



L'économie de l'aménagement en pratiques

Financer les coûts d'urbanisation

Joël Idt
Marie Llorente
Yoan Miot
Thierry Vilmin

EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

Liste des principales abréviations.....	7	
Préface.....	9	
Introduction.....	13	
PARTIE 1	Acteurs, systèmes d'action et modalités d'élaboration des équilibres financiers des opérations d'aménagement.	27
CHAPITRE 1	Systèmes locaux et doctrines de financement de l'aménagement urbain.....	29
CHAPITRE 2	Acteurs et scènes de la régulation du financement des opérations d'aménagement.....	35
CHAPITRE 3	Pratiques concrètes d'élaboration et de suivi des bilans.....	43
CHAPITRE 4	Ajustements des équilibres financiers tout au long des processus de projet.....	49
PARTIE 2	La gestion des bilans financiers face aux évolutions de l'aménagement urbain.....	55
CHAPITRE 5	Des modalités de gestion des risques financiers de plus en plus formalisées.....	57
CHAPITRE 6	Une imbrication renforcée entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel.....	61
CHAPITRE 7	Les périmètres de maîtrise foncière en question.....	67
CHAPITRE 8	La transformation des équilibres financiers des opérations d'aménagement entre l'amont et l'aval.....	73
PARTIE 3	Études de cas.....	77
CHAPITRE 9	Communauté Urbaine de Dunkerque.....	79
CHAPITRE 10	Métropole de Rennes.....	111

CHAPITRE 11	Île-de-France	143
CHAPITRE 12	Eurométropole de Strasbourg	181
	Conclusion générale.....	205
	Bibliographie.....	207
	Index.....	213
	Table des matières.....	215

Pratiques concrètes d'élaboration et de suivi des bilans

Nous insistons ici sur les activités concrètes d'élaboration des bilans, qui renvoient à des pratiques professionnelles établies du pilotage opérationnel de l'aménagement. Il existe des modes de faire récurrents à travers lesquels les chargés de projet et les services supports construisent les bilans afin de faire les ajustements financiers et de parvenir à l'équilibre : imputer ou non certaines dépenses et certaines recettes aux opérations, jouer sur les recettes, ou encore optimiser les bilans en jouant sur les modalités fines de pilotage opérationnel (calendrier, modalités d'acquisitions foncières, etc.). On note aussi une grande diversité de ce qu'est un bilan d'opération, selon les maîtres d'ouvrage et les montages opérationnels : si certaines opérations affichent des bilans unifiés regroupant les dépenses et les recettes, comme dans le cas des ZAC, ce n'est pas systématique en fonction des configurations de projets, et les équilibres peuvent être parfois difficiles à lire.

3.1 Un bilan unique ou des éléments financiers épars ?

Lorsqu'il y a une opération d'aménagement avec une concession, l'aménageur et la collectivité élaborent un bilan qui récapitule les dépenses et les recettes afférentes à l'opération, et qui doit les équilibrer comptablement : les recettes doivent couvrir les dépenses à engager quitte, on le verra, à ne pas faire rentrer l'ensemble des dépenses dans le bilan. C'est le cas à Rennes : les bilans de la ZAC sont l'outil normal de gestion des équilibres financiers, en prévisionnel et en dynamique. À Strasbourg également, sur la Zone Commerciale Nord et sur Nextmed, la gestion financière passe principalement par les bilans des opérations dans le cadre des concessions.

Lorsqu'il n'y a pas de concession d'aménagement en revanche, il n'existe pas nécessairement de document financier qui regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses, qui les mette en regard et qui cherche à les équilibrer. Autrement dit, il n'y a pas nécessairement de bilan global d'opération. Un de nos interlocuteurs strasbourgeois évoque une opération (non étudiée ici) où il est particulièrement difficile de reconstituer le bilan. D'un côté, la collectivité

vend des terrains sous forme de charges foncières, et de l'autre elle finance de nombreuses infrastructures et des équipements en maîtrise d'ouvrage directe sur son budget propre, sans qu'il y ait de mise en regard des recettes et des dépenses effectuées par des services différents de la collectivité. De la même manière à Gravelines, opération au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque, le bilan d'aménagement est très sommaire, on ne trouve pas de bilan global permettant de saisir l'investissement de la collectivité dans son ensemble.

Pour la requalification de la RD 14 à Montigny-lès-Cormeilles, la collectivité a effectué un bilan des dépenses d'équipements publics à réaliser. Mais la mise en regard avec des recettes potentielles est difficile à faire, dans une situation où les acquisitions foncières possibles sont assez contingentes aux négociations directement entre les promoteurs et les propriétaires. Le projet n'a pu faire l'objet d'une opération d'ensemble : aucun aménageur n'était intéressé. La maîtrise foncière totale est impossible et la collectivité doit acquérir les emprises pour réaliser ses équipements publics. Le rôle de l'EPFIF est ici central : il réalise ses propres études de faisabilité pour ajuster finement le montant des charges foncières avant de signer les promesses synallagmatiques de vente sur les terrains qu'il a acquis dans le cadre de sa convention avec la collectivité. De cette manière, l'EPFIF affine la programmation des îlots en faisant appel à des programmistes (le plan guide élaboré en amont n'allant pas jusqu'à ce niveau de détail) et en tenant compte de l'implantation des équipements publics. Il simule ainsi ses propres bilans d'opération, ce qui permet de vérifier que le programme futur pourra bien absorber le coût d'acquisition foncière et le montant de la taxe d'aménagement majorée. Le pilotage financier s'opère finalement de manière plus fragmentée, d'un côté par la collectivité pour les dépenses d'équipements publics et de l'autre par l'EPFIF, parcelle par parcelle.

Certaines situations sont mixtes. Dans le cas du PUP de Courbevoie, les services de la commune mettent à jour un tableau de suivi financier qui récapitule l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes à l'opération, équivalent à ce qu'aurait été un bilan de ZAC. Mais en revanche le document n'est pas contractuel : il s'agit plus d'un tableau de suivi interne de l'opération. Le contrat de PUP lui-même ne porte que sur une partie des recettes et des dépenses. Dans le cas du technoparc de Nextmed, un bilan de concession existe. Il n'y a pas en revanche de bilan général pour toute l'opération de réorganisation de l'hôpital civil, qui regroupe des opérations en maîtrise d'ouvrage directe assurées par des partenaires multiples.

