

Economie foncière et urbaine

Recueil d'articles

mise à jour avril 2013

Les banquiers nous manquent	Urbanisme, dossier Ville sur la Financiarisée, mai-juin 2012	1
Problèmes fonciers dans une urbanisation rapide	VI Fórum de Arquitectura, Desenvolvimento rural e urbano, Universidade Lusíada de Angola 3/7 octobre 2011	5
Investissement urbain : conjoncture et conjectures	Urbanisme, n° 362 septembre octobre 2008	13
Regarder sous les pavés, complexité du foncier urbain,	Réalités industrielles (Annales des mines), février 2008	23
Pour une économie politique urbaine	Urbanisme n° 352 janvier/février 2007	31
Aménagement : Pour une réforme du code de l'urbanisme	Etudes foncières, n°134, juillet 2008	39
Le cliquet et la fracture	L'action foncière entre acteurs publics et privés ADEF 2007	47
La coopération public-privé en aménagement	Club Ville Aménagement 2006	53
Ne plus vendre de la shon	Le Moniteur, n° spécial Aménagement 2001	75
Propriétaires et aménageurs dans les opérations de recyclage foncier	"Reconstruire la ville sur la ville", ADEF éditeur, 1998	82

Les banquiers nous manquent

Jean-Michel Roux

Dossier Urbanisme sur la Financiarisation de la ville, mai-juin 2012

Dès lors que le produit d'une récolte annuelle de céréale est transformée en temple, mairie, tribunal, commissariat, château ou stade de foot, il y a ville et financiarisation de ladite, avec la comptabilité, les signes écrits, la création monétaire et les inspecteurs du fisc qui vont avec. Il n'y a pas lieu de s'en étonner plus pour les métropoles contemporaines que pour les cités chaldéennes. On n'a pas trouvé jusqu'à présent, d'alternative solide. La distribution planifiée non monétaire des biens durables a été tentée dans les économies socialistes du siècle dernier. Elle n'est plus d'actualité, au moins provisoirement. De son côté l'évergétisme a pu compenser des systèmes fiscaux rudimentaires, et fut un fort moteur d'embellissement et de simple fonctionnement de nos cités. Mais on voit mal aujourd'hui les traders de Londres ou de Castelnaudary, formés en corporation derrière leurs bannières, apporter à leur souverain les clés des hôpitaux, écoles ou asiles de nuit auxquels ils auraient fastueusement contribué. "*La ville doit ruisseler d'argent*" disait Fernand Braudel, du reste c'est une évidence et la citation ne sert qu'à lui donner de la force. Quel argent, combien, pour qui et pour quoi faire, voilà des questions qui demeurent posées.

La financiarisation des villes tient par conséquent du pléonasme. Sauf quand les prêteurs longs et les investisseurs bailleurs s'aventurent à modeler le cadre de vie. C'est très courant, chacun le sait. Cigare et haut de forme percent sous les palais de la City et les *sweatshops* de la première révolution industrielle. Mais la finance niche aussi dans des réalisations plus égalitaires. Par justice élémentaire, au moins pour que notre édifice économique reste debout, il faut lever la malédiction qui interdit aux salariés un logement décent. C'était le constat des célèbres articles d'Engels sur le sujet, à vrai dire assez confus et pas très récents (1872). De nombreux peuples, encore aujourd'hui, ceux des ex pays socialistes par exemple, attendent pour cela une circulation de capitaux adaptée et un statut clair du foncier. A moins qu'ils ne puissent espérer qu'en des actes philanthropiques, ou des retombées de rentes (pétrolière ou autres).

En France le logement HLM, institué en 1953, fut d'abord une invention bancaire. C'était le produit de la transformation d'une épargne à court terme (le livret A) en prêts à long terme à taux bonifié, sous la houlette de la Caisse des Dépôts. S'y ajoutaient des dispositifs pour l'acquisition de terrains bon marché,... et une paisible inflation. L'innovation était de taille, mais il y eut un revers à la médaille. Cette mécanique abstraite et centralisée ne fut pas pour rien dans les choix institutionnels et urbains qui furent fait à l'époque : bailleurs géants, barres et tours, standardisation et obsolescence de l'offre. Sur ces sujets, les archives parlent. Les meilleures intentions ne peuvent donc se libérer d'un contrôle politique.

Cependant, alors que notre quotidien bruit des exploits et de la puissance du capitalisme financier, on ne saurait dire que son emprise sur l'urbanisation est immense, sinon de façon indirecte, à travers les crises qu'il génère. Restons en France, pour faire bref. La construction est très majoritairement l'affaire d'opérateurs de taille moyenne ou petite, intervenant sur des durées limitées, s'adressant à une clientèle de particuliers ou d'entreprises. Les risques à long terme restent entièrement portés par ces clients, de sorte que les banques sont relativement neutres dans la production du cadre de vie. Dans les années (19)70, les avis n'ont pas manqué pour prédire la proche domination d'un capitalisme monopolistique d'Etat sur le marché immobilier. Ces pronostics se sont révélés faux. Oublions-les charitablement.

En matière d'investissements durables, autrement dit de patrimoine, les établissements financiers et leurs filiales sont plutôt en recul. Ils sont peu présents dans les services collectifs, même s'ils prônent leur privatisation. Ils se retirent (hors bailleurs sociaux) du logement locatif, laissant la place à des particuliers défiscalisés.¹ Ils se montrent prudemment dans l'immobilier d'entreprise, à condition seulement de disposer préalablement de "*bonnes signatures*" de locataires, donc d'échapper aux risques. Restent des centres commerciaux, et les locaux mixtes qui vont avec, ce qui n'est pas rien, mais pas dominant quand même. Au surplus, de graves suspicions pèsent aujourd'hui sur l'efficacité et l'avenir de ces centres commerciaux.

En Europe et ailleurs, de grandes opérations immobilières sont (étaient avant les récents soubresauts de l'économie) lancées par des développeurs d'opérations complexes, souvent filiales de banques, qui restaient durablement propriétaire des lieux. Mais l'organisation française de la chaîne immobilière et le contrôle public de l'aménagement ne leur sont pas

¹ Cf. par exemple Bernard Coloos : Quelques faits sur la "crise" du logement, Revue Esprit, janvier 2012. Tout le dossier Esprit sur le logement, qui entoure l'article, pourrait d'ailleurs être cité.

favorables. Ceux qui ont paru aux frontières il y a une dizaine d'années sont souvent repartis chez eux, sans beaucoup de réussite.

La financiarisation de l'immobilier est donc très voyante et pas très importante à la fois. Sans doute moins importante que dans le Paris de Napoléon III. Nous avons certes nos Partenariats Public Privé, mais en quantité modérée, à l'initiative des institutions publiques. Le dernier en date ne souffre certes aucune réserve, au moins dans la presse. L'architecte Renzo Piano² déclare sans contestataires que sa tour/ tribunal/ police judiciaire, *apportera de la gaieté* au quartier Paris Batignolles. Hélas, comment apporter toujours plus de joie au peuple en multipliant ainsi les Palais de Justice, puisqu'on décide au contraire d'en supprimer ?

Les tours justement, emblèmes du Capital s'il en est, expressions du slogan dominant des 30 dernières années : "*Pas d'impôts, des Rolex !*". En termes de fonctionnalité urbaine, elles sont à peu près ce que le requin de Damien Hirst dans le formol est à l'art : des objets de standing et de collection spéculative. Les seigneurs de Wall Street peuvent s'en payer. Mais en France et plus généralement en Europe continentale ? Il faut reprendre feuille à feuille leur dossier institutionnel et financier : toutes ou presque bénéficient d'aide publique (équipements primaires gratuits, terrains bon marché, facilités juridiques et fiscales, apport de locataires). Leurs promoteurs sont accrochés à l'Etat (national ou local) comme des moules à leurs rochers.

Pourquoi cette modération immobilière, alors que le même capitalisme financier consomme sans remord les entreprises et les ressources de tous les autres secteurs ? Je ne serai pas le premier à observer que le financement privé de la ville se cogne sans remède à des horizons temporels. Les cycles de valorisation et dévalorisation des bâtiments et des terrains sont très longs, du moins en Europe. Or l'entreprise voit court, surtout quand elle est bancaire et dans la période actuelle.

D'autre part les financiers sont victimes (à moins qu'ils ne fassent payer d'autres) d'une prodigieuse ignorance des mécanismes économiques et sociaux en jeu dans les villes. Considérons l'affaire de *subprimes*, génératrice d'une crise mondiale. On accordait, à des américains de revenu modeste, des prêts qu'ils étaient incapables de rembourser dans des conditions normales. Il convenait donc de majorer leurs intérêts, pour récompenser le prêteur de sa libéralité. "*Les pauvres paieront plus cher*". Qu'un banquier fasse de tels rêves, quoi de plus naturel. Mais qu'il croit à leur réalisation durable ? Le ressort du montage était une foi

² Entretien avec Harry Bellet, Le Monde du 17 février 2012

aveugle dans la croissance rapide et illimitée des prix du logement aux Etats Unis. Ainsi les crédits se trouvaient gagés, non sur la solvabilité des emprunteurs, mais sur la valeur des immeubles. Une lecture de quelques statistiques rétrospectives aurait déçu cet espoir en un instant.

Comment en irait-il autrement, et jusque chez nous ? C'est tout l'urbanisme opérationnel qui néglige la demande sociale et les mécanismes économiques dont il convient de tenir compte. Ainsi la politique urbaine se réduit à une suspecte unanimité autour de slogans : densité, mixité, isolation, et 20% de locatif social. Le Président de la République, le 29 janvier dernier, annonce une augmentation générale de 30% des droits à bâtir en France. "*Champagne !*", crient aussitôt des milliers de propriétaires fonciers. Peu importe que la mesure annoncée soit juridiquement et politiquement applicable ou non, elle a déjà porté des fruits : la bouteille était gracieusement offerte avec l'entretien télévisé. On en dira autant par exemple du futur SDRIF (Schéma Directeur de la Région Ile de France), bien antérieurement à l'approbation du document et à tout projet concret : dans la carte de destination des sols, sous les petites boules imprécises des "*zones de densification urbaines*", les espoirs de gains prospèrent. Je ne suis pas dans le simple soupçon, j'ai déjà été consulté.

Evoquons encore un problème d'ordre théorique, celui foncier et de son statut, et celui par conséquent des produits immobiliers, qui n'entrent dans aucune catégorie économique constituée. Dans la pratique, il s'ensuit des analyses et des comportements hétérogènes ou parfaitement incohérents, chez les mêmes opérateurs et dans les déclarations de mêmes responsables politiques. Les bâtiments sont, soit des machines amortissables (les usines, le HLM), soit des patrimoines à entretenir pour leur valorisation lointaine. Ou encore : si le prix du logement augmente, c'est qu'il y a pénurie, dans une logique rustique offre demande. Les SDF sont donc les premiers coupables de cette hausse : "*éradiquons les sans logis !*" Que les beaux quartiers se rassurent. Etc.

Pour finir, avouons tout : les banquiers nous manquent. Du moins leur argent : des capitaux stables, à long terme, assortis de taux raisonnables. Ceux qui ont mené des projets urbains complexes, avec des emprunts courts, trop chichement accordés, constamment renégociés, savent de quoi je parle. Aujourd'hui les aménageurs voient grandir le risque du crédit coupé. Je n'ai pas vocation à dire le beau, le bien et le vrai sur des sujets aussi complexes. Mais nous serions bien avisés de mieux examiner la chaîne de production et d'investissement qui relie le terrain au bâtiment, d'en tirer des règles et des outils adaptés, et des demandes claires aux financiers. Il nous faut reconstruire un argumentaire et une pédagogie sur l'économie urbaine.

VI Fórum de Arquitectura
DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO
UNIVERSIDADE LUSÍADA DE ANGOLA
3/7 octobre 2011

PROBLEMES FONCIERS DANS UNE URBANISATION RAPIDE

Jean-Michel Roux, consultant, Transversal

Note : cet article résume quelques observations générales, avec une bibliographie volontairement réduite. Ses conséquences opérationnelles éventuelles doivent être examinées à partir de dossier concrets et localisés.

La question foncière dans l'urbanisation a des aspects théoriques, mais aussi des applications très pratiques : combien coûte le terrain ? comment va évoluer son prix après la réalisation des aménagements urbains et des constructions prévues ? de quelles surfaces peut-on disposer, et où ? quelles infrastructures sont nécessaires ? l'agriculture risque-t-elle de perdre des terres précieuses pour ses productions ? La liste pourrait s'allonger sans fin.

Des lois renvoient à ces questions, où prennent appui sur elles, sans naturellement les éclaircir : ce n'est pas le rôle du droit. La "Lei de terras" angolaise (2004) définit par exemple les pôles urbains (Aglomerados urbanos) comme des zones viabilisées, conformément à un plan d'urbanisme. Mais cela nous renvoie à la localisation, au périmètre et à la conception du plan, c'est-à-dire au problème de base. En situation d'urbanisation très rapide, comme c'est manifestement le cas en Angola, le propre des plans est d'être toujours dépassés par la réalité.

Certains effets de cette course de vitesse entre constructeurs et planificateurs sont pérennes et parfois très dommageables. Légale ou non, l'emprise d'une urbanisation ne revient jamais à l'état agricole ou naturel, à moins de bouleversements techniques et sociaux immenses, parfois après des millénaires : on trouve ainsi, par exemple en Europe, certaines traces de villages néolithiques ou d'établissements humains très anciens parce que, vues d'avion, les cultures changent de couleur et de densité au-dessus des murs et de fossés antiques. Les trames urbaines denses, rues et places des villes, sont presque immortelles, à moins d'interventions volontaires et coûteuses. Les villes d'Europe sont encore traversées de voies romaines ou médiévales ; on y repère facilement des périmètres d'amphithéâtres et de châteaux, des linéaires d'anciens remparts, tout cela détruit depuis bien longtemps.

Il est difficile de demander à un urbaniste d'aujourd'hui de penser pour les siècles à venir. En revanche il doit se persuader que son œuvre restera et que, l'accélération de l'urbanisation aidant, et les transformations de l'espace étant bien plus rapides qu'autrefois, les effets négatifs ou positifs de ses choix se feront sentir rapidement. Ce n'est pas un problème architectural : pendant ce temps des bâtiments apparaîtront, disparaîtront ou se transformeront. Un des rôles de l'urbaniste est de fabriquer des trames définitives pour des constructions relativement temporaires, évolutives et modifiables.

Les appels à la densification des villes ont commencé dès que ce phénomène suburbain est apparu. Cette densification serait capable de diminuer les dépenses d'équipement, la consommation de terres agricoles, ainsi que les inconvénients écologiques de l'urbanisation. Constatons cependant que la mise en application pratique de telles instructions est difficile, dans une semblable géographie : on peut tasser les gens et les activités dans certains quartiers neufs, mais cela n'a guère d'effet à l'échelle de l'agglomération. L'étalement urbain se poursuit, poussé par de puissants ressorts.

De nombreux chercheurs se lancent donc dans une évaluation "hédoniste" des sols. A chaque lieu sont attachés des caractères particuliers, concernant l'accès aux transports et communications, les équipements et services de proximité, la qualité du voisinage, etc. De là on tire une valeur du sol. Outre que ces mesures permettent au mieux de retrouver les valeurs pratiquées, au terme de longs calculs qu'aurait évité la consultation d'un expert immobilier, elles semblent à peu près incapables de pronostiquer l'avenir, c'est-à-dire la valorisation ou la dévalorisation des terrains.

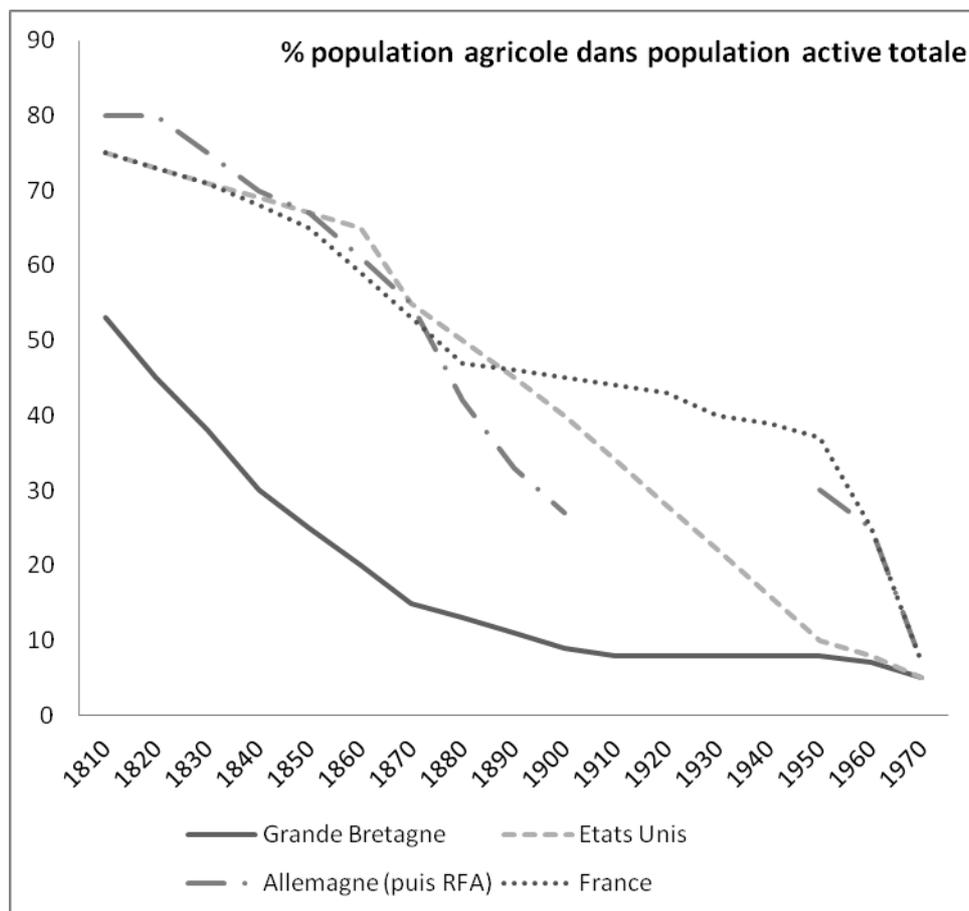
Or les villes contemporaines sont soumises à de terribles fractures sociales, qui vont en s'aggravant : il y a des territoires pour riches et pour pauvres, et cette géographie évolue. Les questions du vivre ensemble, avec un espace public où tous peuvent se croiser, deviennent capitales. C'est affaire de justice sociale, mais aussi plus immédiatement d'ordre public. En apparence, ces inégalités s'expriment dans les écarts de prix entre logements, bureaux et commerces, selon les lieux. En substrat, c'est la valeur du terrain qui fait la différence. L'amélioration des constructions, des infrastructures et des services est directement conditionnée par le prix du sol, sauf interventions volontaires de la puissance publique, laquelle n'a ni les moyens ni le pouvoir de tout corriger.

2- Les expériences Européennes

A première vue, il n'y a guère de rapprochement possible entre une tradition urbaine européenne millénaire et la brutale extension des villes africaine, sous la double pression de la démographie et de l'exode rural, associée à de faibles revenus moyens. Les villes américaines seraient plus utiles à observer, puisqu'elles sont relativement nouvelles, même si les conditions économiques et politiques de leur édification sont particulières.

Il faut cependant rappeler que l'Europe, particulièrement l'Europe du sud, s'est trouvée il y a un gros demi-siècle (après la dernière Guerre Mondiale) dans l'obligation d'urbaniser beaucoup et très vite. Jusque là, les villes historiques avaient à peu près tenu dans leurs limites d'avant 1789, pour simplifier. La population augmentait relativement peu (grâce à l'émigration en général et à un contrôle des naissances très précoce dans le cas particulier de la France), et aussi grâce au maintien en place d'une abondante paysannerie. Sur ce dernier point, les histoires nationales sont très divergentes, entre pays de niveau de développement en apparence équivalent, comme le prouve le graphique ci-dessous².

² Fruit de recensements et d'évaluations parfois discutables, mais les conclusions sont certaines.



Comme on peut le voir, dans une longue période qui va de 1850 à 1950 à peu près, la France se distingue fortement des autres. Encore au lendemain de la Guerre, presque la moitié de la population était rurale et vivait dans des villages, d'activités agricoles et artisanale. Après, il a fallu inventer un nouvel urbanisme pour des conditions radicalement nouvelles : villes détruites par les bombardements, exode rural massif, augmentation rapide de la natalité, immigration forte depuis l'étranger. Dans l'immédiat, une terrible crise du logement s'est ensuivie. Ensuite on a massivement construit. On peut estimer que 70 à 80% des bâtiments actuels n'étaient pas là en 1950, et au moins 80% des tissus urbains (voies, infrastructure, parcs et jardins, etc.). Les réponses qui ont été trouvées, avec leurs conséquences bonnes ou mauvaises, ne sont donc pas sans intérêt pour des pays en développement.

3- De la finance au patrimoine

Depuis la fin du néolithique, la production des villes implique des mécanismes financiers. Il faut transformer (c'est le terme économique) des revenus immédiats et donc de l'argent à court terme, produits des récoltes, de l'artisanat et de l'industrie, en investissements à long terme, voiries, équipements, logements, monuments, administrations. Les dispositifs sont désormais plus sophistiqués que dans la Mésopotamie du 3^{ème} millénaire avant notre ère, mais les exigences restent fondamentalement les mêmes.

Parmi les vastes mouvements de contestation du capitalisme, de nombreux auteurs ont nié la possibilité, pour le système dominant, de traiter ce problème à l'échelle des villes modernes. Friedrich Engels, ami, collaborateur et continuateur de Marx, dont la barbe dépassait même en importance celle du maître; rédige en 1872 un long article très célèbre sur "La question du logement". Ceux qui le lisent aujourd'hui le trouvent décevant, parce que la plus grande part de l'exposé est consacré à une démolition des idées d'autres penseurs de l'époque, un peu oubliés, le principal étant Proudhon. Mais l'important est dans la conclusion que les ouvriers et en général les citoyens ne peuvent pas, et ne pourront jamais, être décentement logés.



Engels et sa barbe

La menace pesait sur les bâtisseurs européens des années (19)50, comme sur les chinois et les africains d'aujourd'hui. La solution française, basée à l'époque sur un solide réseau de banques publiques, a consisté à collecter en masse de l'épargne populaire à court terme, puis à transformer celle-ci en prêts à très long terme pour le logement social locatif, accordés à des organismes constructeurs publics ou semi-publics. Le tout utilisait dans un contexte d'inflation, mais d'inflation modérée. De fait, la production s'est envolée à partir de 1960. Sur les préalables financiers se sont greffées des acquisitions de sols agricoles bon marché pour accueillir des nouveaux quartiers, des techniques de construction nouvelles (la préfabrication lourde) et un modèle urbain tiré des doctrines des architectes du Mouvement Moderne, élaborées dans les années (19)20 et 30. Le résultat est ce nous appelons le Grand Ensemble, avec un total proche de 5 millions de logements, sous des formes plus ou moins pures. De semblables objets urbains ont essaimés un peu partout dans le monde.



Lyon



Budapest



Moux

Or ces ensembles génèrent, moins de cinquante ans après leur édification (et même à vrai dire dès leur édification), de graves problèmes techniques, économiques et sociaux. Dès 1972, leur programmation était interdite. En 1980, les derniers s'achevaient. En Europe occidentale, on les démolit à peu près partout, sauf en France où ils sont particulièrement nombreux. Les bâtiments vieillissent très vite. Leur prise en charge directe par les habitants est à peu près impossible. Beaucoup deviennent des ghettos de pauvres, alors qu'ils offrent, encore aujourd'hui, des standards à peu près convenables (salles de bain, chauffage, ascenseur).

Beaucoup de difficultés proviennent d'une appropriation impossible des logements par les habitants, du refus par ceux-ci d'un habitat trop peu individualisé, d'erreurs techniques dans la conception, de l'énormité des opérations. Mais il y a aussi un défaut économique de fond : l'immobilier est envisagé comme une machine qu'on amortit comptablement. Le terrain comme les immeubles sont invendables, d'ailleurs on ne sait pas toujours à qui appartient le terrain (Etat, ville, institutions du logement social). Or, au bout d'une trentaine d'années, l'amortissement a mis la valeur comptable des logements à peu près à zéro. Dès lors, pourquoi entretenir, réparer, modifier ? Pour de gros investissements l'organisme propriétaire, au nom de son équilibre économique, va exiger des subventions publiques, qui sont toujours insuffisantes et ne servent souvent qu'à perpétuer la situation, jusqu'à une inévitable démolition, et un relogement plus satisfaisant des habitants.

L'affaire ne s'arrête pas là. En contrecoup de la dévaluation de ce type d'habitat social, les classes moyennes, qui y étaient logées au début, se sont enfuies dès qu'elles ont pu. Dès la fin des années 19(60), notamment, des prêts long terme pour l'acquisition de logements ont été proposés aux particuliers. On a vu alors se multiplier des maisons en périphérie des agglomérations, souvent construites dans le plus grand désordre, souvent au détriment d'une agriculture efficace. Cette suburbia spontanée n'a pas grande qualité urbaine et pose des problèmes d'équipements et de services. Il est vrai qu'en Europe le réseau routier rural est particulièrement dense, et beaucoup d'obstacles sont ainsi levés à la croissance anarchique des villes.



Suburbia spontanée : il y a des règlements, mais qui ne peuvent tout prévoir

Ce qui a été oublié, par conséquent, dans la politique de l'après guerre; c'est l'évolution du système bancaire, mais aussi le mécanisme d'établissement d'une valeur vénale stable des constructions, lui-même fondé sur la valorisation modérée, mais indispensable, du terrain, y compris dans les quartiers populaires. **Une ville n'est pas une usine. C'est un patrimoine qui doit rester durable**, quelque soit les propriétaires, publics ou privés. Une condition nécessaire est un droit précis d'usage et d'appropriation du sol.

4- Droit des sols et politique foncière

Dans le débat sur le droit d'usage des sols urbains, on retrouve à peu près les mêmes échanges qu'à propos des sols agricoles. Seulement en Europe les deux situations ont fait l'objet de séquences historiques distinctes, rurale puis urbaine. Alors qu'en Afrique, tout est confondu. Sans doute spécialement en Angola où les villes et les terres arables doivent s'étendre rapidement, et le terrain est souvent propriété de l'Etat,

On n'oubliera pas que les solutions peuvent être fort différentes pour parvenir à des situations comparables. La tradition française, par exemple, s'accorde sur un droit de propriété très puissant, dont la revendication a même été une des causes de la Révolution de 1789. En 1794, an II de la République, Saint Just, un des grands révolutionnaires, déclarait à la Convention : "Il faut que chaque particulier puisse être possesseur de terre, afin d'avoir une patrie". Les biens de l'Eglise et de la Noblesse ont été nationalisés, puis revendus. La redistribution n'a pas été égalitaire, loin de là. Tout de même, après le retour au calme, en 1830, les trois-quarts des familles françaises possédaient une terre (avec ou sans bâtiment).. En Grande Bretagne, au contraire, il n'existe pas de véritable propriété de la terre, celle-ci n'étant pleinement donnée qu'à la Couronne. En revanche une multitude de droits d'usage et de locations empilés, certains définitifs mais d'autres pour des durées limitées (qui peuvent aller jusqu'à 999 ans, tout de même), assurent aux occupants la sécurité de leurs biens.

