

Texte pour Governing metropolis

Isabelle Baraud-Serfaty

La fabrique des projets d'aménagement métropolitain sous contrainte financière

25-11-2012

V2

« La ville dans la rareté »¹, « Répondre à la crise, un débat entre architecture et politique »², « La ville au défi du financement de sa production »³... Quatre ans après la chute de Lehmann Brothers et alors que le gouvernement français a annoncé cet automne des mesures sans précédent de réduction des dépenses publiques, la simple lecture des titres des colloques et séminaires montre combien les interrogations se multiplient sur la possibilité de continuer à fabriquer la ville comme dans la période précédente⁴. Dans cet article, nous souhaitons examiner plus précisément la manière dont la crise bouscule la fabrique des projets d'aménagement métropolitain, notamment franciliens. Par « projets métropolitains », nous entendons des projets urbains d'une certaine taille et portant des enjeux à différentes échelles. Le choix de ces projets est lié bien-sûr au cadre même du colloque « Governing metropolis »⁵, dans lequel cette communication s'inscrit, mais aussi au fait que leurs spécificités leur permettent de fonctionner comme une loupe des transformations en cours.

Cet article⁶ propose de prendre appui sur une revue de la littérature et sur notre expérience de consultant auprès d'aménageurs sur plusieurs projets métropolitains franciliens pour caractériser les changements en cours et proposer une grille de lecture d'analyse des projets. Il nous semble en effet que le modèle traditionnel de l'aménagement en France est de plus en plus chahuté par de nouvelles manières de faire. De façon volontairement un peu caricaturale, mais pour bien forcer le trait, nous verrons ainsi comment le « modèle de l'aménagement à la française » cède progressivement le pas à de « nouvelles modalités de l'aménagement ». Ces changements ne sont certes pas nés avec la crise – cf. par exemple le projet du Trapèze à Boulogne-Billancourt - mais ils sont fortement accentués par la contrainte financière. Bien-sûr, certains projets continueront à se faire selon le modèle classique et il ne s'agit en aucun cas de dire que le modèle de « l'aménagement à la française » est mort. Il s'agit en revanche de montrer que la panoplie des manières de faire évolue, et de comprendre pourquoi elle évolue. Ce sera l'objet de notre première partie. Dans une deuxième partie, nous nous attacherons à examiner les questions soulevées par ces nouvelles pratiques. Puis, dans une troisième partie, qui sera davantage un manifeste, nous essaierons de proposer des pistes de travail pour faire face aux enjeux ainsi soulevés.

¹ Les journées d'études, à l'école d'architecture de la ville et des territoires, à Marne-la-Vallée –

² ANMA-F – Rencontres-débats organisées en août 2012 à la Biennale d'Architecture à Venise et en septembre au Forum Mondial des Villes à Naples

³ Club Ville de l'IDDRI – Séance du 12 octobre 2011

⁴ Cette interrogation sur le modèle de production de la ville n'est d'ailleurs sans doute pas propre à la France. Cf. par exemple Edwin van der Krabben qui appelle à une révision urgente du modèle de régulation spatiale aux Pays-Bas (<http://www.ru.nl/nsm/@814861/pagina/>)

⁵ Organisé sous l'égide de Paris Métropole.

⁶ Remerciements à Amélie Figeac pour sa relecture de l'article. Une version antérieure et différente de ce texte est parue dans la revue Urbanisme, sous le titre « L'aménagement métropolitain sous contrainte financière ». Urbanisme n°384 - Mai-juin 2012

1. Les nouvelles modalités de l'aménagement

Depuis la fin des années 70, l'aménagement en France repose sur les quatre éléments suivants : maîtrise publique préalable des fonciers, conduite du projet selon une « approche projet », intervention séquentielle des acteurs (d'abord l'aménageur, puis les promoteurs puis les investisseurs), gouvernance cohérente avec l'échelle du projet et respectant un alignement des acteurs. Ce type d'aménagement, que nous proposons d'appeler « modèle d'aménagement à la française » est en train de s'étioler. En effet, la « crise » se traduit à la fois par moins de moyens financiers, mais aussi par plus d'incertitude, et elle vient ainsi amplifier les effets des autres facteurs de mutation de la fabrique de la ville, en particulier le renouvellement urbain, à lui seul générateur de plus de complexité et d'incertitude. La crise joue ainsi un rôle démultiplicateur des effets des tendances urbaines à l'œuvre. Si ces évolutions ne sont pas nécessairement spécifiques aux opérations d'aménagement métropolitaines, elles s'y appliquent en premier lieu compte tenu de leurs caractéristiques (cf. figure 1) et de la crise, qui contribue à accentuer la concurrence entre les opérations métropolitaines.

	Caractéristiques des projets d'aménagement métropolitains	Conséquences
Taille du projet	Plusieurs centaines de milliers de mètres carrés SHON	Visibilité. Suffisants pour impulser par eux-mêmes un changement mais sensibles à la demande 🚫 En concurrence avec d'autres projets métropolitains 🚫
Enjeux du projet	A différentes échelles Avec une finalité double : à la fois inscrire la métropole dans la compétition avec les autres métropoles et favoriser la cohésion sociale et territoriale	Gouvernance complexe 🚫
Localisation	Une des principales polarités métropolitaines - actuelles ou futures (en lien notamment avec l'accessibilité)	Capacité à attirer des investisseurs 🚫 Valeurs foncières initiales élevées 🚫
Type de projet	Renouvellement urbain (zones inondables, industrielles...)	Complexité 🚫 Incertitude 🚫

Figure 1 : Caractéristiques des projets d'aménagement métropolitain et conséquences. Les petites « bombes » rouges indiquent les conséquences qui sont amplifiées par la crise (les « valeurs foncières initiales élevée » ne le sont pas du fait de l'« effet-cliquet ») (source : auteur)

Des acquisitions foncières moins préalables et moins publiques

Traditionnellement, les acquisitions foncières, réalisées par l'aménageur ou la collectivité locale, étaient un préalable à toute opération d'aménagement. Or, le coût de ce foncier est d'autant plus élevé que, en Ile-de-France, les sites sont déjà urbanisés et qu'ils sont souvent occupés (ce qui entraîne des frais d'éviction), que le droit est

favorable au propriétaire initial⁷, et que le caractère métropolitain peut contribuer à tirer vers le haut les valeurs. Dans certains cas, en Ile-de-France, le foncier peut représenter plus de 50% du coût de l'opération.

