sur le développement urbain leur permettant de calibrer leurs politiques publiques : programmation de logements sociaux, annonces des consultations pour la promotion immobilière, évaluations financières, etc.

A. Caillon souligne l'intérêt de travailler à un référentiel commun « opposable » à la diversité de démarches et de structuration de données.

C. Cavaillès de l'Institut Paris Région (IPR) est géomaticien au département urbanisme, aménagement et territoires et est en charge de la base de données sur les projets d'aménagement. La démarche a été initiée en 2007 par la cartographie des projets pour donner à voir des dynamiques, aider à travailler sur les diagnostics et travailler à l'élaboration du SDRIF 2013. La base de données a été structurée progressivement. Contrairement à celle de Nantes Métropole elle repose sur le seul niveau des périmètres de projet, en raison des contraintes dues à l'emprise du recensement (toute la région Île-de-France) et aux moyens humains disponibles. Cette démarche pragmatique a été guidée par la volonté de "donner à voir" les dynamiques territoriales. La nécessité de fiabiliser la base de données (exhaustivité du recensement, structuration de la donnée recensée, etc), a été ressentie de façon croissante suite aux besoins d'analyses plus poussées sur la consommation d'espace, la programmation des projets, leur réalisation et la programmation résiduelle.

Les données sont consultables et accessibles sur la [plateforme open-data de l'IPR](#), elles alimentent le [tableau de bord des projets d'aménagement d'Île-de-France](#).



C. Cavaillès en fera volontiers une présentation. Ce sera également l'occasion de faire part de l'historique et de connaissances méthodologiques relatives à la définition des objets recensés, les

sources d'information (souvent hétéroclites...) et la fiabilisation de l'information, l'exhaustivité de la donnée, son actualisation, etc.

C.Cavaillès signale l'existence de la base de donnée de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) dont l'emprise est initialement celle de la ville de Paris et progressivement l'ensemble de la métropole. Elle est structurée en trois niveaux d'échelle et quatre couches SIG : grands périmètres ; lots ; espaces publics et bâtiments.

Dans le cadre d'[une étude pour le Ministère](#), J. Maitre s'était posé la question de l'échelon d'observation intermédiaire entre l'opération d'aménagement et l'autorisation d'urbanisme. Il a parfois fallu considérer des « macro-lots » dans les opérations d'aménagement de très grande emprise formant une opération au sens réglementaire du terme mais avec des sous découpages de type permis d'aménager, permis de construire valant division, etc.

La DRIEAT réalise [BADORA](#), base de données rassemblant les périmètres et informations relatives aux zones d'aménagement concerté (ZAC) en Île-de-France, collectées auprès des unités départementales (UDEAT) et des directions départementales des territoires (DDT), mais aussi certains aménageurs comme les établissements publics d'aménagement (EPA) ou certaines entreprises publiques locales (EPL).

L'IPR, l'APUR et la DRIEAT sont en discussion pour travailler conjointement au processus de collecte des données auprès des collectivités.

C.Cavaillès souligne que la question des opérations diffuses est très importante : des secteurs urbanisés disposent de peu de terrain pour lancer des grandes opérations urbaines, donc beaucoup d'aménagement s'exerce dans le diffus. Ainsi, se concentrer sur les grandes opérations n'est pas toujours porteur de sens lorsque tout se passe dans le diffus.

Il confirme que les opérations d'aménagement incluent les ZAE, mais l'IPR développant par ailleurs une BD sur les ZAE, l'objectif est, à terme, d'arriver à faire en sorte que les deux bases soient complémentaires sans être unifiées : la base ZAE de l'IPR doit permettre d'identifier les potentiels fonciers dans les ZAE actives.

A. Caillon signale que les deux sujets OPAM et ZAE sont dissociés dans la mesure où Nantes Métropole s'intéresse davantage à la production de logements et de locaux d'activités. Cependant, une nouvelle opération d'aménagement à vocation d'activité sera bien intégrée dans la base de données. Les opérations sont typées à vocation habitat, ou activité, ou mixte habitat / activité.

G. Marzilli est également géomaticien à l'IPR / DUAT et travaille sur l'intégration et l'exploitation des données foncières (MAJIC) et de la construction (Sitadel) afin de fiabiliser la BD des Projets d'aménagement, en développant une approche plus automatisée permettant notamment de travailler sur la réalisation réelle et les capacités résiduelles. Cette approche ne permet pas d'apprécier les dynamiques sur de longues périodes, mais est utile sur les temps courts et sur le niveau d'avancement d'un projet en cours de réalisation : durant à 2 à 3 ans maximum.