Il faut donc distinguer deux problèmes dans les politiques publiques: d'une part l'établissement d'un droit des sols précis et stable, borné par des règlements sur l'usage ; d'autre part des interventions régulatrices contre les envolées spéculatives, et les répartitions trop inégales de l'accès au sol.

L'élaboration du droit est moins difficile que son application, mais c'est un préalable. Ensuite il faut répartir les sols entre divers occupants et divers usages. Du seul point de vue de l'aménagement du territoire, il convient de prévoir à la fois l'extension des terres cultivées et l'étalement voulu ou non, mais inévitable, de l'urbanisation. Dans les pays développés, le tracé des limites entre villes et campagnes est devenu une question cruciale. Les pays en développement n'y échapperont pas, s'ils veulent fonder des établissements humains prospères. Prévoir aussi que la ville, dans des limites données, est évolutive et malléable, et que cette évolution se fera à marches forcées dans les pays neufs.

Du côté des interventions régulatrices du prix et des accès au sol³, nous connaissons les limites des outils réglementaires. Mais il existe des expériences internationales, certaines anciennes, qui s'inscrivent dans quelques grandes catégories. La plus courante de ces catégories est la création (ou la préservation) de réserves foncières publiques abondantes. Leur mise sur le marché permet d'influer sur les prix, l'usage et la composition sociale des nouvelles zones urbaines ou rurales. Le choix entre vente ou location à long terme est toujours délicat. Il devrait relever plus d'observations concrètes que de principes systématiques. Dans certaines phases historiques, les occupations du sol, particulièrement en ville, sont tellement instables que la location peut s'imposer, avec une possibilité publique de récupérer ces emprises et de les transformer. Dans d'autres cas, la création d'un parcellaire définitif, donc la vente, peut se justifier, quand il est certain que les occupants sauront faire évoluer seuls leur propriété dans le respect d'un intérêt général. Cette propriété peut s'établir avec succès même dans des cas d'institutionnalisation des bidonvilles.

Une autre orientation opérationnelle (non exclusive de la précédente) passe par la fiscalité. Elle consiste à imposer plus ou moins sévèrement les plus-values tirées de la revente de terrains par leurs occupants. Les principes et l'efficacité des mesures prises diffèrent. La plus forte attention est donnée par exemple, dans la plupart des pays d'Europe, aux enrichissements sans cause, liés aux transformations de sols agricoles en sols urbains.

³ Voir la synthèse de Comby et Renard en bibliographie.

Bibliographie

Comby (Joseph) et Renard (Vincent) : les politiques foncières, Editions PUF, Que sais-je ? 1997

Engels (Friedrich): la question du logement, Volkstaat, Leipzig, 1872

Guigou, Jean-Louis : La rente foncière, Editions Economica, 1982

Roux, Jean-Michel : Des villes sans politique (Etalement urbain, crise sociale et projets), Editions Gulf Stream, 2006

Thünen, Johann Heinrich : Der Isolierte Stadt in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Rostock, 1826

Jean-Michel Roux

Urbanisme, n° 362 septembre octobre 2008

Investissement urbain : conjoncture et conjectures

Rien de plus difficile que de parler d'investissement urbain dans la conjoncture actuelle. La demande (de construction et d'espace public) est mal connue. Le marché immobilier amorce une crise internationale, en prix et en production. Même si le drame des subprimes peut être considéré comme une affaire américaine, celle-ci met quand même au tapis un grand nombre d'établissements financiers dans le monde. De nouveaux projets urbains font beaucoup parler d'eux mais ne passent guère aux actes, du moins en France. L'inflation gonfle, le crédit se resserre, ses taux augmentent. Les déficits publics sont montrés du doigt, par conséquent les collectivités deviennent avares, pour ne rien dire de l'Etat. Ces informations sont dispersées, d'origines et de préoccupations si diverses que toute synthèse est découragée.

Il faut donc retourner le point de vue. Il existe de longue date des acquéreurs de bâtiments anciens ou neufs (d'habitat, de bureaux, de loisirs, etc.), plus ou moins actifs selon les époques, plus ou moins intéressés par certains usages, j'y reviendrai plus loin. Au-delà, en quoi nos villes ont-elles besoin, et comment peuvent-elles disposer, d'investissements stables et sûrs, pour des projets complexes ? Les dispositifs d'accueil et de contrôle de ces capitaux sont-ils en place ? Quelles tendances peuvent être anticipées ? Ces questions ne sont pas souvent posées, sans doute parce que longtemps l'Etat s'est occupé de tout. Bien entendu des réponses complètes dépasseraient les mes compétences et les dimensions d'un article.

Le ton des débats, sur les mérites respectifs des acteurs publics ou privés, mérite des rappels préalables, simples constats. Tout projet urbain, à n'importe quelle échelle, comporte des mises de fonds dépendantes économiquement les uns des autres, mais techniquement et juridiquement segmentées. Les études préalables (planification, réglementation, programmation, montage) sont à fonds perdus, quoique absolument décisives sur la suite. Les participations publiques ne font pas l'objet d'un calcul direct de rentabilité, mais pas non plus d'engagements dont un tiers pourrait exiger le respect jusque devant un tribunal. Les capitaux privés, de personnes et d'institutionnels, d'opérateurs ou d'acquéreurs finaux, viennent ensuite. Ils représentent

l'écrasante majorité du total investi sur un site. Enfin, pour de nombreuses réalisations locatives ou à péage, il faut trouver des clients utilisateurs. Il serait donc puéril de prétendre faire la ville sans investisseurs, quelles que soit pas ailleurs la méfiance que ceux-ci peuvent inspirer, et les contraintes qu'il convient de leur imposer. Du moins dans l'économie telle qu'elle fonctionne aujourd'hui.

Le processus de production français, politique et légal, enchaîne études et règlements, aménagement, construction/promotion. Plus loin dans le futur, il n'est guère dans l'usage des collectivités de faire du marketing sur les acquéreurs finaux et le fonctionnement des quartiers. Avant, il n'est pas commun pour des investisseurs de prendre des positions, par exemple de participer aux études, acheter des terrains, s'engager sur des constructions à venir. S'ils le font, c'est souvent en quémandant une autorisation de la collectivité, et en sachant que celle-ci peut non seulement refuser, mais faire remarquer qu'elle n'a pas les outils juridiques d'un contrat. Acceptable en temps de forte activité immobilière, ce jeu de rôle peut conduire autrement à des déconvenues. Allons-y d'un exemple. Les projets de tours pullulent. Gardons-nous ici de les juger. Qui les paiera ? Les générations précédentes exigent plus qu'un coup de peinture, les réalisations en cours sont des cas particuliers. A Marseille, la tour Jacques Saadé est le fanion de la CMA CGM, sur un terrain acquis de longue date. A Lyon, la tour Oxygène a pu être lancée grâce à la SNCF, qui accepte de payer un copieux loyer sur la part qu'elle a réservée, mais s'oblige à trouver ailleurs un complément moins coûteux (c'est-à-dire au prix normal du marché lyonnais). A Paris et la Défense les consultations se succèdent, les élus s'enflamment et les architectes acclament (ou inversement), les financiers manifestent leur intérêt, les occupants restent à trouver. Combien seront réalisées, dans un marché qui hésite ?

Le fragile socle des études préalables

Dans le terme "études", j'englobe la planification (SCOT), le règlement (PLU), le projet (conception et procédures d'aménagement), avant lancement des procédures opérationnelles. Les financements sont presque exclusivement publics. Les ressources privées sont timorées et peu sollicitées, sinon refusées. Le diagnostic est sombre. Les moyens sont très insuffisants au regard des enjeux économiques, sociaux et culturels. Les délais s'étirent. Les équipes sont mal rétribuées, de sorte que la qualité des résultats est inégale. J'abrège. C'était la conclusion d'un rapport que j'avais rendu en 2002 au ministère (à l'époque) de l'Équipement, après avoir mené nombre de réunions et d'entretiens. C'est la même auquel aboutit un dossier en préparation pour la revue d'A, à paraître le 1^{er} octobre, rédigé par Jean Audouin. Une commission a été instituée en 2003. Aucune solution n'est en vue.

Développeurs émergents et prudents

Les dix dernières années de croissance ininterrompue des prix immobiliers ont attiré les fonds de placement, et vu paraître chez nous un opérateur mieux connu au nord de l'Europe et en Amérique : le développeur. Cet entrelacement de banques, fonds d'investissement et sociétés foncières se veut capable de mener complètement une opération depuis l'acquisition du terrain, sans étapes : aménageur, constructeur, investisseur et même gestionnaire, dans le cadre d'une négociation contractuelle avec la collectivité. Le moteur, c'est la masse d'argent disponible qui cherche partout à se placer sur les marchés financiers. Cela peut conduire à de nouveaux quartiers : The Mailbox à Birmingham¹, 13 ha, environ 150 000m² de planchers (boutiques, bureaux, appartements), développeur Birmingham development company (**photo 1**). Et aussi à des parcs de loisirs : Westergasfabriek, Amsterdam, 16 ha, développeur MAB (**photo 2**).



Photo 1



Photo 2

Le principe n'est pas exclu en France, mais reste l'exception : on peut citer des cas, pas assez pour bâtir un typologie. En 2006, la Caisse des Dépôts, sa filiale Icade et la Semavip (société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris) ont acquis l'entrepôt Macdonald dans le XIXème arrondissement de Paris, après appel d'offre d'une filiale de la SNCF, premier propriétaire des lieux. On prévoit 165 000m² de planchers (logements, bureaux, commerces, activités, services publics). Le bâtiment, dans son état actuel, n'est guère photogénique (**photo 3**), mais il va changer, avec OMA/Rem Koolhaas architecte. Considérons toutefois les préalables favorables : nous sommes à Paris, île dans le territoire national ; dans le grand projet Paris Nord

¹ Voir Ariella Masbouni (sous la direction de) : Birmingham, faire la ville en partenariat, Projet urbain, Editions de la Villette, 2006

Est, dont le plan était esquissé avant la mutation ; il ne sera pas besoin d'une procédure d'aménagement, l'ensemble pouvant être réalisé par permis de construire.



Photo 3

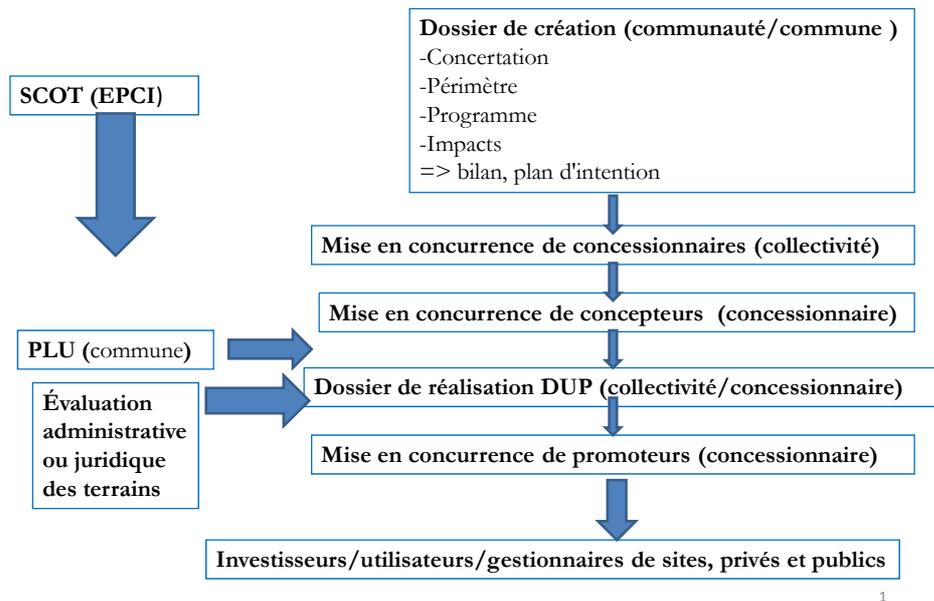
Presque tous les grands groupes français de BTP se sont organisés pour de telles offres, qui impliquent une étroite collaboration public/privé. Le Club Ville Aménagement a mené un groupe de travail sur le sujet, et constate que les réalisations sont peu nombreuses². Les engagements fonciers privés à risque (avant lancement des procédures) restent faibles. Plusieurs fonds de placement étrangers se sont retirés du marché français, faute de trouver des affaires. Les coopérations sur la durée d'un projet sont rares, bien qu'on leur trouve parfois des substituts partiels grâce aux "macro-lots"³. Les raisons sont d'abord politiques : les collectivités sautent difficilement le pas, qui les amèneraient à collaborer précocement avec un opérateur privé (ou un consortium), avant que la consistance du projet soit parfaitement connue. Ce qui par ailleurs donne tout loisir aux propriétaires de foncier brut pour monter leurs exigences, parfois jusqu'à bloquer l'opération, au moins pour encaisser en dernière instance l'essentiel des participations publiques.

Il faut tenir compte aussi des contraintes juridiques. Le contrat public/privé durable, avec possibilités d'avenants et de contentieux, n'existe pas. Nos procédures sont remarquablement ignorantes des coordinations indispensables d'intervenants. Reprenons le schéma normal de déroulement d'une ZAC, par lequel passe la presque totalité de projets urbains.

² Club Ville Aménagement : La coopération public – privé en aménagement, 5^{èmes} Entretiens de l'Aménagement Marseille, 2 février 2007. Animateurs : Jean-Luc Poidevin, Bertrand Ousset, Rapporteurs : Thierry Vilmin, Jean-Michel Roux

³ Il s'agit, dans une opération d'aménagement public (en général une ZAC) de ventes de grands terrains, chacun doté d'un programme complexe, à des prix et à des opérateurs choisis souvent précocement.

Pour lancer une ZAC

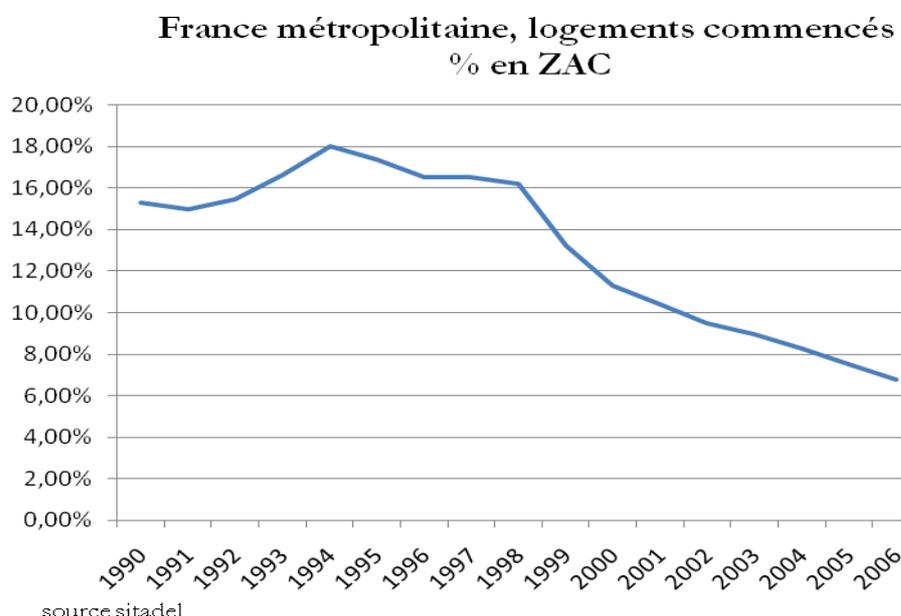


1

Autrement dit :

- la collectivité configure seule le projet, jusqu'à un stade souvent très élaboré compte tenu des exigences politiques de la concertation, avec des budgets d'études modestes, une connaissance imprécise des marchés immobiliers et fonciers, une grande incertitude sur les résultats financiers, sans pouvoir assurer aux urbanistes qu'elle questionne une position durable dans le projet, tout en leur laissant un droit de propriété intellectuelle sur le dit projet.
- sur ces bases, les critères de choix de concessionnaires sont difficiles à définir, sauf à contourner la loi en désignant un favori dès le départ, et en faisant de la mise en concurrence une simple formalité.
- la négociation foncière ne peut commencer qu'à un stade aval du projet, tout le temps étant laissé aux propriétaires pour trouver des références qui leur sont favorables dans le nouveau programme. Le rôle des domaines et du juge est essentiel, l'évaluation sur bilan reste exceptionnelle.
- le concessionnaire, affecté à une tâche longue et peu rentable, ne peut s'adosser précocement à des promoteurs partenaires. La majorité des communes exigent une mise en concurrence des constructeurs, au coup par coup.
- les investisseurs, véritables garants du fonctionnement durable du quartier, n'apparaissent qu'en dernière instance, quand presque tous les choix sont faits.

L'imbroglie est complet. On peut rassurer les contempteurs de la ville privatisée : la chose n'est pas prête d'advenir. Mais on peut voir là une cause de la faiblesse de nos projets, de la part décroissante de l'aménagement dans la construction nationale, et réciproquement du choix aléatoire des terrains à bâtir.



Là-dessus arrive la crise immobilière et financière. Depuis la fin du printemps, l'environnement des urbanistes bruit des coups de freins donnés sans mesure par les comités d'engagement d'investisseurs et opérateurs. Les sociétés foncières ne s'étaient guère avancées en France au-delà de l'acquisition d'immeubles parfois très grands. Elles avaient peu touché à des ensembles urbains complexes. Elles sont maintenant attaquées de l'extérieur, ce qui réduit encore leur capacité à étendre leurs compétences et leurs expériences. Considérons par exemple les errances de la Société foncière lyonnaise⁴, vénérable institution de 130 ans d'âge, achetée en 2004 par un groupe catalan, Colonial, filiale de la Caixa de Barcelone. Colonial a été bientôt pris d'assaut par un aventurier andalou, qui emprunte à titre personnel pour cautionner les prêts accordés aux entreprises qu'il acquière, et vice-versa. L'aventurier est aujourd'hui "en difficulté", suite à l'effondrement du marché espagnol. Deux consortiums internationaux de banques s'affrontent autour de ses dépouilles, pour des sommes pharaoniques. La foncière lyonnaise est mise aux enchères, sa valeur possible oscille selon une immense amplitude. Les fonds souverains du Golfe sont aux aguets. On peut en conclure que les stratégies nouvelles et les projets ambitieux attendront.

⁴ dans le Monde du 31 juillet 2008, mais aussi dans d'autres médias.

Reste qu'une tendance lourde, une fois la crise passée (5 à 10 ans ?) va dans la direction esquissée plus haut : des capitaux mobilisés tôt, immobilisés longtemps, à des conditions négociées. Ils s'adjoindront nécessairement des compétences techniques. C'est d'ailleurs un schéma historique, qu'on trouve à la racine de grandes et célèbres extensions urbaines. Il convient par conséquent de préparer avec un sérieux hollandais les outils du partenariat.

Les orphelins

A l'intérieur des projets urbains, il existe des objets urbains indispensables qui ne trouvent pas leur financement, ou fort difficilement, partant qui sont oubliés par l'urbanisme. Leur inventaire est inévitablement à la Prévert, et toujours incomplet, mais une première énumération met quand même en évidence des problèmes identifiés et consistants. Passons rapidement sur le plus communément abordé, **le logement social**, parce que le sujet est en mains. La mesure du déficit et les modalités du financement font l'objet d'études et de polémiques en nombre. Et le mieux qu'on puisse faire dans les villes avec le logement social est de le singulariser le moins possible.

Il faut parler **d'espace public**, particulièrement dans les périphéries. Empruntons la voie des airs, avec un portail internet, visitons les grandes banlieues : aucun espace central où pourrait se nicher un magasin ou un café, des voies réduites à l'utilitaire, pas d'arbres d'alignements, souvent pas de trottoirs, ... La vue au sol confirme l'observation, sans que le dynamisme des réalisations soit affecté. Le contrôle des constructions et des aménagements privés, via le PLU, ne répond pas à ces questions. Le financement des aménités urbaines a été omis. Communes et lotisseurs peuvent se renvoyer la balle : les moyens manquent, les espaces publics et privés sont strictement séparés. L'œuvre à entreprendre est de très longue haleine. Il conviendrait d'y penser, dans des projets de grands territoires. C'est du reste une des préoccupations du ministère de l'Ecologie⁵.

Le cas de **l'immobilier d'entreprises**, surtout des petites entreprises, est moins souvent évoqué, et difficile à résumer. Il faut distinguer plusieurs situations. Pour les bureaux, dans de rares grandes agglomérations, il existe des adresses valorisées. A ces prix élevés, les investisseurs associent une stratégie patrimoniale : espoirs de plus values, du moins sécurité du placement, solidarité avec les embellissements du quartier, et acceptation de rentabilité faible. Les investisseurs toussent quand l'offre devient trop abondante et que les loyers baissent, mais ils acceptent des taux de rendement bas, par exemple dans les quartiers d'affaires parisiens. Ailleurs, nous tombons dans une économie industrielle : faibles valeurs, forte taux de rentabilité exigés, entretien aléatoire. C'est le cas dans la majorité des villes moyennes, de sorte qu'il devient très

⁵ deux livres en préparation, des ateliers urbains en cours sur le Littoral et la Montagne.

difficile de financer les bureaux emblématiques du centre, toujours un peu plus chers que ceux de la périphérie, sauf dans le cas où une entreprise décide d'y rappeler sa présence historique (Casino dans l'opération Châteaureux à St Etienne), ou quand on peut compter sur des utilisateurs publics.

La situation est bien pire pour les locaux mixtes bureaux activités. Les terrains périphériques réservés abondent, bon marché, dans le désordre, souvent un défi aux mots d'ordre lancés contre l'étalement urbain. Les investisseurs sont rares ou absents, ou avec des exigences trop élevées en taux de rentabilité et en qualité des locataires. Pour les entreprises qui ne peuvent acquérir leurs locaux, il existe désormais des zones d'activités qui sont l'équivalent des taudis d'habitation (**photo 4**). Réorganiser ces zones, y mobiliser des capitaux à des taux modérés, sont des nécessités. C'est peut-être une tâche de l'économie mixte. A ma connaissance elle est peu amorcée. Sans doute pourrait-on de plus diversifier l'offre immobilière en faisant entrer du logement dans ces locaux et réciproquement. Encore une question d'investissement innovant.



Photo 4

Enfin parlons du **commerce et plus généralement des rez-de-chaussée** de nos villes. Ce n'est pas sans rapport avec les discussions actuelles sur l'inflation et le pouvoir d'achat, et sur les défaillances dénoncées de la grande distribution et des ses centres commerciaux périphériques. On doit envisager des stratégies à très long terme, en raison de l'immense territoire concerné, mais le constat s'impose : des villes compactes doivent placer des marchands en pieds d'immeubles. Là où les morphologies urbaines le permettent, avec des façades contiguës et des dents creuses à combler, les méthodes commencent à être rodées, et les résultats connus. Sur la longue Hauptstraße de Heidelberg (Bade Wurtemberg, 140 000 habitants **photo 5**) ou dans Church Street à Burlington (Vermont, 40 000 habitants **photo 6**) on trouve des linéaires commerciaux continus, des boutiques diversifiées, y compris celles à faible chiffre d'affaires

(librairies d'occasion, commerce équitable, artisanat d'art), des restaurants et des cafés, des services pas trop envahissants ou même exclus (banques, assurances, agences). Saint Brieuc (47 000 habitants) suit un objectif similaire. La galerie commerciale du Champ de Mars (investisseurs ING et SPIE, architecte Philippe Robert, choisis après consultation, **photo 7**), remplit un vide au contact du centre, complète l'offre actuelle des rues commerçantes, et permettra le réaménagement de celles-ci. Chaque ville a ses méthodes, mais on retrouve un peu partout les mêmes actions combinées : des choix sur l'offre à créer (superficielles, spécialités), un espace public recomposé, souvent piétonnier, des règlements (stationnement, couverture des cœurs d'îlots pour donner de la profondeur aux magasins, créations de terrasses au second niveau), une gestion des baux (fluidité des mutations, péréquation de loyers différenciés), des investisseurs sur grandes superficies (plusieurs rez-de-chaussée d'immeubles ou galeries marchandes).



Photo 5



Photo 6



Photo 7

La liste n'est pas du tout close. A chaque fois s'impose des besoins d'innovation financière : investisseurs spécialisés à créer, ressources régulières et abondantes à trouver, taux de rentabilité à maîtriser. L'équilibre se trouve dans la longue durée, au contraire de pratiques à court terme des

marchés actuels. On voit que l'initiative peut, et sans doute doit aussi venir des villes, en formulant des demandes en ces domaines.

Regarder sous les pavés, complexité du foncier urbain, Réalités industrielles (Annales des mines), février 2008

Jean-Michel Roux, consultant, Transversal

Dernier ouvrage paru : Des villes sans politique, Editions Gulf Stream, 2006

La hausse de prix des logements est moins due à une pénurie qu'à la conversion de l'immobilier en valeur refuge. En apparence favorable aux propriétaires occupants, eux-mêmes majoritaires dans la population, elle aggrave les fractures sociales du territoire urbain. Elle engendre une formidable plus value pour les terrains à bâtir. Elle ne pourra être contenue sans politique foncière, dont les outils sont fort déficients. Quoique des situations ressemblantes s'observent à l'échelle internationale, les pratiques et les institutions de l'urbanisme opérationnel varient, de sorte que l'article est centré sur le cas français.

En préambule, pour éclairer la suite

La production immobilière, en France, enchaîne dans l'ordre le propriétaire foncier, puis l'aménageur quand les terrains concernés exigent équipement, remembrement, et division parcellaire, puis le constructeur (promoteur ou non) sur chaque parcelle équipée, puis l'investisseur, flanqué parfois d'un locataire et d'un gestionnaire. La commune demeure le principal stratège de ce processus saucissonné. Elle fabrique le règlement du sol (plan local d'urbanisme, PLU, autrefois POS). Elle décide le plus souvent des périmètres et programme d'aménagement. Elle est bien plus petite que dans la plupart des pays d'Europe. Ses moyens techniques et financiers sont donc limités. Les intercommunalités (communautés) subviennent partiellement à ces faiblesses, mais restent facultatives, sans conseil élu au suffrage direct, munies de pouvoirs limités. Il est désormais admis, jusque dans les instances les moins contestataires, que notre gouvernance locale est en crise, et avec elle nos politiques urbaines, même si les campagnes électorales contournent l'obstacle.