Un premier enjeu devient donc de minimiser le montant des acquisitions foncières nécessaires au projet (c'est-à-dire limiter ce qui est versé aux propriétaires initiaux), de manière à préserver l'équilibre financier du projet. Une manière de minimiser les acquisitions foncières est de concevoir le projet de façon à limiter la maîtrise foncière préalable. Il s'agit ainsi, lorsque c'est possible, de préserver autant que faire se peut le parcellaire existant et de composer avec les occupations du site en place. C'est par exemple le cas de l'Ile de Nantes, où le projet a tracé le positionnement des voies de manière à limiter les acquisitions nécessaires⁸. Il peut aussi s'agir de composer avec les occupations présentes sur le site, en gardant sur place les activités présentes plutôt qu'en cherchant à les faire partir (ce qui entraîne notamment des indemnités d'éviction). Cela peut paraître une évidence, mais dans de nombreux projets, le plan masse prime.

Un deuxième enjeu est de minimiser le coût de portage financier de ces acquisitions foncières. En effet, les frais financiers sur une opération d'aménagement, notamment liés à ce portage, peuvent représenter 10 à 15% du bilan, ce qui contribue largement à dégrader le bilan financier. Cet objectif est notamment permis par des acteurs comme les Etablissements Publics Fonciers, comme par exemple l'EPFIF (EPF Ile-de-France, créé en 2006), qui, lorsqu'il revend un terrain à un aménageur, ne répercute ni les frais financiers ni les honoraires internes⁹. Toutefois, même si elles ne sont pas menées par l'aménageur, il s'agit bien d'acquisitions publiques¹⁰.

Enfin, un troisième enjeu est de minimiser les décaissements occasionnés par ces acquisitions foncières dans un contexte où, sous l'effet notamment des nouvelles règles prudentielles des banques (Bâle III) et des conséquences de la crise financière, il est de plus en plus difficile de trouver des financements long terme¹¹. Une solution semble alors de développer des opérations d'aménagement avec des fonciers acquis directement par les promoteurs. Le cas le plus emblématique de ce type de pratiques est bien-sûr celui de l'aménagement des terrains Renault à Boulogne-Billancourt (en tout cas pour ce qui concerne le Trapèze), initié il y a une dizaine d'années, mais le contexte était spécifique car il n'y avait qu'un seul propriétaire initial, et surtout les raisons du choix de ce montage étaient très différentes (la cession aux promoteurs était antérieure à la création de l'aménageur). Mais cette pratique semble désormais se généraliser,

⁷ cf. Arrêt de la Cour d'Appel de Montpellier du 13 juillet 2010 (source : Etudes Foncières n°152 – juillet-août 2011)

⁸ Cf. Etudes Foncières n°144 – Mars-Avril 2010

⁹ A noter que, via l'EPFIF, c'est le contribuable régional qui paye le coût du portage foncier, et non l'acquéreur final de programmes immobiliers. On notera que les interventions de l'EPFIF sont limitées aux fonciers faisant l'objet de projets urbains à relativement court terme.

¹⁰ S'agissant du financement des acquisitions publiques, on signalera l'émergence de réflexions sur des mécanismes de type TIF (tax increment financing).

¹¹ Cette diminution des décaissements (moindres acquisitions foncières et moindres travaux sur ces fonciers) s'accompagne d'une diminution des encaissements (moindres cessions de charges foncières, même s'il y a des participations des constructeurs), mais l'enjeu que l'on examine ici est bien un enjeu de financement.

comme en témoignent les opérations de Bassins à Flots à Bordeaux et de Massy Atlantis à Massy¹², ou celle des Docks Saint-Ouen.

Une conduite du projet d'aménagement plus plastique

La deuxième rupture concerne le déroulement du projet. Dans les projets d'aménagement « classique », le projet est relativement ficelé : quelque soit sa complexité, il est défini à l'avance, et est prévu pour se dérouler selon un calendrier, des modalités et un budget arrêtés, dans leurs grandes lignes, à l'avance. Ce caractère est souvent accentué par la procédure de ZAC qui a tendance à figer les choses : en particulier, le programme des équipements publics, et plus largement, le bilan prévisionnel de l'opération, doivent être arrêtés avant le démarrage des travaux sur la ZAC, ce qui revient à figer très en amont les principales orientations du projet (même si évidemment, leur mise en œuvre fait l'objet d'ajustements pendant la vie du projet). Or, dans un contexte où l'incertitude domine, il est de plus en plus difficile de penser un projet fini, et l'enjeu est bien davantage d'avoir une approche centrée sur le « process », et d'établir une stratégie partagée avec les parties prenantes, pour composer avec l'incertitude et la complexité. 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.

	Management de projet	Management de process
Objet	Projet	Process
Enjeu	Réaliser un objet complexe mais prédéfini	Etablir des interactions entre les parties prenantes
Question principale	Comment ?	Quoi ?
Participants	Experts	Parties prenantes
Réussite si	Le résultat est obtenu selon la qualité, les délais et les coûts fixés	Stratégie partagée avec objectifs communs
Variables-clé	Contrôle : argent, organisation, délais, information, qualité	Direction : valeur ajoutée, participation, progrès, souplesse, expertise
Outils	Budget, planning, données, procédures, reporting, standardisation	Stratégie, systèmes, personnes, cultures

Tableau d'après : Urban Area Development - ING Real Estate et Delft University of technology

Figure 2 : comparaison entre management de projet et management de process. Source : auteur, d'après « Urban Area Development – ING Real Estate et Delft University of technology ».