3.2 Quelles dépenses imputer aux opérations d'aménagement ?

Les dépenses imputées aux bilans sont très différentes d'une opération à l'autre. En particulier, le poste des acquisitions foncières varie beaucoup. Certaines opérations nécessitent d'acheter tous les terrains inclus dans leur périmètre, alors que pour d'autres on peut se contenter d'une partie des terrains seulement. Les acteurs tentent parfois de jouer sur ce poste des acquisitions foncières en essayant de les réduire au maximum pour minimiser les dépenses. Dans le cas d'EuroRennes, l'aménageur n'acquiert qu'une partie des surfaces situées dans le périmètre, soit 7 hectares sur les 58 hectares de la ZAC. En effet, l'acquisition de la totalité des emprises en renouvellement urbain aurait nécessité des fonds très importants, sans parler des difficultés juridiques et politiques des expropriations. Le choix de la

maîtrise foncière partielle permet d'engager l'opération, même si en contrepartie le contrôle de l'aménageur sur les transformations des terrains qu'il ne maîtrise pas se révèle moins direct et moins fort. Dans le cas de la Zone Commerciale Nord à Strasbourg, des discussions ont eu lieu au sujet du foncier que l'aménageur devait acheter ou non pour l'opération. Il a été ainsi envisagé qu'il n'achète pas les bâtiments de logements existants à densifier, et qu'il négocie plutôt avec le propriétaire afin que celui-ci réalise lui-même le programme de la ZAC. L'aménageur aurait ainsi moins de recettes issues des cessions de charges foncières, mais aussi moins de dépenses d'acquisitions foncières. Cette démarche améliorerait probablement le bilan global de l'opération, sur les programmes de logements que cet aménageur spécialisé dans l'urbanisme commercial a moins l'habitude de porter. Enfin, dans le cas de la ZAC du Grand Large, les dépenses d'acquisitions foncières auprès du Port de Dunkerque avaient été effectuées avant la concession d'aménagement. La collectivité contribue ainsi aux bilans d'aménagement à travers des apports fonciers, ce qui réduit d'autant les dépenses affichées au bilan.

Un autre poste de dépenses qui s'avère très variable est celui des équipements publics, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de superstructures. Pour déterminer les équipements que la collectivité peut mettre à la charge d'une opération d'aménagement, le législateur définit des principes de lien direct et de proportionnalité : des dépenses d'équipements publics ne peuvent être imputées à une opération d'aménagement qu'à hauteur des besoins que celle-ci génère. Une école de 10 classes ne pourrait être financée entièrement sur le bilan d'une opération d'aménagement si celle-ci ne génère de besoins que pour 5 classes. Les dépenses à imputer à l'opération ne pourraient alors pas excéder 50 %. En revanche, rien n'oblige à aller jusque-là. Dans la pratique, on constate que les modalités d'interprétation par les collectivités des notions de lien direct et de proportionnalité sont assez diversifiées.

Les coûts de l'ensemble des équipements publics à créer (voiries, mais aussi écoles, équipements sportifs ou récréatifs, etc.) peuvent être imputés à l'opération en totalité. C'est le choix effectué pour le PUP de Courbevoie, où 100 % du coût des équipements publics est affecté en dépenses à l'opération, y compris les coûts de superstructure, en considérant que les nouveaux programmes génèrent 100 % des besoins. Mais cette situation est loin d'être la norme. À Rennes, les équipements primaires et de superstructure ne sont pas compris en dépenses dans les bilans : ils sont financés directement par les collectivités qui en ont la charge, lesquelles comptent sur les suppléments de bases fiscales pour amortir ces coûts dans la durée. Dans le cas de l'opération Grand Large à Dunkerque, de nombreuses dépenses ne sont pas intégrées dans les bilans des concessions d'aménagement successives. Certains équipements de superstructures y figurent, comme le gymnase ou la maison de quartier. Mais d'autres équipements d'infrastructures et de superstructures participent à la vocation et à l'attractivité du site, mais ne sont pas intégrés au bilan d'aménagement : l'aménagement des quais, certaines voiries primaires, la réalisation du FRAC, ou encore la passerelle reliant le quartier à la plage, qui sont réalisés en mandat par l'aménageur avec un financement dédié des collectivités. De plus, certaines dépenses préalables à l'aménagement (dépollutions et démolitions) ont été prises en charge directement par la collectivité et le Port avant l'engagement du projet.

Cette situation n'empêche pas que des équipements considérés comme non directement imputables à l'opération soient réalisés par l'aménageur dans le périmètre de l'opération. Dans le cas d'EuroRennes, les ouvrages publics non directement imputables à la ZAC font

quand-même partie non seulement du programme de la ZAC, mais aussi des missions de l'aménageur inscrites dans la concession d'aménagement. Ils sont financés par des participations spécifiques des collectivités, inscrites en recettes au bilan. Ces participations spécifiques sont à distinguer de la participation d'équilibre, qui est globale à toute l'opération. À ViaSilva, le procédé est différent : les ouvrages publics non directement imputables à la ZAC mais situés dans son périmètre sont réalisés en mandat par l'aménageur (ce qui lui assure un plan de charge supplémentaire). Leur financement est donc externe au bilan mais la réalisation est quand même assurée par le même acteur.

À Rennes, dans les secteurs de renouvellement urbain, une grande partie des équipements existent déjà et ne peuvent être mis à la charge des pétitionnaires. C'est pourquoi l'aménageur Territoires Rennes s'interroge sur la possibilité d'inclure, dans le programme à financer, une quote-part de grands équipements tels que métro, grandes infrastructures primaires, superstructures d'intérêt communautaire ou espaces verts. Dans le cas de ViaSilva par exemple, on peut légitimement se demander si le métro, dans son dernier tronçon entre les stations Atalante et ViaSilva, ne répond pas justement aux besoins des futurs habitants et usagers des deux ZAC et n'aurait pas pu leur être en partie imputé. Il faudrait alors bien entendu appliquer aussi un coefficient de proportionnalité pour tenir compte du fait que ces deux stations du métro desservent également des habitants et usagers extérieurs aux deux ZAC de ViaSilva.