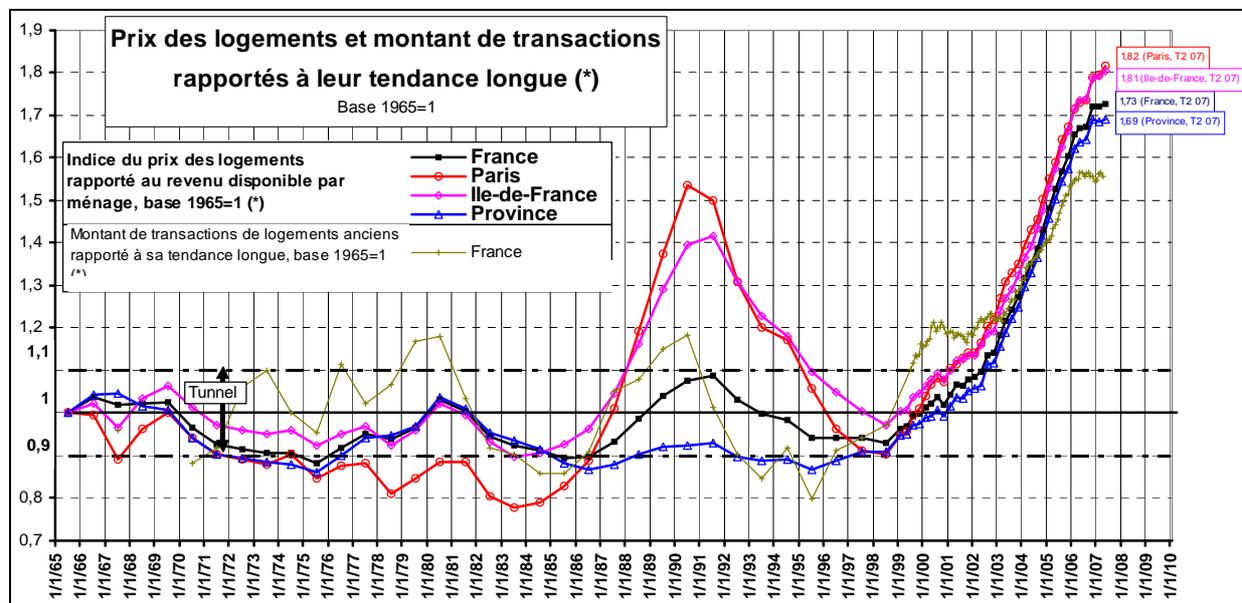
Cause et conséquence, les enjeux économiques urbains sont mal connus : investissements, maintenances, valorisations à long terme, développement économique, équilibres sociaux, incidences sur la vie culturelle. Combien de centaines de milliards d'euros sont contenus dans les 132 pages du projet de Schéma directeur de la Région Ile de France (SDRIF), publié en février de cette année ? Sagement, les auteurs ne fournissent aucun chiffre : il n'existe pas d'autorité d'agglomération pour les traduire en actes. Pourtant on construit des infrastructures, on bâtit de nouveaux quartiers, on observe des marchés immobiliers, avec entre eux tant d'interactions que leur description logique est une gageure.

Problème que rencontre aussi l'enseignement de l'urbanisme : nous accumulons empiriquement des informations, puis nous essayons de les lier. Le savoir passe principalement par voie orale, les publications sont rares, si on excepte celles qui concernent les zones de crise. La littérature savante internationale est réduite et de faible secours¹. Car l'urbanisme opérationnel n'est guère mondialisé : les images et les flux financiers passent les frontières, pas le droit ni les institutions.

Je partirai donc d'un sujet d'actualité, les prix du logement. Puis je tirerai quelques fils de l'écheveau qui apparaîtra derrière, concernant particulièrement le foncier.

La flambée des prix du logement

Les prix moyens des logements en France sont en hausse rapide depuis 1999. Pour le logement de seconde main : 80% en moyenne, avec des variantes importantes suivant les lieux, les surfaces et les statuts d'occupation. S'agissant d'un patrimoine dont la valeur de base s'exprime par milliers de milliards d'euros, c'est une évolution structurelle, au moins à titre provisoire, si on la compare à n'importe quel indicateur macroéconomique.



Source : Jacques Friggit CNPC, ces données, et d'autres séries statistiques, sont disponibles sur le site de l'ADEF (Association française d'études foncières, qui publie aussi la revue Eudes Foncières)

Pour l'ensemble de la France, le prix des logements en monnaie constante reste contenu dans un "tunnel" de +/- 10% entre 1965 et 2002. Ensuite il s'évade rapidement vers le haut. Les exponentielles n'étant pas de ce monde, il est certain que le mouvement ne sera pas éternel. Pourquoi cette hausse ? De quelle façon va-t-elle s'interrompre ? Ces questions doivent être abordées sans frivolité.

De semblables phénomènes s'observent un peu partout en Europe. Mais il convient de mettre à part le cas des Etats-Unis, qui fait l'actualité ces derniers mois. Le marché immobilier américain, en effet, est historiquement cyclique, pour des raisons connues quoique un peu longues à expliquer : une mobilité résidentielle forte ; une fiscalité locale lourde et rigide, qui amplifie les moindres variations de prix ; des prêts bancaires qui permettent d'emprunter non seulement **pour** le logement, mais aussi **sur** le logement ; des techniques de constructions qui rapprochent le bâtiment d'un meuble. S'ajoute la crise des "subprimes", dont le principe était de majorer le coût des emprunts pour les pauvres. Faire payer les pauvres, c'est un vieux rêve, légitimement caressé tous ceux qui échappent à ce statut. Mais c'est tondre un œuf, l'expérience ne va pas sans risques. Le plus étrange est que les prêteurs aient pu revendre ces créances aux banques de la planète entière, provoquant une crise financière mondiale. C'est, nous dit-on, que l'emballage du cadeau était si joli, les perspectives de gain si élevées, que les banquiers n'ont pas pris la peine de regarder au fond du paquet. Charmants enfantillages.

Le marché immobilier de St Yrieix la Perche n'ayant guère de liens directs avec celui de Kalamazoo, on voit mal de tels problèmes se poser un Europe et en France en particulier. Nous avons pourtant déjà connu un aller-retour, flambée spéculative puis baisse des prix, visible sur le graphique ci-dessus, pendant une dizaine d'années autour de 1991. Mais c'était localisé autour de Paris, et principalement du à des stratégies de grands opérateurs, achetant sans

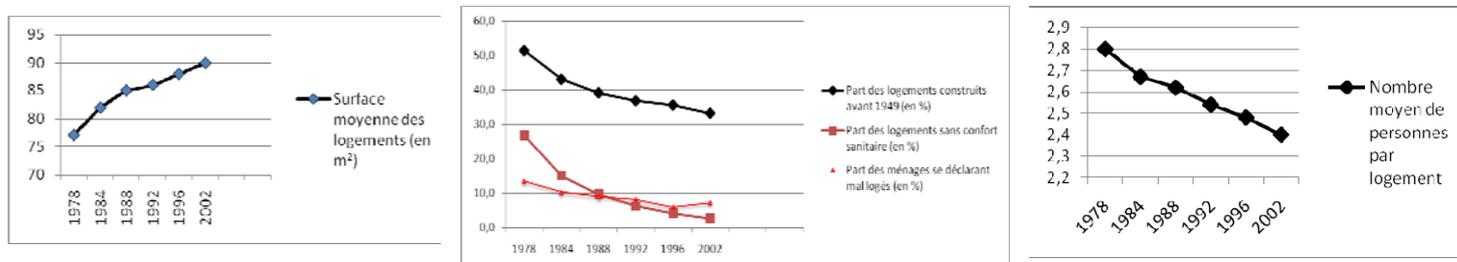
compter, puis bradant avec précipitation. L'épopée du Crédit Lyonnais et de ses pairs, pour simplifier. Le scénario est peu reproductible. Autrement dit, il n'y a pas signe avant-coureur de chute brutale des cours.

Pourquoi la hausse ?

L'explication la plus simple est empruntée au marché de la pomme de terre : si les prix montent, c'est qu'il y a pénurie. L'introduction du discours de Gérard Hamel, membre de la majorité présidentielle, parlementaire rapporteur de la loi ENL, en décembre 2005, résume une opinion commune : "L'offre insuffisante de logements, au regard d'une demande croissante et évolutive due au retard dans la construction de logements sociaux et privés accumulé au cours des 20 dernières années, a entraîné une flambée des prix sur le marché du logement. Ce retard a été aggravé par un phénomène de rétention foncière, et par la réticence de nombreux propriétaires à louer des logements demeurant vacants sur le marché." Le projet de SDRIF, déjà cité, plus orienté politiquement à gauche, partage cet avis : "Cette flambée, sans rapport avec le pouvoir d'achat des ménages, résulte de l'insuffisance globale des logements face à la croissance continue des besoins... Les volumes annuels de construction sont nettement inférieurs aux besoins depuis plus de quinze ans."

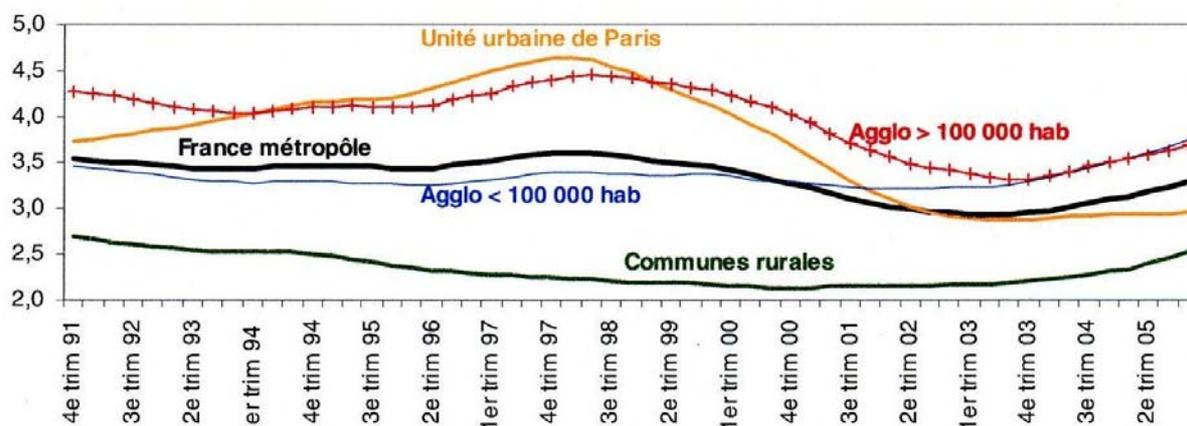
Il est possible d'éclairer ces opinions tranchées par des statistiques, avec deux avertissements préalables : aucune donnée ne va sans imperfection concernant les sources et les dates de comptage ; les moyennes nationales cachent des situations locales et sociales fort variées.

Pénurie ? Sans doute trop des gens sont dans la rue, et d'autres sont mal logés. Pour qui a connu les années 50, la situation a quand même changé : plus de confort, plus de place, moins de surpeuplement, moins de mal logés. Les chiffres qui suivent sont issus des enquêtes logements de l'Insee, pour la France métropolitaine.



Le nombre de logements vacants, qui devrait diminuer en situation de pénurie croissante, suit au contraire des courbes assez imprévisibles, si on tient compte des logements habitables, n'ayant pas subi une trop longue période d'inoccupation. La tension est plus forte qu'ailleurs dans l'agglomération parisienne.

Vacance de moins de 3ans, en % du parc de logements

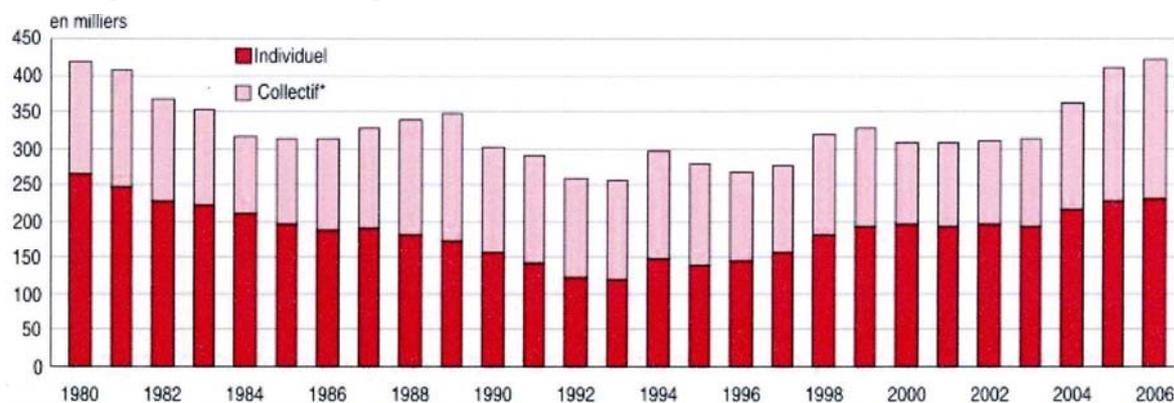


Source : fichiers EDF, SESP Ministère de l'Ecologie

Enfin, malgré la hausse des prix, le taux d'effort (la part du revenu consacré au logement) reste à peu près stable depuis 1988, c'est-à-dire depuis la date où s'accumule le retard de la construction, si on en croit les citations qui précèdent. Seulement ce taux d'effort moyen est très inégalement réparti, bien plus élevé pour les jeunes et les faibles revenus, par exemple, et cela de façon croissante. Les inégalités, comme on sait, ne croissent pas seulement en matière de logement.

Besoins ? L'Insee² évaluait en 2002 les "besoins" de résidences neuves (principales et secondaires) à 280 000 logements par an environ, de 1990 à 2010. En 2007, le chiffre a bondi autour de 400 000, établi par le même statisticien. Il n'y avait pas erreur : c'est nécessairement un calcul plein d'incertitudes. Accroissement du nombre des ménages, souhaits d'augmentation de surfaces habitables, renouvellement du parc existant, migrations de la population, chacun des facteurs pris en compte est sujet à discussion. A quelle vitesse doit-on démolir les grands ensembles, jeunes ruines des années 60 ? Par quoi les remplacer ? Combien de couples se sépareraient, ou de jeunes gens quitteraient leurs familles, si l'offre de logement était plus abondante ? Plus abondante, pour quels types de logements, où, à quels prix ? Etc. La discussion s'enlise³.

Retenons que, par rapport aux "besoins" identifiés, la construction des dernières décennies n'a pas failli, sauf peut-être dans la période de crise déjà évoquée, entre 1992 et 1997.



* Y compris les logements en résidence (cité universitaire, foyer pour personnes âgées, hôtel, motel, etc.).

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, DAEI-SES : SITADEL.

C'est donc de fort loin (ou pas de tout) que les données nationales laissent voir les besoins les plus criants : SDF, hôtels meublés, taudis, quartiers en crise. C'est de fort loin (ou pas du tout) que ces besoins criants seront satisfait par des mots d'ordre globalisés : construire plus, et plus de logements sociaux⁴.

La montée des prix n'est pas, comme on s'en doute, due aux mal logés. Elle prend sa source, au contraire, dans les quartiers les plus chics, puis redescend de proche en proche vers les autres. Elle n'est pas la résultante de besoins élémentaires, mais d'une demande complexe, s'inscrivant dans un marché. Le phénomène, d'ailleurs, est international. Autrement dit : le logement est devenu un bien refuge, de même que l'or ou l'art, qu'on peut au surplus habiter. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la valorisation de l'immobilier est si mal jugée par les financiers. Querelle de boutiques : autant de placements en moins dans les produits proposés par la bourse, les banques et les assurances.

Fractures urbaines

Considérons le statut d'occupation des logements⁵, selon l'enquête Insee 2002 : à peu près 57% de propriétaires occupants, 19% de locataires en parc privé, 18% en logement social, et 6% autres (fournis par l'employeur, fermiers, etc.). En huit ans, les propriétaires ont gagné ensemble l'équivalent de trois ou quatre produits intérieurs bruts nationaux annuels, ont fondé sur ce gain toutes sortes d'espérances, y compris des compensations pour l'insécurité croissante de l'emploi, des retraites, des carrières des enfants, etc. S'ils voyaient aujourd'hui se dissiper leur capital, y aurait de quoi sortir les fourches.

Dans ce casino, il y a pourtant des perdants. Les locataires du privé, en particulier, d'autant plus bruyants qu'ils sont deux fois plus nombreux qu'ailleurs dans la Ville de Paris, et par conséquent surmédiatisés. Il faut être plus mordant : +10% par an à Paris ou à Vierzon, ce n'est pas dans l'absolu la même somme : les inégalités de patrimoine s'aggravent. Les déménagements pour plus grand et plus chic deviennent plus coûteux, surtout si on ajoute des droits de mutation et des honoraires d'agences proportionnels, particulièrement élevés en France. Les propriétaires occupants eux-mêmes sont donc rivés à leurs acquisitions, et menacés par des hausses de taux des emprunts. Les ségrégations urbaines s'accroissent.

On parle beaucoup des difficultés d'implantations des logements sociaux. Il faudrait y ajouter tous les usages du sol qui ne suivent pas les hausses du logement : équipements publics, petit commerce, locaux pour PME et même bureaux hors des quartiers d'affaires de grandes métropoles. Les évasions en masse ne sont pas plus rassurantes. A Neuilly sur Seine, par exemple, en 2005, près de 6% de la population⁶ relève encore du plus faible décile des revenus franciliens. Mais à Bobigny, capitale de la Seine Saint Denis, moins de 1% de la population appartient au plus fort décile. Les quartiers riches chassent leurs pauvres, qui s'accrochent. Les riches (avec eux les leaders culturels et les consommateurs), évacuent sans obstacle les quartiers pauvres. La ville se ghettoïse⁷.

Pour ces problèmes, le principal outil d'intervention⁸, et dans une large mesure d'explication, est le foncier.

Cliquet foncier et fuite en avant

Le foncier est un objet économique difficile à théoriser, quoique les tentatives n'aient jamais manqué⁹. Pire, ces théories sont de peu d'utilité pratique. La notion de fertilité différentielle, à peu près adaptée à l'agriculture préindustrielle, se révèle inexploitable dans nos villes étalées et disséminées. Gardons en vue quelques principes. La

valeur d'un terrain se détermine (devrait se déterminer), par différence (on dit aussi par bilan) entre le prix final de l'immeuble bâti et les divers éléments de son coût : préparation du sol, construction, marges de promotion, etc. Lesquels éléments de coût sont relativement peu variables, quel que soit le standing de la construction. Le raisonnement vaut aussi pour des immeubles existant, en posant la question : combien faudrait-il pour les reconstruire ?

Autrement dit, quand le prix du m² de plancher bâti augmente, le terrain capture l'essentiel de la plus value et augmente bien plus que proportionnellement, sauf actions correctrices. La hausse récente des logements est un très gros lot pour les détenteurs de la rente foncière, quoique très inégalement réparti entre eux.

Ce très gros lot ne sera pas toujours payé : beaucoup de terrains disponibles ne seront pas vendus dans un avenir proche. Qu'importe, les exigences des vendeurs ne diminueront plus. C'est le célèbre effet cliquet du marché foncier. La rétention est une stratégie normale des propriétaires, publics comme privés. Négocier à la baisse le champ de l'oncle Gaston, c'est attirer la réprobation de tout le cousinage. Ne pas vendre au mieux les terrains publics, en empilant des enchères les plus déraisonnables, c'est brader le patrimoine national et briser une carrière.

Pour faire bon poids, beaucoup de terrains sont échangés sur la base d'estimations administratives ("les domaines", désormais France Domaines) et juridiques, dans le cadre de préemptions, expropriations, ventes de biens publics, etc. L'usage est alors d'ignorer le bilan des constructeurs, mais de se fonder sur des références. Supposons que le maire veuille sa statue équestre, cyclopéenne, en armure complète, entourée de ses fidèles adjoints portant l'oriflamme et le plan local d'urbanisme. Il achète pour cela, et le gazon autour, quelques centaines de m² de sol, les paye sans compter vu l'enjeu. La référence est établie. Le même prix unitaire de terrain sera imposé, à la commune, à un promoteur, à un aménageur, s'il s'agit d'acquiescer des dizaines d'ha voisins, avec d'immenses dépenses d'équipement, de voies, d'espaces verts. Des exemples véridiques, choisis par brassées, ne sont pas plus caricaturaux.

Il s'ensuit que les opérateurs immobiliers travaillent aujourd'hui sur du foncier brut trop cher, s'ils s'en tiennent aux prix en vigueur. Or ils poursuivent leur âpre compétition pour l'acquisition de ces terrains. C'est qu'ils gardent des espérances. Les aménageurs, concessionnaires des collectivités, peuvent faire payer au contribuable des subventions et participations, qui en dernière instance reviendront aux propriétaires initiaux des terrains. Et tous, aménageurs ou promoteurs, doivent fuir en avant, miser sur une augmentation constante des valeurs finales des constructions. Comme une opération d'aménagement dure au moins dix ans, une promotion trois à cinq ans, le trop payé pour le terrain brut peut être effacé par l'élévation des prix de vente finaux. Mais, au moindre ralentissement des prix, l'immeuble devient trop cher, invendable, et nous entrons dans une spirale de crise : stocks bradés et ralentissement de la construction, pour la raison même qu'il fallait l'accélérer.

Remède désespéré, souvent prescrit : hausser les densités de planchers sur les parcelles, pour qu'on puisse diminuer la charge foncière sur chaque m² bâti. A condition bien sur que le prix du terrain brut reste inchangé. Or son propriétaire est le premier à entendre le cliquetis du jackpot. Le projet de SDRIF dessine des zones de densification, sans politique d'accompagnement. Il est facile d'en tirer un scénario : échanges bloqués en attente des révisions nécessaires de PLU, hausse des prix de terrain grâce aux densités nouvelles, et rejet des logements abordables encore plus loin du centre.

Politiques foncières

Si nous voulions calmer le jeu, il conviendrait donc de mettre sur le marché, à prix raisonnable, des quantités nouvelles de terrains à bâtir. A bien bâtir, puisque la flambée spéculative a pour origine les quartiers chics. Un demi-siècle d'intense aménagement urbain n'a guère produit en France d'adresses valorisées. Les classes aisées campent à l'étroit dans des quartiers historiques. Bien vu, disent les constructeurs, mais nous manquons de terrains. Voyons les cartes et les photos aériennes de nos agglomérations. C'est plein de vides, non seulement dans les périphéries, mais près des centres, dans des friches et délaissés de toute nature. Mais il s'agit souvent de grandes emprises, inutilisables sans aménagement préalable, dépollution éventuelle, viabilisation, équipements. D'où leur classement réglementaire, dans le PLU, en zone "à urbaniser" (AU, ou NA dans les anciens POS)

Si le marché des pommes de terre renseigne faiblement sur celui des bâtiments, il peut dire quelque chose sur le foncier. A des époques pas tellement reculées, nous avons connu des crises de subsistances, qui accompagnaient parfois des pénuries terribles, mais souvent des déficits partiels et ponctuels. Les gouvernements pouvaient répondre de plusieurs façons. Ou bien ils laissaient jouer les saintes lois du marché. Les Irlandais mourraient de faim, tandis que l'île continuait d'exporter des vivres. La reine Victoria ordonnait prières et jeune liturgique dans tout le royaume, sans succès bien entendu, s'agissant de papistes. Victor Hugo notait avec bon sens dans ses carnets : "Ne jeunez plus, nourrissez-les!" Ou bien on fixait des prix maximum, avec des risques de marché noir parallèle. Ou encore on lançait des chasses aux accapareurs, avec des résultats bien décevants : au cas où leurs greniers se révélaient peu remplis, les accapareurs, même pendus à leurs balcons, n'étaient pas mangeables. Restaient des solutions avisées : faire des réserves publiques d'avance, taxer les stocks et encourager le commerce privé, ouvrir des lignes de crédits dans le trésor public, pour des achats dans les zones excédentaires.

Nous retrouvons semblables outils pour le foncier, largement utilisés chez nos voisins, en simplifiant : création de réserves publiques (Hollande et Scandinavie), fiscalité forte pour les terrains constructibles mais non bâtis (Allemagne et Suisse), encouragement aux opérateurs privés pour des acquisitions précoces, assorties d'accords contractuels sur les programmes à réaliser (Grande Bretagne). Bien peu de cela existe en France.

Les principaux fonds d'acquisition de réserves ont été supprimés dans les années 90. Ils n'ont pas survécu à la décentralisation et avaient trop œuvré pour la cause douteuse des grands ensembles. Des établissements publics fonciers (EPF) se multiplient. Mais leurs ressources sont le plus souvent fondées sur les taxes locales, pour que le prélèvement sur le contribuable reste doux. Il manque souvent un zéro aux budgets de ces EPF pour peser sur le marché, à supposer qu'on prenne le temps d'accumuler des réserves et que la myriade de collectivités locales concernées arrivent à se mettre d'accord sur une politique cohérente. La fiscalité annoncée, dès la loi d'orientation foncière de 1967, a manqué de décrets d'application, ou bien est restée facultative. Le partenariat public-privé reste marginal, surtout depuis la loi sur la mise en concurrence des aménageurs (21 juillet 2005) et son décret d'application (31 juillet 2006)¹⁰.

Ayant évoqué tant de problèmes, il serait bon d'examiner leurs solutions. Cet article n'y suffira pas. Toutefois une opinion d'ensemble est possible. Techniquement, la conception de projets de qualité sur un foncier régulé n'est nullement insurmontable, y compris dans des zones urbaines délaissées. Nos déficiences sont surtout politiques : réforme des collectivités locales ; arbitrage entre intérêts divergents, y compris intérêts publics ; choix de partenaires pour des investissements à long terme ; montant des budgets affectés à la stratégie foncière. Comme la politique est

commandée par des élections, il reste à médiatiser et vulgariser ces sujets, après tout pas plus compliqués que le financement des retraites ou les aventures de hedge funds.

¹ Des ouvrages de référence en économie urbaine existaient dans les années 60, qui cherchaient trop souvent un optimum unique pour un système urbain complexe. Pour ceux que cette archéologie intéresse, on peut recommander la lecture des ouvrages de synthèse de Jacques Lesourne et René Loué : *Analyse des décisions d'aménagement régional* (Dunod, dernière édition 1979) et *La gestion des villes, analyse des décisions d'économie urbaine*, (Dunod, dernière édition 1985).

² Alain Jacquot *La demande potentielle de logements, L'impact du vieillissement de la population*, Insee première, n°875 - décembre 2002. Puis même auteur, même titre, en 2007.

³ En faveur d'une projection plus ambitieuse, voir Olivier Piron : *La demande potentielle en logement*, Etudes foncières n°122, juillet août 2006.