¹² Il est d'ailleurs significatif que le Club Ville et aménagement les analyse. Club Ville et aménagement – groupe de travail n°2 « foncier et aménagement » - synthèse provisoire des travaux 2011-2012. Avril 2012

Plusieurs exemples témoignent de l'émergence de ces nouvelles pratiques (qui ne doivent pas se confondre avec le phasage de l'opération). L'opération d'aménagement des Ardoines constitue un bon exemple. Le programme fonctionnel¹³ lancé en avril 2012 par l'EPA Orly-Rungis-Seine-Amont relatif aux missions de maîtrise d'œuvre urbaine et technique sur la ZAC Gare Ardoines à Vitry-sur-Seine est éclairant. Il pose la « plasticité du projet » comme un des sept thèmes du dialogue compétitif : *« Il faut ainsi s'interdire de projeter un projet urbain fini : il faut permettre la sédimentation dans le temps du projet de manière à contribuer à la diversité des écritures urbaines ; il faut pouvoir saisir les opportunités qui se présenteraient (...) en étant souple sur les modalités de réalisation (par exemple, bousculer la programmation d'un îlot) sans céder sur les principes clés. De même le calendrier de réalisation des principaux ouvrages structurants (Pont sur la Seine,...) n'est pas encore connu avec certitude alors même qu'il conditionne la faisabilité de certaines parties de la ZAC. Ainsi, l'écriture urbaine doit se concentrer sur le processus : l'enjeu n'est pas de savoir quel est le produit fini que l'on propose mais de s'interroger sur la manière dont on construit ce projet et de définir une stratégie partagée, en interne, et avec l'ensemble des parties prenantes du projet ». (...) « Il faut ainsi un projet urbain fort, parce que ferme sur les principes, mais qui permette des conditions de réalisation souples ».* On observera par ailleurs que les alternatives à la ZAC sont de plus en plus recherchées¹⁴.

Une plus forte imbrication amont-aval

Une autre caractéristique de l'aménagement « à la française » est le caractère très séquentiel du processus d'aménagement dans le sens, où, sur un projet donné, les interventions des différents acteurs se succèdent dans le temps. Ainsi, traditionnellement, l'aménageur revend le terrain aménagé avec des droits à construire à un promoteur, lequel construit un immeuble et le revend à un ou plusieurs investisseurs. Lorsqu'il s'agit de bureaux, ces derniers revendent souvent l'immeuble valorisé (par exemple loué avec des baux de bonne qualité) à un autre investisseur.

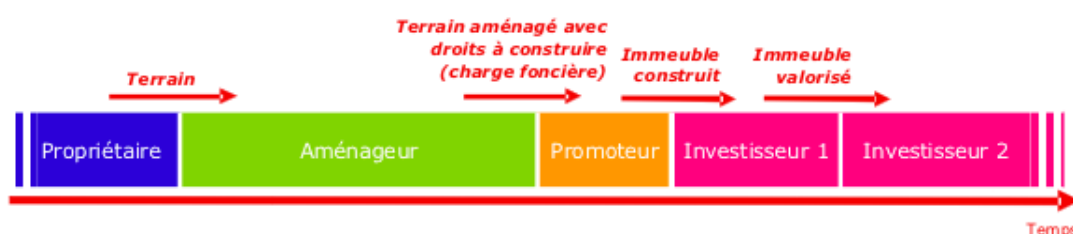


Figure 3 : le processus classique de l'aménagement : la chaîne de l'immobilier (source : auteur)

Aujourd'hui, ce processus est de moins en moins séquentiel. Beaucoup de voies d'optimisation passent en effet par le fait de penser l'aval dès l'amont et supposent donc de pouvoir associer dès l'amont les opérateurs de l'aval. On peut multiplier les exemples. En matière de pollution, on sait qu'une optimisation consiste, non pas à dépolluer ou contenir la pollution sur l'ensemble du site, mais à penser le projet en fonction de cette

¹³ Disponible sur la plateforme de téléchargement des marchés publics de l'EPA ORSA.

¹⁴ Cf. « Aménager sans ZAC » - La Lettre du Financier Territorial - 2012 - Christèle Dupont

contrainte. En matières de commerces, l'expérience Vie en ville réalisée par Unibail avec les architectes Winny Maas, Manuelle Gautrand et Philippe Chiambaretta illustre la volonté de renverser le mode de conception du projet alors même que la contrainte commerciale est la plus contraignante des contraintes de fonctionnement.

En matière d'aménagement, et contrairement au schéma classique¹⁵, cette idée de penser l'aval dès l'amont se matérialise bien souvent par le fait d'associer les promoteurs plus en amont, dès la conception de l'opération. Cette association en amont vise notamment à enrichir le projet en bénéficiant de leurs retours d'expérience, par exemple sur la conception des stationnements ou de solutions environnementales mutualisées. Cette approche renvoie à une conception plus anglo-saxonne de l'aménagement, dans laquelle le « developer » se situe à mi-chemin entre « notre » promoteur et « notre » aménageur.

