

**« L'aménagement métropolitain
sous contrainte financière »**

Urbanisme – Mai-Juin 2012

Isabelle Baraud-Serfaty

Précisions et compléments

25 mai 2012

On trouvera ci-après l'article publié dans Urbanisme. Sont surlignés en jaune les éléments sur lesquels il nous a semblé intéressant d'apporter des précisions ou compléments. Ils figurent à la suite.

L'aménagement métropolitain sous contrainte financière

L'aménagement urbain est au cœur d'un processus de production de valeurs due à la cession de droits à construire. Dans les métropoles françaises, ce processus est maîtrisé par des opérateurs spécifiques, le plus souvent des établissements publics d'aménagement (EPA), créés à l'initiative de l'État mais dotés d'une gouvernance partagée avec les collectivités. **Isabelle Baraud-Serfaty**, consultante en économie urbaine, maître de conférences à Sciences Po, analyse leurs modalités d'intervention, entre ambitions sociales et urbaines et financiarisation endogène.

Une version développée de cet article est disponible sur le site www.ibicity.fr

1/

Au sein d'une OIN, on distingue les ZAC d'initiative EPA, opérées par l'EPA, et les ZAC d'initiative locale, qu'une commune, par exemple, peut concéder à n'importe quel aménageur.

2/

Par exemple, ZAC Saint-Jean Belcier au sein de l'OIN Euratlantique à Bordeaux : 800 000 m² sur 35 ha ; ZAC Cité de la Méditerranée au sein d'Euro Méditerranée : 443 000 m² sur 60 ha ; ZAC Seine Arche pilotée par l'Epadesa : 530 000 m² sur 120 ha ; ZAC Gare Ardoines et ZAC Seine Gare, à Vitry-sur-Seine, pilotées par l'EPA Orly-Rungis - Seine Amont : 1,6 million de m² sur 86 ha.

3/

On peut citer par exemple la Samoa (île de Nantes), la SPL Lyon Confluence (Confluence), la SAEM Val de Seine Aménagement (terrains Renault à Boulogne-Billancourt)

4/

Création de l'Epamsa en 1996, de l'EPA Plaine de France en 2002, de l'EPA Orly-Rungis - Seine Amont et de l'EPA Saint-Étienne en 2007, de l'EPA Plaine du Var en 2008, de l'EPA Euratlantique et de l'Établissement public Paris-Saclay (qui n'est pas un EPA mais un établissement public national, scientifique, économique et d'innovation technologique) en 2010.

Pour comprendre ce qui se joue actuellement dans la transformation physique du cadre urbain, et en particulier dans la transformation du cadre bâti en France, il est bien sûr important d'analyser l'impact des marchés et des investisseurs financiers, notamment sur le champ de l'immobilier. Cette évolution de la ville qu'ils introduisent reste toutefois relativement circonscrite à certains types de produit et à certaines localisations – elle pose en particulier, et en creux, la question des produits ou des localisations “hors marché” qui ne correspondent pas aux critères d'investissement. Pour élargir la réflexion, il nous semble donc nécessaire d'inverser l'angle d'observation et de partir du territoire, en examinant le moment charnière où celui-ci, via l'activité d'aménagement, se transforme en droits à construire. Plus spécifiquement, nous avons choisi de nous intéresser à l'aménagement des ZAC d'échelle métropolitaine, et notamment (mais pas exclusivement) à celles qui sont portées par des établissements publics d'aménagement (EPA) dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN /1). Leur taille (plusieurs centaines de milliers de mètres carrés /2) et leur localisation en cœur de métropole les incluent dans le “terrain de jeu” des investisseurs, ce dont témoigne par exemple la présence de ceux-ci au Mipim. En même temps, la cohésion du grand territoire dans lequel ces ZAC s'inscrivent est souvent un des objectifs premiers de leur plan stratégique directeur. Or cette tension, si elle est inhérente au phénomène de métropolisation, se trouve encore exacerbée par la contraction des moyens financiers publics. Les ZAC d'échelle métropolitaine illustrent ainsi un défi majeur et inédit : réaliser des opérations d'intérêt métropolitain, voire d'intérêt national, dans un contexte de moyens financiers publics limités.