⁴ Prenons les logements sociaux des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 16^{ème} arrondissement de Paris, plus Neuilly. L'échantillon, bien sur, n'est pas choisi au hasard, mais dans des quartiers particulièrement bien habités. En proportion du parc, les HLM sont peu nombreux, comme on s'en doute, mais dans l'absolu c'est près de 9 000 logements, déjà la population d'une ville moyenne. Si nous regardons les revenus des habitants de ces logements, en 2005, rapportés à l'unité de consommation (les ménages pondérés par le nombre de personnes vivant au foyer), 20% appartiennent au plus faible quintile des revenus franciliens, mais 25% relèvent du plus fort quintile (sources : DRE/DGI). Ou encore, en 2003 (même sources) : dans les logements sociaux de Paris Ville, 30% des ménages dépassent le plafond de revenus HLM, malgré de fort contingents de pauvres dans les quartiers populaires des 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements. Bien entendu les chiffres sont fort différents en Seine Saint Denis. Concluons avec modération : en raison du mode d'attribution des logements sociaux, leur capacité redistributive, et leur pouvoir de mixité sociale, sont limités. Il nous faut des "moins modestes", disent les organismes bailleurs. Fort bien, mais ils ne les logent pas dans les mêmes immeubles que les autres.

⁵ Sachant que plusieurs enquêtes se chevauchent, de sources et de dates diverses.

⁶ Plus exactement des unités de consommation des ménages.

⁷ C'est aussi la thèse d'Eric Maurin : *Le ghetto français*, enquête sur le séparatisme social, Le Seuil, 2004

⁸ Certaines communes se lancent dans une politique de logement "abordable", imposant aux promoteurs un plafond de prix. Sans entrer dans les détails, on ne peut que constater les limites de ces méritoires efforts : ils ne touchent que de petits territoires ; aucun des éléments constitutif du prix de revient n'est sous contrôle public ; enfin il est difficile d'assurer que les premiers acquéreurs ne revendront pas rapidement au prix du marché. La Grande Bretagne s'est dotée récemment d'une législation sur le logement "abordable", mais dans un tout autre contexte économique, institutionnel et foncier.

⁹ Parmi les ouvrages en français, une encyclopédie de textes de référence, Jean-Louis Guigou : *la rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 1982

¹⁰ Club Ville Aménagement : *La coopération public – privé en aménagement*, 5^{èmes} Entretiens de l'Aménagement Marseille, 2 février 2007 Animateurs : Jean-Luc Poidevin, Bertrand Ousset, Rapporteurs : Thierry Vilmin, Jean-Michel Roux. En résumé : les aménagements urbains français de quelque ampleur ont pour régime la ZAC (zone d'aménagement concerté). La nouvelle législation oblige la collectivité à mener le projet jusqu'au stade de création de la ZAC, comportant un périmètre, un programme et de fait un cadre réglementaire et une ébauche de plan. Si c'est une ville importante, elle en a les moyens, surtout avec l'appui d'une communauté. Si c'est une commune périphérique, là où se construit la majorité de la croissance urbaine, la conduite du projet est plus aléatoire. Pendant ce temps les propriétaires fonciers ont toute liberté pour rêver sur leur prochaine fortune, tandis que les futurs aménageurs doivent rester l'arme au pied en attendant qu'on les consulte.

Pour une économie politique urbaine

Jean-Michel Roux¹

Urbanisme n° 352 janvier/février 2007

L'économie urbaine, qui brasse pourtant des sommes effroyables, en stocks et en flux, est assez négligée aujourd'hui. On en cherchera malaisément des traces dans les médias et les rayons de librairies. C'est expédié hâtivement dans le discours politique, quoique les conséquences s'en fassent sentir pour chacun à tout moment. Comme il serait présomptueux de vouloir embrasser le sujet en quelques pages, et du reste hors de ma compétence, je partirai ici de questions d'actualité relatives au logement. Avec de nombreux problèmes de méthodes, dont celui-ci : parlant de territoire, il conviendrait de tenir compte de particularisme locaux et régionaux. Mais parlant brièvement, il est inévitable de généraliser².

Mesurer la hausse des prix

Du premier trimestre 2001 au premier trimestre 2006, le prix moyen des logements (anciens et neufs) a augmenté en France de 10% environ par an, net d'inflation. Ce taux est mesuré par divers auteurs, à partir de sources diverses³. Il est un peu plus élevé en Ile de France et notamment à Paris, où la montée rapide des prix est antérieure, dès 1999. Durant les 30 années précédentes, l'augmentation est inférieure à 5% par an, net d'inflation. De ce fait le prix du logement, rapporté au revenu des ménages, sort vers 2002 des limites qu'il suivait sagement depuis une quarantaine d'années. Il devient "anormalement élevé" selon Jacques Friggit. Parallèlement le montant des transactions immobilières augmente très vite. Le phénomène est largement international, quoique les comparaisons entre différents pays soient

¹ Consultant, professeur associé au CNAM, auteur "Des villes sans politiques", Editions du Gulf Stream, 2006

² J'indique les sources des chiffres que j'utilise, mais je ne fournis pas les tableaux et graphiques statistiques correspondants, qui envahiraient les colonnes de la revue.

³ Voir Jacques Friggit : Le prix des logements en 2004 : quelques anomalies historiques, Urbanissimo, octobre 2004, avec des séries actualisées sur le site internet de l'ADEF (association des études foncières). Du même auteur : Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques, Économica, 2001. Ou Alain Sauvart : La tendance historique du prix des logements en France, Notes de synthèse du SES n° 158, octobre novembre 2004, Ministère de l'Équipement.

difficiles à faire sur long terme et que la France, en particulier, n'ait pas l'habitude des cycles qui affectent ailleurs (aux Etats-Unis, en Europe du Nord) le marché immobilier.

Les prix sont enregistrés à partir des ventes. Avec des hausses si rapides, ils conduisent à une revalorisation générale de l'ensemble du parc immobilier, tout au moins des logements. Pour les autres constructions, en effet, l'augmentation est bien moindre. Pour les terrains à bâtir, au contraire, elle est beaucoup plus foudroyante, en vertu d'un principe bien connu des constructeurs : dans un marché en hausse, c'est fondamentalement le foncier qui "capture" la hausse, et qui s'envole donc bien plus que la valeur finale du bâtiment.

Il existe à peu près 25 millions de résidences principales en France aujourd'hui, plus 3 millions résidences secondaires et 2 millions de logements vacants. Affectons à chacun une valeur même modérée. Je ne vais pas me lancer dans un calcul qui pourrait être discuté. Mais il est certain que ce parc de logements vaut un nombre respectable de milliers de milliard d'euros,... à condition bien entendu qu'il ne soit pas mis massivement en vente. Une augmentation des prix de l'ordre de celle que nous observons aujourd'hui revient correspond, tous les deux ou trois ans, à une croissance en valeur du patrimoine de l'ordre du produit intérieur brut national annuel. Sans être un grand spécialiste de macroéconomie, on peut comprendre que ce déplacement de richesse a des conséquences immenses sur la fiscalité, la consommation, d'une façon générale sur les comportements. Le remue-ménage ne sera pas moindre si la tendance se retourne. Autrement dit, ces phénomènes méritent une attention plus grande que, disons, l'économie du grille pain ou de la pâte dentifrice, et une prédiction un peu meilleure qu'au doigt mouillé.

Pénurie ?

La cause de cette envolée la plus couramment évoquée est une pénurie de logements. C'est même une doctrine d'Etat. Gérard Hamel, rapporteur à l'Assemblée Nationale de la récente loi Engagement National pour le Logement, commence ainsi son exposé, en décembre 2005 : "L'offre insuffisante de logements, au regard d'une demande croissante et évolutive due au retard dans la construction de logements sociaux et privés accumulé au cours des 20 dernières années, a entraîné une flambée des prix sur le marché du logement. Ce retard a été aggravé par un phénomène de rétention foncière, et par la réticence de nombreux propriétaires à louer des logements demeurant vacants sur le marché." L'avis est très largement partagé, toutes tendances politiques confondues. L'importance de cette pénurie est d'ailleurs chiffrée, quoique de façon fort variable : 900 000 logements selon certains, 550 000 selon le président du plus grand promoteur français, Nexity. L'Insee ne dit rien de tel : il évalue la demande potentielle

annuelle à 305 000 logements sur la décennie 2000-2009, alors que la production est en moyenne supérieure, de plus en plus nettement depuis l'accélération de 2004. Mais les données Insee sont un peu anciennes⁴. Selon un récent calcul bien argumenté d'Olivier Piron⁵, l'insuffisance de production entre 1990 et 2006, atteindrait 1 100 000 logements.

En construisant plus, par conséquent, il y aurait moyen de calmer le marché. Le raisonnement est analogique avec celui qu'on peut faire à propos du blé ou de la pomme de terre, sauf qu'on introduit rarement des stocks de pommes de terre dans le héritages ou les bases d'impôt sur la fortune. Construire plus pour qui, à quel prix, où, à quelle vitesse ? Des logements sociaux ou des logements en général ? Les opinions sont plus vagues et plus diverses. S'il s'agit de supprimer les logements indécents, il faudrait être assuré que les constructions neuves participent efficacement à leur éradication. S'il faut modérer les prix, on peut douter de l'efficacité du remède. Sur longue période, en effet, on n'observe pas de corrélation entre les prix, le volume de construction, la demande potentielle évaluée par l'augmentation du nombre des ménages, et les taux réels d'intérêt des emprunts, nets de l'inflation. Où bien il s'agit de corrélations décalées dans le temps, qui exigent des analystes et des opérateurs sachant bien jouer au billard.

D'autre part, la pénurie dénoncée est peu visible à travers d'autres indicateurs classiques. La vacance dans les logements français augmente de 1992 à 1999, ce qui va à l'envers d'une demande pressante, puis elle diminue de 1999 à 2002, puis elle augmente à nouveau⁶. On peut incriminer la mauvaise volonté des bailleurs non sociaux, qui rationneraient leurs stocks, on ne sait selon quel complot. Mais ils détiennent moins de 20 % du parc. Le taux d'effort des ménages pour le logement (en fonction de leurs revenus), quoique très inégal selon les ages et les revenus, oscille sans relation apparente avec la production et les prix, du moins jusqu'en 2002, date de la dernière enquête logement Insee publiée. La proportion de logements sociaux dans le parc est à peu près stable depuis 1984. Le parc se modernise et devient plus confortable sur longue période. Le nombre de mal logés (se déclarant tels) est assurément trop important, diminue sur longue période (13 % des ménages en 1978), remonte un peu entre

⁴ A. Jacquot : La demande potentielle de logements, Insee première, n°875, décembre 2002. Le calcul tient compte de l'évolution démographique, des tendances de décohabitation, du renouvellement du parc. Il ne comporte pas les résidences secondaires.

⁵ Olivier Piron : La demande potentielle en logement, une tentative de chiffrage, Etudes foncières n°122, juillet août 2006. Le calcul est argumenté, mais reste discutable sur certains points. Conclusion : il faudrait pousser la construction au-delà de 500 000 logements/an à partir de 2010, pour satisfaire les besoins.

⁶ C. Plateau, J. Rakotomalala, A. Robert : Hausse générale de la construction neuve de logements, détente du marché dans les villes moyennes, SESP en bref, n°9, août 2006, Ministère de l'Equipement. La vacance est mesurée ici à partir des fichiers d'abonnement EDF.

1996 (6%) et 2002 (7 %), sans qu'on puisse parler d'une nouvelle et puissante vague de protestation⁷.

Valorisation des patrimoines, durcissement des inégalités

C'est donc que bien des facteurs, autres que ceux liés à l'offre quantitative de logements neufs, sont à l'œuvre dans l'explosion des prix. En résumé : en cinq ans, le patrimoine logements s'est significativement revalorisé, bien au delà d'une bulle spéculative locale⁸ comme c'était le cas à la fin des années 80. Une des causes essentielles, souvent citée en passant, rarement développée, est le déplacement vers l'immobilier de capitaux rendus méfiants par l'irrégularité des marchés boursiers, et particulièrement le e-krach de 2000 ; alors que la demande de placements stables et surs augmente, au rythme de l'insécurité croissante sur les retraites, les carrières professionnelles, les assurances santé. Cette revalorisation va-t-elle se poursuivre très longtemps, comme interrogent inlassablement les médias ? Certainement pas, pour de simples raisons mathématiques. Sera-t-elle durable, les niveaux de prix acquis seront-ils conservés, du moins en partie ? C'est une question peu posée, pourtant capitale, grosse de choix politiques, concernant un phénomène dont les effets urbains sont considérables. La réponse la plus vraisemblable est plutôt affirmative. Cette formulation alambiquée s'impose en raison du grand nombre de scénarios possibles.

En effet, puisque les prix immobiliers ne viennent pas seulement d'un jeu d'offre (rare) et de demande (pressante), il convient de constater leur influence sur le foncier, et pas seulement celle du foncier sur les prix. Ces prix sont de convenance pour le logement anciens, mais ils s'appuient sur une structure de coûts pour le logement neuf. Quand la valeur du m² construit augmente, au moins dans le fonctionnement actuel du marché foncier, le prix du terrain s'envole et joue le rôle de variable d'ajustement. Il vient borner les profits que, sans cela les promoteurs empocheraient, interdisant en même temps la production de logements bon marché. Quand cette valeur du m² construit baisse, ... le foncier reste au niveau qu'il a atteint antérieurement, en vertu d'un "effet cliquet" couramment observé, produit complexe de comportement des propriétaires fonciers, et d'arbitrages du service des Domaines et des juges de l'expropriation.

Ainsi, en l'absence d'interventions publiques sur le marché foncier, si les prix de logements descendaient significativement en dessous de leur niveau actuel, la conséquence serait probablement un blocage de la construction, exactement ce que cherche à éviter la politique

⁷ Source : enquêtes logements Insee.

⁸ Bulle francilienne, portant sur des stocks de banquiers et de promoteur,

publique. C'est le scénario des années 90, avec des retours de bâton que nous connaissons aujourd'hui. Le risque est non négligeable : la surchauffe encourage les promoteurs à anticiper à la hausse, et à payer leurs terrains atrocement cher. Mais le plus probable est le pronostic de nombreux spécialistes : les prix du logement "atterriront en douceur", et les gains déjà observés seront conservés.

En première instance, on trouve du monde pour se féliciter de la hausse : 57 % des ménages français sont propriétaires de leur logement, et cette proportion augmente. En apparence, ils s'enrichissent. De plus les projets urbains voient lentement venir à eux des investisseurs institutionnels, mis en confiance et capables de stratégies long terme. L'hostilité perceptible des professionnels de la bourse peut avoir pour origine des problèmes de boutique : autant de capitaux perdus pour les marchés financiers. A la peine, les locataires, quoique ceux des logements sociaux soient relativement protégés. Restent les locataires de logements libres 20 % en France métropolitaine, mais 28 % en Ile de France, et 42 % à Paris. Donc leurs plaintes sont peut-être surmédiatisées.

En seconde analyse, le tableau est moins plaisant : + 10 % annuels pour tous les propriétaires, à supposer que ce soit le cas, mais sur des valeurs initiales très inégales, c'est aussi un accroissement des écarts de fortune. Le marché immobilier se radicalise, la différenciation sociale entre quartiers devient plus brutale, les itinéraires résidentiels sont freinés d'un lieu à l'autre. L'accession à la propriété, pour ceux qui n'en sont pas, devient une marche trop haute à franchir. L'évolution des prix est un facteur aggravant d'inégalités sociales. La ville à trois vitesses, relégation (les plus démunis dans des quartier pauvres), gentrification (de bobos dans des quartiers anciennement populaires), périurbanisation (pour les classes moyennes) : c'est le titre slogan d'un n° spécial de la revue Esprit (mars avril 2004) assurément trop simple et trop parisien, mais fondé en gros.

Encore ces jugements portés sur le seul habitat sont-ils incomplets. Tous les composants d'une ville subissent les valeurs foncières sans toujours pouvoir les payer. Les petites entreprises, par exemple, sont repoussées loin, comme les habitants peu fortunés. Autre figure de la même situation : dans les opérations d'aménagement, hors de quelques grands quartiers d'affaires, le logement doit subventionner les bureaux.

Territoires assistés

La politique de l'Etat est plus ou moins active selon les gouvernements, mais d'une grande continuité. Elle poursuit les orientations de la politique d'urbanisation massive des années 60.

Les mêmes priorités se retrouvent d'une loi et d'un programme à l'autre, au moins depuis le Pacte de relance pour la ville (1996) : produire plus de logements locatifs sociaux locatifs ; encourager par défiscalisation le logement locatif conventionné ; délimiter les quartiers "sensibles" (750 ZUS, 2,7 millions d'habitants) et les doter d'outils de rénovation, d'assistance sociale, d'aides à l'emploi. Les collectivités locales suivent plus ou moins, sans beaucoup d'initiatives, faute de véritables autorités d'agglomération : les communautés (urbaines, d'agglomération, de communes) restent facultatives (notamment en Ile de France), fédérales, avec des prérogatives définies "à la carte".

Il n'est pas question de critiquer ces méritoires dispositifs d'intervention. Ils sont d'ailleurs trop institués pour disparaître. Notons que les acteurs publics ne s'introduisent pas dans le processus de production immobilière. Ils restent neutres dans la négociation foncière. Par exemple le plus récent rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (2005), très bien informé, ne fait qu'une allusion rapide, sous forme d'encart, à l'offre foncière et immobilière, et encore seulement à propos des zones franches urbaines.

Considérons maintenant quelques conséquences embarrassantes de ces politiques urbaines. Le parc qu'elles génèrent ou qu'elles conventionnent est hors marché définitivement (le logement social) ou provisoirement (le logement conventionné). Il est locatif, et composé principalement d'appartements. Il prend donc à revers une demande constante d'une majorité de la population française, répétée dans tous les sondages et toutes les études de marché depuis plus d'un demi-siècle : une maison en propriété. Demande excessive, je veux bien, impossible à satisfaire dans de nombreuses villes, transcendée par des classes aisées, qui peuvent combiner appartement en quartier chic et résidence secondaire. Demande quand même.

Si ce parc assisté prend en masse, il constitue des territoires particuliers, dont la valeur devient problématique, et avec elle l'entretien, la vie sociale, la mobilité résidentielle des ménages qui y résident⁹. Notre expérience française prouve notre capacité à fabriquer ces quartiers pauvres. Elle est moins probante pour l'aménagement de quartiers populaires, ce qui n'est pas du tout la même chose. Le danger n'a pas échappé aux législateurs, qui tentent de distribuer avec équité le parc social dans les zones urbaines : il faudrait 20 % de logements sociaux dans les grandes communes, les contrevenants sont taxés. Mais, outre que les effets de cette mesure semblent limités, elle n'assure pas contre un autre danger, le détournement des aides au profit de tranches de revenus relativement aisées, puisque 80 % des ménages sont au dessous des

⁹ Jacques Friggit : Dévalorisation et paupérisation des appartements par rapport aux maisons, 1994-2002 », Études Foncières n° 116, 2005

plafonds de PLUS et 60 % au-dessous des plafonds de PLS. La population des HLM de quartiers "résidentiels" n'est pas celles des banlieues en crise. Le constater n'est pas révéler un secret. C'est parfaitement limpide dans des études en cours en Ile de France, en accompagnement du futur SDRIF.

Agir dans les périphéries

On construit aux marges, on s'intéresse aux centres. C'est choquant. La politique urbaine, c'est aussi celle des formes urbaines. Il serait temps de prendre les désirs des gens pour des réalités, et de travailler sérieusement sur un urbanisme cohérent de maisons, avec des financements mixtes et des capacités d'accession à terme pour les locataires. C'est un parti pris en Hollande, pays bien plus dense que la France, avec les Vinex, opérations de quelques milliers de logements chacune, toutes en maisons individuelles avec petits jardins et stationnement sur voie publique. Serait-ce plus cher ? Rien ne le prouve¹⁰. Les recherches sur le sujet sont rares, et se heurtent à d'insolubles problèmes de méthode : à quelles échelles de temps et d'espace faire des comparaisons ? comment comptabiliser le coût des équipements ? En jetant l'anathème sur l'étalement urbain, il convient d'en comprendre la consistance. Ce n'est pas l'absence de densité ponctuelle des opérations qui est en cause, encore moins les pavillons en tant que tels, surtout quand il sont mitoyens, mais plutôt leur dissémination en maisons isolées ou petits lotissements.

Financer, qualifier l'action foncière

Un mot enfin sur l'action foncière. Les tendances actuelles, montée de prix du logement, densification ponctuelle des logements neufs, reviennent en dernière instance à subventionner les propriétaires de terrains à bâtir et à bloquer les opérations d'aménagement, donc à encourager la dissémination. Sur ce blocage de l'aménagement, les avis convergent, les statistiques ne sont pas tenues au niveau national. Les seules séries longues et relativement cohérentes concernent l'Ile de France, mais c'est une région prioritaire¹¹. Fin 2004, dernière année publiée, les ZAC franciliennes ont une capacité résiduelle de 73 100 logements. Elles ont accueilli dans l'année 12 600 logements commencés, elles ont donc des réserves pour à peu près six ans. Et les 12 ZAC créées dans l'année ont une capacité totale inférieure à 5 600 logements, soit la moitié de la consommation actuelle, à supposer que les ZAC créées soient toutes approuvées un jour. A ce freinage une cause juridique : la réglementation est devenue

¹⁰ Jean-Charles Castel : Les coûts de la ville dense ou étalée, Etudes foncières n°119 janvier février 2006. D'une façon générale, voir les travaux IUD/CERTU.

¹¹ Note de l'ORF, n°3 mai 2006

effroyablement instable et compliquée, sous l'effet de lois en rafales. Et une raison économique : le prix des terrains bruts aggrave le déficit des opérations, à la charge finale des collectivités.

La loi Engagement national pour le logement (2006) donne à ces dernières la possibilité d'inciter au déblocage de logements et de terrains vacants, par la fiscalité. Personne n'en attend des résultats fulgurants. Elle permet de créer des sociétés publiques locales d'aménagement, à titre expérimental, pour trois ans. Ce n'est pas demain que ce dispositif inversera des mécanismes indurés. Il serait possible de mieux instruire les inspecteurs des Domaines, souvent arbitres en la matière, sur la valeur réelle des terrains en fonction du bilan de l'opération, et pas de références inappropriées. Mais la seule véritable politique consisterait à créer des réserves foncières publiques en quantité proportionnée au problème posé, capables d'influencer le marché. Il est vrai que les établissements publics fonciers se multiplient. Il est certain que leurs ressources seront insuffisantes, la meilleure preuve étant que ces établissements ne déclenchent presque aucun débat sur les formes et les programmes de l'urbanisation qu'ils sont supposés encourager. Ils aideront tout au plus logement social et les équipements publics. Le moindre calcul sur un coin de table montre qu'une action foncière implique des choix politiques, plus de budgets nouveaux et considérables, plus des cessions à prix cassés de propriétés publiques, plus des images de villes à venir. Autant de décisions qui concernent d'abord l'Etat.

Aménagement : Pour une réforme du code de l'urbanisme

Jean-Michel Roux, Transversal

Etudes foncières, n°134, juillet 2008

Nous avons besoin de projets urbains, dans la réalité et pas seulement en dessin dans des revues. Dans une conjoncture de flambée des prix fonciers et construction indispensable, des opérations aménagement de qualité peuvent détendre le marché, répondre à la demande, lutter contre l'étalement urbain.

Or l'aménagement est bloqué, selon toutes les informations dont nous disposons, c'est-à-dire assez peu puisque les données chiffrées sont dispersées, hétérogènes et pas toujours fraîches. Les ZAC créées sont rares, les ZAC approuvées encore plus. Certaines causes profondes ne sont pas guérissables : c'est une activité risquée à coup sûr, économiquement et politiquement, à rentabilité faible et lente au mieux. Cependant, coté public, il y a urgence à relancer. Coté privé, les circonstances sont favorables : demande forte ; montée en puissance de sociétés d'investissements immobiliers, capables d'interventions urbaines durables ; intérêt des promoteurs pour la fabrication de terrains à bâtir.

Avant d'aborder les questions de droit, il convient d'évoquer les enjeux. J'utilise d'une part le rapport d'un groupe de travail du Club Ville Aménagement, concernant la coopération public privé¹, dont j'avais tiré un article pour Diagonal (n°175) et d'autre part mon expérience de conseil pour des collectivités locales et des opérateurs privés.

Fédérer les initiatives

Pour passer du sol brut à un espace urbanisé, la tradition et le droit français distinguent successivement portage foncier, aménagement, promotion/construction, investissement final, gestion/utilisation des bâtiments ou des espaces libres. Dans ce saucissonnage, la tranche aménagement est la plus périlleuse. C'est la collectivité qui est responsable de la conception du projet et qui supporte beaucoup des risques techniques, économiques et politiques qui en découlent.

¹ 5^{èmes} Entretiens de l'Aménagement, Marseille, 2 février 2007, animateurs Jean-Luc Poidevin et Bertrand Ousset, experts techniques Thierry Vilmin et Jean-Michel Roux

Cependant, à la fin, les investissements immobiliers sont en majorité privés. De sorte qu'on peut rechercher un dispositif plus coopératif, qui se définirait comme suit :

- une collectivité locale définit le projet (périmètre, programme, calendrier, grandes options de composition urbaine). Elle choisit précocement un ou des partenaires privés, avec lesquels elle signe des accords sur le partage des risques financiers, des informations, des engagements à terme.
- les partenaires privés (les SEM et les EPA peuvent en être, au moins en collaboration avec des investisseurs) s'engagent en amont et en aval de l'aménagement. Chacun peut assumer plusieurs des étapes classiques de la chaîne de production immobilière, et participe aux péréquations entre ce qui coûte et ce qui rapporte.

La création de valeurs immobilières stables est la condition d'engagements privés sur longue durée. Elle n'est en rien contraire à l'intérêt général, si elle n'est pas spéculative. Elle concerne aussi des quartiers populaires, en évitant leur mise hors marché et leur isolement : tout investissement, même modeste, mérite une sécurité. Ainsi des coopérations public-privé pourraient porter sur des aspects très variés de la production urbaine, y compris des thèmes de la Politique de la Ville.

Toutefois le groupe du Club Ville Aménagement, cité plus haut, a donc trouvé très peu de cas français impliquant une coopération longue entre public et privé. Le processus le moins exceptionnel est celui des "macro-lots", inventé dans l'opération Renault Billancourt : la collectivité parvient à contrôler des terrains, ou à s'entendre sur un prix avec des propriétaires, puis elle décompose le projet entre une coordination d'ensemble sous maîtrise d'ouvrage publique, et des sous-aménagements privés.

Les opérateurs en présence en France

La situation est confuse, car elle évolue vite.

Les collectivités rechignent à prendre des risques dans des activités d'intérêt général, mais de nature fondamentalement commerciale. Elles sont d'ailleurs mal organisées pour cela. Donc les régies d'aménagement restent exceptionnelles, et les engagements de participations publiques sont hésitants et réservés.