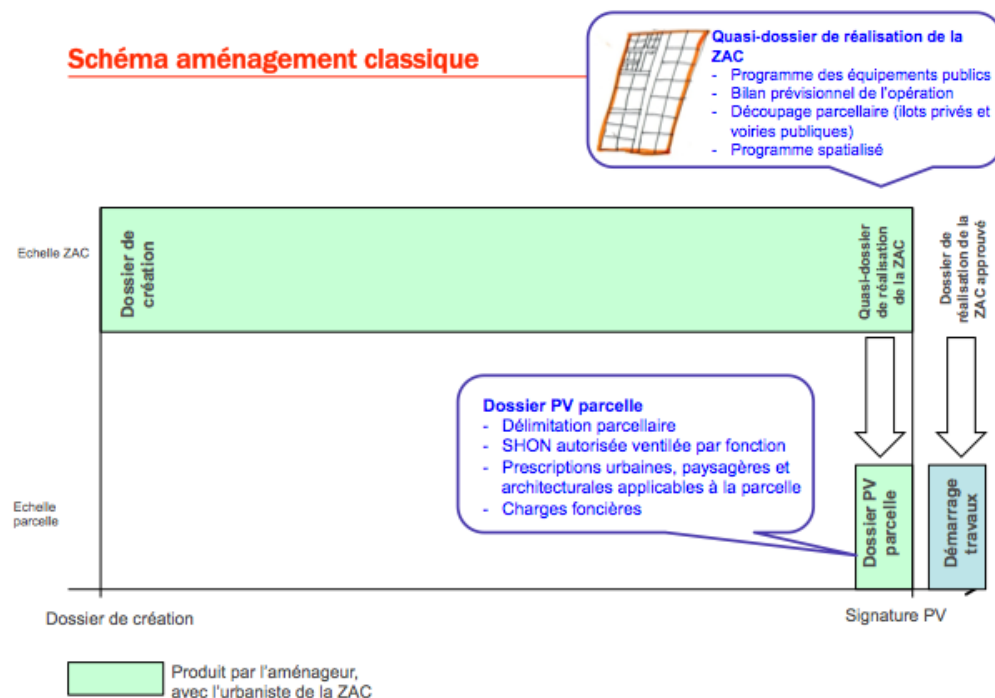


Figure 4 : le processus classique de l'aménagement : la préparation du dossier de réalisation de la ZAC (source : auteur)

Là encore, cette évolution n'est pas propre à la crise : elle est notamment favorisée par les innovations nécessitées par la ville durable¹⁶ et plus largement par des politiques urbaines davantage centrées sur l'utilisateur final que sur l'offre. Mais la crise joue assurément un rôle d'accélérateur. Elle rejoint ainsi des évolutions législatives : par exemple, depuis une ordonnance de septembre 2011, les EPA sont autorisés à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions¹⁷, ce qui témoigne bien de la

¹⁵ Au moment où l'aménageur et le promoteur signent une promesse de vente, les principaux éléments du dossier de réalisation de la ZAC et « du dossier promesse de vente » (cahier des charges de cession de terrain et prix de la charge foncière) sont arrêtés. Ces éléments s'imposent au promoteur.

¹⁶ cf. Ecoquartiers, secrets de fabrication - Taoufik Souami – Editions Les Carnets de l'info - 2009

¹⁷ Ces dispositions sont désormais inscrites dans la loi et non plus dans les décrets de création des établissements publics d'aménagement. Cf. article L321-16 du Code de l'Urbanisme.

possibilité qui leur est offerte de ne pas se limiter au seul rôle de producteur de foncier aménagé. Cette évolution concerne aussi les aménageurs que sont les SEM. En novembre 2011, la SCET avait organisé sa convention annuelle sur le thème : « public/privé : les nouvelles frontières de l'économie mixte », en montrant comment certaines SEM, à l'image de la SED 74, se positionnent par exemple sur des activités d'énergies renouvelables.

Une gouvernance plurielle

Les projets d'aménagement locaux (au sens de non métropolitains) se caractérisent par une double cohérence. D'une part, il y a une cohérence entre l'échelle à laquelle se situent les enjeux et les impacts du projet d'aménagement. Ceux-ci sont circonscrits à l'intérieur du territoire de la commune ou de l'intercommunalité. D'autre part, il y a un alignement très fort des acteurs puisque, bien souvent, la commune ou l'EPCI est à la fois l'actionnaire et le concédant de l'aménageur¹⁸.

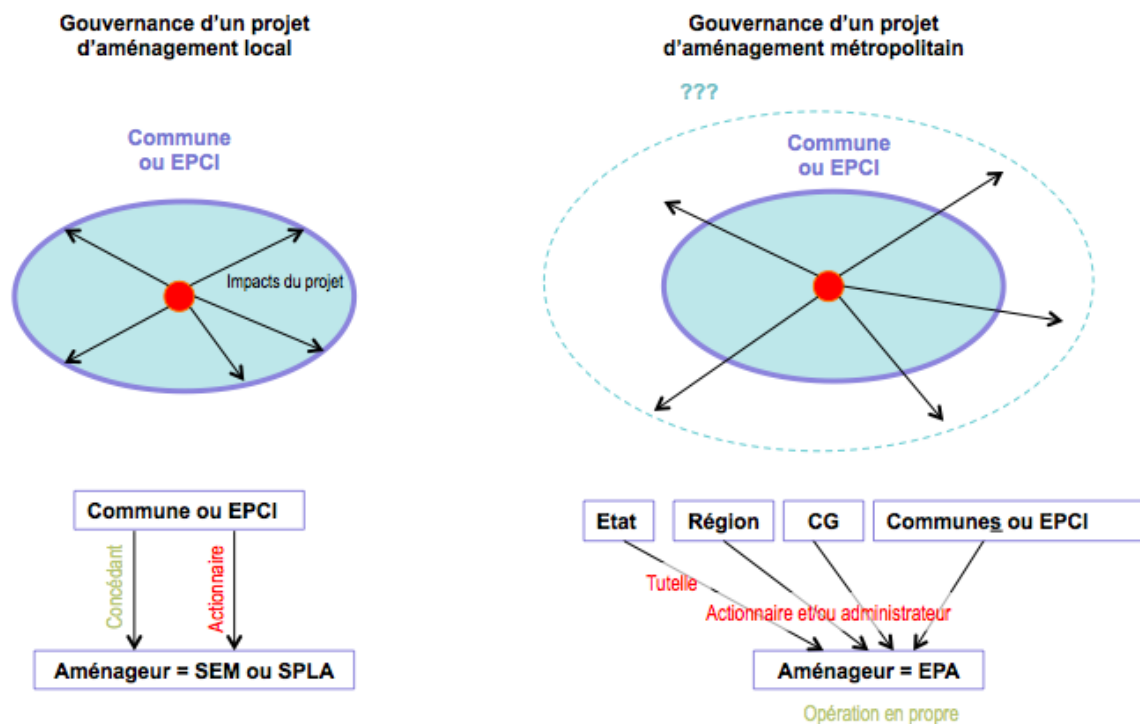


Figure 5 : la gouvernance éclatée des projets d'aménagement métropolitain (source : auteur)