3.3 Des marges de jeux sur les recettes

Dans le même ordre d'idée, les acteurs peuvent jouer sur les recettes à inscrire aux bilans des opérations. À travers la définition du programme, il est possible d'augmenter les recettes de charges foncières. Par exemple, il est plus rentable de faire du logement libre que du logement social. Dans certaines situations, le logement est plus rentable que le bureau, et c'est l'inverse dans d'autres cas (plus rares aujourd'hui depuis la crise sanitaire du Covid-19). Même si un programme prévisionnel est défini en début d'opération, il peut évoluer au fur et à mesure de son avancement, soit par avenant, soit en exploitant les marges d'interprétation des règles de destination. La ZAC Rouget-de-Lisle à Vitry prévoyait initialement la réalisation de programmes d'activités économiques (artisanat, petites activités, etc.). Mais devant les difficultés de commercialisation de ce type de programmes, l'aménageur a proposé de commercialiser à la place des charges foncières pour un EHPAD, ce qui s'avère plus simple et plus rentable d'un point de vue strictement immobilier. Outre le type de destination, les acteurs peuvent jouer également sur l'importance des surfaces à réaliser. À cet égard, le cas de la Zone Commerciale Nord à Strasbourg est original : la ZAC prévoit une partie de programme optionnel allant jusqu'à 148 000 m² SDP. Ces programmes supplémentaires, lorsqu'ils sont réalisés, génèrent des recettes de charges foncières ou des participations opérateurs supplémentaires pour le bilan de la ZAC.

D'autres formes de jeux sont plus subtiles, et renvoient aux situations où l'aménageur est aussi promoteur, investisseur ou exploitant. L'équilibre du bilan d'aménagement est alors intimement lié à celui du bilan de promotion, d'investissement, de construction ou d'exploitation. L'aménageur, lorsqu'il a ainsi une double casquette, peut jouer sur le second bilan pour équilibrer le premier. Le cas de la Zone Commerciale Nord à Strasbourg nous en donne

une illustration. Frey est comptable de deux bilans, qui dans les faits sont interdépendants : le bilan de la ZAC, public et discuté par Frey comme aménageur avec la collectivité dans le cadre de la concession d'aménagement ; mais aussi le bilan de Frey comme investisseur, qui achète une part importante des charges foncières de commerces à Frey aménageur. Les interdépendances entre les deux bilans viennent de ce que le montant de l'achat des charges foncières détermine les recettes de la ZAC. Le bilan de Frey investisseur est géré par Frey de manière autonome, comme un investisseur privé. Il a pourtant servi de clef d'ajustement du bilan de la ZAC : pour garantir que la nouvelle zone commerciale allait pouvoir sortir, Frey investisseur a accepté d'augmenter les charges foncières payées à Frey aménageur (ce qui a permis de sortir l'opération).

La situation est en partie similaire pour le technoparc de Nextmed. La SERS est à la fois aménageur, constructeur et exploitant d'une partie des surfaces économiques dédiées à l'accueil des entreprises. En revanche, les équilibres financiers sont réalisés au sein d'un même bilan de la concession que les acteurs qualifient de « 3 en 1 », où les équilibres financiers intègrent à la fois l'aménagement, la construction et l'exploitation. Le bilan affiche donc les dépenses et les recettes afférentes à ces trois étapes. En conséquence, sur les 15 ans de la durée de la concession, les dépenses principales sont liées aux travaux et à l'exploitation. Les recettes principales sont celles de la cession à la collectivité des bâtiments réalisés à leur valeur non amortie en fin de concession ; et celles de l'exploitation, c'est-à-dire les loyers payés par les entreprises occupantes. Dans cette situation, la clef de l'équilibre du bilan d'aménagement repose surtout sur l'optimisation des dépenses et des recettes d'exploitations, qui représentent la part la plus importante. Notamment, la participation de la collectivité correspond à près des deux tiers du bilan (23,7 M€ sur 39 M€) dont 7 M€ de participation à l'équilibre mais surtout 16,7 M€ de rachat des bâtiments à leur valeur non amortie. On peut supposer que la valeur réelle de rachat fera ultérieurement l'objet de discussions importantes.

3.4 Les questions financières prises dans le pilotage opérationnel

Un bilan d'opération d'aménagement, lorsqu'il y en a un, doit être présenté à l'équilibre : l'aménageur garantit ainsi les recettes nécessaires à la réalisation des dépenses. Mais parvenir à l'équilibre financier est parfois délicat. Les acteurs doivent jouer pour cela sur les deux tableaux : les dépenses à inclure ou non dans la balance, et les recettes à prévoir. Pour réduire les dépenses d'un bilan d'opération et diminuer la participation d'équilibre de la collectivité, il peut être préférable (pour des raisons opérationnelles mais aussi politiques) de sortir un équipement public du bilan de l'opération, quitte à ce que la collectivité réalise cet équipement par ailleurs dans le cadre de l'exercice de ses autres compétences. Le bilan des concessions d'aménagement du Grand Large à Dunkerque aurait été encore plus déficitaire, et donc difficile à défendre, s'il avait fallu y inclure une partie des grands équipements réalisés (les quais, la passerelle, le FRAC, etc.), qui bénéficient pourtant (au moins en partie) au projet, notamment au titre de sa vocation d'extension du centre-ville et de renforcement de sa fonction touristique, culturelle et de loisirs. Des jeux de ce type, on le voit, sont en partie neutres financièrement : une dépense non inscrite à l'opération d'aménagement se reporte ailleurs, ou entraîne une recette en moins (par exemple, s'il n'y a pas d'acquisitions

foncières, il n'y a pas de cession de charges foncières). Mais cette répartition des dépenses à effectuer correspond à un partage des engagements politiques et financiers, et peut s'avérer nécessaire au lancement d'une opération. À l'inverse, les recettes peuvent être optimisées par divers moyens, par exemple en tentant de maximiser les charges foncières (en affichant des valeurs hautes, en densifiant, en modifiant les types de destination, etc.) ou encore en augmentant la participation de la collectivité.