L'aménageur métropolitain, une figure inédite

Même si des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)

peuvent traiter des ZAC d'échelle métropolitaine /3, les EPA restent l'aménageur le plus emblématique de ce type d'opération. La multiplication des EPA dans les années 2000 /4 a parfois été analysée comme une recentralisation qui ne dirait pas son nom, et le fer de lance d'un retour de l'État aménageur, qui, grand instigateur des villes nouvelles dans les années 1960, avait vu cette vocation disparaître avec la décentralisation. Cependant, il ne s'agit en aucun cas d'un retour à la situation antérieure. Un premier contraste fort par rapport aux villes nouvelles tient au fait que l'aménagement des OIN est de plus en plus négocié entre l'État et les collectivités locales. En effet, les communes gardent la maîtrise du plan local d'urbanisme (PLU) /5 et, même si la décision finale relève du préfet, elles doivent approuver les dossiers de création et de réalisation de ZAC.

Les EPA sont également amenés à porter une plus grande attention à la question de la reprise en gestion des équipements publics par les collectivités locales. Le meilleur exemple est sans doute celui de la Défense : la création de Defacto /6 marque la fin d'une époque où l'EPAD assumait la gestion des équipements publics, alors même que les recettes fiscales qui permettent de faire face à ces dépenses sont perçues par les collectivités.

Enfin, les collectivités locales sont de plus en plus présentes, et actives, dans le conseil d'administration des EPA /7.

On assiste donc à une forme de recomposition des acteurs publics, avec un aménagement négocié entre l'État et les collectivités locales, mais aussi entre les différents niveaux de collectivité. L'aménageur métropolitain dispose ainsi d'une forme d'autonomie par rapport à sa tutelle d'État, en même temps qu'il se retrouve en position d'orchestrer le consensus entre les différents échelons politiques. Un second contraste par rapport à l'époque des villes nouvelles tient à la faiblesse – en regard de l'importance des opérations – des moyens financiers à la disposition de ces EPA. Le *credit crunch* qui frappe l'État et les collectivi-





tés locales depuis la crise de 2008 devrait contribuer à accentuer cette situation, alors même que le contexte de renouvellement urbain dans lequel ces opérations s'inscrivent les rend particulièrement onéreuses.

Ainsi, les EPA sont sur une ligne de crête : d'un côté, des collectivités locales avec lesquelles ils doivent négocier un programme souvent ambitieux d'équipements publics, à forte dimension inclusive (dans certaines ZAC, la part des logements sociaux est de 40 %) ; de l'autre, des moyens financiers limités. Dans cette situation complexe, les EPA se fraient un chemin inédit. Suivons-le /8.

De nouvelles pratiques

Pour l'aménageur qu'est l'EPA, l'équilibre de ses opérations, dans le respect des grandes orientations programmatiques qui lui ont été assignées par les collectivités locales et l'État, est une des conditions *sine qua non* de la possibilité d'en poursuivre le développement. Il s'agit là d'une situation différente de l'époque où les financements publics étaient une variable d'ajustement. Mais il s'agit aussi d'un contexte différent de celui d'opérations où l'aménageur se situe à l'échelle territoriale des enjeux /9. Ce contexte de raréfaction des financements publics oblige l'aménageur à trouver d'autres leviers, et à jouer des trois touches qui composent un bilan d'aménagement : les recettes, les coûts et le financement. Le premier axe est l'augmentation des recettes (indépendamment des subventions publiques, considérées ici comme une donnée d'entrée). La densification est une première solution, d'autant plus tentante que ces opé-

rations métropolitaines sont souvent près des gares /10. Le Plan de renouveau de la Défense, engagé en 2006, a été financé de cette manière, grâce à 450 000 m² de droits à construire supplémentaires. Nonobstant les contraintes de marché, et celle de mixité fonctionnelle et sociale imposée par les collectivités, la ventilation de la programmation entre les différentes fonctions (logements, bureaux, activités, commerces) est une deuxième option, dans la mesure où leurs charges foncières diffèrent /11. Une fois cette ventilation programmatique opérée, la localisation des programmes peut être optimisée. Elle se fait surtout *via* la recherche d'éléments créateurs de "valeur" : pôle d'échange (implantation d'une gare TGV ou d'une gare du Grand Paris), équipements culturels, stades (par exemple, la candidature de Thiais-ORSA pour l'accueil du stade de la Fédération française de rugby), recours à des "starchitectes", ambition du projet urbain... qui sont des marqueurs d'identité et des atouts d'autant plus nécessaires que ces opérations métropolitaines sont en concurrence avec d'autres.