S'agissant des projets d'aménagement métropolitain en Ile-de-France, la situation est très différente. En particulier, les enjeux et les impacts du projet dépassent largement le territoire administratif de la commune ou de l'intercommunalité. Or, aujourd'hui, ce territoire métropolitain n'est de fait pas « gouverné ». Dans certains cas, il peut n'y avoir aucune structure de gouvernance. Dans d'autres cas, on pourra trouver, s'agissant des projets autour des gares, des Contrats de Développement Territorial, mais leur rôle effectif reste à écrire. Dans le cas des OIN enfin, on trouvera des EPA, mais la

¹⁸ A nuancer toutefois dans le cas de SEM départementales ou intervenant sur plusieurs communes, comme par exemple la SEM 92, la SADEV ou la SEQUANO.

multiplication des EPA dans les années 2000¹⁹, qui a pu parfois être analysée comme une recentralisation qui ne dirait pas son nom et le fer de lance d'un retour de l'Etat aménageur, est surtout marquée par le fait que l'aménagement des opérations d'intérêt national est de plus en plus négocié entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat n'est plus le seul maître à bord. En particulier, les communes gardent la maîtrise du PLU²⁰, et, même si la décision finale relève du Préfet, elles doivent approuver les dossiers de création et de réalisation de ZAC, et notamment le Programme des Equipements Publics (PEP) qu'elles doivent expressément approuver²¹. De même, les collectivités locales sont de plus en plus présentes, et actives, aux conseils d'administration des EPA. L'ordonnance de septembre 2011²² réserve d'ailleurs la moitié au moins des sièges des instances dirigeantes des EPA à des représentants des collectivités territoriales, et de nombreux EPA, bien que sous tutelle Etat, sont présidés par des élus locaux. On assiste donc une à une forme de recombinaison des acteurs publics, avec un aménagement négocié entre l'Etat et les collectivités locales. Dans cette situation, l'aménageur métropolitain dispose d'une forme d'autonomie par rapport à sa tutelle et il lui revient d'organiser le consensus entre les différents échelons décisionnels parties prenantes de l'opération, ce qui oriente fortement la manière dont se construit le bilan de l'opération d'aménagement²³.

	Aménagement classique, « à la française »	Nouvelle fabrique de l'aménagement
Foncier	Acquisitions foncières publiques préalables	Acquisitions foncières moins préalables et moins publiques
Conduite du projet	Approche projet : Enjeu : réaliser un projet complexe mais prédéfini, prévu pour se dérouler selon un calendrier, des modalités et un budget prévu à l'avance	Approche process / Plasticité du projet Enjeu : établir une stratégie partagée avec les parties prenantes, pour composer avec l'incertitude et la complexité
Logiques d'acteurs	Intervention des acteurs très séquentielle (aménageur puis promoteurs puis investisseurs)	Forte imbrication amont-aval
Gouvernance	Gouvernance cohérente avec l'échelle des enjeux du projet, avec un alignement des acteurs	Absence de gouvernance ou gouvernance complexe Pas d'alignement des acteurs

¹⁹ 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 de Saint-Etienne en 2007, de l'EPA Plaine du Var en 2008, de l'EPA Euratlantique et de l'Etablissement Public de Paris-Saclay (qui n'est pas un EPA mais un établissement public national, scientifique, économique et d'innovation technologique) en 2010

²⁰ Certes, en OIN, l'Etat peut s'y substituer sous certaines conditions via une Déclaration d'Utilité Publique emportant mise en compatibilité du PLU

²¹ Notamment du fait que les collectivités locales, à terme, reprendront en gestion ces équipements.

²² Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

²³ Cf. « L'aménagement métropolitain sous contrainte financière » - article cité

Figure 6 : Synthèse : évolution des pratiques de l'aménagement (source : auteur)

2. Questions et enjeux

Ces nouvelles modalités d'aménagement soulèvent plusieurs questions.

La place des acteurs privés et ses enjeux sur les formes urbaines

L'une des conséquences les plus importantes des changements que l'on vient de décrire est la place des opérateurs privés. Tout d'abord, qu'il s'agisse de cessions directes des fonciers initiaux à des promoteurs ou de l'association en amont de ces opérateurs à la conception de certaines opérations, elles posent la question de la place des acteurs privés dans la production de morceaux de ville.

D'un côté, ces nouvelles pratiques ont l'intérêt de bousculer le processus séquentiel et, en permettant de penser l'aval dès l'amont et en permettant une co-élaboration des projets, elles sont souvent porteuses d'optimisation.

Mais, de l'autre côté, la question des formes urbaines qui découlent de ces nouvelles pratiques reste entière. Jacques Lucan²⁴ 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'îlot, ce qui conduit à des très grandes copropriétés, et le risque est qu'elles ne soient bientôt ingérables. Il y a là un champ de réflexion majeur et un enjeu dont les aménageurs doivent impérativement se saisir.

Cela pose aussi la question de la frontière entre le domaine public et le domaine privé. Aujourd'hui, les macro-lots de Boulogne sont traversables par le public, mais beaucoup s'accordent à considérer qu'une « résidentialisation » (c'est-à-dire une fermeture des espaces) est inéluctable. Tout l'enjeu pour l'aménageur est donc d'encadrer les promoteurs sur ces questions et de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage éclairé.

Cet étiolement du modèle d'aménagement à la française n'est sans doute pas propre aux seules opérations d'aménagement métropolitaines. Mais il est certain que la dimension métropolitaine joue de manière très forte : d'une part, les prix fonciers très élevés de ces opérations obligent leurs aménageurs à imaginer de nouveaux modes de production ; d'autre part, c'est justement leur dimension métropolitaine qui rend ces opérations attractives auprès des opérateurs privés.

Financement des opérations d'aménagement et équité territoriale

24 Editions de la Villette. Cf. aussi l'interview de Jacques Lucan dans Etudes Foncières n°159 (juillet-août 2012) et aussi l'article de Françoise Fromonot sur « l'urbanisme mondialisé à la française » - d'A - décembre 2011.