D'autres formes d'optimisation des bilans ont été relevées. Les acteurs peuvent jouer sur le phasage et les modalités fines de mise en œuvre opérationnelle. La Zone Commerciale Nord à Strasbourg en donne une illustration. Le mode opératoire adopté pour la réalisation de la ZAC repose sur des jeux de taquins (que les acteurs qualifient aussi d'« opérations tiroirs ») pour récupérer les terrains occupés dans la partie en restructuration. Les enseignes déjà présentes se voient proposer une réimplantation sur place dans la partie en extension, ce qui permet à l'aménageur Frey de récupérer le foncier occupé et de densifier ensuite les parcelles. La réimplantation des enseignes est facilitée par le fait que Frey assure lui-même la réalisation et la gestion de la locomotive commerciale dans la partie extension : il peut proposer ses propres locaux si nécessaire. On voit à quel point le mode opératoire est lié ici à la double fonction de Frey (aménageur et investisseur). Le procédé a des conséquences sur le bilan de l'opération d'aménagement : il permet de se mettre d'accord avec les enseignes sur une acquisition à l'amiable plutôt que de les exproprier, et ainsi d'optimiser les prix d'acquisitions et les calendriers de libération des parcelles. On peut supposer que le procédé permet aussi de sécuriser le bilan de Frey investisseur dans sa locomotive commerciale, qui trouve d'emblée des occupants. Au final, les modalités opérationnelles sont ici essentielles pour garantir l'optimisation du bilan et, *in fine*, la faisabilité économique de cette opération complexe.

Le cas de Nextmed nous montre quant à lui que l'optimisation financière peut passer par des dispositifs technico-financiers complexes. Les négociations préalables à la concession ont été l'occasion d'optimisations significatives du bilan prévisionnel. L'Eurométropole reste propriétaire des terrains et des bâtiments existants tout au long de la concession, pour éviter la taxe foncière et les droits de mutation. Le versement des participations d'équilibre se fait de manière à correspondre aux besoins en trésorerie de l'opération pour limiter le recours à l'emprunt. Le temps de la concession (15 ans) est fixé pour permettre à l'aménageur d'amortir suffisamment les bâtiments afin d'équilibrer le bilan, avant rachat de l'usufruit par la collectivité. En utilisant un dispositif Dailly, la collectivité rachète progressivement l'usufruit en remboursant l'emprunt souscrit par l'aménageur (la SERS), ce qui évite à la collectivité d'avoir à garantir cet emprunt. Enfin, la récupération de la TVA a été optimisée.

Des marges de manœuvre existent finalement pour jouer sur les programmes, le phasage de l'opération, le montage opérationnel, les modalités d'acquisition et de cession, etc. Mais les jeux autour des bilans d'opération ne sont jamais seulement financiers. Ils mêlent des considérations et des enjeux autres, politiques et techniques. Augmenter les surfaces à construire pour optimiser un bilan fait prendre un risque de contestation sur la densité. Une participation supplémentaire de la collectivité au déficit de l'opération n'est pas tout le temps acceptable politiquement dans un contexte de budgets contraints des collectivités. Les aspects financiers ne sont qu'un élément parmi d'autres dans le pilotage d'une opération. Mais ils peuvent peser significativement : les éluder conduit parfois à ne pas pouvoir engager l'opération, ou à ne pas pouvoir la mener à terme.

Les périmètres de maîtrise foncière en question

Les pratiques traditionnelles de l'aménagement en France accordent un rôle important, sinon central, à la maîtrise foncière. Dans un schéma classique, l'aménageur acquiert les terrains, les viabilise, et les revend sous forme de charges foncières. Pour cela, les outils de maîtrise foncière publique viennent renforcer les capacités d'action des collectivités et de leurs aménageurs. Ce schéma a été dominant jusqu'au début des années 2000, où se sont multipliées les situations d'aménagement sans maîtrise foncière totale : l'aménageur doit alors négocier avec les propriétaires pour mettre en œuvre le programme d'aménagement.

Cette évolution est profondément liée aux modalités d'élaboration des bilans financiers, et aux difficultés de parvenir à les équilibrer dans une situation où la part du foncier dans les bilans d'opérations est de plus en plus importante. Nos études de cas soulignent en ce sens les tentatives des collectivités de contrôler les prix du foncier en amont des opérations. Elles soulignent également l'importance des discussions sur le périmètre des opérations pour éviter des coûts d'acquisition trop importants. Elles montrent enfin les dispositifs alternatifs aux charges foncières, comme en ZAC les conventions de participation opérateurs, imaginés pour récupérer la participation des opérateurs en l'absence de maîtrise foncière initiale.

7.1 Tentatives de contrôle des prix en amont des opérations

L'impact de prix fonciers élevés sur les équilibres financiers peut être direct ou indirect :

- direct lorsqu'ils renchérissent pour les collectivités le coût des emprises d'équipements et les charges foncières du logement social, les obligeant à subventionner plus fortement ce dernier ;
- indirect lorsque les opérateurs privés voient leurs marges disponibles pour contribuer aux équipements se réduire (par l'effet du compte à rebours). L'effet est indirect aussi lorsque ces prix élevés dissuadent des entreprises de s'implanter et/ou des acquéreurs d'acheter en raison de prix trop élevés.

À l'inverse, il existe des secteurs où le marché immobilier est si dévalorisé que les opérateurs ne sont pas en mesure de payer pour le support foncier et son aménagement. Si le terrain doit être dépollué et remis en état, il se peut qu'il ait en fait une valeur négative. C'est ce que l'on observe à Dunkerque pour la ZAC du Grand Large : la subvention d'équilibre atteint 60 % du total du bilan, et les charges foncières pour le logement libre doivent être commercialisées au même prix que celles du logement social pour trouver preneurs. Il est plus difficile alors d'imposer aux promoteurs privés des prescriptions architecturales ambitieuses car le rapport de force commercial est en leur faveur, d'autant plus fortement qu'un des objectifs majeurs de la collectivité à travers le projet est de faire venir des classes moyennes dans un quartier jugé paupérisé et qu'elle souhaite absolument construire des logements libres.

Dans cette situation, le contrôle des prix fonciers en amont de l'aménagement est un moyen de tendre vers l'équilibre financier des opérations. Concrètement, les collectivités emploient à la fois des méthodes formelles, utilisant les outils du Code de l'urbanisme (c'est le cas de Rennes Métropole), et des méthodes informelles reposant sur une entente entre les acheteurs orchestrée par la collectivité (c'est le cas de Courbevoie). Le cas de Rennes pour les zones d'extension est exemplaire : le droit de préemption a historiquement permis un monopole de fait au profit de la collectivité sur la production du foncier constructible, en maintenant pendant longtemps des valeurs de références correspondant à l'usage antérieur agricole. Mais cette méthode est difficilement applicable dans les tissus urbains existants où les sols sont déjà équipés, souvent morcelés, et sont appropriés par des utilisateurs dont le coût d'éviction est dirimant.