Disposer constamment de données avec une voire deux années de retard (ex : données MAJIC millésimées début janvier) pose de réelles difficultés. Les premiers résultats de la démarche seront disponibles sur un échantillon d'ici fin juin, en vue d'une présentation officielle à l'automne 2023 avec des résultats probablement plus fiables.

Pour une vision à 5 ou 10 ans, il faut continuer à interroger les territoires (et l'ensemble des acteurs), car la question demeure de déterminer comment alimenter les bases de données et d'identifier les données potentiellement disponibles.

Il y a donc souvent nécessité d'aller au-delà des opérations d'aménagement en cours pour identifier les intentions futures et les intentions « marquées par la collectivité » d'aménager, même si l'identification de ces secteurs est compliquée et source d'incertitudes liées aux enjeux politiques.

J. Maitre remarque que cela pose la question du périmètre du futur standard : doit-il couvrir les opérations d'aménagement effectives (à partir du moment où on estime qu'elles existent) ou bien faut-il également travailler dans une dimension prospective en incluant les intentions d'aménagement ?

L'IPR travaille effectivement dans une dimension prospective à 10-15 ans, pour anticiper les volumes associés aux intentions et participer à l'élaboration du SDRIF. A. Caillon confirme l'intérêt de travailler sur l'aspect prospectif en collectant l'information au plus tôt pour donner à voir où il y a une intention d'aménager.

J. Maitre rappelle qu'à un moment donné l'opération d'aménagement dispose nécessairement d'une existence juridique. Si le besoin est avéré et bien compris, il demeurera cependant difficile d'objectiver, de standardiser et de collecter l'information portant sur les intentions de projets d'aménagement.

B. Leroux (Cerema Ouest) fait du conseil sur le foncier dans une logique prestataire d'étude en se basant sur des briques méthodologiques. Des besoins sont bien identifiés sur plusieurs niveaux :

- identifier les sites opérationnels, savoir ce qui est déjà engagé en termes de gisements fonciers ;
- une dimension évaluative du territoire : comprendre comment s'est développé le territoire, donner à voir qui a contribué à quoi, donner une visibilité sur les déterminants d'une forme urbaine, sa densité, ses éléments de programmation, etc ;
- établir des préconisations sur les filières de contribution actives sur les territoires : prise en compte de la temporalité dans l'objectif ZAN, connaissance des niveaux de libération, et préconisations pour de nouvelles opérations ;
- connaître les conditions économiques de sortie des opérations, notamment la capacité à tester et à recomposer les charges foncières pour comprendre ce que le marché est en capacité d'absorber sur des éléments d'acquisition en entrée et de vente en sortie d'opération ;
- dimension évaluative des opérations d'aménagement : ce qu'elles ont pu produire ramené dans la dimension planification (urbanisme ou PLH), densité, production de logements, de logements sociaux, typologie des ménages, etc.

Le minimum à prendre en compte dans l'effort de standardisation est de déterminer : où se situe l'opération, quels sont les opérateurs actifs, quels sont les éléments de programme, ainsi que ceux relatifs à la dimension économique.

P. Faucher est vice-président de l'Union Nationale des aménageurs (syndicat UNAM) et représente les opérateurs de ZAC. L'action des aménageurs consiste à faire muter le foncier, préconiser de la règle et mettre en œuvre des autorisations d'urbanisme.

Comme 1<sup>er</sup> sujet, l'UNAM souhaite disposer de données nationales pour démontrer les côtés vertueux de l'aménagement. P. Faucher signale la difficulté pour obtenir des données fiables. Par exemple, la base Sitadel ne permet pas d'identifier l'origine du foncier : provient-il du diffus ou bien d'une opération d'aménagement ? Il est important pour les aménageurs de pouvoir qualifier la pertinence de leur production et de l'illustrer avec des données.

En 2<sup>ème</sup> sujet, P. Faucher évoque la problématique d'affichage et de qualification des opérations d'aménagement en termes économiques. Il s'avère difficile de disposer d'exemples comparables entre eux car chaque territoire présente les opérations d'aménagement de façon différente. Un travail important sur la présentation des opérations d'aménagement est donc à fournir de façon à ce qu'elles puissent être présentées de façon homogène et comparable pour en faire émerger des modèles inspirants pour d'autres collectivités. Il s'agit par exemple de décrire l'assiette, le programme, la

densité, comment sont intégrées les subventions (sur le foncier, sur le produit construit...), le bilan, etc.

J. Maitre indique que l'expression de ce besoin justifie clairement l'élaboration d'un standard. Elle s'interroge cependant sur le fait de savoir si les aménageurs joueront le jeu du partage et de la transmission de l'information, à l'instar de l'observatoire national dans le domaine de l'immobilier.