Le deuxième questionnement porte sur le financement des opérations d'aménagement, avec deux questions : qui paye la dimension inclusive du programme (logements sociaux, activités) ? Qui paye la dimension métropolitaine du programme ?

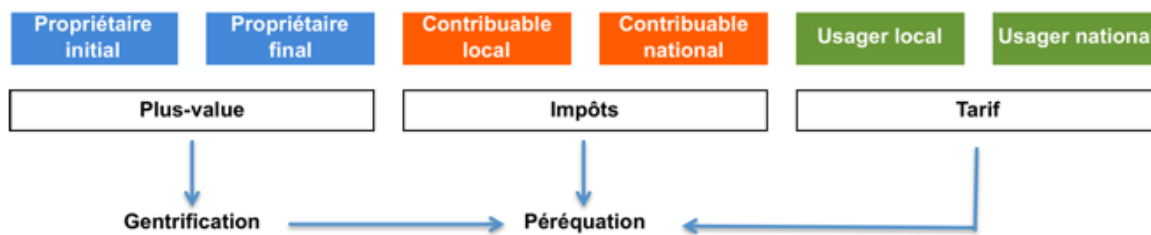


Figure 7 : financement des opérations d'aménagement et équité territoriale. Le terme « usager national » renvoie à l'idée qu'il peut aussi y avoir de la péréquation au niveau des usagers. (source : auteur)

Lorsque l'Etat et les collectivités locales assignent des objectifs, louables, de mixité à l'échelle de la ZAC²⁵, mais ne participent pas au manque à gagner financier que représente cette mixité²⁶, ils incitent de fait l'aménageur, ou bien à rogner sur la qualité des espaces publics, ou bien à équilibrer ce manque à gagner par l'augmentation des charges foncières²⁷ – 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. Ainsi, ils contribuent paradoxalement à accentuer la fracture, au sein d'un même futur quartier, entre les futurs acquéreurs à hauts revenus (logements en accession, bureaux) et les futurs acquéreurs 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

²⁵ par exemple telle proportion de logements sociaux ou telle proportion de PME-PMI par rapport aux bureaux

²⁶ Selon les lieux et les moments, la charge foncière pour les logements sociaux peut être 40% moindre que celle des logements libres, de même que la charge foncière pour les PME-PMI peut être moitié moindre que celle des bureaux. Il s'agit d'un raisonnement volontairement schématique. Par exemple, d'un point de vue financier, les logements sociaux ont des avantages en termes de couverture de risque. Ce sont les PLI qui ont permis de sortir la première phase de l'opération Paris-Rive-Gauche de la SEMAPA. Il conviendrait également de distinguer plus finement selon les différentes typologies de produits.

²⁷ 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 énumérés plus haut, 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). Une alternative est aussi la réalisation d'espaces publics moins qualitatifs.

inclusive, plus, paradoxalement, elle est exclusive, dans le sens où elle accentue les écarts.

Bilan de base (20% de logement social)

Hypothèse d'un bilan équilibré avec marge nulle

Hypothèse programme surface et prix

	Surface de plancher	Prix € HT/m2	Charges foncières (CF) K€
Logements libres (80%)	160 000	700	112 000
Logements sociaux (20%)	40 000	400	16 000
Bureaux	100 000	300	30 000
Activités	60 000	150	9 000
Commerces et équipements publics	40 000	150	6 000
Total	400 000		173 000

DEPENSES (K€ HT)		RECETTES (K€ HT)	
Acquisitions foncières		Cession charges foncières	173 000
Travaux		Subventions publiques	0
Participation éqpts publics		Participations constructeurs	0
Frais financiers			
Total	173 000	Total	173 000
		Marge	0

Bilan inclusif (40% de logements sociaux)

Hypothèse programme surface et prix

	Surface de plancher	Prix € HT/m2	Charges foncières (CF) K€
Logements libres (60%)	120 000	700	84 000
Logements sociaux (40%)	80 000	400	32 000
Bureaux	100 000	300	30 000
Activités	60 000	150	9 000
Commerces et équipements publics	40 000	150	6 000
Total	400 000		161 000

DEPENSES (K€ HT)		RECETTES (K€ HT)	
Acquisitions foncières		Cession charges foncières	161 000
Travaux		Subventions publiques	0
Participation éqpts publics		Participations constructeurs	0
Frais financiers			
Total	173 000	Total	161 000
		Marge	-12 000

Figure 8 : bilan inclusif simplifié. Sur la base des hypothèses retenues, ce bilan montre que, en l'absence de subventions publiques complémentaires, l'augmentation de la part de logements sociaux de 20 à 40% de l'ensemble des logements se traduit par un déficit de 12 millions d'euros qui pour être comblé suppose, soit une subvention équivalente, soit une hausse des prix de charge foncière logement de 100 euros / m2 (12 M€/120.000 m2), soit 14%. L'impact sur les prix de sortie sera lui aussi de 100 euros / m2. (source : auteur)

De même, 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 ?²⁸

3. Pistes de travail et enjeux

Les aménageurs sont en première ligne face à ces évolutions. Mais leurs moyens d'actions se limitent à ceux qui sont à la disposition d'un aménageur. Ainsi, on voit bien que ces évolutions interpellent plus largement l'Etat et les collectivités locales, mais aussi l'ensemble des acteurs de la ville.

La conception des projets urbains

Une première interpellation vise à faire évoluer les cultures des milieux de l'urbanisme. Devenus « pilotes d'opérations complexes »²⁹, les aménageurs doivent s'habituer à une culture de co-élaboration et de négociation qui est souvent plus anglo-saxonne que française. Les urbanistes doivent également admettre que les liens entre les enjeux financiers du projet et la conduite de la dimension urbaine du projet deviennent de plus en plus forts. De même qu'un projet urbain qui respecte au maximum l'existant, comme celui de l'île de Nantes, permet de conjuguer un enjeu de mémoire et d'identité du site avec un enjeu financier, 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. Autrement dit, et il s'agit là d'un impensé heureux, c'est que la contrainte financière, loin de marginaliser le rôle du concepteur urbain, rend son intervention encore plus décisive. A condition pour l'urbaniste d'avoir une approche centrée sur les processus plus que sur le projet, comme nous l'avons vu ci-dessus avec les enjeux de plasticité du projet.