Les aménageurs publics (EPA) sont peu nombreux. Les SEM, qui manquent de capitaux propres, sont touchées par la double obligation de prise de risque dans les ZAC (loi SRU) et de mise en concurrence de l'aménageur (loi du 20 juillet 2005). Cependant certaines se

convertissent à une pratique plus entrepreneuriale qu'autrefois. Les aménageurs privés avaient presque disparu avec la crise des années 90, mais ils se reconstituent. D'abord actifs dans certaines fonctions urbaines (le commerce, le tourisme, les loisirs), beaucoup ont désormais pour vocation des programmes mixtes, et ont dépassé la phase d'expérimentation. Enfin les "foncières", nouvelles venues en France, en fait de grands investisseurs immobiliers, s'intéressent à l'aménagement, sinon directement, du moins à travers des filiales des mêmes groupes.

Pour l'instant, ces acteurs ne passent guère à l'acte même si, assurément, il y a du monde. Des consultations d'aménageurs sont lancées, des candidats se pressent, y compris quand les résultats économiques probables sont médiocres. Vu de près, il s'agit souvent de petites opérations, dont les délais de réalisation sont modérés, qui peuvent être rapidement sécurisées par des engagements promoteurs. Ou encore se sont des projets opérateur/concepteur, qui peuvent fonder des actions de communication, et qui sont désormais proscrites par le décret du 31 juillet 2006². Par contre des projets plus complexes piétinent.

La question foncière

La question foncière plombe les opérations. Le prix du terrain brut reste trop souvent déterminé, via les estimations domaniales, par des références qui oublient les coûts d'aménagement, rarement par des estimations sur bilan. De là une surévaluation générale de cette matière première, les participations publiques pouvant seules servir de variable d'ajustement, au grand déplaisir des contribuables. L'intervention d'opérateurs en amont du projet durcirait le marchandage, mais elle est exclue, puisqu'ils n'ont aucun droit de suite dans l'opération. On trouve donc très peu de cas d'acquisition privée ferme de foncier à risque, avant autorisation des procédures d'aménagement.

Les pratiques européennes

Sous réserve d'enquête complète, les procédures d'aménagement semblent plus ambitieuses, plus communes, plus rapides chez beaucoup de nos voisins qu'en France. D'une part les équivalents de nos communes sont en moyenne beaucoup plus vastes. Ainsi la maîtrise d'ouvrage publique des projets est assurée par des services plus puissants, avec une autorité qui dépasse les contraintes de voisinage. En Espagne, les projets importants passent sous l'autorité des régions.

² L'aménageur ne peut choisir son concepteur sans concession ni mise en concurrence préalables.

D'autre part, l'aménageur privé n'est pas prestataire de la collectivité, encore moins encore moins délégataire de pouvoirs publics comme dans nos concessions d'aménagement, mais acquéreur de terrains bruts et opérateur dans un cahier de charges. Il s'ensuit que les dispositifs de mise en concurrence ne relèvent pas (en général) d'un équivalent de notre code des marchés publics, ni de la loi du 20 juillet 2005.

Enfin les actions foncières sont plus élaborées. Elles conduisent à des fixations précoces du prix des terrains bruts. En Grande Bretagne, des opérateurs acquièrent de vastes emprises, au terme de négociations très âpres, et proposent ensuite un projet. En Hollande, des sociétés foncières municipales, ou l'Etat, offrent aux aménageurs des terrains à prix connus.

On observe donc, en Hollande, en Grande Bretagne, en Allemagne, aux Etats-Unis, l'existence d'une fonction encore peu établie en France : le "développeur", qui intègre plusieurs étapes de notre chaîne de production urbaine. Il part du terrain non aménagé, et va jusqu'à l'investissement durable dans une partie au moins des réalisations : centres commerciaux, immeubles de bureaux, logements collectifs. Il en résulte d'épineux problèmes de découpage des espaces publics et privés, avec des risques de privatisation d'espaces publics. Mais le développeur donne en revanche des gages de durabilité des réalisations.

Des innovations juridiques peuvent-elles débloquer la situation ?

Nos blocages sont en partie historiques et culturels. Ils ne disparaîtront pas rapidement, si même c'est souhaitable. Il reste cependant nombre de situations où, le principe d'un projet étant acquis, les dispositifs juridiques ralentissent l'action. Les propositions de réforme doivent être cependant avancées avec prudence, car une des imperfections du droit actuel est son extrême instabilité : depuis 2000, les lois et décrets sur l'urbanisme se succèdent en rafale, chacun modifiant le précédent et venant prendre en écharpe des procédures engagées sous un précédent régime, non sans longues gloses interprétatives. Il faut ajouter la coexistence de deux droits des sols (POS et PLU), l'analyse encore incomplète des grandes lois Littoral et Montagne, etc. Il faut alléger le Code. Sous cette réserve, il est possible de faire quelques suggestions.

1- Placer la maîtrise d'ouvrage urbaine au niveau de l'agglomération

L'aménagement est affaire d'agglomération : planification, règlement, études techniques, prises de risques. A cette échelle seulement peut se concevoir un développement cohérent, appuyé sur les compétences nécessaires, se mettre en formation de projet, trancher entre les

intérêts de voisinage. Si les communes françaises, comme c'est probable, conservent durablement leur découpage actuel, l'aménagement revient donc aux intercommunalités.

Aujourd'hui, ce cas est optionnel et rare. En droit ou en pratique, c'est la commune qui initie les ZAC et encourage les lotissements, au mieux un tandem instable communauté/commune, avec des moyens limités et des arbitrages politiques difficiles. Autant de raisons pour ralentir le pas. Les Scot, qui auraient dû au moins jouer un rôle prescripteur, sont fort en retard, empêtrés dans leur propre complexité. Le plus souvent, ils arrivent après le PLU et donc après la définition du projet.

Bien entendu, l'attelage intercommunalité/Scot ne bougera pas vite, quelles que soient les aiguillons juridiques dont on le piquera. Cependant, il devient courant d'évoquer ce mouvement, dans des colloques, réunions, séminaires, où interviennent des responsables de grandes collectivités, fonctionnaires ou élus. On pourrait, par exemple, lui importer un peu de foin :

- en simplifiant les exigences du Scot, et en mettant celui-ci dans une perspective de projets.
- en donnant aux communautés initiatrices une autorité sur la révisions partielles de PLU pour aménagement.

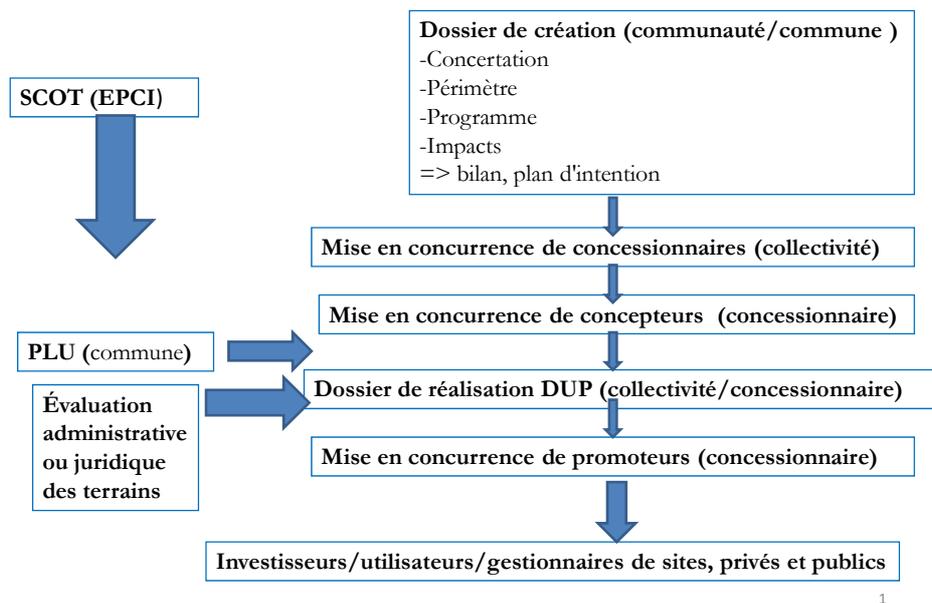
2- Instituer le contrat public privé

L'urbanisme opérationnel français est encadré par de puissants règlements publics, mais le contrat public-privé sur projet manque de cadres juridiques et de références, et plus encore de relations de confiance extra contractuelles. La légitimité de l'initiative privée reste faible. Le choix d'un partenaire comporte des risques politiques pour la collectivité ("abandonner la ville à la loi du profit"). Dans les rares protocoles amont du projet, les engagements réciproques des partenaires sont vagues. La simple loyauté réciproque n'est pas assurée. Les formes des contentieux éventuels sont imprécises. Ces remarques avaient été faites par plusieurs experts lors de la préparation de la loi SRU. Elles ont été oubliées dans la rédaction. Il reste quelque chose à inventer, même s'il ne peut être défini en quelques lignes.

3- Revisiter la procédure de ZAC

Voici le schéma simplifié d'une procédure ZAC, dans sa forme actuelle la plus courante, suite à la loi et au décret visant la mise en concurrence des aménageurs. Ce schéma n'est pas intégralement la conséquence d'impératifs juridiques. Néanmoins il résulte d'une politique d'ensemble sanctionnée par le droit.

Pour lancer une ZAC



Autrement dit :

- la collectivité doit configurer seule le projet, jusqu'à un stade souvent très élaboré compte tenu des exigences politiques de la concertation, avec des budgets d'études modestes, une connaissance imprécise des marchés immobiliers et fonciers, une grande incertitude sur les résultats financiers, sans pouvoir assurer aux urbanistes qu'elle questionne une position durable dans le projet, tout en leur laissant un droit de propriété intellectuelle sur le dit projet.
- sur ces bases, les critères de choix de concessionnaires sont difficiles à définir, sauf à contourner la loi en désignant un favori dès le départ, et en faisant de la mise en concurrence une simple formalité.
- la négociation foncière ne peut commencer qu'à un stade aval du projet, tout le temps étant laissé aux propriétaires pour trouver des références qui leur sont favorables dans le nouveau programme. Le rôle des domaines et du juge est essentiel, l'évaluation sur bilan reste exceptionnelle.
- le concessionnaire, affecté à une tâche longue et peu rentable, ne peut s'adosser précocement à des promoteurs partenaires. La majorité des communes exigent une mise en concurrence des constructeurs, au coup par coup.
- les investisseurs, véritables garants du fonctionnement durable du quartier, n'apparaissent qu'en dernière instance, quand presque tous les choix sont faits.

L'imbroglie est complet, il y a une procédure à repenser.

4- Donner un cadre aux grands projets complexes

Pour les grands projets, pouvant parfois donner naissance à plusieurs ZAC, exigeant des études préalables lourdes, la difficulté est plus grande encore. Pour des raisons économiques et politiques, il est difficile de les concéder globalement à un aménageur privé.

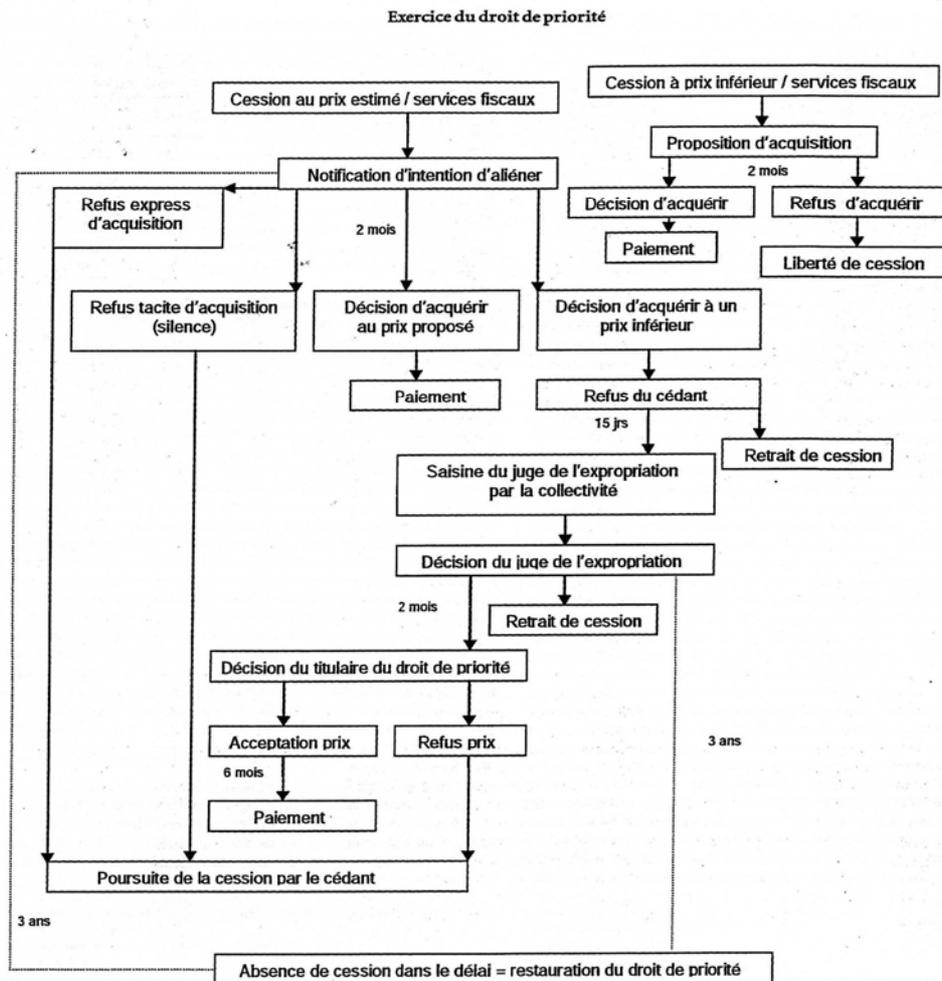
Ceux qui ont pu passer au stade opérationnel marchent souvent bien. Mais la plupart ont été lancés avant les lois récentes, avant l'envolée du foncier brut, et après une très longue période de préparation. Ils sont presque tous le produit d'un trio solidaire constitué dès le stade d'étude préalable ; communauté/ville (en général ville centre)/SEM ad hoc, sauf quelques cas franciliens où la communauté est absente. Ces dispositifs ne sont plus légaux, dès lors qu'il n'est plus possible de pressentir précocement un aménageur extérieur, encore moins de lui faire financer des études préalables et des acquisitions foncières.

Donc la loi ENL a institué la société publique locale d'aménagement. C'est à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, tandis que les projets s'étirent sur plusieurs années. L'EPLA pourrait jouer le rôle tenu antérieurement par une SEM. Mais c'est une SA. Il lui faut sept actionnaires au moins. Les trouvera-t-on, parmi un nombre limité d'institutions publiques locales concernées, pas toujours liées par une amitié sincère ? Mieux vaudrait traiter rapidement ces sujets, plutôt que de constater dans cinq ans le faible succès de la mesure.

5- Encourager l'action foncière

Oublions pour l'instant des outils largement utilisés en Europe, capables de fluidifier le marché, taxation des terrains bruts aménageables, ou constitutions de grandes réserves foncières publiques. Il en existe en France, mais à l'état d'embryons modestement financés, ou de textes d'application délicate. Les nouveaux EPF mettront au mieux des années avant de pouvoir agir significativement dans les projets d'aménagement. Ou encore, voici le dispositif suggéré, après une très sérieuse analyse juridique de la loi ENL 2006, pour la mise en pratique du droit de priorité des collectivités sur les terrains de l'Etat.³ Rien n'indique qu'il s'agisse d'un gag, et dans le cas contraire on voit mal un maire aux prises avec ce labyrinthe administratif.

³ Philippe Billet : la loi Engagement National pour le Logement et le droit de l'urbanisme, La semaine juridique, 20 janvier 2007



Quelles améliorations rapides proposer à la situation actuelle ? La recherche d'idée mériterait d'être lancée, par exemple :

- encourager les acquisitions précoces et les portages fonciers longs (d'opérateurs ou de propriétaires antérieurs), avant lancement des procédures. Sécuriser ces actions en leur associant un droit proportionné à construire. Pour cela, il faudrait disposer très rapidement d'un bilan sommaire, et en faire la base de protocoles entre collectivité et "porteurs".
- vulgariser les méthodes d'évaluation par bilan auprès des inspecteurs des domaines et des juges.

C'est peut-être plus le rôle de directives que de décrets ou de lois, mais la rigueur juridique, les compétences économiques et la conscience des enjeux sociaux y auraient leur place.

Jean-Michel Roux

Colloque ADEF du 6 décembre 2006 : L'action foncière entre acteurs publics et privés
Publication en 2007

Le cliquet et la fracture

Il convient de mentionner les circonstances très particulières qui entourent aujourd'hui les échanges fonciers. Les données brutes sur les marchés sont connues de tous, il est inutile de les détailler. Beaucoup d'analyses se trouvent dans les sommaires de la revue Etudes foncières, et dans le site internet de l'ADEF. Le plus difficile est d'en tirer des pronostics pour l'avenir.

Atterrissage des prix des logements

Le marché foncier semble¹ principalement commandé par le prix et le volume d'échange des logements, eux-mêmes en état de hausse rapide depuis 1999, un peu partout en France. Concernant les prix du logement de seconde main : + 80 % environ et en moyenne, en sept ans, avec des variantes importantes suivant les lieux et les sources. S'agissant d'un patrimoine dont la valeur de base s'exprime par milliers de milliards d'euros, c'est une évolution structurelle, au moins à titre provisoire, si on la compare à n'importe quel indicateur macroéconomique.

On parle désormais d'atterrissage, en mentionnant un faisceau d'observations, que j'énumère brièvement :

- La conjoncture internationale est au ralentissement, quoique j'aie du mal à comprendre l'effet du ralentissement des ventes à Kalamazoo sur le marché immobilier de Limoges.
- Les prix français du logement, rapportés aux revenus des ménages, sont désormais bien plus hauts qu'ils ne l'ont jamais été durant le dernier demi-siècle. Il faut bien qu'ils s'arrêtent un jour, les exponentielles ne sont pas de ce monde.
- Les taux des emprunts pourraient remonter et réduire les moyens des acquéreurs.

¹ La prudence s'impose, compte tenu de la médiocrité de nos informations.

- La hausse des loyers dits "libres" (par opposition aux loyers des logements sociaux), quoique génératrice de légitimes plaintes des locataires, ne suit pas la valorisation des immeubles. Par conséquent le rendement de ceux-ci baisse pour les propriétaires. De sorte que les investisseurs pourraient se raréfier, notamment pour les acquisitions défiscalisées à loyers conventionnés². Or ce marché défiscalisé ne représente qu'une part minoritaire de la construction, mais il est actuellement porteur pour les promoteurs, et il alimente les acquisitions foncières au prix fort.
- En revanche, la volonté d'accélération de la construction, exprimée par une grande variété d'acteurs et notamment par la loi ENL, si nécessaire puisse-t-elle être, pourrait plutôt favoriser la hausse que le retour au calme, via la raréfaction du foncier disponible³.

Atterrir donc, mais comment ? En douceur ? Prenons le raisonnement par l'autre bout. Que se passerait-il si les propriétaires de logements (près de 60% des ménages français, sans compter les institutionnels), ayant gagné ensembles, dans ce casino, l'équivalent de trois ou quatre produits intérieurs bruts nationaux annuels, ayant fondé sur ce gain toutes sortes d'espérances, y compris des compensations pour l'insécurité croissante de l'emploi, des retraites, des carrières des enfants, etc., voyaient aujourd'hui se dissiper leur capital ? Il y aurait de quoi sortir les fourches. Autrement dit, il y aura du monde pour défendre les valeurs acquises. Avec cependant des risques de baisse, qui tiennent surtout, comme dans les années 90, à l'importance des stocks (terrains et constructions) qu'ont pu accumuler les opérateurs immobiliers "à découvert", sur des bases de prix qui anticipent à la hausse. On peut donc prévoir à la fois une relative stabilité des prix dans les quartiers "bien habités" et des braderies dans certaines zones, le plus récemment investies par les promoteurs, et accessoirement les plus fragiles socialement.

Remarquons d'autre part que les prix, la production de logements neufs, les estimations quantitatives de la demande de logements (diverses et divergentes), les indicateurs de pénuries éventuelles (vacance, taux d'effort des ménages pour leur logement, part de logement sociaux dans le parc, déclaration de mal logés), ne sont guère corrélés dans le temps. Par conséquent

² Du reste ces immeubles défiscalisés, acquis parfois sans même que les propriétaires les aient visités, posent parfois d'inquiétants problèmes de maintenance. De sorte qu'on ne peut souhaiter sans précaution de nouveaux encouragements à ce genre de réalisation.

³ L'exemple espagnol est là pour prouver la vraisemblance d'un tel scénario : taux de construction plus du double de la France, rapporté à la population, et envolée des prix. Il est vrai qu'en Espagne le rôle des acquéreurs étrangers est sans doute plus fort qu'en France.

la récente réévaluation du parc a, pour une part au moins, les aspects d'un consensus, lié notamment au désenchantement suscité par l'incertitude des placements boursiers.

Rigidité des prix fonciers

Le scénario aujourd'hui le plus probable est donc la préservation d'une grande part des hausses acquises dans les dernières années, pour des produits immobiliers finis comme pour des terrains à bâtir. Surtout pour les terrains à bâtir, en raison du célèbre effet cliquet qui affecte les échanges fonciers : la valeur d'un terrain descend rarement, le propriétaire préférant en général différer la vente quand un tel risque existe.

Cette préservation des acquis bénéficie de la solidarité des nombreux bénéficiaires apparents, mais comporte de forts inconvénients. D'une part, au moindre ralentissement des prix du logement (je ne parle même pas de baisse), on risque un blocage de la construction lié au coût du foncier brut. On retrouverai la situation du début des années 90, mais beaucoup plus généralisée sur le territoire national.

D'autre part les prix fonciers élevés sont de plus en plus inégaux. Ils durcissent les fractures sociales et fonctionnelles du territoire urbain. On connaît les difficultés rencontrées pour trouver des terrains aux logements sociaux. Mais de plus, dans beaucoup d'agglomérations, c'est tout l'habitat des classes moyennes, qui devient difficile. Des entreprises aussi ne trouvent pas leur place, puisque seuls les grands bureaux du tertiaire supérieur peuvent (et seulement dans certains quartiers) affronter le logement dans la compétition foncière. La question des locaux pour très petites entreprises devient un problème majeur. Depuis déjà longtemps, dans les opérations d'aménagement, les logements subventionnent les activités. Si on projette cette situation dans l'avenir, il y a de quoi s'inquiéter.

L'aménagement, clé d'un apaisement du marché foncier

Autant de raisons, par conséquent, pour intervenir sur le foncier : offrir aux opérateurs des terrains à prix acceptable, laisser une marge pour payer des aménagements de qualité, favoriser les péréquations entre ce qui coûte et ce qui rapporte, dans le processus de transformation. Nous savons que les terrains urbanisables ne manquent pas. Mais ils ne sont pas tous immédiatement constructibles, certains exigeant préalablement des opérations d'aménagement. Or l'aménagement est extrêmement ralenti, si on en juge par expérience, et par les informations très insuffisantes dont nous disposons, par exemple grâce à l'ORF en Ile de France. Ralenti notamment par le coût des terrains bruts, et par l'impossibilité de trouver des bilans présentables.

Ce qu'on peut dire en quelques mots de l'action foncière est naturellement simplificateur, et doit être tempéré dans une multitude de situations particulières. Cependant, pour fluidifier le marché, les outils sont bien connus, certains pouvant être utilisés concurremment :

- la densification des parcelles immédiatement disponibles, grâce à un "assouplissement" des règlements. C'est une solution couramment évoquée par les temps qui courent et pourtant une fausse solution, me semble-t-il. Une telle orientation produirait en général des constructions plus coûteuses, à court terme des envolées de valeurs foncières, et à plus long terme des immeubles pas très adaptés à la demande, dont la valorisation et l'entretien pourraient se révéler difficiles.
- les taxations, directes ou indirectes, fiscales ou participatives, des terrains vacants. Dans ce domaine, en France, les expériences concrètes sont extrêmement modestes et les possibilités juridiques (surtaxe foncière, PAE) sont peu utilisées. On les voit mal se développer dans l'action urgente que requiert la situation actuelle.
- la création de réserves publiques capables de régulariser le marché. Cette ambition a été mise en veilleuse depuis la disparition du Fnafu, en 1993, la liquidation des réserves de la Caisse des Dépôts, l'échec des SEM foncières, la raréfaction des ZAD, etc. Elle renaît avec les Etablissements publics fonciers, qui se multiplient. Mais de quelles sortes de réserves parle-t-on ? D'humanisation de friches, dans des sites sans avenir connu ? La tâche est assurée par des EPF, mais a peu de rapports avec la régulation du marché urbain. De préemptions précoces pour des usages publics ou sociaux du sol, ou plus généralement d'interventions en amont d'opérations déjà bien calibrées ? Là encore, nous sommes dans le domaine des EPF, mais nous ne corrigeons guère les dérives du marché, et déjà les moyens financiers disponibles semblent limités. D'acquisitions "pour voir" dans des zones à urbaniser, ou même encore classées non urbanisables ? Outre que telles stratégies restent entièrement à définir, de simples calculs sur coin de table montrent que les capitaux nécessaires pour constituer un stock significatif dépasseraient de loin les ressources actuelles des collectivités et des EPF.

Utilité des partenariats publics privés, obstacles rencontrés

Ces remarques convergent vers un même constat. Les capacités d'action publiques sont limitées. Par ailleurs, depuis quelques années, de nouveaux capitaux s'orientent vers l'investissement urbain long. Des interventions privées seraient donc possibles et bienvenues,

dans un cadre de collaborations à préciser. Ces interventions auraient au moins l'avantage de mettre face à face, dans une négociation virile, ceux qui veulent vendre cher (les propriétaires fonciers) et ceux qui doivent acheter bon marché (les opérateurs de la filière immobilière). Il est exclu d'examiner en quelques lignes tous les aspects que pourraient prendre ces partenariats. Il est néanmoins possible de signaler certains des obstacles qu'ils rencontrent, dans les conditions actuelles du droit, de l'organisation des pouvoirs locaux et des modalités de fixation des prix. Je vais en citer quelques-uns, sans souci d'ordre logique.

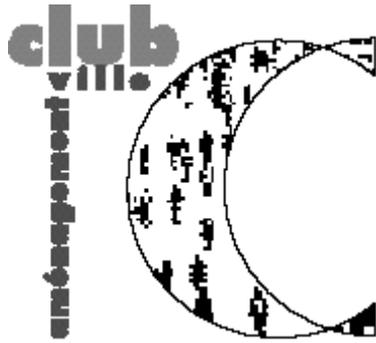
1- Si une société privée acquiert précocement et à risque des terrains, c'est naturellement pour en tirer des plus values lors de la mise en valeur, aménagement puis construction, dans un délai prévisible. Or cette mise en valeur est lente, dans un calendrier fort incertain, même pour des opérations majeures, bénéficiant de localisations centrales et de demandes immobilières abondantes. Cette lenteur ne ménage pas seulement de légitimes poses méditatives lors de la mise au point d'un projet urbain, elle a pour cause la faiblesse des structures de projets dans les collectivités locales. Le constat ne souffre guère de discussion, même si les préconisations diffèrent. Les communes doivent jouer double jeu : défendre le voisinage, conduire un projet avec des moyens limités. Les intercommunalités restent facultatives et confédérales.

