

Les filières de l'aménagement

Le choix des opérateurs et des outils

Face à un projet d'aménagement urbain, les collectivités locales sont confrontées au choix des opérateurs et à celui de la méthode. Faut-il recourir à l'aménagement public en régie ou par le biais d'un opérateur public, à l'aménagement négocié par un aménageur privé, ou encore, mettre simplement en place un dispositif d'encadrement détaillé dans le PLU accompagné de mesures unilatérales comme la taxe d'aménagement ?

Dans un article paru en 2011¹, nous avons avec Marie Llorente proposé d'utiliser les concepts de la Nouvelle économie institutionnelle (NEI) pour essayer de clarifier cette question. Nous renvoyons à cet article le lecteur désireux de découvrir ce corpus théorique et son application à l'aménagement. Nous voudrions ici décrire comment la grille de lecture construite à partir de la NEI nous a servi pour analyser l'échantillon de neuf opérations (dont huit en Île-de-France) auditionnées par le groupe de l'Observatoire régional du foncier qui a mené ses travaux en 2014 sur le thème de la relance de l'urbanisme opérationnel².

Les « filières » ou méthodes de l'aménagement

Depuis de nombreuses années, nous utilisons la classification des « filières³ » de production foncière esquissée dans le paragraphe introductif :

- **L'encadrement par le PLU** et autres dispositifs unilatéraux (taxe d'aménagement majorée, proportion de logements sociaux) : la collectivité n'intervient pas dans les relations entre opérateurs et propriétaires et laisse jouer librement le marché sans prendre de risque foncier. Elle a cependant la responsabilité des équipements publics qu'elle ne pourra pas toujours amortir en investissement si les programmes de construction ne se réalisent pas comme prévu.

- À l'opposé, **l'aménagement public**, en régie ou concédé avec maîtrise foncière totale ou partielle du périmètre, implique la collectivité qui assume *in fine* le risque foncier et financier, d'une manière ou d'une autre, si l'opération ne peut pas être équilibrée. En contrepartie, la collectivité conserve le contrôle de l'aménagement tout au long du processus.
- Entre ces deux filières, se trouvent des méthodes intermédiaires **d'aménagement négocié** basées sur des contrats de longue durée avec des opérateurs assumant en principe les risques fonciers et financiers de l'opération et faisant leur affaire de la maîtrise foncière.

Bien entendu, ces filières sont des « idéaux-types ». Dans la réalité, on observe des situations plus nuancées, par exemple, un encadrement par le PLU admettant des marges de discussion pour les opérations significatives, ou une maîtrise foncière publique préalable à une négociation avec des aménageurs privés, ou encore un aménagement concédé à un aménageur public mais sans maîtrise foncière du périmètre de ZAC.

Ces trois filières correspondent à des modes d'organisation et de coordination entre acteurs assez différentes. Dans la première, la coordination des acteurs se fait par le marché, la collectivité se contentant de préciser le cadre institutionnel (les droits à construire et autres règles) dans lequel les propriétaires et opérateurs doivent inscrire leurs transactions. Dans la seconde, la coordination est d'ordre hiérarchique : l'aménageur public concessionnaire (ou les services dans le cas de la régie) cale son action sur les directives qui lui sont données par la collectivité concédante.

L'aménagement négocié est une formule hybride⁴ dans laquelle la coordination entre les acteurs est stabilisée à l'avance dans des

¹ « Nouveaux regards sur l'aménagement », *Études foncières*, n° 153, septembre-octobre 2011.

² « La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ? », groupe de travail présidé par Christophe Canu, directeur de l'ingénierie foncière et immobilière à l'AFTRP. Cet article reprend une partie de la matière du rapport de synthèse de ce groupe de travail. Le rapport est téléchargeable sur <http://www.orf.asso.fr/page/19/les-rapports.html>

³ Ces filières sont au nombre de quatre si nous ajoutons le développement urbain spontané en diffus qui ne mérite pas vraiment le nom d'aménagement mais qui a cependant produit une grande partie des surfaces urbanisées actuelles.