Le deuxième axe est la diminution des coûts, notamment ceux d'acquisition foncière. Le Trapèze à Boulogne-Billancourt est emblématique d'une opération où l'aménageur n'a pas eu à porter les acquisitions foncières, le propriétaire initial, Renault, ayant vendu directement les terrains au groupement de promoteurs DBS. Cette opération est certes particulière, dans la mesure où la cession est intervenue antérieurement à la désignation de l'aménageur /12. Mais d'autres aménageurs suivent une démarche semblable. À Nantes, par exemple, plus

5/

Certes, en OIN, l'État peut s'y substituer sous certaines conditions *via* une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du PLU.

6/

Établissement public de gestion de la Défense, créé par la loi du 27 février 2007, qui regroupe le conseil général des Hauts-de-Seine et les communes de Puteaux et de Courbevoie.

7/

De nombreux EPA, bien que sous tutelle de l'État, sont présidés par des élus locaux.

8/

Remerciements à Amélie Figeac et à Clément Guillaume pour leur précieux éclairage.

9/

Comme, par exemple, avec les SPLA, où une même collectivité est à la fois l'actionnaire et le concédant du concessionnaire d'aménagement.

10/

Exemple des opérations du Grand Paris ou de la ZAC Saint-Jean Belcier à Bordeaux.

11/

À titre d'exemple, en première couronne de l'Est parisien, pour une charge foncière de logement libre de 100, la charge foncière des logements sociaux peut être de 60, celle des bureaux de 60 également, celle des activités (hors tertiaire) de 30 et celles des commerces de rez-de-chaussée de 45.

12/

Ce qui montre le rôle indispensable que joue l'aménageur, quand bien même les terrains d'assiette de l'opération seraient acquis directement par l'opérateur auprès des propriétaires initiaux.

13/

Cf. Laurent Théry, "Les pratiques actuelles de l'aménagement", *Études foncières*, n° 144, mars-avril 2010.

14/

Cf. les réflexions en cours du Club Ville Aménagement.

15/

Cf. le fonds d'intervention foncière développé par l'EPA ORSA, "Quand le privé s'en mêle", *Les Échos*, 8 déc. 2011.

16/

Il est d'ailleurs significatif que ces pratiques soient de plus en plus encouragées par l'État, avec par exemple le dispositif EcoCités. Cf. "Investissements d'avenir, Cahier des charges relatif à l'action Ville de demain", volet 2, juillet 2011.

17/

Livre à paraître en mai 2012 aux Éditions de la Villette. Cf. aussi l'article de Françoise Fromonot sur "L'urbanisme mondialisé à la française", *d'a*, n° 205, déc. 2011.

18/

Par exemple, telle proportion de logements sociaux ou telle proportion de PME-PMI par rapport aux bureaux.

19/

Selon les lieux et les moments, la charge foncière des logements sociaux peut être 40 % moindre que celle des logements libres, de même que la charge foncière des PME-PMI peut être moitié moindre que celle des bureaux.

20/

Cf. le travail mené actuellement par l'Institut du développement durable et des relations internationales (iddri).

de la moitié des emprises foncières cédées l'ont été directement à des promoteurs, sans passer par l'aménageur /13. L'opération Massy Atlantis à Massy (Essonne) ou celle des bassins à flot à Bordeaux se font sans acquisitions foncières publiques préalables /14. Cette pratique d'un aménagement sans acquisition foncière est d'autant plus envisageable que la valeur métropolitaine des opérations les rend séduisantes auprès des opérateurs privés, qui sont alors prêts à s'engager en amont sur de vastes emprises foncières. Le troisième axe consiste à diminuer le montant du découvert de trésorerie, en réduisant le décalage temporel entre les recettes et les dépenses. Le phasage de l'opération le permet, dès lors qu'une nouvelle phase n'est lancée que lorsque la précédente a été largement commercialisée, ce qui est aussi une manière de limiter le risque. Il est également de plus en plus fréquent que des aménageurs contractualisent en amont avec des opérateurs privés. Cela peut prendre la forme de versement d'acomptes à l'aménageur par des promoteurs, dans le cadre de protocoles qui garantissent à ces derniers des droits à construire, alors même que l'identification et le contenu précis des droits à construire cédés ne sont pas encore arrêtés. Cela peut également prendre la forme d'engagements d'investisseurs immobiliers sur des emprises foncières non encore aménagées, mais qui offrent de réelles perspectives de plus-values /15. Là encore, c'est la localisation métropolitaine et les effets de la rente de situation qui permettent ce type de négociation.