2- A cela s'ajoute une instabilité juridique qui tient du tremblement pathologique. Par exemple la loi de 2005 sur la mise en concurrence des aménageurs, flanquée de son récent décret d'application, ne permet la nomination d'un opérateur qu'après la création d'une ZAC. C'est du moins l'exégèse la plus courante qui est faite de textes obscurs. Il s'ensuit que toute prise de risques significatifs par le privé est retardée, que les collectivités doivent assumer les études préalables sans être certaines de leur faisabilité économique, et que le prix du terrain à tout son temps pour s'envoler paisiblement. Cela même (et peut-être surtout) quand des zones de projets sont fermement dessinées.

3- La localisation des sites à mettre en réserve, notamment dans les périphéries urbaines, là où s'observe principalement la croissance, devrait être suggérée par une planification d'agglomération. Or la mise au point des SCOT tarde, les modèles répondant efficacement à l'étalement urbain restent à élaborer. Faut-il prévoir des villes et bourgs satellites ? Dès lors comment admettre des acquisitions foncières précoces dans des sites aujourd'hui faiblement constructibles, voire non constructibles ? Le problème est particulièrement épineux autour de villes où les sites techniquement aménageables et non protégés sont rares.

4- L'Etat a souvent un rôle inflationniste dans les négociations foncières. D'une part les Domaines, souvent arbitres de la fixation des prix, ne sont pas toujours pas convertis aux évaluations par bilan. La remarque n'est pas neuve. Il s'ensuit que des références, établies sur des parcelles, elles-mêmes parfois acquises par des collectivités, s'imposent à de vastes territoires, où il faudra en plus payer des équipements. D'autre part les propriétés des administrations et établissements nationaux sont très souvent surévaluées, sur instructions du ministère des Finances et même du Parlement, au surplus cédées avec beaucoup de réticence, dans le cadre de négociations confuses, alors qu'elle sont parfois au cœur des projets.

Par conséquent, puisque nous parlons d'actions lourdes et lentes, il serait opportun d'évoquer dans cette journée certaines conditions économiques et institutionnelles de leurs réalisations : création d'un véritable pouvoir d'agglomération ; accélération et même refonte des objectifs de la planification, pour parvenir à une délimitation rapide des projets prioritaires ; cadre contractuel pour des partenariats public/privé amont ; déblocage de l'offre foncière sur les propriétés publiques ; formation de tous les acteurs à l'économie des projets. Plus généralement, il conviendrait de répandre l'idée que la surévaluation d'un terrain brut, si elle prouve la protection efficace du droit de propriété, est aussi cause d'une dégradation de la qualité des aménagements, donc d'une valorisation insuffisante de la ville à venir. Plus généralement elle épaissit la ligne de partage entre quartiers historiques bien habités et banlieues paupérisées.



Groupe de travail n°4 :

La coopération public – privé en aménagement

Synthèse des travaux du groupe

Animateurs :

- Jean-Luc Poidevin
- Bertrand Ousset

Assistance/expertise technique

- Logiville (Thierry Vilmin)
- Transversal (Jean-Michel Roux)

Décembre 2006

Sommaire

Introduction : problématique et méthode de travail	3
Coopération, collaboration, partenariat	
Un retard français ?	4
Un environnement favorable	5
Modes de travail du Groupe	6
1. Synthèse des informations recueillies	8
1-1 Une conjoncture particulière	
1-2 Initiatives, responsabilités, risques	11
1-3 Recherche de typologie de la coopération public-privé en aménagement	15
2 Les conclusions du Groupe de travail	19
2-1 L'état des coopérations public/privé en France	
2-2 Le projet et la maîtrise d'ouvrage publique	21
2-3 L'aménagement et le "développement" privé : précédents, capacités et limites, cadre juridique	22
2-4 Le foncier	23
2-5 Vision et projet	24

Introduction : problématique et méthode de travail

Coopération, collaboration, partenariat

Le groupe s'intéresse aux coopérations Public/Privé dans des projets urbains d'une certaine importance (recomposition foncière, programme complexe, réalisation longue), nécessitant en général une opération d'aménagement, au sens juridique du terme. Ces coopérations supposent des interventions coordonnées, précoces et durables des partenaires, donc des contrats qui les lient.

Le terme de "**partenariat**" serait bien adapté à un tel sujet. Mais il est "capturé", depuis une ordonnance de 2004, par une procédure particulière, le Partenariat Public Privé (PPP). Copié sur le Private Finance Initiative (PFI), celui-ci se caractérise par un contrat, par lequel une personne publique charge des fournisseurs privés de financer, construire et entretenir un équipement contre paiement de loyers ou redevances, pendant une longue période. En pratique, le PPP est utilisé en matière de bâtiments ou d'ouvrages ponctuels¹, pas en urbanisme. Nous lui préférons par conséquent "**coopération**", ou parfois "**collaboration**". Mais les trois termes sont ici à peu près synonymes.

Les principes de ces coopérations pourraient se résumer ainsi :

- Une collectivité locale responsable (initiatrice, au sens du Code de l'Urbanisme) définit le cadre d'un projet (périmètre, programme, calendrier, grande options de composition urbaine), et choisit un ou des partenaires privés. Une question porte sur le degré d'initiative qui peut être laissé à ces partenaires, une autre sur les dates d'entrée en scène des privés.
- Le partenaire privé s'engage en amont et en aval, au-delà des tâches que lui affecte la tradition française de l'urbanisme opérationnel. Il accompagne donc plusieurs des étapes classiques de la chaîne de production immobilière : portage foncier, puis

¹ Cette orientation se confirme dans la littérature juridique et technique consacrée au PPP. Voir par exemple :

- Partenariats public-privé, les anglais corrigent le tir, Le Moniteur 22 décembre 2006,
- Le financement des PPP en France, rapport élaboré par l'Institut de la Gestion Déléguée et HSBC France, publié par Le Moniteur 20 octobre 2006.

aménagement, puis promotion, puis investissement final, puis gestion/utilisation des bâtiments. Il s'engage à financer (des terrains, des investissements durables), à réaliser (des équipements, des constructions), à participer financièrement (au sens des participations en ZAC).

- La collectivité responsable s'informe des objectifs et des intérêts de son ou de ses partenaires, annonce ses propres intentions, négocie un accord cadre. Après quoi elle s'engage à mettre en pratique les termes de cet accord, éventuellement à travers des définitions de programmes, des changements réglementaires et des investissements publics.

Un retard français ?

La tradition française saucissonne la chaîne de production qui va du site brut (le sol vert ou "brun", en déshérence) à un espace urbain public ou privé. Répétons-nous : portage foncier, aménagement, promotion/construction, investissement final, gestion/utilisation des bâtiments ou des espaces libres. De ce fait la collectivité publique demeure seule responsable de la conception du projet, sur de longues étapes, et supporte seule les risques qui en découlent, jusqu'au terrain équipé le plus souvent². Le partenariat peut alléger son risque financier, mais lui retirer une part d'initiative.

De ce fait les coopérations en aménagement urbain sont encore peu nombreuses en France, moins avancées en réalisations et en ambitions que dans certains pays d'Europe, et assez mal connues. Elles n'entrent pas dans la culture politique nationale. C'est ce qu'on verra plus loin. Mais elles sont déjà prometteuses. Elles peuvent contribuer à la faisabilité, à la sécurité, à la qualité des projets urbains, notamment en redistribuant les risques dans leurs diverses étapes. Elles peuvent favoriser une politique de valorisation patrimoniale à long terme, indispensable au bon fonctionnement de quartiers neufs ou remodelés. Elles font suite à un constat sur la nécessité d'investissements privés durables en ville, et ne sont guère contestées dans leur principe. Par contre des polémiques peuvent porter sur les marges d'initiatives respectives de la collectivité publique et des entreprises privées, sur le partage des risques, sur les modalités de choix des partenaires, etc. Par ailleurs on peut s'interroger sur les formes et les fonctions des villes issues du partenariat : Comment se délimitent respectivement les espaces publics et privés ? Quelles catégories de résidents et d'activités sont relativement avantagées ?

² La loi SRU de 2000 a imposé de nouvelles responsabilités à l'aménageur, mais la pratique n'a guère changé.

Malgré toutes ces incertitudes, le sentiment dominant, vite partagé par l'ensemble du Groupe de travail, est que le bon fonctionnement et le développement des coopérations public-privé n'imposent pas d'innovations techniques ou juridiques radicales³. Il faut plus espérer une évolution des mentalités, une amélioration des techniques de conduites de projets, une meilleure circulation des informations entre partenaires. Plus fondamentalement, des évolutions structurelles seraient souhaitables :

- La maîtrise d'ouvrage urbaine publique ("le partenariat public/public") doit se préciser. Les intercommunalités ne sont pas encore parvenues à maturité.
- Le privé manque de culture du long terme⁴. De plus fortes solidarités sont à établir dans la chaîne "propriétaire foncier/aménageur/promoteur/investisseur/utilisateur".

Un environnement favorable

Le mouvement de coopération public-privé est porté notamment par plusieurs phénomènes, sans doute durables :

- La montée en puissance de fonds d'investissements immobiliers, eux-mêmes appuyés sur des financements solides (type fonds de pensions), capables d'intervenir durablement, à l'échelle de quartiers urbains.
- La raréfaction des dents creuses disponibles, pour la construction dans des quartiers stables. Les opérateurs privés, en particulier les promoteurs, doivent donc s'intéresser à la fabrication amont de terrains à bâtir, donc à l'aménagement. Ils s'obligent alors à s'engager à long terme.
- L'expérience et le savoir-faire (publics et privés) acquis dans les dernières décennies pour la réalisation de grands projets, ces derniers étant la matière première du partenariat.
- L'évolution des marchés immobiliers, indiquant que les plus-values les plus sûres s'acquièrent dans la longue durée, qui permet de lisser les phénomènes de cycles.

Ces partenariats sont inégalement développés selon les produits urbains qui en découlent : assez fréquents pour certaines fonctions urbaines (le commerce, le tourisme ou les loisirs par

³ Néanmoins le plus important projet partenarial en France, Disney Europe, a exigé des ajustements du droit, dont une loi. Le cas Disney est présenté dans une annexe de ce rapport. Il convient de se demander si l'évolution ultérieure de notre législation a facilité, depuis, de tels montages.

⁴ Un des indices de cette situation reste la réticence des opérateurs français devant l'achat précoce et le portage de terrains.

exemple⁵), ils restent plus expérimentaux pour de véritables morceaux de villes avec programmes mixtes. Disons tout de suite, cependant, qu'ils n'excluent ni le logement (y compris le logement social), ni les activités tertiaires ou industrielles. Ils sont implicites dans des consultations d'aménageurs/développeurs actuellement lancées par des collectivités locales. Comment s'insèrent-ils dans le cadre réglementaire et institutionnel ? Quelle place réelle laissent-ils à l'initiative privée (et aux profits éventuels, mêmes modestes) ? Comment vont-ils trouver leur place dans les discours politiques locaux, dès lors qu'il s'agit d'innovations ?

Modes de travail du Groupe

Le Groupe a étudié des expériences concrètes, grâce à des auditions et des enquêtes⁶. Une dizaine de réunions a été consacrée à ces projets. Le rapport final comportera des notices monographiques sur la plupart d'entre eux. Certains exemples ont toutefois été évoqués sous réserve de confidentialité, notamment ceux qui sont en cours de montage. Les considérations générales de notre rapport ne peuvent donc pas toutes citer leurs sources.

Le Groupe a principalement développé (d'une façon inégale) les sujets suivants, qui ont tous des applications pratiques :

- Une typologie sommaire des réalisations possibles dans le cadre de telles coopérations : programmes, étendues, durées, modalités. Avec une question subsidiaire : Comment faire circuler l'information sur ces sujets ? Les collectivités restent souvent dans l'ignorance des stratégies du privé, et vice-versa.
- Une analyse des avantages retirés des coopérations, par les différents partenaires.
- Une ébauche de guide des bonnes pratiques. Par exemple : comment formaliser des accords aval, sur des programmes non encore autorisés, des règlements non existants, des investissements non décidés, notamment du côté public ? Comment faire circuler les équipes de conceptions et de pilotage du projet entre maîtres d'ouvrages publics et privés ?

⁵ Dans le domaine du tourisme, le Groupe a retrouvé des expériences déjà anciennes : stations de montagne ou littorales, Aquaboulevard à Paris.

⁶ Principalement EpaFrance EuroDisney, Birmingham (divers projets présentés par ailleurs dans un ouvrage dirigé par A. Masbouni, aux Editions de la Villette), Renault Billancourt, Dunkerque (les logements du secteur Grand Large dans le projet Neptune), Strasbourg Etoile, St Briec Champ de Mars, Paddington (Londres), Rotterdam et diverses villes hollandaises.

- Une critique du cadre juridique des coopérations : évolutions récentes, améliorations souhaitables, avec des souhaits de stabilisation du droit.

Enfin le Groupe émet ses avis sous réserve d'analyses plus complètes, sans ignorer le caractère contradictoire des résultats de certaines expériences analysées.

1. Synthèse des informations recueillies

Les principales informations traitées par le Groupe proviennent de situations concrètes, en France et en Europe, principalement en Angleterre, en Hollande et en Suisse Certains projets ont fait l'objet d'auditions, d'autres ont été largement évoqués, parce qu'ils se trouvaient dans l'expérience commune de nombreux participants.

Il n'est pas possible d'entreprendre une description détaillée de ces expériences extrêmement diverses. De plus, nos données restent incomplètes. Les questions politiques, sociales, économiques que pose la coopération public-privé sont loin d'être traitées. Quelques observations générales se dégagent toutefois.

1-1 Une conjoncture particulière

L'urbanisme opérationnel est marqué par une actualité particulière. En résumé : les prix immobiliers et fonciers s'envolent ; les opérations d'aménagement avancent peu ; le droit de l'urbanisme est instable. Il ne rentrait pas dans l'objet du Groupe de travail d'aborder tous ces problèmes, mais les discussions permettent cependant de dégager quelques consensus.

Le marché foncier semble principalement commandé par le prix et le volume d'échange des logements, eux-mêmes en état de hausse rapide depuis 1999, un peu partout en France. Concernant les prix du logement de seconde main : + 80 % environ et en moyenne, en sept ans, avec des variantes importantes suivant les lieux et les sources. S'agissant d'un patrimoine dont la valeur de base s'exprime par milliers de milliards d'euros, c'est une évolution structurelle, si on la compare à n'importe quel indicateur macroéconomique. Est-elle durable ? Autrement dit : la réévaluation des logements provient-elle principalement d'une situation provisoire de pénurie, qu'une production active pourrait résorber, ou d'un accord tacite sur l'immobilier valeur de réserve, après le krach boursier de 2000/2001, compte tenu de la masse de capitaux cherchant refuge ? Dans le second cas, la hausse a toute chance de perdurer.

On parle désormais d'atterrissage, sans mentionner pourtant le risque de baisse significative. Le scénario aujourd'hui le plus probable est la préservation d'une grande part des hausses acquises dans les dernières années, pour des produits immobiliers finis comme pour des terrains à bâtir. Surtout pour les terrains à bâtir, en raison du célèbre effet cliquet qui affecte les échanges fonciers : la valeur d'un terrain descend rarement, le propriétaire préférant en général différer la vente quand un tel risque existe.

Cette préservation des acquis bénéficie de la solidarité des nombreux bénéficiaires apparents (les propriétaires de logements), mais comporte de forts inconvénients. D'une part, au moindre ralentissement des prix du logement (sans même parler de baisse), on risque un blocage de la construction lié au coût du foncier brut. On retrouverai la situation du début des années 90, mais beaucoup plus généralisée sur le territoire national.

D'autre part les prix fonciers élevés sont de plus en plus inégaux. Ils durcissent les fractures sociales et fonctionnelles du territoire urbain. On connaît les difficultés rencontrées pour trouver des terrains aux logements sociaux. Mais de plus, dans beaucoup d'agglomérations, c'est tout l'habitat des classes moyennes, qui devient difficile. Des entreprises aussi ne trouvent pas leur place, puisque seuls les grands bureaux du tertiaire supérieur peuvent (et seulement dans certains quartiers) affronter le logement dans la compétition foncière. La question des locaux pour très petites entreprises devient un problème majeur. Depuis déjà longtemps, dans les opérations d'aménagement, les logements subventionnent les activités. Si on projette cette situation dans l'avenir, il y a de quoi s'inquiéter.

Autant de raisons, par conséquent, pour intervenir sur le foncier : offrir aux opérateurs des terrains à prix acceptable, laisser une marge pour payer des aménagements de qualité, favoriser les péréquations entre ce qui coûte et ce qui rapporte, dans le processus de transformation. Nous savons que les terrains urbanisables ne manquent pas. Mais ils ne sont pas tous immédiatement constructibles, beaucoup exigeant préalablement des opérations d'aménagement. **L'aménagement est donc la clé d'un apaisement du marché foncier, des coopérations public-privé, et de la correction de fractures sociales et fonctionnelles qui se sont créées dans l'espace urbain.**

Or l'aménagement en France est extrêmement ralenti, si on en juge par expérience, et par les informations très insuffisantes dont nous disposons. Sur ce blocage de l'aménagement, les avis convergent, mais les statistiques ne sont pas tenues au niveau national. Les seules séries longues et relativement cohérentes concernent l'Ile de France, mais c'est une région

prioritaire⁷. Fin 2004, dernière année publiée, les ZAC franciliennes ont une capacité résiduelle de 73 100 logements. Elles ont accueilli dans l'année 12 600 logements commencés, elles ont donc des réserves pour à peu près six ans. Et les 12 ZAC créées dans l'année ont une capacité totale inférieure à 5 600 logement, soit la moitié de la consommation actuelle, à supposer que les ZAC créées soient toutes approuvées un jour.

Ce freinage a des raisons économiques : le prix des terrains bruts aggrave le déficit des opérations, à la charge finale des collectivités. Il rend difficile de trouver des bilans présentables. Et des causes juridiques : la réglementation est devenue instable et compliquée, sous l'effet de lois en rafales, dont la mise en application tarde. La loi SRU de 2000 avait prévu un enchaînement planificateur et réglementaire entre SCOT, PLU et projets urbains. Or aujourd'hui moins de 20% des SCOT jugés urgents sont approuvés ou en passe de l'être⁸, de sorte que l'avenir des opérations d'aménagement repose sur des révisions de POS ou PLU, nécessairement longues. Autre exemple : au Forum des projets urbains, en novembre dernier, un débat s'est instauré sur le point suivant. Des opérations partenariales initiées par des collectivités sur la foi de la loi du 20 juillet 2005 sur la mise en concurrence des aménageurs, se révèlent non conformes au décret d'application de la même loi, publié le 31 juillet 2006. Faut-il reprendre toute la procédure, alors que les projets sont déjà élaborés ? Plusieurs opérateurs concluent ainsi.

Nous sommes donc dans une situation paradoxale. D'une part tout concourt à rendre utile les partenariats, pour le remodelage ou la création de quartiers urbains : les urgences politiques, le marché, l'offre de capitaux privés sur longue durée, l'apparition de nouveaux savoir-faire chez certains opérateurs. D'autre part les dispositifs juridiques et institutionnels semblent ignorer ces nouvelles données. Principalement : puisque la coopération public-privé repose sur des contrats, comment ceux-ci doivent-ils être rédigés pour engager les partenaires, sans être irréguliers ? Or l'urbanisme opérationnel français est encadré par de puissants règlements publics, mais les procédures contractuelles sont mal reconnues.

⁷ Note de l'ORF, n°3 mai 2006

⁸ Fin 2006, 20 à 25 SCOT sont approuvés ou en cours d'approbation, 15 autres ont des projets arrêtés, sur 250 jugés urgents, par manque de schémas directeurs antérieurs à jour.

1-2 Initiatives, responsabilités, risques

1-2-a La situation française

Pour un lecteur familier des pratiques de l'urbanisme, il n'est pas utile de rappeler les conditions de réalisation d'un projet urbain en France. Cependant il faut s'accorder sur quelques particularités importantes de nos procédures, issues du droit et de la tradition :

- L'initiative est publique, l'étude est assurée par la collectivité, qui définit le périmètre, le programme, le plan, et qui contrôle le bilan.
- Néanmoins la maîtrise d'ouvrage publique est ou faible, ou particulièrement complexe, en raison de l'émiettement communal. Les intercommunalités, malgré leur récent développement, restent facultatives et confédérales. De sorte qu'un projet, même si une communauté urbaine ou d'agglomération en a l'initiative, reste fortement influencé par la commune. D'ailleurs les intercommunalités sont particulièrement peu nombreuses en Ile de France, et n'ont souvent d'autre autorité que celle des aménagements de zones d'activité économique.
- Le projet a une forte dimension réglementaire, surtout depuis que le PAZ a disparu pour être inclus dans le PLU.
- La réalisation du projet implique une chaîne d'opérateurs, aucun n'ayant de responsabilité sur l'ensemble de la réalisation : propriétaire foncier, aménageur, promoteurs constructeurs, investisseurs, utilisateurs de bâtiments, éventuellement gestionnaires de tout ou partie de l'ensemble.

De ces caractères se déduisent quelques constats d'ordre général :

- Le prix du foncier brut reste le plus souvent prédéterminé par des références, rarement par des estimations sur bilan. Il s'ensuit une surévaluation générale des terrains bruts, puisque les références portent le plus souvent sur des petites parcelles à faible coût d'aménagement, alors qu'un projet complexe exige d'importantes infrastructures primaires et secondaires. Jusqu'à la production du terrain équipé, les participations publiques servent de variable d'ajustement.
- Jusqu'au stade intermédiaire du terrain à bâtir, les principaux risques sont assumés par les collectivités. La loi SRU a créé un garde-fou, en imposant à l'aménageur d'être responsable de son bilan. Mais, comme cet aménageur reste le plus souvent une SEM, disposant de peu de capitaux propres et au surplus filiale des collectivités, la situation d'ensemble n'a guère changé.

Le rôle des privés se restreint donc à des étapes du processus, relativement brèves, et/ou de peu d'effet sur la conception d'ensemble : la promotion/construction de bâtiments, l'investissement final. Il s'ensuit que les initiatives privées sont modestes. Les aménageurs privés avaient presque disparu avec la crise des années 90. Ils se reconstituent, mais sont encore en phase d'expérimentation.

Un cas particulier à examiner est celui du privé propriétaire de terrains, assurant la valorisation de ceux-ci dans le cadre d'un aménagement. Dans les années 80, certains grands propriétaires privés ou publics avaient constitué des outils à cet usage (SNCF, EDF, RATP, etc.). Ces structures semblent en sommeil, au motif sans doute qu'elles sont peu rentables : dans le processus esquissé plus haut, il est plus intéressant de se poser en propriétaire exigeant qu'en aménageur, lequel est pris en tenaille entre des exigences d'équipements de qualité et des promoteurs économe des coûts de leur matière première. Le Groupe constate la rareté des situations où un privé s'engage précocement, à risque, dans l'acquisition foncière, sauf pour de petites opérations. Cela malgré des effets d'annonce et des exemples spectaculaires, par exemple celui de Nexity, acquéreur de 18 ha à Saint Ouen (Seine Saint Denis). Ces prises de positions précoces ne peuvent en effet s'accompagner, de la part des collectivités, d'aucune garantie sur les conditions de sortie de l'investissement. Les relations de confiance qui peuvent être établies entre public et privé ne suffisent pas.

En revanche, lorsque la collectivité parvient à contrôler des terrains, ou à s'entendre sur un prix avec des propriétaires, certains projets peuvent être décomposés entre une coordination d'ensemble sous maîtrise d'ouvrage publique (directe, ou par concession à une SEM, ou par une société publique locale d'aménagement rendue possible par la loi ENL) et des sous-aménagements privés. C'est la technique des "macro-lots", inventée dans l'opération Renault Billancourt, que nous avons retrouvée sous des formes variées, par exemple dans l'Ile de Nantes (l'îlot Tripode) ou à Dunkerque Neptune Grand Large. Plus simplement, l'opération Champs de Mars à Saint Briec permet la réalisation d'un programme relativement complexe (commerces, parking, équipement culturel) sur un site propriété de la Ville. Le même dispositif est utilisé pour les Berges du Lac à Bordeaux, sur des terrains propriété de la Communauté urbaine. Dans tous ces cas, le choix d'un partenaire se fait par mise en concurrence sur l'acquisition d'un terrain, associée à la production d'un projet et à un fort cahier de charges, sans référence au code des marchés publics. Mais il s'agit encore de situations exceptionnelles.

1-2-b Les pratiques européennes

Il est aventureux d'opposer globalement des pratiques européennes très diverses avec la situation française. Au surplus notre connaissance des expériences étrangères reste limitée. Une enquête minutieuse s'imposerait. Néanmoins quelques résultats peuvent se déduire des cas auditionnés par le Groupe, et de l'expérience de ses membres. Pour simplifier, les remarques qui suivent s'efforcent de trouver des équivalents au vocabulaire français, alors que les termes comme commune, région, ZAC, PLU, etc., n'ont bien entendu pas partout d'équivalents exacts.

La première observation tient au découpage institutionnel. Dans tous les pays voisins, sauf en Suisse, les équivalents de nos communes sont en moyenne beaucoup plus vastes qu'en France (cinq à six fois, en moyenne, et particulièrement dans les grandes villes). Une ville comme Rotterdam, par exemple, dont le Groupe a examiné les réalisations, représente la population et presque la surface de la Communauté urbaine de Bordeaux. Ainsi la maîtrise d'ouvrage publique des projets est assurée par des services beaucoup plus puissants, avec une autorité qui dépasse les contraintes de voisinage. Quand les communes semblent trop frêles pour gérer des opérations lourdes, elles peuvent se prêter main-forte. Par exemple la ville de La Haye assiste Almere, ville nouvelle proche d'Amsterdam, pour la réalisation de son centre. Plus encore, en Espagne, les projets importants passent sous l'autorité des régions (comunidades).