⁴ Ces trois modes de coordination, par le marché, par la hiérarchie, par le contrat (hybride), correspondent aux catégories de la Nouvelle économie institutionnelle.



contrats de longue durée de type traité de concession de ZAC, PUP, ou diverses formules de « protocoles d'accord ».

En d'autres termes, le niveau d'intégration organisationnelle pour la collectivité va en croissant, depuis l'encadrement par le PLU (marché) jusqu'à l'aménagement public (hiérarchie) en passant par l'aménagement négocié (hybride).

Les facteurs de choix d'une filière d'aménagement

Quels sont les facteurs⁵ qui peuvent expliquer le choix par la collectivité locale d'un niveau d'intégration donné ? L'examen des opérations auditionnées par le groupe de travail de l'ORF a permis d'en identifier six principaux.

Les enjeux urbanistiques et environnementaux

Le niveau d'enjeux urbanistiques et environnementaux est fixé subjectivement par la collectivité. Il peut s'agir d'un centre ou d'un quartier existant à restructurer en maintenant ses atouts patrimoniaux, ou encore d'éléments de paysage à valoriser comme les berges d'un cours d'eau, etc.

Plus ces enjeux sont élevés du point de vue de la collectivité, plus elle est prête à faire preuve de volontarisme et à prendre des risques et plus elle aura recours à une méthode intégrée pour mieux contrôler les résultats de l'aménagement, d'autant qu'il y a de fortes chances qu'elle soit obligée d'y injecter une dose d'argent public.

La taille et la durée de l'opération

Taille et durée sont corrélées. Plus elles sont importantes, et plus l'incertitude économique, mais aussi politique en cas de changement de municipalité, seront élevées, dissuadant les opérateurs privés de prendre l'initiative.

La complexité du foncier

Un foncier complexe, morcelé, occupé, squatté, pollué, dissuade également les opérateurs privés car la maîtrise foncière prendra du temps, faisant perdre la visibilité commerciale, et sera incertaine quant à son coût total. En sens inverse, les fonciers simples et de taille significative sont à la portée des opérateurs privés. Ces derniers peuvent aussi associer les propriétaires

⁵ Facteurs qui correspondent aux attributs des transactions dans la Nouvelle économie institutionnelle : spécificité des actifs, incertitude, fréquence des transactions.



Juvisy où le foncier de la ZAC est très simple puisqu'il est détenu pour l'essentiel par un seul propriétaire ayant signé une promesse de vente.

© Logiville



Joinville-le-Pont avec un foncier complexe, incluant des copropriétés et des commerces à réinstaller sur place.

© Logiville

aux résultats et leur faire prendre en charge tout ou partie du portage (lors d'une réalisation en tranches). Mais si tout le foncier est approprié par un seul opérateur privé, la collectivité peut craindre un comportement

« opportuniste » de sa part et chercher à le contrôler dans un dispositif plus intégré que le simple encadrement par le PLU. →

→ La spécificité du programme des équipements

Si les équipements publics à créer serviront de support à des usages sociaux et culturels exigeants, ou si leur conception et leur réalisation auront de fortes répercussions sur les coûts de fonctionnement futurs, la collectivité locale préférera sans doute une procédure d'aménagement intégrée lui permettant de contrôler de l'intérieur leur réalisation. Il en est de même si ces équipements doivent être conçus en participation avec les habitants. En revanche, des voies et réseaux divers ordinaires servant juste à la desserte rapprochée des parcelles (les équipements dits « propres ») pourront être laissés à la diligence des acteurs du marché.

La spécificité du programme immobilier

De même, si le programme immobilier est complexe, par exemple, ambitionnant une mixité sociale ou fonctionnelle à l'îlot ou à l'immeuble, ou une forme architecturale particulière, la collectivité voudra sans doute avoir prise sur sa réalisation, notamment en imposant des cahiers des charges de cession de terrain détaillés grâce à sa maîtrise foncière ou procédurale en ZAC.