Enjeux et paradoxes

Ces nouvelles pratiques posent plusieurs questions. Tout d'abord, qu'il s'agisse de cessions directes d'emprises foncières initiales à des promoteurs ou du préfinancement par les opérateurs de certaines opérations, elles interrogent sur la place des acteurs privés dans la production de morceaux de ville. Ces pratiques ont l'intérêt de bousculer le processus séquentiel. En permettant de penser l'aval dès l'amont et en autorisant une co-élaboration des projets, elles sont souvent porteuses d'optimisation /16.

Mais la question des formes urbaines qui en découlent reste entière. Jacques Lucan /17 a bien montré comment l'urbanisme de macro-lots, mis par exemple en place sur le Trapèze à Boulogne-Billancourt, conduit à la production de "mégastructures urbaines". Celles-ci ont des avantages évidents en termes de production (mutualisation du stationnement et de la gestion de l'énergie, mixité fonctionnelle des espaces, économies d'échelle). Mais force est de constater que le parcellaire tend à se superposer aux limites de l'ilot, ce qui mène à de très grandes copropriétés, avec le risque qu'elles soient bientôt ingérables. Il ne s'agit pourtant pas là d'une fatalité qui serait

inhérente à l'intervention des opérateurs privés ; tout dépend de la manière dont les aménageurs encadrent leur intervention, et c'est là une équation que les aménageurs doivent impérativement prendre en compte : davantage de "privé" appelle un meilleur "public". Mais ces nouvelles pratiques doivent également interpellier l'État et les collectivités sur le fait que, s'ils n'y prennent pas garde, une politique urbaine qui se contenterait d'additionner des grands projets en abandonnant toute vision d'ensemble risque d'avoir des effets pervers. En particulier, ce qui est en jeu ici, c'est l'équité territoriale et l'échelle à laquelle elle est considérée.

Car, lorsque l'État et les collectivités locales assignent des objectifs, louables, de mixité à l'échelle d'une ZAC /18, mais ne participent pas au manque à gagner financier que représente cette mixité /19, ils incitent de fait l'aménageur ou bien à rogner sur la qualité des espaces publics, ou bien à combler ce manque à gagner par l'augmentation des charges foncières – et donc des prix de sortie – sur des programmes qui peuvent supporter des valeurs d'autant plus élevées que leur localisation métropolitaine rejoint les souhaits de polarisation des investisseurs. Ainsi, ils contribuent à accentuer la fracture au sein d'un même quartier entre les futurs acquéreurs à hauts revenus (logements en accession, bureaux) et ceux à faibles revenus (bailleurs sociaux, PME-PMI). Ce raisonnement est bien sûr schématique, mais il montre que, d'une certaine manière, plus l'opération d'aménagement prétend être inclusive, plus, paradoxalement, elle est exclusive, dans le sens où elle accentue les écarts.

La contrainte financière est l'un des principaux déterminants de la conduite des opérations d'aménagement métropolitain, au point que l'on pourrait évoquer une "financiarisation endogène" qui se combinerait à la "financiarisation exogène" liée à l'intervention d'acteurs financiers. Il est urgent de se saisir de cette question de la dimension économique de la production de la ville pour chercher à résoudre les problèmes évoqués plus haut. Un premier axe de travail est celui de la création de valeur urbaine, et de sa mesure /20. Un second axe consiste à faire évoluer les cultures des milieux de l'urbanisme, et en particulier de permettre de penser le "processus" plus que le projet fini. Car – et c'est là un paradoxe heureux – la contrainte financière, loin de marginaliser le rôle du concepteur urbain, rend son intervention encore plus décisive, pour peu qu'il sache s'adapter aux nouvelles modalités de la fabrique urbaine.