Une seconde remarque tient au rôle relativement mineur tenu par le règlement. Dans les projets complexes au moins, c'est un "master plan" (la "vision" du projet) qui prend le relais, avec une forte dimension contractuelle. L'initiative privée peut être plus ou moins précoce, mais elle est presque toujours plus active qu'en France. A l'extrême, le Groupe a examiné des exemples anglais (Birmingham, Paddington), où le privé propose le projet à la municipalité⁹. D'ailleurs, en Angleterre, l'équivalent de notre permis de construire est lui-même un contrat. Autrement dit, sur chaque cas particulier, la collectivité locale se réserve une marge d'interprétation, n'applique pas une règle pré-établie, et laisse place à des propositions privées dont le sérieux et la durabilité sont garanties par l'importance des investissements consentis sur longue période. Ainsi l'aménageur privé n'est en rien fournisseur ou prestataire de la collectivité, mais plutôt acquéreur de terrains et opérateur sous des contraintes fixées par la

⁹ Cependant ces projets partenariaux s'entourent d'un certain mystère, puisque les nombreuses conventions qu'ils imposent (public-privé, public-public, privé-privé) ne sont pas en général d'accès public. Le Groupe constate donc une grande difficulté à comprendre l'économie interne des projets.

collectivité. Il s'ensuit que les dispositifs de mise en concurrence ne relèvent pas d'un équivalent de notre code des marchés publics. Le Groupe ne dispose pas d'éléments suffisants pour analyser les conditions politiques qui entourent de telles stratégies. Nous les constatons seulement comme un fait.

Enfin, et sans doute en conséquence, les actions foncières sont beaucoup plus élaborées. Elles conduisent à des fixations précoces du prix des terrains bruts. Dans les cas anglais analysés, des "développeurs" acquièrent de vastes emprises, au terme de négociations sans doute très âpres, et proposent ensuite un projet. En Hollande, des sociétés foncières municipales acquièrent des terrains, et les offrent aux aménageurs à prix connus, parfois en devenant actionnaires des sociétés d'aménagement. Le dispositif est d'autant plus puissant que l'Etat, de son côté, produit des terrains bruts sur des polders.

Le Groupe observe donc, notamment en Hollande, en Grande Bretagne, en Allemagne, l'existence d'une fonction à peu près inconnue en France : le "développeur", qui intègre plusieurs étapes de notre chaîne de production urbaine. Autour de cette fonction, bien connue aussi aux Etats-Unis, des grands fonds d'investissements privés, ou des établissements financiers, ont acquis une forte expérience et une compétence urbaine. Le développeur, en général, part du terrain non aménagé, et va jusqu'à l'investissement durable dans une partie au moins des réalisations : centres commerciaux, immeubles de bureaux, logements collectifs. Il en résulte souvent d'épineux problèmes de découpage des espaces publics et privés, les investisseurs privés restant parfois propriétaires de passages et voies publics. Le Groupe constate les risques de privatisation de la ville qui s'ensuivent, mais trouve néanmoins dans cette fonction un gage de durabilité et d'adaptation au marché des réalisations. Des modèles de situation et de stratégie des développeurs sont présentés plus longuement dans l'ouvrage sur Birmingham, déjà cité.

1-3 Recherche de typologie de la coopération public-privé en aménagement

Le but du Groupe de travail est, entre autres, d'élaborer une typologie de la coopération public privé (CPP) en aménagement urbain. Cet exercice peut paraître réducteur face à la diversité et la richesse des situations réelles mais il est nécessaire pour l'analyse et ensuite pour dégager des « idéaux types » et proposer des solutions adaptées aux cas de figures qui se présentent sur le terrain.

Deux première grilles sont proposées au groupe de travail pour discussion, l'une « synchronique » visant à délimiter la coopération public privé parmi les différentes configurations, l'autre « diachronique » examinant les modalités de la coopération dans le temps pour chacun des types de coopération identifiés.

Ces premières grilles ont été élaborées à partir des exemples examinés par le GT4 mais aussi par le GT1 et le GT2 avant lui, et à partir des critères d'analyse qui sont apparus au cours des débats.

LA GRILLE SYNCHRONIQUE

Entre l'encadrement réglementaire et le grand ensemble à titre historique (qui sont en grisé car n'étant pas considérés comme de la coopération), la grille fait ressortir six configurations de coopération public privé (incluant la régénération urbaine), et un état zéro qui est celui des « gated communities » à l'américaine.

LA GRILLE DIACHRONIQUE

La grille diachronique reprend les étapes successives de la coopération :

- La vision
- La programmation
- Le montage
- La conception urbaine
- La conception architecturale
- La réalisation
- La gestion

Dans chaque case est mentionné l'acteur qui joue le rôle moteur au cours de l'étape correspondante. Chacune des cases est à documenter plus largement sur le contenu du processus de coopération.

Club Ville Aménagement, GT4. Essai de grille typologique « synchronique » de la coopération public-privé.

Marché ⁶⁹	En marché (les acteurs privés sont présents spontanément)						Hors marché		
Type d'aménagement	Encadrement réglementaire	Aménagement privé			Aménagement public		Régénération urbaine	Grand ensemble	
Attitude de la collectivité	Affichage unilatéral du projet urbain mais liberté laissée aux acteurs. Pas de masse critique des opérations pour changer le statut du quartier.	0. Pas de « vision » ni de projet de la collectivité. Substitution du privé au public.	1. La collectivité a la « vision » mais pas le projet.	2. La collectivité a le projet sans le foncier. Elle ne souhaite pas le réaliser elle-même mais le négociier.	3. La collectivité a le projet et la maîtrise foncière mais ne souhaite pas aménager elle-même. <i>Macro lots.</i>	4. La collectivité a la vision et le projet mais un ou plusieurs grands propriétaires sont partenaires. La collectivité reste l'aménageur.	5. La collectivité a le projet, la maîtrise foncière et la volonté de conduire l'aménagement. Coopération lorsque privé associé à conception (pilotage par l'aval).	6. La collectivité cherche à faire revenir des investisseurs privés en revalorisant le quartier pour le remettre dans le marché.	La collectivité compte entièrement sur les acteurs publics.
Exemples		Paddington, « Gated communities »	Birmingham	Strasbourg L'Etoile	Saint-Brieuc Bordeaux	Boulogne-Billancourt	Dunkerque, stations touristiques	Roubaix, Manchester	
Valeurs urbaines	La ville ordinaire dans sa diversité et sa transitivité	La ville privatisée, moindre transitivité	Création de richesses par le privé mais tendance à la captation des flux au profit de la chalandise.			Mixité sociale « descendante », transitivité des flux, durabilité		Mixité sociale « ascendante », transitivité des flux	Pas ou peu de diversité sociale et fonctionnelle
Prise de risque financier pour l'aménagement	Le privé	Le privé	Le privé prend le risque en principe. Mais en cas de défaillance, la collectivité assume un risque politique et financier.			Les propriétaires, la collectivité pour les équipements	La collectivité	La collectivité. Subventions au privé (« gap funding »)	Pas de notion de risque (économie administrée)
Temporalité	Indéfinie	Court terme	Moyen terme			Long terme	Long terme	Long terme	Historique
Types d'acteurs	Promoteurs, lotisseurs, particuliers	Aménageurs, Promoteurs, lotisseurs	Aménageur privé éventuellement adossé à un groupe investisseur, Ou aménageur public en risque propre.			Propriétaires pour portage foncier, aménageur pour VRD et espaces	Aménageur public ou privé en M.O. déléguée	Aménageur public « Ensemblier », investisseurs privés	Aménageur et constructeurs publics
Structure de projet	Services de la collectivité	Société privée	Aménageur privé			SEM ou EPA ou service de la collectivité		SEM ou EPA, ou mission dans les services	SEM
Documents d'urbanisme	PLU opérationnel Le plan précède le projet	PLU non opérationnel, droit des sols à générer ou à modifier, le projet précède le plan.							Antérieur à document d'urbanisme
Etudes préalables	Intégrées dans le PLU	Pas d'études urbaines préalables	Aménageur Collectivité si concurrence	Etudes préalables par la collectivité					Etudes opérationnelles directement
Outils	Unilatéraux : PAE, secteurs à % de logements sociaux	PC groupé et adaptation du PLU	Contrat d'aménagement (concession de ZAC) et modification du PLU, participations en ZAC...			Expropriation, modification du PLU, bilan ZAC...		GPV, ORU, contrat de ville...	ZUP

Club Ville Aménagement, GT4. Essai de grille typologique « diachronique » de la coopération public-privé. DOCUMENT DE TRAVAIL 22/11/2006

Type	0. Pas de « vision » ni de projet de la collectivité. Substitution du privé au public.	1. La collectivité a la « vision » mais pas le projet.	2. La collectivité a le projet sans le foncier. Elle ne souhaite pas le réaliser elle-même mais le négociier.	3. La collectivité a le projet et la maîtrise foncière mais ne souhaite pas aménager elle-même. <i>Macro lots.</i>	4. La collectivité a la vision ou le projet mais un ou plusieurs grands propriétaires sont partenaires. La collectivité reste l'aménageur.	5. La collectivité a le projet, la maîtrise foncière et la volonté de conduire l'aménagement. Coopération lorsque privé associé à conception (pilotage par l'aval).	6. Régénération urbaine : La collectivité cherche à faire revenir des investisseurs privés en revalorisant le quartier pour le remettre dans le marché.
Vision	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Programmation	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Montage	Privé	Privé	Privé	Public	Collectivité et propriétaires	Collectivité	Collectivité
Conception urbaine	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Conception architecturale	Privé	Privé	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Privé
Réalisation	Privé	Privé	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Public et privé
Gestion	Privé	Public et privé	Public	Public	Public	Public	Public

2 Les conclusions du Groupe de travail

2-1 L'état et les des coopérations public/privé en France

Le Groupe a organisé son travail autour de quelques priorités :

- trouver des points de repères et des bonnes pratiques de collaboration public/privé,
- en montrant comment le public peut utiliser des initiatives privées,
- sans écarter les aménageurs "historiques" (SEM, EPA),
- en tenant compte des nouvelles conditions économiques et sociales de l'aménagement et de la production immobilière.

Autrement dit le Groupe s'est placé principalement dans la position des collectivités, garantes de l'intérêt public, désireuses de mener à bien des projets urbains complexes, cherchant des appuis techniques et financiers.

Le Groupe constate le faible nombre de projets urbains partenariaux en France. Ces projets ne sont pas encore considérés comme des pratiques courantes, avec des processus types, malgré l'incitation potentielle que constitue la mise en concurrence des aménageurs, et l'arrivée de nouveaux opérateurs dans l'urbanisme opérationnel.

De ce fait les études de cas et la typologie des projets doivent faire généreusement appel à des exemples européens, britanniques, hollandais, allemands, suisses, où les collaborations public/privé sont par contre usuelles et rodées.

Le premier obstacle au développement de ces collaborations semble être politique et culturel : dans la tradition française de l'urbanisme, la légitimité de l'initiative privée reste faible. Les collectivités publiques conservent une volonté de contrôle étroit sur la définition et l'avancement des projets, à tout moment. Le choix d'un partenaire comporte beaucoup de risques pour la collectivité, notamment électoraux ("abandonner la ville à la loi du profit").

De leur côté, les entreprises sont bornées par une réglementation de l'usage des sols très minutieuse. Elles héritent d'une segmentation des métiers du projet (aménagement,

promotion, investissement, utilisation/gestion). Elles n'ont pas l'habitude de prendre des risques longs. Très rares sont celles qui dégagent des budgets d'investissements amont substantiels, pour l'action foncière et les études.

Le contrat public-privé, à l'ombre d'un code des marchés publics très rigoureux, unique en Europe, manque de cadres juridiques et de références. D'autant que le partenariat s'exprime dans des contrats, mais aussi dans de multiples relations de confiance extra contractuelles.

Ce constat justifie opportunément le thème du colloque du Club Ville Aménagement de février 2007 : "Nouvelles attentes, nouvelles cultures".

Le Groupe s'accorde cependant sur quelques observations encourageantes :

- Il existe déjà des projets public/privé couronnés de succès. Par exemple, à des échelles fort différentes, Disney Paris et St Briec Champs de Mars, auditionnés par le Groupe. Ce succès est mesurable sur le plan quantitatif, puisque les réalisations suivent, et aussi sur des aspects qualitatifs. On note que les calendriers, les objectifs commerciaux, les "comptes à rebours" (déterminations du prix foncier brut) de Disney ont fait la leçon à toute la Ville Nouvelle de Marne la Vallée. On observe aussi des expériences de collaborations d'aménageurs publics ou semi-publics (EPA, AFTRP, SEM) avec des privés.
- Les apports potentiels du privé sont sensibles dans des domaines essentiels à la bonne marche des projets urbains : connaissance des marchés immobiliers, métiers de la maîtrise d'ouvrage (conduite des travaux, marketing, commercialisation, etc.), recherche de capitaux et montages financiers avec tours de table, assurances données sur l'utilisation et la maintenance à long terme des quartiers concernés. De grands groupes privés créent des structures (des missions, des sociétés) de "développeurs", intégrant chacun maillons de la chaîne de production de nouveaux quartiers.
- L'aménagement foncier est plus que jamais une activité d'intérêt général, alors que la demande de construction augmente, pour le logement comme pour l'immobilier d'entreprise. Plus globalement il n'y a pas de contradiction profonde entre les objectifs publics et privés, dans la majorité des projets urbains, dès lors que l'intérêt commun est la valorisation du patrimoine, et qu'une forte demande sociale de projets existe. Or les données dont nous disposons indiquent que les opérations d'aménagement se renouvellent insuffisamment. Il faut changer de vitesse, toutes les initiatives sont bonnes à encourager.

- Quand un accord sur les objectifs s'établit, on constate que les partenaires, publics et privés, parviennent à défendre leurs aires de compétences respectives, à la satisfaction générale. Par exemple un développeur privé clairement désigné peut choisir les promoteurs et les investisseurs qu'il souhaite, dès lors qu'il respecte le programme imposé par la collectivité.

2-2 Le projet et la maîtrise d'ouvrage publique

Les projets urbains, dès qu'ils ont une certaine consistance, se complexifient. On ne construit plus dans des champs de betteraves, mais dans des sites où préexistent des usages variés du sol, où des programmes mixtes s'imposent, où se posent des problèmes multiples : transports, services, emplois, etc. D'une façon générale, le projet local s'inscrit dans un projet général de développement de l'agglomération.

L'émiettement communal, la faiblesse relative des intercommunalités, le manque de techniciens et de capitaux publics, la lenteur de mise au point des SCOT, sont des obstacles à l'élaboration et à la mise en route des projets. Les PLU ont des ambitions très larges, mais des bases géographiques trop étroites pour fonder des opérations lourdes et cohérentes. Les "maires bâtisseurs" sont rares. On peut se demander si certaines collectivités ne se contentent pas de projets virtuels, incarnés par des plans, des maquettes, des annonces, mais dont la réalisation est relativement subalterne, et peut être différée sans dommage. Il est regrettable que trop de concours de concepteurs soient organisés à seule fin de masquer la faiblesse du projet public, et de ce fait n'aient guère de conséquences opérationnelles.

Le Groupe convient qu'il n'est pas de sa compétence de réclamer des réformes de l'organisation des collectivités locales, qui pourraient toucher jusqu'à la Constitution. Mais il reste bon de plaider pour des autorités d'agglomération, légitimes et compétentes pour organiser de véritables structures de projets, laissant aux communes la tâche importante de représentation de l'intérêt local de voisinage. Ce saut a été réalisé dans presque tous les pays d'Europe, sous des formes diverses.

2-3 L'aménagement et le "développement" privé : précédents, capacités et limites, cadre juridique

Notre réflexion est partie de la fonction d'aménageur. Elle doit intégrer celle de développeur, plus large, moins courante en France, moins bien prévue par le droit. C'est cependant dans cette direction que se situent les perspectives d'innovations le plus intéressantes.

Hors quelques projets exemplaires, déjà évoqués, l'aménagement privé en France reste limité à de petites opérations, au surplus souvent prises à partie (injustement ?) comme des causes du mitage de l'espace urbain : le lotissement n'a pas bonne presse. Une première vague d'aménageurs, constituée dans les années 80, n'a pas résisté à l'éclatement de la bulle spéculative immobilière, au début des années 90. Ces références sont donc difficiles à utiliser.

Le Groupe convient des risques que comporte une privatisation excessive du projet urbain, qu'incarnent par exemple les "gated communities", ou des appropriations privées d'espaces publics de circulation, constatées dans plusieurs opérations britanniques. Il remarque que certaines très grandes opérations sont hors de portée d'une maîtrise d'ouvrage privée, en raison des délais de réalisation qu'elles comportent. Il reste enfin réservé devant la possibilité d'opérations "affinitaires" (coopératives) qui ne bénéficient en France ni de base légale ni de tradition, et qui appellent une population trop homogène. Par exemple le cas du quartier Vauban à Fribourg en Brisgau ("le village d'Asterix") semble peu reproductible, au plus réservé à des immeubles particuliers, non à des quartiers entiers.

En revanche :

- Beaucoup d'opérations de moyenne envergure peuvent faire intervenir des opérateurs privés, présents sur toute la durée de réalisation, sous contrôle de la collectivité, souvent associés à des SEM ou des EPA.
- Dans les grands projets, la procédure par macro-lots semble prometteuse : une coordination d'ensemble publique, des sous aménagements par opérateurs privés. Ces sous opérateurs interviennent dans un cadre réglementaire et dans une procédure publics. Ils sont choisis dans le cadre d'une consultation, qui permettra au lauréat d'acquérir des emprises foncières. Par conséquent cette consultation échappe aux lourdes contraintes du code des marchés publics et de la mise en concurrence des aménageurs. En particulier, les critères de sélection des sous aménageurs peuvent varier : élaboration d'un projet, et/ou engagement sur les résultats et la durabilité des interventions, etc.

La création de valeurs immobilière durables est naturellement la condition d'engagements privés sur longue durée, à toutes les étapes de la production immobilière. Elle n'est en rien contraire à l'intérêt général, et pourrait rassembler les partenaires. Elle pourrait s'appliquer aussi dans des quartiers à valeur faible, en évitant leur mise hors marché et leur isolement : tout investissement, même modeste, mérite une sécurité. Ainsi Groupe constate que les coopérations public-privé peuvent porter sur des aspects très variés de la production urbaine, y compris des thèmes de la Politique de la Ville (logement social, immobilier pour petites entreprises).

Le privé peut particulièrement comprendre la nature évolutive, parfois provisoire, des aménagements et des constructions. Les notions de mixité et de mobilité ("transitivité") peuvent être intégrées dans les pratiques de coopération. Les collaborations entre privés et aménageurs publics ou SEM sont parfaitement envisageables.

Le contrat impose une certaine transparence de l'économie des opérations, du côté privé aussi bien que public. Dans une économie foncière et immobilière bien connue de tous les partenaires, la publication des bilans privés ne pose pas de difficultés particulières, au moins au stade de l'aménagement. Les principaux profits espérés tiennent aux phases aval des opérations, notamment chez les investisseurs finaux et gestionnaires. Il serait logique que les opérateurs amont puissent s'adosser sur ces espérances.

Cependant le Groupe s'interroge sur les ambiguïtés et les imprécisions contenues dans la loi sur la mise en concurrence des aménageurs et son décret d'application. Sur quelles bases les opérateurs seront-ils choisis ? Si d'importantes études à risque sont exigées avant le choix d'un opérateur, quelle pourra être la qualité de ces études ? Cet encadrement légal devra probablement évoluer. Ces remarques valent autant pour les EPA et les SEM, soumis aux mêmes conditions de concurrence.

2-4 Le foncier

Le foncier brut est en général surévalué dans les bilans d'opération, notamment dans la conjoncture actuelle. C'est le produit d'une estimation mécanique par références, dominante en particulier dans le service des Domaines. Le Groupe estime qu'une meilleure connaissance partagée de l'économie des projets s'impose. C'est la condition d'une action foncière amont, et d'une sécurisation des réalisations. Les partenaires privés seraient sans doute des négociateurs

de terrains plus durs que les collectivités qui initient les projets, mais ils exigeraient pour intervenir d'être installés très tôt dans le processus.

La remarque vaut aussi pour la formation des urbanistes, très insuffisante dans le domaine économique.

2-5 Vision et projet

Le Groupe, reprenant des concepts britanniques, énoncés notamment à propos des opérations de Birmingham, s'accorderait pour distinguer :

- la vision du quartier à créer ou remodeler, avec ses ambitions sociales, économiques et fonctionnelles, qui doit rester du domaine public,
- le projet lui-même, qui peut être réalisé par concessions ou partenariats avec des développeurs, ceux-ci étant appelés à de profondes restructurations, associant les aménageurs existants et les nouveaux opérateurs issus de groupes privés, techniques ou financiers.

Ne plus vendre de la shon

Jean-Michel Roux¹

Le Moniteur, n° spécial Aménagement 2001

N'est-il pas surprenant que tant de citoyens argentés, cultivés, influents, sur-représentés dans les médias, luttent à grands frais pour vivre et travailler dans Paris intra muros, ne voyant en banlieue qu'une jungle lugubre ? Alors que cette banlieue fait quatre fois la population de la ville capitale, deux fois ses emplois, des dizaines de fois son territoire, avec tous les réseaux, les services, les équipements d'une agglomération moderne. La situation parisienne est caricaturale, mais consistante : démographiquement plus du cinquième de la France urbaine, plus encore en poids économique et culturel. Elle a partout des échos en régions.

En résumant et en simplifiant beaucoup trop : la vie citadine est restée dans ses frontières historiques ; les cinquante dernières années ont produit de "l'urbain", par opposition à la "ville". La vie sociale s'enracine mal dans ce territoire neuf, qui par contrecoup n'a pas de valeurs foncières et immobilières affirmées ni stables C'est bien sûr un échec pour les planificateurs, les urbanistes et pour l'action publique en général. Mais cela questionne aussi les promoteurs et les investisseurs. Il leur reste à mieux rencontrer une demande finale solvable, affective et financière, au-delà du périphérique (ou des ses équivalents provinciaux), et à justifier des comportements patrimoniaux.

Considérons les disponibilités foncières immédiatement utilisables, pour des produits et des producteurs immobiliers. D'une part il existe des quartiers bien habités, par des logements et/ou des activités. Les occupants et les services sont stables. Mieux : de nouveaux venus apportent des touches de jeunesse au cadre de vie. Les sauvageons restent à distance. Même si les valeurs immobilières restent modérées, elles sont défendues par des milliers de propriétaires concernés par leur évolution. Elles baissent faiblement en cas de crise, elles montent à la moindre reprise. Les promoteurs sont bien sûr aux portes, les poches pleines de formulaires pour permis de construire. Mais c'est

¹ Scet, Directeur de la filière projets urbains, professeur associé Cnam

déjà plein, sauf pour une densification très progressive, désormais bornée par les et l'association de défense : *"Il y a pénurie de terrains!"*

D'autre part les sites vierges de la périphérie deviennent plus rares, et plus parcimonieusement ouverts à l'urbanisation, notamment aux centres commerciaux. Le nouveau droit des sols, par exemple, conditionne leur utilisation à l'existence d'une planification complète à plusieurs étages (SCOT + PLU).

Autrement dit : les producteurs immobiliers les mieux médiatisés, les plus représentatifs d'une profession, aspirent à se glisser dans des villes déjà formées (le cœur des réseaux citadins, les densités déjà fortes, les lieux de bon standing), ou bien à coloniser des espaces libres par escalopes, avec des produits répétitifs et peu diversifiés. Les années de crise n'ont pas encouragé les aventuriers, mais cela donne peu de perspectives de croissance pour ces activités. Or les territoires ainsi convoités ne forment plus qu'une fraction des zones urbanisées.

Une vaste suburbia instable prend de l'importance, créée par la dissémination rapide des villes, conjuguée avec l'accélération des cycles économiques, avec des quartiers et des banlieues de toutes densités et de toutes époques. Certains secteurs se valorisent, d'autres déclinent : qualité inégale de l'espace public, constructions hétérogènes et vite vieilles, alternance aléatoire entre pleins et vides, sites spécialisés frappés d'obsolescence (zones industrielles, terrains militaires, stations touristiques, emprises ferroviaires, etc.). En découlent des effets de désinvestissement et de désappropriation, de vacances et de friches, d'insécurité, bref des risques de déshérence. La géographie de ces phénomènes semble très fracturée. Son meilleur indicateur serait le marché foncier, avec ses oscillations, ses poches de méventes et de prix non déterminables (les propriétaires préférant stocker plutôt que baisser), si toutefois ce marché était mieux suivi statistiquement.

Assurément le renouvellement urbain reste aujourd'hui plus une intention qu'une politique bien définie. Mais du moins le succès extraordinaire de la formule a des explications : une grande part du territoire urbain, surtout la plus banale, doit être progressivement transformée pour parvenir à un stade d'auto-entretien, en somme à une valorisation et un équilibre durables. Les opérateurs immobiliers sont invités à

participer à cette œuvre, avec d'autant plus d'insistance que le foncier constructible abonde dans ces périmètres.

Les aménageurs, poussés par les gouvernances locales, ont déjà sauté le pas. Tous leurs projets récents de quelque ambition concernent des zones en partie construites. Tous supposent un mélange de réhabilitations, démolitions, reconstructions, autour d'un espace public redessiné et de "monuments d'appel" (musées, stades, complexes de loisirs). Tous ont pour objet la qualification d'un site. Les réalisations sont lentes et progressives. La programmation ne se réduit plus à remplir l'espace disponible par le plus grand nombre possible de m² de planchers. D'ailleurs les désastres d'une telle fabrication de shon² apparaissent : entassement des fonctions sans possibilité d'évolution, coûts d'encombrement, entretien difficile, et parfois même dégradation du bilan immédiat de l'opération. Non sans conflits, une nouvelle économie foncière se dessine donc. L'aménagement devient moins dérogatoire qu'autrefois, c'est d'ailleurs un des objectifs de la récente loi SRU, même si certaines de ses dispositions n'y contribuent guère.

Les projets les mieux médiatisés, dans les principales métropoles, répondent à ce cahier de charges, avec en plus la volonté d'étendre les centres villes historiques. Ils plaident implicitement pour la survie de la forme traditionnelle des villes européennes : Lyon Confluence, l'Ile de Nantes, Renault Billancourt, la Plaine St Denis, la seconde phase d'Euralille, Euroméditerranée, etc. Loin d'être exceptionnels, ces cas sont les prototypes d'une politique courante de quartiers. Les périphéries des gares de villes moyennes, les rues commerçantes, les constructions en plan ouvert des années 60, les moindres friches, sont des bases pour projets complexes. J'écarte pourtant de mon propos la plupart des zones socialement "sensibles", qui sont malheureusement aujourd'hui hors marché immobilier, et que les projets de ville doivent maintenir dans la loi commune à coup de mesures particulières.

Les problématiques périurbaines évoluent parallèlement. Pendant trente ans les maisons, les zones d'activité, les centres commerciaux, ont poursuivi leur progression dans le silence réprobateur des urbanistes, mais sans modèles ambitieux. L'urbanisme de gondole a fait des ravages, après celui des chemins de grue. Les grandes

² surface hors œuvre nette de planchers

intercommunalités, qui se multiplient, obligent à insérer ces opérations dans une politique d'agglomération. Odysseum à Montpellier, les opérations commerciales récentes franciliennes, le parc scientifique de la Haute Borne à Villeneuve d'Ascq, etc., sont sommés d'intégrer des fonctions centrales et pérennes.