Dans ce type de situation, la Métropole de Rennes et son aménageur (en particulier dans le cas d'EuroRennes) ont expérimenté un dispositif d'affichage de participations importantes, destiné à contenir les prix fonciers, et qui repose sur le mécanisme du compte à rebours : les opérateurs privés, connaissant à l'avance les contributions significatives qu'ils auront à acquitter, seraient ainsi amenés à modérer leurs enchères sur les terrains. Mais l'expérience a révélé les limites de ce raisonnement. Nos simulations montrent que l'impact de cet affichage est faible ou inexistant car d'autres variables jouent un rôle bien plus important dans les bilans des opérations immobilières (par exemple, les frais de commercialisation des logements, bureaux et commerces). Concrètement, ce mécanisme peine à contenir l'envolée des prix du foncier.

L'exemple du Village Delage à Courbevoie illustre une méthode de régulation informelle par laquelle les opérateurs, sous la houlette de la collectivité, se sont entendus pour se répartir les acquisitions foncières en évitant les surenchères. Les acteurs privés qui ont joué le jeu ont pu signer avec la collectivité des « protocoles d'accord » (informels et sans valeur juridique) leur garantissant l'exclusivité du développement sur les parcelles désignées, même s'ils ne les avaient pas encore acquises. Ces parcelles étant classées au PLU en zone UF (activités industrielles), elles n'étaient pas constructibles pour du logement et du bureau sans modification du zonage. La collectivité était donc en position de force grâce au droit des sols pour tirer les prix d'acquisition foncière vers le bas. Si l'un des opérateurs ne respectait pas le protocole, la collectivité pouvait toujours le contraindre au moment de l'autorisation. Le résultat peut s'apparenter à un jeu gagnant-gagnant⁽¹⁾ pour les opérateurs et la collectivité.

(1) Ce processus peut être analysé comme l'inverse du dilemme du prisonnier. La communication est assurée entre les promoteurs et une instance supérieure, la collectivité, fait en sorte que tout comportement opportuniste se voie sanctionné. Les propriétaires d'origine ne sont pas associés au jeu et leur rente est moindre que celle à laquelle ils auraient pu prétendre dans une situation de marché foncier ordinaire.

Les premiers évitent de payer le terrain trop cher et sécurisent leur accès au foncier, et la seconde peut obtenir de la part des promoteurs des participations plus élevées, allant jusqu'à financer des équipements de superstructure (ce qui est rare en renouvellement urbain).

Une démarche similaire s'observe à Montigny-lès-Cormeilles : les opérateurs privés sont incités à se rapprocher de la mairie avant tout contact avec les propriétaires et avant toute acquisition, pour discuter du programme qu'ils souhaitent construire. Dans les deux cas de Courbevoie et de Montigny, l'EPFIF appuie la collectivité dans son rôle de régulateur, grâce au droit de préemption et aux diverses facilités qu'il peut apporter aux opérateurs pour réduire leurs coûts de transaction liés aux incertitudes techniques, administratives et juridiques. Ainsi, il accepte de porter, au profit des opérateurs, les terrains pendant les phases de fouilles archéologiques, de mise en état des sols, puis de purge des recours contre les permis de construire (limitant en cela les risques financiers liés à un portage prolongé du foncier dans le temps).

7.2 Maîtrise foncière complète ou partielle du périmètre opérationnel

Un autre moyen de limiter les prix d'acquisition foncière se situe à un niveau plus fin de chaque opération d'aménagement. Il consiste à jouer sur le degré de maîtrise foncière que l'aménageur doit réaliser, ainsi que sur le périmètre des opérations d'aménagement. Dans l'élaboration des bilans d'aménagement, le foncier et le financier fonctionnent en vases communicants. À condition qu'il les achète, l'aménageur pourra revendre des terrains aménagés, ce qui en termes comptables signifie une dépense compensée par une recette. La question pour les collectivités et les aménageurs est la suivante : jusqu'où doit aller la maîtrise foncière du périmètre d'aménagement ? Cette question se pose en particulier en renouvellement urbain, là où le contrôle des prix en amont est inopérant car il engagerait des montants financiers inabordables pour les collectivités locales. Même des collectivités comme Rennes Métropole, qui ont une longue tradition de contrôle des prix des terrains, doivent se résoudre à une maîtrise foncière limitée dans de tels contextes. Ainsi, pour la ZAC EuroRennes en centre-ville, seuls 7 hectares seront acquis par la SPLA aménageur, soit 12 % seulement de la surface totale de l'opération.

En tissu existant, non seulement les sols sont équipés et juridiquement constructibles mais ils sont aussi le support d'occupations et d'activités qui doivent être indemnisées au prix fort si l'on veut les déloger. Ils peuvent aussi recéler de pollutions, de cavités, de bâtiments amiantés et de contraintes non détectées à l'avance. Il est difficile d'estimer avec précision le coût de telles acquisitions, surtout en expropriation : comme le dit l'aménageur de la ZAC Rouget-de-Lisle à Vitry-sur-Seine, l'appréciation des coûts fonciers n'est pas une science exacte. Le risque pour l'aménageur est d'autant plus fort que la maîtrise foncière de départ est faible. Pour cette opération, les acquisitions foncières représentent 60 % des dépenses, contre 11,5 % pour l'aménagement proprement dit. Cette proportion s'inverse en extension sur des terrains majoritairement agricoles, comme à ViaSilva : 7 % pour l'achat du foncier brut, 57 % pour les travaux d'aménagement.

À Montigny-lès-Cormeilles et dans la Zone Commerciale Nord de Strasbourg, l'occupation privée des terrains est majoritairement le fait d'enseignes commerciales. Il est à peu

près impossible de les déplacer sans leur accord et à un coût raisonnable. Il faut donc pour l'aménageur (cas de la Zone Commerciale Nord) ou la collectivité et l'EPFIF (cas de Montigny-lès-Cormeilles) tenter de jouer avec la temporalité propre de ces acteurs, c'est-à-dire leurs intentions de se restructurer ou de déménager à une échéance qui dépend de leurs propres enjeux et impératifs.