Isabelle Baraud-Serfaty

« L'aménagement métropolitain sous contrainte financière »

Urbanisme – Mai-Juin 2012 - Isabelle Baraud-Serfaty

Précisions et compléments

Page 69, nous évoquons une « tension inhérente au phénomène de métropolisation »

En effet, cette tension est plus largement une tension entre les deux dimensions de la métropolisation : d'un côté une dimension exogène (la métropole est en compétition avec les autres métropoles), de l'autre une dimension endogène (l'enjeu est de permettre la cohésion d'un grand territoire aimanté autour d'une ou plusieurs polarités principales).

Page 70, nous abordons « l'équilibre économique de l'opération d'aménagement »

Dans l'article, nous nous concentrons sur l'équilibre économique de l'opération d'aménagement une fois l'engagement opérationnel de celle-ci confirmé avec le dossier de création. Mais il serait également intéressant d'examiner qui paye le développement du projet avant le dossier de création. Dans un modèle classique hors OIN, ce sont les collectivités qui payent ces coûts jusqu'au dossier de création (y compris la phase de concertation) ; ces coûts de développement sont donc financés par l'impôt, local ou national, et ce, qu'elles le fassent elles-mêmes ou qu'elles le demandent à une SEM ou à une agence d'urbanisme. En OIN, la question se pose différemment. Soit c'est une subvention annuelle qui est donnée aux EPA, soit ce sont les opérations elles-mêmes qui doivent financer ce coût. Mais la question est alors : à qui profite la marge qui sera in fine dégagée par l'opération d'aménagement ? Doit-elle aller au remboursement des études amont ou au paiement des équipements publics ? Cette question se pose d'autant plus que, contrairement à l'aménagement hors OIN où on a des vases communicants, en OIN, l'amont est payé par l'EPA et donc in fine l'Etat, alors que, en aval, les équipements publics de superstructure sont négociés avec les collectivités locales.

Page 71, nous écrivons : « Lorsque l'Etat et les collectivités locales assignent des objectifs, louables, de mixité à l'échelle de la ZAC, mais ne participent pas au manque à gagner financier que représente cette mixité, ils incitent de fait l'aménageur à équilibrer ce manque à gagner par l'augmentation des

charges foncières – et donc des prix de sortie – sur les programmes qui peuvent supporter des valeurs d'autant plus élevées que leur localisation métropolitaine rejoint les souhaits de polarisation des investisseurs ».

On peut certes objecter que l'augmentation des charges foncières ne peut se faire que dans la limite de ce que le marché permet. Mais on observera que : 1) pour une même fonction, l'aménageur pourra tenter de privilégier le plus haut-de-gamme (dans la limite de ce qui est cohérent avec le devenir du futur quartier) de manière à tirer vers le haut les charges foncières ; 2) l'aménageur peut travailler sur le positionnement du quartier de manière à convaincre le marché du bien-fondé de ses valorisations élevées (cf. les éléments de création de valeur évoqués, et, plus largement, les pratiques de « branding » à l'anglo-saxonne de futurs quartiers) ; 3) lors des consultations d'opérateurs, l'aménageur risque d'être contraint de choisir l'offre la plus chère plutôt que l'offre la plus qualitative (d'où des prix dans le haut du marché contribuant à l'inflation des prix de marché).

Page 71, nous écrivons : « Ce raisonnement est bien sûr schématique, mais il montre que d'une certaine manière, plus l'opération d'aménagement prétend être inclusive, plus, paradoxalement, elle est exclusive, dans le sens où elle accentue les écarts ».

Nous pourrions prendre un autre exemple. Ainsi, dans le nouveau contexte des finances publiques, la tentation peut être grande pour les collectivités comme pour l'Etat de faire financer les équipements d'intérêt métropolitains (par exemple un pont sur un fleuve ou des voiries structurantes) par l'opération d'aménagement*, et donc in fine par les acquéreurs de programmes neufs. Or cela accentue la fragmentation soulignée ci-dessus, en même temps que cela interpelle : est-il équitable que seuls les nouveaux-acquéreurs-de-programmes-neufs-près-du-pont payent ce pont, alors même qu'il irrigue un territoire beaucoup plus large et qu'il profite aussi bien aux nouveaux acquéreurs qu'aux populations (propriétaires ou locataires) déjà présentes ?