Comme le soulevait Françoise Fromonot à l'occasion des Halles³⁰, il y a là encore une forte dimension culturelle : les Français « avaient privilégié les modes de représentation protocolaires : des dessins géométriques pour attester du degré de résolution des propositions et établir leur faisabilité ; des perspectives en couleur pour simuler la réalité future (...). 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 ».

En nous inspirant de cette analyse, on pourrait ainsi opposer deux postures de conduite du projet, l'une « à la française », l'autre, inspirée notamment des pratiques hollandaises, qui serait celle adaptée aux nouvelles pratiques de l'aménagement. C'est ce que montre le tableau ci-dessous (le trait a été évidemment forcé pour la clarté du propos).

²⁸ En droit, les infrastructures primaires ne peuvent certes pas être mises à la charge de la ZAC. Toutefois, il existe des marges de manœuvre, qui laissent une certaine souplesse dans ce qui peut être affecté à l'opération d'aménagement.

²⁹ Selon l'expression de Laurent Théry – Etudes foncières 144 – op. citée

³⁰ « La campagne des Halles » - Françoise Fromonot, 2005 - page 60

	Aménagement classique, « à la française »	Nouvelles pratiques de l'aménagement
Ce qui fait la force dans la conduite d'un projet	Le contrôle	La clarté du concept urbain, l'agilité
Les autres parties prenantes du projet sont...	Un frein	Un point d'appui (j'en tire de la force)
Mode de management du projet	Bureaucratique = « système d'organisation rationnel et efficace, basé sur la division fonctionnelle du travail et la spécialisation des compétences »	Collaboratif
Type de maîtrise d'ouvrage nécessitée par le mode de management du projet	Puissante (= riche et en mesure de prendre des décisions qui s'imposent aux autres)	Claire sur ses finalités et volontaire
Rapport à l'adversité	Impasse	Croyance à la possibilité de transformer les contraintes en opportunités
Rapport à la complexité	Tentative de simplification (mais si on peut découper le compliqué, on ne peut pas découper le complexe)	La complexité est ce qui permet de fabriquer le projet
Les moyens dont on dispose	Nécessite de la puissance et de la finance	La flexibilité, l'énergie

Figure 9 : Postures de conduite du projet urbain (source : auteur)

La nécessaire « planification »

Ces nouvelles pratiques doivent également interpellier l'Etat 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 urbains en abandonnant toute vision d'ensemble risque d'avoir des effets pervers. Le risque est en effet celui d'une forte concurrence entre les projets métropolitains, avec des effets pervers liés au fait que tous les projets d'aménagement prévus ne sortiront pas. On en trouve une autre illustration avec la concurrence des collectivités locales pour accueillir des équipements créateurs de valeur, tels que les stades³¹. Il nous semble qu'il y a là clairement un rôle d'arbitre qui n'est pas rempli.

L'enjeu du renouveau des formes d'action publique

Au-delà de la gouvernance, c'est plus largement l'enjeu du renouveau des formes d'actions publiques qui se pose.

Le premier point est la question de la maîtrise du risque. Il nous semble que, de ce point de vue, les collectivités locales et l'Etat ont un rôle clé à jouer. Chacun sait que, pour un investisseur (qu'il soit un investisseur institutionnel ou un « petit » investisseur individuel personne physique), c'est moins la rentabilité qui compte que le couple rendement / risque : autrement dit, tout facteur permettant de limiter son risque est de nature à faciliter son intervention. Or ce travail sur la maîtrise des risques, la manière de les évaluer et de les répartir, n'est pertinent que lorsque tout le monde est autour de la

³¹ « Critique contre la multiplication des stades en Ile-de-France » - Les Echos – 29 juin 2012

table. Les collectivités locales peuvent en particulier jouer un rôle décisif pour limiter le risque des acteurs privés – dans le sens de les inciter à agir dans le sens des intérêts publics –, notamment en s’engageant sur une stratégie urbaine favorisant la requalification d’un quartier. Le fonds d’investissement Gingko, lancé récemment par la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque européenne d’investissement pour recycler des friches urbaines polluées, constitue un bon exemple d’une telle démarche. Ce travail sur le risque oblige également à créer les conditions d’une confiance partagée : de même que la rentabilité fonctionne en couple avec la notion de risque, elle forme aussi un binôme avec la confiance : si j’ai confiance, je serais plus enclin à prendre des risques, parce ceux-ci me paraîtront plus maîtrisés, et donc je peux accepter une espérance de rentabilité moindre. Or, de ce point de vue, on voit que la visibilité permise par la puissance publique sur son action peut être largement améliorée, ainsi que l’illustre les récentes incertitudes sur le calendrier et la réalisation finale du métro du Grand Paris.

Le deuxième axe, dans certains cas, consiste, pour l’Etat ou ses collectivités locales, à remplacer des interventions sous forme de subventions en interventions sous formes de prise de participation. Cette logique, qui s’inspire très fortement des modalités d’intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations en tant qu’investisseur d’intérêt général, est d’ailleurs celle qui a été retenue pour le programme Ecocités³². Les avantages d’une intervention sous forme de capital plutôt que sous forme de subvention sont connus : effet levier sur l’investissement (via la possibilité d’attirer d’autres investisseurs et de permettre des financements bancaires) ; effet démultiplicateur en cas de réussite du projet ; perte équivalente à une subvention en cas d’échec du projet. C’est d’ailleurs en ce sens que nous avons prôné la création d’un fonds d’investissement métropolitain pour la métropole francilienne³³.

Nouveaux modèles économiques et création de valeur

Enfin, on peut se demander si, plus largement, ce n’est pas l’ensemble du système de production de la ville qui est à bout de souffle. Si l’aménagement n’apparaît plus créateur de valeur, c’est qu’il faut retrouver les leviers permettant de rendre possible cette création de valeur.