La décision de ne pas acquérir la totalité du périmètre implique que, sur une partie des terrains, l'aménageur laisse s'établir un circuit direct de transactions foncières entre les opérateurs privés et les propriétaires. Dans certains cas, comme à ViaSilva, la transaction peut porter sur un îlot suffisamment important pour qu'il fasse l'objet d'un permis d'aménager en vue d'un redécoupage foncier et de l'aménagement de voiries et réseaux divers de desserte. Un tel « macro-lot » réalise en fait un sous-aménagement privé (de détail en quelque sorte) dans un périmètre d'aménagement public plus large.

Le choix des parcelles à acquérir ou non va de pair avec le tracé du périmètre opérationnel. Si l'aménageur entend avoir une maîtrise foncière complète de son périmètre opérationnel, la délimitation de celui-ci tient compte des possibilités réelles d'acquisition. Ainsi, pour la ZAC Rouget-de-Lisle à Vitry, le périmètre a-t-il été « ciselé » dans cette perspective. Il exclut des parcelles voisines déjà acquises par des promoteurs. En revanche, si l'aménageur accepte une maîtrise foncière partielle, il cherchera plutôt à déterminer ce qui est mutable, et à inclure ces terrains dans le périmètre opérationnel pour que les opérations contribuent financièrement aux coûts d'équipements publics à créer (que l'aménageur en ait été ou non propriétaire). C'est ainsi qu'a procédé Territoires Rennes pour les périmètres des ZAC de ViaSilva et d'EuroRennes. Mais là encore, l'identification des secteurs évolutifs n'est pas une science exacte. L'expérience de Rennes montre que des unités foncières situées à l'extérieur du périmètre opérationnel, qui étaient considérées comme stables, ont en fait muté à la faveur de l'attractivité nouvelle apportée par l'opération d'aménagement. Les opérateurs n'ont eu à acquitter que la taxe d'aménagement au taux simple (5 %), alors même que les nouveaux logements bénéficiaient des aménagements créés à la faveur de la ZAC.

Face à ces incertitudes, faut-il alors élargir encore plus les périmètres opérationnels en ZAC, PUP ou taxe d'aménagement majorée ? Pour l'aménageur ou la collectivité, cela veut dire prendre l'engagement de réaliser un programme d'équipements qui pourrait s'avérer inutile si les opérations privées ne sortaient pas.

7.3 Comment financer les coûts d'aménagement dans une situation de maîtrise foncière partielle

Dans la méthode traditionnelle de l'aménagement avec maîtrise foncière complète du périmètre, l'aménageur revend des charges foncières, c'est-à-dire des lots reconfigurés, équipés et constructibles. Il s'agit d'un acte de commerce dans lequel les parties se mettent d'accord librement sur un prix. Si le foncier a été acquis brut, c'est-à-dire, non cadastralement reconfiguré, non équipé et non constructible, la plus-value réalisée par l'aménageur lui permet de payer les équipements et d'opérer une péréquation au profit du logement social. Les charges foncières sont assorties, *via* les promesses et les actes de vente, de devoir quant à ce qui sera construit par l'opérateur : le programme, les conditions architecturales, les clauses

environnementales, etc. Ce mode de faire permet à l'aménageur de décliner, par ce biais, ses propres engagements et exigences à l'échelle de chaque opération immobilière.

Sans maîtrise foncière, l'aménageur ou la collectivité peuvent imposer des contributions, au-delà de la taxe d'aménagement au taux simple, aux opérateurs qui se sont approvisionnés en supports fonciers selon un circuit direct. Mais ils doivent respecter les principes de lien direct et de proportionnalité. Ils n'ont pas la même souplesse que dans le cas de la vente de charge foncière. En particulier, ils ne sont pas censés faire des bénéfices, même s'ils peuvent dans une certaine mesure opérer une péréquation en faveur de certains usages spécifiques du sol, comme le logement social ou les activités artisanales. Ils n'ont pas non plus les mêmes possibilités d'imposer leurs attentes spécifiques en matière de programme ou de qualité des opérations.

Ils ne sont même pas assurés de recouvrer ces contributions si les propriétaires ne voient pas d'intérêt à transformer l'usage de leurs terrains. Dans la Zone Commerciale Nord de Strasbourg, certains propriétaires de murs de commerces, dont la construction a été amortie depuis longtemps, continuent de tirer un rendement régulier significatif de ceux-ci et ne semblent pas enclins à les restructurer. Cette ZAC prévoit, à côté du programme obligatoire de construction, un programme optionnel qui ne sera mis en œuvre qu'en fonction des volontés des propriétaires. Mais rien n'oblige alors concrètement les propriétaires à transformer leurs biens.

Finalement, la gestion du programme et de la forme urbaine de chaque opération immobilière sera gérée de manière différente dans les deux configurations. Avec une vente de charge foncière, les prescriptions que l'aménageur arrive à imposer au preneur sont formalisées dans un cahier des charges de cession de terrain (également signé par la collectivité) qui est annexé au contrat de vente. Celui-ci relève du droit privé. En « circuit direct », on observe que ces prescriptions sont souvent annexées à la convention de participation en ZAC ou de projet urbain partenarial même si ce n'est pas la vocation première de ces types de conventions qui sont régies par le droit public. Mais les marges de négociations dans le second cas sont moindres car l'aménageur n'est pas propriétaire.

Dans le même ordre d'idée, la question de la rémunération de l'aménageur public ne se pose pas de la même manière. Cette rémunération est en général calculée en pourcentage du total du bilan. Mais en circuit direct, le foncier n'apparaît pas dans le bilan, réduisant d'autant la base de calcul. Pourtant, comme le rappelle le directeur de Territoire Rennes, le temps passé à négocier et établir les conventions avec les preneurs est du même ordre qu'en ZAC classique avec maîtrise foncière complète : l'aménageur doit alors justifier pour sa rémunération d'un pourcentage des recettes plus élevé qu'habituellement.