*En droit, seuls les VRD, espaces verts et espaces publics nécessités par les futurs habitants ou usagers de la ZAC peuvent être mis à la charge de l'aménageur. En pratique, on y inclut généralement aussi les emprises foncières des équipements publics de superstructure (par exemple, crèches ou écoles, nécessités par les futurs habitants et usagers). On y inclut parfois également une participation au coût de

construction de ces équipements publics. Le financement des équipements publics qui dépassent la ZAC (et notamment le financement des équipements d'échelle métropolitaine) se fait au prorata des besoins de la ZAC et est donc de fait négocié entre l'aménageur et les collectivités locales.

Page 71, nous militons pour qu'un premier axe de travail soit « celui de la création de valeur urbaine et de sa mesure ».

En effet, c'est bien parce que les bénéfices en termes de cohésion sociale, de qualité de vie, d'efficacité économique, d'un pont sur un fleuve ou du maintien de PME-PMI en cœur de métropole sont difficilement « monétisables », alors même qu'ils sont avérés, qu'ils apparaissent comme un coût sans contreparties de recettes pour les collectivités locales qui pourraient les financer. Il faut donc remédier à cet état de fait, et, en particulier, cesser de limiter l'approche de la ville durable à la seule dimension environnementale et même énergétique, pour donner enfin à sa dimension sociale sa juste valeur.

Mais c'est aussi la question des mécanismes de captation de valeur qui est en jeu et il peut ainsi sembler paradoxal que, faute de moyens financiers, les aménageurs doivent se priver de la principale source de captation de valeur que constitue bien souvent la détention du foncier. Ceci est d'autant plus paradoxal que l'Etat, à l'image d'Ecocités ou du Fonds ville de demain, (et selon le modèle CDC), intervient de plus en plus comme un investisseur, ce qui est une manière d'acter que le modèle économique viable n'est pas le modèle productif mais le modèle investisseur. Le risque est de raisonner sur les coûts plutôt que sur la création de valeur (différence entre des coûts et des bénéfices), qui est pourtant la seule pertinente. Une piste, à creuser, pourrait peut-être être d'asseoir les dotations de l'Etat sur la prise en compte de telles actions.

Page 71, nous pensons qu'un « second axe est de faire évoluer les cultures des milieux de l'urbanisme, et en particulier de permettre de penser le « processus » plutôt que le projet fini »

Comme le soulevait Françoise Fromonot à l'occasion des Halles¹, il y a là encore une forte dimension culturelle : « Mangin et Nouvel avaient privilégié les modes de représentation

protocolaires : des dessins géométraux pour attester du degré de résolution des propositions et établir leur faisabilité ; des perspectives en couleur pour simuler la réalité future. La présentation de la SEURA avait tout d'un rendu de permis de construire, avec en guise d'apothéose la vue cavalière de l'intérieur du Carreau, tirée à part en grand format. Nouvel accréditait son projet déjà foisonnant avec des myriades de détails, enrichis d'au moins autant d'images de synthèse (...). Pour les Hollandais au contraire, l'urbanisme consiste à élaborer des stratégies de principe jusqu'au seuil de leur mise en forme architecturale. Cette approche plus spéculative appelle des documents moins conventionnels, plus suggestifs que figuratifs, aptes à exprimer sans les figer des principes de réorganisation globale que les phases opérationnelles se chargeront de préciser ». C'est là une forme de spéculation que nous appelons de nos vœux.

En effet, un projet urbain fort dans ses principes mais souple dans sa mise en œuvre est bien souvent la meilleure garantie financière dont l'aménageur public puisse disposer. Ce qui est déterminant, c'est la manière de conduire le projet dans un contexte de forte incertitude, la manière d'emporter des décisions malgré la complexité d'une gouvernance multi-acteurs, et la capacité à construire une vision partagée.

Isabelle Baraud-Serfaty

¹ « La campagne des Halles » - Françoise Fromonot
– La Fabrique - 2005 - page 60