Un premier enjeu de méthode est de traiter collectivement de la question de la création de valeur. C’est d’abord la question de sa mesure, et notamment de sa mesure monétaire. 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. C’est là un objectif que les travaux sur la ville durable devraient se fixer : il est urgent de donner enfin à sa dimension sociale sa juste valeur, et

³² « Investissements d’avenir – Cahier des charges Ville de demain – volet 2 - juillet 2011 ». Pour un contrepoint intéressant sur cette pratique : « Quand l’Etat investit les projets de ville durable : un partenaire désargenté et/ou un investisseur astreignant ? » - La Fabrique du projet stéphanois – Séminaire d’échanges du 13 avril 2012 – Intervenants : Raphaël Frétigny et Rachid Kander

³³ « Pour un fonds d’investissement métropolitain » - Métropolitiques – Avec Ludovic Halbert – Mars 2011

de cesser de se limiter de fait à la seule dimension énergétique. 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.

Mais il est également nécessaire d'élaborer des modèles économiques centrés sur de nouvelles logiques de création de valeur. On peut ainsi distinguer plusieurs modèles, décrits ici de manière très exploratoire.

Le modèle 1 est le modèle de captation de valeur liée à la production de la ville. Dans ce modèle, c'est celui qui a en charge l'activité de transformation de l'urbain qui gagne de l'argent : le prix de revente final de l'objet bâti est supérieur à l'ensemble de ses coûts de production. Historiquement, depuis la Reconstruction, en France, c'est le modèle qui a prévalu en matière d'aménagement urbain/immobilier. Or, aujourd'hui, ce modèle est mis à mal par le fait que les coûts de production de l'objet bâti comme des services urbains sont de plus en plus élevés et le consentement à payer de l'utilisateur final stagnant.

Le modèle 2 est le modèle de captation de valeur liée à la détention de l'actif. Dans ce modèle, c'est celui qui est le propriétaire d'un actif qui gagne de l'argent, soit en le louant, soit en le revendant avec une plus-value. En matière de droit d'expropriation, l'influence de la législation européenne tend à favoriser de plus en plus les propriétaires initiaux, qui sont donc de fait les grands gagnants de la valorisation des villes (c'est d'ailleurs une des raisons majeures qui explique la hausse des coûts de production de la ville en renouvellement urbain). Ce modèle est en quelque sorte celui des investisseurs, spécialisés dans les infrastructures ou l'immobilier, et rejoint la financiarisation de la ville³⁴.

Le modèle 3 est le modèle de captation de valeur liée à l'usage. Dans ce modèle, c'est celui qui propose l'usage d'un bien qui gagne de l'argent. Contrairement au modèle 2, l'usage ne se confond pas avec la location, car le fait d'être locataire d'un bien ne modifie pas fondamentalement l'usage qu'on a du bien ; c'est d'abord une modalité juridique et financière. Là, il s'agit d'être sur de nouveaux usages. C'est par exemple le cas du loueur de voiture Zipcar aux États-Unis. Ce modèle renvoie à l'essor du « modèle de la fonctionnalité », ou encore à l'idée que, désormais, l'usage supplante la propriété (cf. Jérémy Rifkin et « l'âge de l'accès »), en lien avec les nouvelles demandes des consommateurs (basculement d'un modèle de l'offre à un modèle de la demande). D'une certaine manière, ce modèle est aujourd'hui celui des opérateurs de services urbains via des délégations de service public³⁵.

³⁴ L'exemple du projet de fonds d'investissement foncier (FIF) de l'EPA Orly-Rungis-Seine-Amont (« Quand le privé s'en mêle » - Les Echos - 8 décembre 2011) semble s'inscrire dans un tel modèle. Ce projet concerne un site près d'Orly actuellement occupé par des entrepôts logistiques. L'intérêt du montage tient au fait que l'aménageur change pour cette opération de modèle économique et se transforme en investisseur. Ainsi, des éléments pénalisants pour un aménageur (foncier occupé d'où indemnités d'éviction, présence de bâtiments d'où démolition, démarrage de la transformation du site à moyen terme d'où frais de portage importants) se transforment en atout dans le modèle investisseur : le foncier occupé génère des recettes, les bâtiments peuvent être amortis et le temps long permet un retour sur investissement.

³⁵ Cette partie est largement reprise de la note de l'IDDRI que nous avons co-écrite.

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Captation de valeur liée à ...	Production	Détention	Usage
Qui capte la valeur ?	Le producteur	Le propriétaire	Exploitant (l'offreur d'usage)
Exemple	Aménageur urbain dans les années 1980	Investisseurs immobiliers ou infrastructures	Loueur de voitures
Facteur clé de succès	Prix de vente qui doit être supérieur à prix de revient	Loyers ou plus-values escomptées	Prix ou quantité d'usagers

Figure 10 : différents modèles de production urbain (source : auteur, IDDRI)

Dans quelle mesure peut-on croiser ces modèles ? Les enrichir ?. Il s'agit là d'un enjeu majeur.

oooOooo

Nous avons dans ce papier insisté sur la contrainte financière comme aiguillon du changement des modes de fabrique urbaine, notamment s'agissant des projets d'aménagement métropolitains. Mais, en réalité, c'est bien l'ensemble du modèle de la fabrique urbaine qui est en plain bouleversement. Car la crise économique et financière rencontre d'autres facteurs de mutation, que sont notamment : les nouvelles technologies, la nouvelle donne environnementale, l'évolution de la société, le renouvellement urbain, la crise de la gouvernance... La contrainte financière, parce qu'elle est sans doute celle dont les effets les plus immédiats, appelle des modes de résolutions rapides, d'où son impact visible sur la conduite des projets urbains. Mais qu'on ne s'y trompe pas : c'est bien l'ensemble des modes de fabrication urbaine qu'il convient de remettre à plat. Il faut repenser les modalités de la fabrique urbaine. « Il faut que tout change pour que rien ne change ».