Métropole de Rennes

Par Thierry Vilmin

10.1 Problématiques rennaises de l'aménagement urbain

10.1.1 Une métropole qui entend poursuivre sa dynamique

La Métropole, et plus largement le Pays de Rennes⁽¹⁾, entendent poursuivre sur la voie du dynamisme économique et démographique. Le Pays de Rennes compte 485 000 habitants (soit 70 % de la population de l'aire urbaine). À l'horizon 2030, le chiffre envisagé est de 570 000 habitants, soit un rythme annuel de plus de 6 000 habitants supplémentaires. Cette croissance démographique implique de produire au moins 5 000 logements par an (compte tenu de la décohabitation).

Comme toutes les régions urbaines, le Pays de Rennes hérite d'un étalement lié au développement de la périurbanisation. Le SCoT du Pays de Rennes ambitionne d'organiser le territoire selon le principe d'une « ville archipel », c'est-à-dire, une ville sans banlieue, soutenant une croissance démographique forte mais respectueuse des équilibres écologiques et soucieuse de renforcer son attractivité. À cet effet, le SCoT revisite l'armature urbaine existante et propose de la restructurer autour de polarités regroupant davantage les activités, les commerces, les emplois, les logements et les services. Il distingue :

- le **Cœur de métropole** qui rassemble Rennes, Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Jacques-de-la-Lande et Saint-Grégoire et constitue la polarité majeure du département et de la région. Son poids en population, actuellement de 40 % de l'aire urbaine, a vocation à se renforcer, notamment au moyen d'importantes opérations d'aménagement : ViaSilva, Courrouze, Baud Chardonnet, EuroRennes, et les ZAC des autres communes du Cœur de métropole. L'opération EuroRennes, autour de la gare TGV et de son pôle multimodal aura pour objectif de développer un site d'affaires au standard européen au cœur d'un quartier mixte, alliant activités et logements ;

(1) Le Pays de Rennes est l'échelle du SCoT. Il est constitué de Rennes Métropole et de quatre communautés de communes : le Pays d'Aubigné, le Pays de Châteaugiron, le Pays de Liffré et le Val d'Ille.

- des **pôles structurants de bassin de vie** qui sont actuellement en forte croissance démographique et devraient atteindre ou dépasser 10 000 habitants. Il s'agit des communes de Bruz, Châteauiron, Liffré, Melesse, Mordelles et Pacé ;
- des **pôles d'appui** au Cœur de métropole contigus d'une ou plusieurs communes du Cœur de métropole et sont fortement polarisés par celui-ci. Ils ont donc moins vocation à focaliser un bassin de vie, à la différence des pôles structurants. Ces communes pôles d'appui sont : Betton, Chartres-de-Bretagne, Le Rheu et Vern-sur-Seiche.

Enfin, le SCoT identifie des **pôles de proximité** qui peuvent aussi accueillir des opérations nouvelles tandis que les villages et hameaux ont vocation à se stabiliser. Comme ailleurs, l'accent est mis sur une urbanisation économe d'espace et sur le renouvellement urbain stimulé par une augmentation des densités.

10.1.2 Une tradition de maîtrise de l'aménagement en extension qui doit s'adapter à un contexte croissant de renouvellement urbain

Rennes (et son intercommunalité) a toujours été reconnue en France comme une collectivité modèle pour sa politique foncière anticipatrice et sa maîtrise publique de l'aménagement. En urbanisme d'extension, ce modèle repose sur la constitution de réserves foncières très en amont de l'aménagement opérationnel et un contrôle rigoureux des prix fonciers pour maintenir les références au niveau de l'usage antérieur agricole. Cette politique permet encore aux collectivités et aménageurs publics d'acquérir le foncier nu aux alentours de 3,50 € par m² (plus des indemnités dans certains cas)⁽²⁾.

Ce faible coût du foncier comme matière première de l'aménagement et de la construction ne grève pas les bilans, et les économies ainsi faites bénéficient aux équipements, à la mixité sociale, et à la qualité des réalisations tout en préservant les deniers publics. En d'autres termes, la politique foncière, en installant un monopole sur le marché des terrains bruts (avant aménagement) au profit des collectivités permet de capter la plus-value (l'enrichissement sans cause des propriétaires, aussi appelé la « trappe foncière » car les sommes correspondantes sont soustraites au circuit des échanges économiques).

Les communes périphériques de l'aire urbaine n'appartenant pas à l'intercommunalité rennaise ne pratiquaient pas une telle politique (et n'en avaient d'ailleurs pas les moyens financiers ou d'ingénierie) avec pour résultat des prix du foncier brut nettement plus élevés (aux alentours de 8 € par m²) que dans le périmètre rennais. Cependant, ces prix fonciers n'empêchaient pas la sortie des opérations. La création de l'EPF de Bretagne en 2009 pourrait leur donner ces moyens financiers et procéduraux qui leur ont manqué jusqu'ici.

À l'époque où l'urbanisme d'extension était majoritaire, les ZAC publiques représentaient de 70 à 80 % de la production de foncier équipé. Les collectivités (et leurs aménageurs publics) contrôlaient ainsi en amont le marché des terrains bruts (non équipés), et en aval le marché des terrains équipés et constructibles (les « charges foncières » dans le jargon des opérateurs). Mais aujourd'hui, la majorité de la production de logements et de locaux

(2) Cependant, la pratique des datons (l'attribution d'un ou plusieurs lots à bâtir au propriétaire foncier qui accepte de vendre à l'amiable) fait que le vrai prix peut être quelques fois plus élevé que le prix facial.

(environ 60 % selon Territoires Rennes) se fait en renouvellement urbain. Il est beaucoup plus difficile et coûteux de constituer des réserves foncières en tissu existant. De ce fait, la grande majorité des transactions emprunte un circuit direct entre les propriétaires et les opérateurs. Les supports fonciers passent beaucoup moins par l'intermédiaire de la propriété publique (collectivité, aménageur public, ou établissement public foncier) et il n'est guère possible dans ces conditions de contrôler les prix des terrains comme on pouvait le faire en extension par la préemption et l'expropriation.