Les crédits publics sont mobilisés. Mais, eu égard aux grandes étendues de territoire à traiter, et à la nature même du développement urbain, les investissements privés sont indispensables, et en quantité. On connaît leurs exigences et leurs obligations : visibilité sur le marché, limites en volume et dans le temps des risques économiques.

Or, à première vue, les promoteurs et investisseurs de bâtiments neufs ou rénovés vont hériter de nouvelles contraintes. Ils auront à anticiper la transformation technique et juridique de sites qui ne seront pas immédiatement constructibles. Le partenariat, trop ressassé, prend une nouvelle actualité. Par ailleurs l'utilisation d'un terrain sera de plus en plus associée à de fortes exigences : qualité architecturale et originalité du programme, pour créer un lieu. Et, inversement, l'opérateur trouvera dans ces innovations de quoi tirer ses prix vers le haut ou valoriser son patrimoine.

Comme la gamme des situations n'est pas infinie, il y a là de quoi fonder une politique de produits. Pas seulement des logements, des bureaux, des magasins conçus par d'excellents architectes, mais des cadres de conception fixés par le maître d'ouvrage, concernant la morphologie, le découpage, l'environnement, avec des clientèles précises et diversifiées, et des considérations sur l'évolution à long terme de la future construction. Le logement social n'échappe pas à ces propositions.

Dans les limites de cet article, le risque est d'asséner des évidences sur les rôles de chacun dans la chaîne de production de la ville. Il est plus convaincant d'énumérer quelques pratiques à faire disparaître, par exemple : la vente et la construction de parcelles associées au maximum de shon permise, sans considérations sur le caractère du futur bâtiment ; l'étude de marché du projet de promotion limitée au recensement de ce qui s'est bien vendu, à proximité, dans les années récentes ; la commercialisation de logements basée sur des avantages fiscaux et une garantie de produit locatif, sans un mot sur l'immeuble ni son adresse dans les prospectus (comme tout le monde, j'en ai eu plein ma boîte à lettres il y a deux ans).

A l'inverse, on peut pronostiquer que l'analyse fine de la demande et le marketing immobilier vont faire des progrès. La nouveauté dogmatique a fait du dégât dans nos villes. Mais la recherche d'innovations reste d'intérêt public. La famille, les modes de travail, la pratique des services évoluent et se diversifient. Il est étrange que la conception des logements, des bureaux, des commerces reste si banalisée. Les seuls impératifs urbains posent déjà beaucoup de questions. Qu'est-ce qu'un bâtiment évolutif, ou même provisoire, pour les services, activité ou de commerce, dans un quartier en cours de transformation ? Par quels types de logements engager une revalorisation de quartier, en utilisant éventuellement des basses densités ? Comment insérer des équipements et même une atmosphère de centre ville dans des espaces commerciaux ? Que faire des rez de chaussée ? A la clé, il y a des affaires à faire. Car, s'il y a pénurie de terrains à bâtir, il y a surabondance de sites constructibles.

PROPRIETAIRES ET AMENAGEURS DANS LES OPERATIONS DE RECYCLAGE FONCIER

Jean-Michel Roux¹

Colloque de l'ADEF, 28 octobre 1997

Publication dans "Reconstruire la ville sur la ville", ADEF éditeur, 1998

Les sites urbains en déshérence et les fourchettes de l'arrière grand-mère

Je suis partagé, en commençant, entre la crainte de radoter et le ridicule de me citer moi-même, et je vais faire l'un et l'autre pour ne pas avoir à choisir. J'ai publié, dans le n° d'Études foncières de septembre dernier, un article intitulé "Les partenaires de l'aménagement urbain", qui peut composer une introduction à mon propos d'aujourd'hui. Soit dit en passant le titre de l'article n'a pas beaucoup à voir avec son contenu, mais la rédaction d'Études foncières en est seule coupable. Je reprend les conclusions de ce texte pour commencer.

Le nombre et l'étendue des sites urbains en déshérence augmentent très rapidement. Par site, je désigne éventuellement une possession foncière très vaste, distincte de son environnement, mais le plus souvent un quartier relativement homogène avec propriétés multiples. Par déshérence, j'entend plus que les friches au sens strict, et moins que les quartiers à problèmes (puisqu'il y a des problèmes partout) : des zones où on observe une baisse significative des utilisations du sol (par des entreprises, des habitants, des équipements), avec des phénomènes de vacance, et une diminution des investissements immobiliers et des dépenses d'entretien et maintenance. C'est la conjonction des deux phénomènes qui compte.

¹ Directeur de projet à la SCET

En d'autres termes il ne s'agit ni seulement d'une dédensification, ni d'un "simple" appauvrissement.

Cette situation n'est pas conjoncturelle. Elle a entre autres causes le zonage de la ville contemporaine par unités économiquement, sociologiquement et fonctionnellement homogènes, malaisément convertibles, où les immeubles et parfois les terrains sont soumis à des mécanismes d'amortissement financier, donc rendues en bout de cycle à valeur nulle. A quoi s'ajoute l'universelle géographie suburbaine (rebaptisée "ville émergente" par le Ministère de l'Équipement, puisqu'à chaque chose il faut une exception française) : quand un terrain et ses constructions tombent (si j'ose dire) en état de déshérence, il est facile d'en transférer les usages les plus intéressants (en rentabilité, en utilité sociale, en image pour la ville) vers des emprises foncières libres et disponibles ailleurs en quantité, non seulement aux franges de la nappe urbaine, mais dans ses multiples interstices.

A ces tendances s'opposent ce que je pourrais appeler des intentions collectives : contraires au laisser aller, mais guère transformées en politiques opérationnelles, marquées de plus par une sensibilité nationale, si bien que les exemples étrangers doivent être évoqués avec précaution.

D'abord aucune tendance politique française, si libérale soit-elle, ne semble disposée à laisser jouer des lois de marché, et à laisser dériver des quartiers (parfois occupés) jusqu'à complets abandon et dévalorisation. Les ghettos pour pauvres américains sont des repoussoirs.

Ensuite la plupart des propriétaires, gros ou petits, particuliers ou institutionnels, gardent des espérances patrimoniales. L'immobilier en général, le foncier plus encore, restent des valeurs refuge : "tant mieux si les prix augmentent, mais il ne doivent pas descendre". C'est comme les trois fourchettes à gâteaux qui me viennent de mon arrière grand-mère : elles n'ont aucune valeur, elles sont inutilisables dans un dîner vu leur petit nombre, et d'ailleurs elles sont hideuses. Mais je ne m'en séparerai pas, où il faudra payer pour les sentiments que j'y met. Je soupçonne même des cousins, cohéritiers des deux douzaines initiales, d'être

capables de me les acheter cher, en considération des investissements affectifs réalisés sur ces objets depuis quatre générations. C'est en substance le raisonnement que tiennent non seulement des familles, mais aussi des responsables de services immobiliers de grandes entreprises, qui ont par exemple gagé sur leurs biens le coût d'un nouveau siège social, où des compensations significatives à leurs déficits.

Nous savons que la bulle spéculative immobilière a considérablement flatté cette passion patrimoniale, et a multiplié les effets cliquets : évalué à la hausse il y a plus de cinq ans, le terrain urbanisable ne baisse presque pas de prix. Il reste donc dans son état premier, bâtiments et infrastructures à l'abandon, dérivant lentement vers la ruine. Pourtant les sites concernés sont en général au terme de leur amortissement, et leur valeur comptable est faible.

Le résultat se lit dans nos politiques actuelles d'aménagement. Soit la collectivité cherche un prix d'acquisition du sol, permettant ensuite de mettre à terre tout ce qui s'y trouve, puis de rendre à la nature ou de rebâtir pour l'éternité, via une ZAC : c'est par exemple ce qui domine pour les friches d'activités. Comme les prix de sortie baissent, il est rare qu'un accord soit trouvé sur le terrain brut. Soit la même collectivité tente de maintenir en état le site, parfois avec des aides publiques et au prix de remodelages partiels : c'est en substance le traitement des grands ensembles d'habitation. En somme nous avons d'une part un nouveau Far-West à édifier, même s'il est plein de constructions, d'histoire et de souvenirs ; de l'autre des monuments à requalifier et restructurer sans trop changer leurs formes urbaines et leurs usages, même si la plupart sont forts récents et modérément goûtés par ceux qu'on y loge.

Peut-on recycler sans outillage ?

Le recyclage est un mot qui sonne de mieux en mieux, à preuve le thème de notre colloque, de même que son expression en terme d'objectifs : la ville renouvelée, ou reconstruite sur elle-même. Toutefois, dans le contexte évoqué plus haut, il reste essentiellement un voeu pieux.

Chacun connaît des conversions ambitieuses et réussies d'ensembles immobiliers anciens. Mais leur succès même en fait des cas particuliers : un concept d'utilisation bien défini à l'avance, un accord sur le prix et les coûts de réaménagement, des exploits architecturaux, une réalisation rapide.

Le plus souvent, au contraire, il faut se préparer à un travail à long terme, portant sur de très grandes surfaces, souvent des centaines d'ha, parfois sur plusieurs communes, donc sans programme précis et sans bilan économique global. C'est plutôt un flux d'investissements et de mesures sociales, conduit par un plan d'ensemble, dont on peut mesurer l'efficacité à intervalles réguliers.

Inutile de faire remarquer à un public de spécialistes que les outils juridiques, financiers, conceptuels, et managériaux de l'aménagement ne répondent pas actuellement à ces exigences. La ZAC, en particulier, s'adapte mal et se fait d'ailleurs rare. La ZAC sans appropriation, la mieux ajustée à nos problèmes, est rarissime².

Pendant au moins les premières années d'une intervention, les évaluations foncières sont presque impossibles et les propriétaires initiaux doivent porter leurs terrains. Il existe quelques établissements publics compétents pour le portage des friches, et on pourrait en créer d'autres. Les plus anciens ont fait la preuve de leur utilité mais, il faut en convenir, dans un programme limité : nettoyer les ruines, constituer des réserves foncières pour les communes. L'afflux de la "matière première", les risques et les besoins en capitaux qui en découlent, y compris dans les métropoles les plus prospères, ne peuvent être traités par la seule fiscalité. Et encore faudrait-il que celle-ci puisse inciter les privés à agir, et particulièrement les propriétaires.

² La commune concédante approuve le PAZ et le programme d'aménagement. Le propriétaire porte les terrains, assure leur commercialisation après division, et encaisse le produit de la vente. L'aménageur, concessionnaire de la commune, finance les équipements, découpe les parcelles selon les demandes du propriétaire est rémunéré par des participations des constructeurs et des cessions d'équipements publics aux collectivités. Quelques opérations dans le réseau Scet suivent ces principes, par exemple à Nanterre (ZAC des Guillerays, SEMNA) et à Mulhouse (ZAC des Fonderies, SERM).

Je ne m'engagerai pas aujourd'hui dans les problèmes fiscaux et réglementaires, mais seulement dans celui qui m'est posé par l'ADEF : quels acteurs doivent être réunis autour d'une opération ?

Un exemple dans la Plaine St Denis

Plutôt que de recenser abstraitement les conditions préalables, je m'appuierai sur un exemple où beaucoup sont réunies, suffisamment important pour être significatif, mais il est vrai porté par des circonstances, une localisation et une volonté politique exceptionnelles.

La Plaine St Denis, au Nord de Paris, couvre 700 ha. De grands établissements industriels et de recherche y sont implantés, mais la majorité du territoire est en friche. C'est un "site stratégique" du Schéma directeur de l'Île de France. Les projets de redevelopment font l'objet de plusieurs concertations et contrats entre l'État, la Région et les communes concernées (St Denis, Aubervilliers, St Ouen, La Courneuve et Paris). Une mission de l'État, un syndicat intercommunal d'études, une SEM spécialisée, coordonnent l'ensemble. Un plan directeur (réalisé par le GIE Hippodamos) s'impose aux POS : dans ses aspects les plus opératoires, il traite principalement des grands axes de la circulation et du paysage. L'implantation du Grand stade au Nord de la zone a donné un coup de fouet aux investissements de transport. Voilà pour la planification, et pour la mobilisation des acteurs publics.

Au Sud de la zone, les Entrepôts et magasins généraux de Paris (EMGP), couvrent une soixantaine d'ha (sur St Denis, Aubervilliers et Paris), avec environ 300 000 m² de planchers construits. A la fin des années 80, le site n'accueillait plus que des ateliers et des stockages à faible valeur ajoutée, et se vidait. Il a été racheté par un groupe financier en vue d'une vaste opération d'aménagement, laquelle s'est vite révélée improbable, compte tenu du retournement de la conjoncture.

Le site souffrait d'infrastructures dégradées, de constructions en mauvais état, le tout conçu pour des dessertes ferroviaire et fluviale. Cependant, même en semi

abandon, il avait des qualités fonctionnelles et paysagères : sa localisation et ses accès, des grands arbres, quelques beaux bâtiments du XIX^{ème} siècle, des darses sur le canal, un voisinage immédiat fait de friches mais aussi du parc de la Villette. Les propriétaires ont donc mis au point, empiriquement, une politique de recyclage à long terme. Sans entrer dans les détails, en voici les éléments marquant :

- le plan directeur de la Plaine St Denis a été décliné à l'usage des Magasins généraux, en accord avec les communes. On s'est entendu sur les points de contact avec l'extérieur³, les futurs axes de circulation, les espaces verts, les règles en matière de voies, réseaux, stationnement. Les réalisations dureront le temps qu'il faudra : chaque phase de travaux est cohérente avec la suite.
- c'est la création et la gestion d'espaces extérieurs publics qui fabrique l'image du site, avec une légère anticipation sur l'occupation des bâtiments : des avenues plantées, un premier parc, un aménagement des darses, un stationnement maîtrisé (partie souterrain, partie aérien), etc. Pour la sécurité des entreprises, le site est fermé et gardienné la nuit, mais il est ouvert le jour.
- la propriété n'est pas divisée. Les bâtiments sont réhabilités ou construits pour des utilisateurs en location, avec parfois des baux qui permettent à ceux-ci de participer aux investissements et donc à la valorisation ultérieure de leur locaux. Les moins utilisables sont démolis. Il se crée une sorte de parcellaire locatif autour du réseau de rues, qui a terme pourrait faire rentrer le site dans le droit commun d'une ville à propriétés multiples.
- il n'y pas de procédure d'aménagement, mais recours aux POS pour les constructions. C'est un autre aspect de la concertation avec les collectivités.

En six ans d'expérience, les difficultés n'ont pas manqué, mais les résultats sont sensibles : l'aspect des lieux a beaucoup changé ; le taux de vacance est faible malgré une offre surabondante à proximité ; de plus un effet d'adresse se crée, entraînant des implantations de prestige, une des dernières en date étant, à la fin

³ EMGP est en particulier partenaire de l'aménagement de la Porte d'Aubervilliers.

de 1996, le siège social du Club Méditerranée. Accessoirement un nombre respectable d'emplois a été créé pour la gestion foncière et immobilière.

Ce compte de fées repose sur la meilleure distribution possible pour un jeu d'acteurs : l'État, la Région, les villes, des grands investisseurs, leurs conseils⁴, poursuivant des buts communs dans une zone prioritaire dotée d'un plan régulateur. Il faut encore ajouter une particularité des Magasins généraux, qui est certainement pour beaucoup dans leur transformation : l'appropriation foncière est double.

La société des EMGP, propriétaire en titre, fonctionne comme un industriel. Elle porte dans son bilan des terrains et des bâtiments largement amortis, plus le montant des investissements récents. Sur cette base comptable, elle est bénéficiaire. Elle peut prétendre à des financements : à elle de réguler son flux d'investissements et d'emprunts, en fonction de ses recettes locatives, de gestion et de maintenance. D'autre part EMGP est propriété d'une société de portefeuille, elle-même acquise par le groupe financier évoqué plus haut. C'est dans cette société de portefeuille que se localise l'anticipation patrimoniale (le comportement de propriétaire, en quelque sorte), échauffée par le boom spéculatif, douchée par la crise, et désormais attentive à une valorisation progressive. C'est ainsi que le site échappe à l'alternative classique imposée par les possesseurs de friches urbaines : ou bien tout est vendu pour une transformation radicale, ou bien aucune dépense même d'entretien et de sécurité n'est assurée.

⁴ Les études d'urbanisme et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage sont réalisées principalement par la Scet, G3A et SAPC.

Multiplier les expériences

Je reste dans les limites les plus couramment imposées aux actions de recyclage urbain. Faute de procédures adaptées et de modèles connus et convaincants, il faut miser sur des sites à propriété sinon unique, du moins assez simple pour permettre des accords contractuels. Il est plus facile de traiter des friches strictes, parce que l'existence d'utilisateurs (entreprises ou habitants) ajoute à la complexité des projets. Mais ces terrains et bâtiments à l'abandon sont aussi très dégradés. Enfin, au lendemain du krach immobilier, la période est particulièrement mal choisie pour motiver investisseurs et financiers. Les collectivités sont le plus souvent seules à tenter d'intervenir. Même dans ce cadre rétréci, les demandes sont considérables.

Voici une friche dont la requalification paraît possible dans un délai prévisible (nous sommes dans une commune résidentielle et touristique), avec un propriétaire unique, conscient de la situation du marché mais incapable d'investir seul⁵. Toutefois aucun prix ne peut être convenu actuellement, sauf à tellement multiplier les conditions suspensives de la vente que le montage de l'opération prendrait des années et que la dégradation du site serait irrémédiable.

L'opérateur héritera d'une ancienne usine et de logements, d'assez bonne qualité architecturale, au cœur d'un domaine bien entretenu d'une trentaine d'ha. Le projet consiste à réparer le réseau de voies, à créer un parc, à rénover et exploiter en location les bâtiments industriels existants, à construire quelques surfaces complémentaires d'activité, plus des logements. Ces constructions seront en quantité incertaine (autour de 40 000 m² SHON au total, ancien plus neuf), dépendantes d'une demande à créer, limitées par un schéma directeur et une loi littorale énigmatiques. La collectivité recevra le parc et des terrains pour ses équipements, plus des taxes professionnelles.

⁵ Ou dans l'impossibilité juridique de le faire, quand il s'agit d'administrations ou de sociétés non dotées de structures d'aménagement.

Plusieurs bilans peut être proposés, qui déterminent des fourchettes de probabilité pour chaque poste. Noter que la date d'échéance est incertaine, puisqu'il faut accompagner le futur quartier sur long terme, en ne vendant pas toujours tout. J'en choisis un pour simplifier : dans le cas proposé, la prévision s'étale sur 12 ans.

Dépenses

Études préalables, conseil commercial	2%
Voirie, espaces verts	18%
Réseaux et démolitions	1%
Rénovation usine	9%
Gestion et maintenance	22%
Maîtrise d'oeuvre	3%
Assurances	1%
Communication	1%
Acquisition du terrain pour revente	30%
Frais d'acte	1%
Frais financiers	13%

Recettes

Location bâtiment activités	47%
Location terrains activités	2%
Vente terrains logement	31%
Vente d'un terrain pour équipement	3%
Gardiennage entretien facturé aux utilisateurs	15%
Subventions (voirie, développpt. écon.)	3%
Effets fiscaux	à calculer

Total dépenses ou recettes sur 12 ans **47 MF HT**

Les dépenses sont celles d'une ZAC classiques, plus un coût d'entretien et de maintenance pour les immeubles loués. Les recettes comportent des ventes et des loyers. Les financements sont des emprunts pour aménagement, et des crédit bail pour des rénovations et constructions avant division en vente du terrain. Les recettes fiscales attendues, quoique difficiles à calculer au stade des premières études, doivent être introduites comme élément d'évaluation des dépenses que la commune pourra être amenée à consentir sur l'opération.

Le prix du domaine dans son état initial est calculé par différence entre recettes et dépenses. Son paiement au propriétaire est étalé entre la 3ème et la 8ème année de lancement de l'opération. L'incertitude est grande sur l'un et sur l'autre, compte

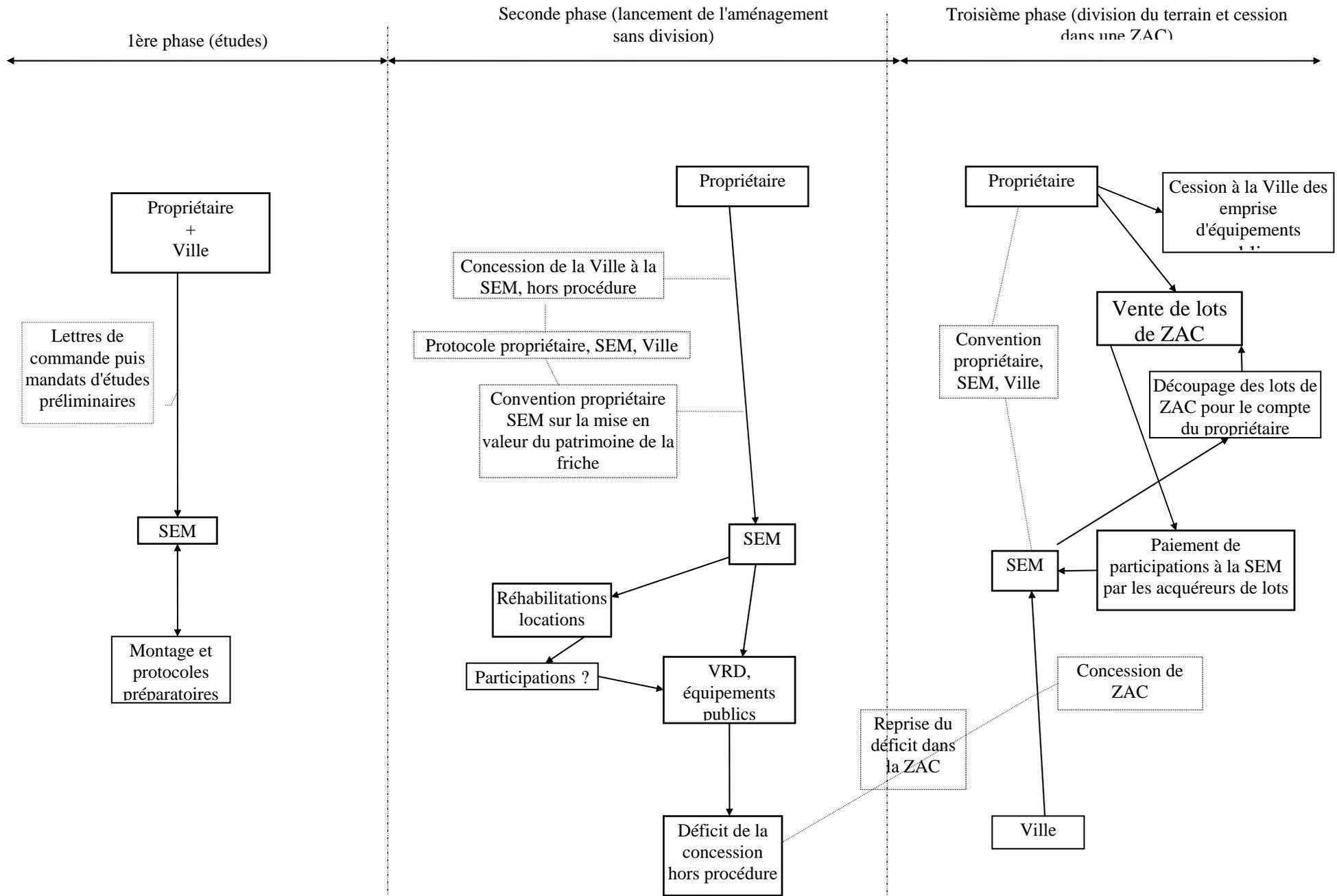
tenu des risques économiques et juridiques. Cependant le projet comporte peu de risques, s'il est géré avec prudence, chaque investissement devant être couvert par une prévision de recette. Et c'est la seule chance de remise du site sur le marché.

"Fort bien, répond le propriétaire, mais expliquez moi au moins qui sera responsable des investissements que je ne peux faire, et dans combien de temps je cesserai d'être propriétaire, au prix qu'on voudra bien me donner." Il pose exactement le problème qui a trouvé solution dans le cas évoqué plus haut : il craint que son bien perde toute valeur vénale s'il se contente d'afficher un prix et de chercher un client. Il accepte d'attendre de meilleurs jours et assume les aléas d'un marché fluctuant. Il a dépassé de loin la position défensive de beaucoup d'autres gestionnaires de patrimoine. En revanche il cherche un gérant et une règle de partage des risques.

Juristes et aménageurs se penchent alors sur cette question. Ils font le tour des partenaires possibles : propriétaire, commune, société d'aménagement. Cette dernière sera sans doute une SEM ou un établissement public, pour pouvoir bénéficier d'une concession et le cas échéant de quelques subventions d'équipement⁶. Elle peut être choisie dans les SEM existante, ou constituer pour le projet, ou encore créée à l'échelle régionale ou nationale pour traiter certaines friches.

Il résulte de cette consultation le schéma suivant :

⁶ Il est cependant peu probable, et sans doute peu souhaitables, que tous les déficits éventuels (notamment ceux qui proviendraient d'une longue période de gestion sans division) puissent être repris par la collectivité concédante en fin de concession, comme c'est la cas dans la plupart des ZAC.



Des variantes plus compliquées peuvent s'avérer nécessaires, si par exemple le portage du foncier se perd dans un avenir incertain, si les emprises sont trop grandes et trop diversifiées pour se conclure par une seule ZAC, si les usages futurs sont difficiles à prévoir, etc. Dans de grands projets cette complexité juridique est attendue et ne fait pas obstacle aux réalisations. Pour être parfaitement franc, il faut reconnaître que ce genre de montage procure à ceux qui l'étudient des satisfactions de plombier : les tuyaux s'ajustent, les robinets coulent.

Mais il faut se placer dans des situations banales. Considérons qu'il s'agit de résoudre des problèmes fort courants sur le territoire français, essentiels pour l'avenir de nos villes. Ajoutons que la structure institutionnelle de maîtrise d'ouvrage, ébauchée par le schéma ci-dessus, implique un très grand nombre d'acteurs : élus, fonctionnaires, chefs d'entreprises, habitants, financiers, très rarement spécialistes de l'urbanisme opérationnel, et pour ce moins capables de goûter tous les raffinements d'une telle organisation. Pourront-ils devenir familiers de ces procédures, fonder dessus des engagements durables et des prises de risques ? Ne faut-il pas mettre à l'étude des outils juridiques, des opérateurs et des financements adaptés au recyclage ? Puis, ces préalables levés, encourager les compétences économiques et techniques des chefs de projets, et enfin faire mieux connaître des opérations de référence ?