Le marché immobilier

Dans les secteurs dits « hors marché », par exemple, périmètres ANRU ou zones d'activités obsolètes, seul un aménagement public permettra d'assurer la masse critique de revalorisation capable de faire revenir les investisseurs privés et une mixité sociale « ascendante ». Cependant, même dans des secteurs de marché porteur pour le logement, d'autres produits comme les bureaux ou les locaux d'activités ne sont pas sûrs de rencontrer une demande prête à payer leur prix de revient. Seule une méthode d'aménagement intégrée permettra d'assurer une péréquation des charges foncières avec les produits immobiliers rentables.

Ces différents facteurs ayant été identifiés et analysés, dans quel ordre interviendront-ils ensuite pour déterminer le choix de la filière par la collectivité ?

La hiérarchisation des facteurs dans le choix de la filière

Bien que restreint, l'échantillon⁶ d'opérations auditionnées par le groupe de travail

de l'ORF permet de vérifier la correspondance entre les facteurs et les choix d'intégration qui ont été faits.

Grande taille, longue durée, incertitude et complexité : l'aménagement public

Le facteur principal jouant en faveur de l'intégration (c'est-à-dire, de l'aménagement public) est certainement la taille et la durée de l'opération. Pour les opérations des Docks à Saint-Ouen (100 hectares) et Confluence à Ivry-sur-Seine (97,5 hectares), dans des tissus complexes comprenant des grands propriétaires et des activités en place, les communes ont eu recours à la procédure de ZAC confiée à un aménageur public dans lequel elles sont parties prenantes en tant que membre du conseil d'administration. Taille corrélée à des enjeux urbanistiques forts puisqu'il s'agit dans un cas d'un quart du territoire communal et dans l'autre d'un sixième. Durées longues (18 et 15 années au minimum respectivement) corrélées aussi à une incertitude économique au-delà du cycle conjoncturel, au moins pour ce qui est des bureaux et des locaux d'activités en dépit de la proximité de Paris et de la perspective de liaisons nouvelles en transports collectifs. Durée longue qui rend extrêmement probable des évolutions des choix politiques et des conceptions de l'aménagement. Évolutions qui auront des répercussions inévitables sur les conditions d'intervention de l'aménageur.

Notons que dans ces deux grandes opérations, des acteurs privés sont présents dès l'amont. À Saint-Ouen, le groupe Nexity avait acquis avant la création de la ZAC un tènement de 20 hectares (terrains Alstom) inclus dans le périmètre opérationnel. Sur ces terrains, les emprises des équipements passeront par les mains de l'aménageur public et les relations avec le groupe privé seront régies par des conventions de l'article L311-4. À Ivry-sur-Seine, des conventions de pré-commercialisation de longue durée (5 ans renouvelables) ont été conclues entre des promoteurs et l'aménageur, avant même la maîtrise foncière par ce dernier, pour réserver des charges foncières à l'avance. Ces contrats sécurisent les promoteurs pour leur approvisionnement en foncier, et l'aménageur pour la commercialisation des charges foncières. Ils apportent également à celui-ci un préfinancement de ses acquisitions foncières.

Grande taille et incertitude faible mais investisseurs privés positionnés sur le foncier : dispositifs d'incitation

Mais on observe aussi des opérations de grande taille, les Bassins à Flots à Bordeaux (150 hectares) et Atlantis à Massy (100 hectares) dans lesquelles le foncier est simple et déjà approprié par des investisseurs privés et pour lesquelles les enjeux urbanistiques ou la spécificité des équipements ne sont pas tels qu'il impose une maîtrise foncière du périmètre, qui serait d'ailleurs fort coûteuse. À Bordeaux, où la ville et la communauté urbaine (la CUB) ont une habitude de l'aménagement en régie et une structure de maîtrise d'ouvrage urbaine très forte, il n'a pas été estimé nécessaire de créer une ZAC pour inciter les opérateurs privés, aménageurs de macro-lots, à rentrer dans des dispositifs contractuels formels. Des « conventions de partenariat », protocoles d'accord associant aussi le port autonome, acteur incontournable, comportent à peu près les mêmes rubriques qu'un traité de concession. Il est vrai que les opérateurs privés ont intérêt à conserver de bonnes relations avec la CUB car ils ont de fortes chances d'intervenir à nouveau dans ce vaste territoire dynamique et en plein bouleversement.