La Métropole essaye donc une nouvelle approche qui consiste à établir des dispositifs de contributions aux dépenses d'équipements publics, à la fois pour financer ceux-ci mais également dans le but de stabiliser les prix fonciers. Ces dispositifs relèvent de la taxe d'aménagement majorée (au-delà de 5 % et jusqu'à 20 %), des projets urbains partenariaux, et des conventions de participation en ZAC lorsque le propriétaire du terrain n'est pas l'aménageur. Le principe théorique en est que les opérateurs privés, connaissant à l'avance le montant des contributions qui leur seront imposées, intègrent celles-ci dans leurs « comptes à rebours », c'est-à-dire dans le calcul qui leur permet, après évaluation de toutes leurs dépenses et de la marge attendue, de déterminer la somme qu'ils peuvent allouer au foncier⁽³⁾.

Dans un marché où la demande est élastique par rapport au prix, ce qui est le cas des segments ordinaires du logement mais pas du haut de gamme, le promoteur qui cherche à répercuter les contributions sur son prix de vente verra une bonne partie de la clientèle lui échapper. Il va donc négocier avec le propriétaire un prix foncier admissible pour son bilan. En d'autres termes, il va chercher à faire absorber par le propriétaire vendeur tout ou partie du montant des contributions aux équipements publics. De cet affichage des contributions devrait donc résulter en théorie une diminution ou une stabilisation des prix fonciers.

L'affichage des obligations de mixité sociale (notamment par le biais du programme local de l'habitat approuvé) a également, en théorie, un effet déflationniste sur les prix fonciers car ces obligations réduisent les recettes des promoteurs et, par conséquent, les montants que ceux-ci peuvent accorder au foncier. C'est ce raisonnement que la Métropole essaye de mettre en œuvre par l'affichage à l'avance sur de vastes secteurs des contributions aux équipements publics au moyen de la taxe d'aménagement majorée, des PUP et des conventions de participation en ZAC. Il s'agit plus généralement de ne pas laisser s'installer l'idée que l'enrichissement sans cause est légitime.

Nous analyserons deux opérations contrastées, ViaSilva en périphérie, et EuroRennes en centre de la métropole, et verrons que ce raisonnement est difficile à concrétiser dans les secteurs de renouvellement urbain.

(3) Cette méthode d'évaluation est aussi appelée « à la valeur résiduelle », le poste foncier étant égal aux recettes de commercialisation des biens immobiliers (logements, bureaux, locaux) diminuées de toutes les autres dépenses (construction, contributions, équipements propres, frais et marges). Les prix des supports fonciers constructibles tendent alors à s'uniformiser vers le haut dans les limites permises par la valeur résiduelle car les promoteurs sont en concurrence vis-à-vis des propriétaires et ces derniers vendent naturellement au plus offrant.

10.2 ViaSilva

L'opération ViaSilva porte sur 200 hectares localisés essentiellement sur la commune de Cesson-Sévigné mais intéressant marginalement deux autres communes : Rennes et Thorigné-Fouillard. C'est une opération à la fois de renouvellement urbain et d'extension périphérique. Le renouvellement urbain concerne en partie une zone d'activités déjà aménagée dans le passé : la Technopole Atalante Beaulieu. Il s'agit désormais d'en faire un quartier mixte habitat-activités. L'extension périphérique est, elle, entièrement localisée sur le territoire de Cesson-Sévigné. Sur cette commune, seuls les secteurs des hameaux existants seront en renouvellement urbain.

Le quartier ViaSilva sera desservi par deux stations de métro de la nouvelle ligne B (est-ouest). Il s'inscrira dans la continuité des quartiers existants et sera bordé par trois espaces naturels (la base de loisirs des Gayeulles, la vallée de la Vilaine, la forêt de Rennes). Le projet a été labellisé ÉcoCité en 2009. Il se conformera donc en principe aux canons du développement durable. Il est présenté dans les documents promotionnels comme une « ville parc ».

La municipalité élue en 2014 à Cesson-Sévigné a sensiblement réduit les densités et les programmes prévus dans les deux ZAC de ViaSilva, passant de 12 000 logements en collectif à 6 000 unités, mêlant maisons individuelles et collectives. Les maisons occuperont la moitié des espaces dédiés à l'habitat, mais selon une densité proche du petit collectif, sur des parcelles allant de 150 à 300 m². En dépit de cette réduction du programme, ViaSilva reste une opération très importante à l'échelle de la commune si l'on met en regard les 6 000 logements qui seront créés et les 9 500 qui existent déjà (soit une croissance de plus de 60 % sur 20 à 25 ans).



Fig. 10.1. Le futur métro desservant ViaSilva (Source : Territoires Rennes)

L'économie de l'aménagement

en pratiques

Ces dernières années, l'économie de l'aménagement urbain en France est en constante évolution. En témoignent l'émergence de nouveaux acteurs de la régulation du financement des opérations d'aménagement et la transformation des modalités d'ajustement des équilibres financiers. Par ailleurs, les négociations financières sur la prise en charge des dépenses de l'aménagement sont devenues plus dures et font appel à des montages de plus en plus complexes et innovants.

En vue de mieux comprendre les mécanismes par lesquels sont aujourd'hui pris en charge les coûts d'urbanisation à la faveur d'opérations d'aménagement, cet ouvrage, résultat d'un minutieux travail de recherche, propose des analyses transversales accompagnées d'études d'opérations contemporaines.

Dans une première partie, à travers une comparaison entre plusieurs opérations d'aménagement, il présente une analyse des systèmes d'action qui structurent l'élaboration des bilans financiers et des jeux d'acteurs qui y contribuent. Une deuxième partie décrit les grandes évolutions récentes du monde de l'aménagement. Enfin, une troisième partie étudie des cas d'opérations d'aménagement contrastées dans quatre agglomérations françaises : Dunkerque, Rennes, l'Île-de-France et Strasbourg.

Avec des analyses poussées sur des cas concrets, cet ouvrage propose des conclusions et perspectives offrant aux acteurs une vision d'ensemble du financement de l'aménagement urbain.

Joël Idt

Professeur en aménagement et urbanisme,
université Gustave Eiffel

Marie Llorente

Économiste de l'aménagement,
chercheure-consultante indépendante

Yoan Miot

Maître de conférences en aménagement
et urbanisme, université Gustave Eiffel

Thierry Vilmin

Socio-économiste de l'aménagement

Cet ouvrage s'adresse aux aménageurs,
aux services d'urbanisme des collectivités,
aux chercheurs ainsi qu'aux étudiants.



ISBN 978-2-281-13616-6



9 782281 136166

EDITIONS
LE MONITEUR