Selon P. Faucher : il existe un certain nombre d'observatoires immobiliers régionaux. Avec Adequation ils utilisaient les sondages des adhérents de l'UNAM pour alimenter les statistiques nationales. L'UNAM est prête à jouer le jeu à condition de vérifier la pertinence et de pouvoir consolider les informations.

J.Maitre partage une [étude produite par le Cerema](#) pour le Ministère sur les opérations d'aménagement. De nombreuses questions (à quoi servent les ZAC ? Ont-elles la bonne durée ? etc.) sont régulièrement relayées par le [Réseau National des Aménageurs](#) (RNA). Elle remarque qu'aujourd'hui seul Google est en capacité de localiser les [Projets urbains partenariaux](#) (PUP).

La [démarche Ecoquartier](#) permet d'avoir une base de départ, loin d'être exhaustive elle fut un certain temps la seule existante au niveau national. J.Maitre mentionne, plus récemment, les Fonds friches, et Fonds Vert qui permettent de décrire une opération d'aménagement. Le formulaire de renseignement donne une bonne idée des informations utiles pour les qualifier.

Elle ajoute que le Cerema sera plutôt présent sur le volet outillage. Elle s'interroge sur la prise en compte de la dimension économique dans la description d'une opération d'aménagement et comment, par exemple, standardiser les bilans économiques. Il existe une forme de bilan type dans le cadre du fonds friches, mais les données économiques sont-elles fiables (sincères) ?

A. Caillon remarque que la standardisation du bilan économique est un vrai sujet. C. Cavailles indique que l'IPR n'a pas encore abordé cette question.

L. Bolotte rejoint l'idée de la complexité de la question économique, en particulier pour les aménagements de friches.

Il rappelle le sujet du sous-groupe : opération d'aménagement avec un périmètre opérationnel, dans la définition indiquée ci-dessus, plutôt que projet d'aménagement, même si la notion intéresse également le LIFTI.

C. Cavailles mentionne les interactions entre les trois notions de potentialité, intention et mise en œuvre pour les opérations d'aménagement mais comprend que le groupe de travail se concentre en premier lieu sur la standardisation des opérations d'aménagement effectives.

A. Gallais rappelle le [mandat du groupe de travail](#), qui cible effectivement l'identification et la caractérisation des opérations d'aménagement existantes. Cela n'empêche pas l'approche prospective, mais probablement dans un deuxième temps et par extension future du mandat.

C. Cavailles indique que la structuration valant pour une opération d'aménagement vaudra également, dans ces grandes lignes, pour un projet d'aménagement. Si la fiabilité et l'exhaustivité des informations sera moindre pour un projet, la structuration des données reste en majorité identique.

P. Faucher signale que les CERFA d'opération d'aménagement ne contiennent malheureusement que très peu d'informations, alors que ce pourrait être la source de données essentielle, or une forme urbaine est déjà largement caractérisée par le pourcentage d'espace consacré à l'espace public, à l'espace circulaire, et à la surface de plancher développée. L'urbanisme peut souvent être défini par un bilan de ZAC obtenu au fil de l'avancement du projet : les notions de forme urbaine et de densité constituent des axes de travail intéressant pour qualifier les opérations d'aménagement, et permettent de définir des exemples reproductibles.

A. Caillon rappelle la nécessité d'identifier au plus tôt les secteurs d'intention d'aménager pour coller

au plus près des besoins territoriaux. Sur le sujet économique, il convient aussi de savoir identifier la prise de compétence, car elle entraîne une grande diversité de types d'aménagement et de modes d'actions : la ZAC mais pas uniquement, car les pratiques s'avèrent très diverses suivant les territoires et suivant leurs compétences en termes d'outils d'aménagement.

#### Décision / Actions

- *présentation de la base de données de Nantes Métropole lors d'une prochaine réunion*
- *présentation de la base de données de l'IPR lors d'une prochaine réunion, en invitant l'APUR et la DRIEAT Île-de-France à cette occasion*
- *informer [Adequation](#), la [fédération des EPL](#) et le bureau métier AD3, du travail engagé*
- *demander à AD3 de faire une info aux établissements publics d'aménagement (EPA)*
- *partager les modèles de données et/ou copies d'écran d'applications d'ici la prochaine réunion*
- *élargir le groupe aux trois points de vue : collectivités, aménageurs, observatoires*

### **3. Point divers**

Le [Github Opérations d'aménagement](#) est ici.

Merci aux participants du groupe de travail d'y participer de s'abonner au suivi des issues.

### **4. Liens utiles**

[GT CNIG Aménagement, Mandat, Ressources du GT CNIG Aménagement](#)

[Réunions du GT CNIG Aménagement](#)

[Github Opérations d'aménagement, projet de standard OA](#)

[Github Sites Economiques, Standard Sites Economiques](#)

[Github Friches, Standard CNIG Friches](#)