À Massy, ville plus petite aux services moins étoffés que ceux de la CUB, la fréquence des transactions avec les opérateurs et les investisseurs sera certainement moindre et incite donc la collectivité à mettre en place un dispositif de contrôle plus intégré, à travers une ZAC dite « d'incitation foncière » (ou « d'accompagnement »), que celui de la CUB. La spécificité des équipements est aussi plus avérée à Massy puisqu'il faut réaliser un nouveau maillage des voies et espaces publics alors que le secteur des Bassins à Flots s'appuie sur une trame viaire préexistante qui est simplement complétée par des sentes piétonnes traversant les îlots.

Foncier simple déjà approprié par un opérateur privé mais enjeux urbains : ZAC d'accompagnement

La méthode de la ZAC « d'accompagnement », sans maîtrise foncière, s'applique aussi sur des opérations moins importantes comme à Juvisy et à Athis-Mons (ZAC des Bords de Seine) où le foncier est très simple (un propriétaire privé détenant l'essentiel) et déjà maîtrisé par un aménageur privé au moyen d'une promesse de vente synallagmatique mais où les enjeux urbains ne sont pas négligeables (proximité immédiate d'un pôle d'échange majeur et de la Seine). Le

⁶ Nous avons réalisé d'autres études de cas en France pour le CSTB et le PUCA (voir la bibliographie) qui confirment les résultats obtenus.

risque (avéré ou non) d'opportunisme de la part de l'opérateur privé, puisque la transaction est unique, a conduit les collectivités à superposer à l'opération un périmètre de ZAC confié à un aménageur public.

Taille moyenne et certaine complexité du foncier et du programme :

ZAC concédée à un aménageur privé

Pour une opération également de taille moyenne à Joinville-le-Pont, mais avec un foncier plus complexe, comportant quelques biens en copropriété et des commerces à reloger sur place, nécessitant une DUP, et avec une spécificité des équipements plus forte, la collectivité a eu recours à la ZAC concédée à un aménageur privé. La collectivité possédait déjà des réserves foncières dans le périmètre qui la mettaient en position de contrôle par rapport à des promoteurs qui auraient voulu s'appuyer sur le PLU pour proposer des opérations ponctuelles sans cohérence d'ensemble. Réserves foncières qui renforçaient aussi sa main lors de la négociation avec les candidats aménageurs à qui elle a pu imposer un traité de concession relativement précis et complet qu'elle avait rédigé elle-même.

Négociations triangulaires entre propriétaires, mairie et opérateurs : contrats multilatéraux

À Limeil-Brévannes, pour l'opération « Les Temps Durables » (9,5 hectares), une ZAC avait été créée au début des années 2000, et confiée à la SEM communale. Mais elle n'avait pas connu de début de réalisation effective. La structure foncière n'est pas très complexe mais un grand propriétaire public, l'APHP, détient trois quarts de la surface totale. D'autre part, la collectivité, tout en ayant un certain nombre d'exigences sur les performances énergétiques et les prix de sortie des logements, ne souhaitait pas s'engager sur un déficit éventuel. Le marché étant porteur pour des logements à prix maîtrisés, l'ensemble des programmes (1250 logements au total) pouvaient être lancés en une seule fois, donnant une bonne visibilité commerciale aux promoteurs et

autorisant une opération d'aménagement courte. La situation a été débloquée par la mise en place d'un dispositif de contrats multilatéraux associant tous les acteurs propriétaires, promoteurs, commune appuyé sur un bilan généralisé donnant à chacun la connaissance de l'équilibre financier global. Les contraintes découvertes lors des études pré-opérationnelles, comme la pollution des sols, ont ainsi pu être absorbées par les parties prenantes, la commune n'apportant pas de contribution financière mais modifiant le droit des sols pour rétablir l'équilibre financier global. Les accords entre la commune et les autres acteurs sont de simples protocoles, ne relevant ni du droit public ni du droit privé. En revanche, pour les participations des promoteurs aux frais d'aménagement, il a été fait usage de l'article L311-4 puisque la ZAC n'avait pas été supprimée. Mais la formule des PUP multiples aurait pu aussi convenir, la procédure de ZAC n'était pas ici indispensable.

Pour parvenir à regrouper tous les acteurs dans ce dispositif de contrats multilatéraux, un chef d'orchestre est nécessaire : c'est le rôle du « syndicateur » qui n'est ici qu'un prestataire de service. Et il est appuyé par une « maîtrise d'ouvrage urbaine » forte de la commune qui dispose du moyen de pression de la modification du PLU pour inciter toutes les parties prenantes à se mettre d'accord, dans un jeu qui est toutefois à somme fortement positive.

Opération simple mais certaine complexité du foncier : le recours à l'EPF

Dans les Hauts-de-Seine, sur des marchés porteurs, l'établissement public foncier intervient en maîtrise foncière pour des opérations de taille limitée (n'ayant pas vraiment le caractère d'aménagement avec création de voies et d'espaces publics) mais pour lesquelles les promoteurs ne parviennent pas à constituer des unités foncières cohérentes (par exemple, s'il faut acquérir des copropriétés ou des pavillons enclavés).

À Bailly, dans les Yvelines, la commune a pris le risque de passer par l'étape de la maî-

trise foncière bien que le terrain (1 hectare) appartienne à un seul propriétaire qui était déjà en relation avec des opérateurs privés. Mais ce terrain est en position stratégique au centre-ville et la commune accuse un important retard en matière de logements sociaux. D'autre part, le foncier risquait d'être bloqué pendant de nombreuses années pour des raisons fiscales (nouveau régime d'imposition des plus-values) si un acte de vente n'était pas passé avant une date butoir. L'intervention de l'établissement public foncier a permis d'acquérir le terrain sans délai et sans conditions suspensives et de le porter le temps des études, de la révision du PLU et de la négociation avec les opérateurs.

Foncier simple, durée courte : négociation autour d'un PUP

« Closbilles » à Cergy est une opération plus importante (7,5 hectares) mais au foncier simple (un seul propriétaire) et pouvant se dénouer dans un temps court. Elle ne revêt pas un caractère stratégique prononcé à l'échelle de la commune. Celle-ci n'a pas envisagé de s'assurer la maîtrise foncière du tènement. Les procédures les plus courtes ont été retenues : le permis de construire valant division et un PUP. Cependant, comme dans pratiquement toutes les opérations auditionnées, la modification du PLU a été un enjeu de la négociation avec l'opérateur.

Sans prétendre élaborer un arbre décisionnel rigoureux, l'examen empirique des études de cas montre bien qu'il existe un « alignement », c'est-à-dire une correspondance, entre les caractéristiques des opérations (les « attributs des transactions » dans le langage de la NEI) et la méthode d'aménagement retenue par la collectivité. Cet alignement peut ne pas être immédiat mais nous avons pu constater sur certains exemples qu'il finit par se mettre en place, éventuellement au prix de retards dans les réalisations et parfois de dépenses foncières plus élevées. ■

Bibliographie

- Llorente M. & Vilmin T., déc. 2010, « Analyse économique de l'aménagement urbain - Une lecture néo-institutionnelle », Rapport de recherche, CSTB, Programme Villes et Territoires Durables, 79 p.
- Llorente M. & Vilmin T., déc. 2011, « Une nouvelle lecture de l'aménagement urbain : mise à l'épreuve de la grille d'analyse néo-institutionnelle sur 3 cas », Rapport de recherche, CSTB, Programme Villes et Territoires Durables, 52 p.

- Llorente M. & Vilmin T., nov. 2012, « Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite », Rapport de recherche, PUCA, Programme « L'urbanisme de projet en chantier », 64 p.