

Économie de l'aménagement : nouveaux regards

Un atelier didactique dans le droit fil des entretiens de Montpellier, sur la recherche de nouveaux outils d'aide à la décision pour les élus et les aménageurs. Partant d'une mise en cause de l'équilibre budgétaire du « bilan de Zac » tel que pratiqué aujourd'hui, le débat a mis à profit des travaux de chercheurs pour expérimenter une méthode de calcul d'un bilan « global » des opérations d'aménagement. Il a porté sur la question de l'utilisation (intérêt et faisabilité) de ce bilan globalisé par les élus et les aménageurs et sur la question de la responsabilité de ceux-ci dans la mesure des effets de leur action. Ce travail a permis d'aboutir à plusieurs propositions : la mise en place d'indicateurs débordant le cadre géographique et temporel de l'opération et participant du compte-rendu de celle-ci et la création d'outils de management permanents pour organiser une concertation avec les habitants.

*« On ne peut se satisfaire des notions habituelles de bilan de Zac et de déficit de l'opération, alors que l'aménagement ne peut plus dégager des recettes directes de ventes de charges foncières suffisantes pour couvrir la totalité des dépenses, surtout lorsqu'il s'agit de territoires déjà urbanisés » explique **Jacques Pernelle**, du Conseil général des ponts et chaussées du ministère de l'Équipement, en introduction, avant de développer la notion de bilan global des opérations d'aménagement. « Il s'agit de passer de l'opération vue par l'aménageur à un bilan consolidé de nature comptable pour l'ensemble de la puissance publique et aussi de mesurer les effets indirects, sociaux, environnementaux des opérations ». Difficile exercice méthodologique auquel se sont prêtés Sonia Guelton et Marie-Paule Rousseau de l'Observatoire économique des institutions locales (université Paris XII), Romain Paris de la Scet sur les opérations de Madeleine-Champ de Mars à Nantes, de la Mabilais à Rennes, de la Plaine à Saint Denis, du Tonkin à Villeurbanne ainsi qu'en villes nouvelles, de Saint-Hubert à l'Isle-d'Abeau et de Parisud à Sénart.*

Aziz Belkhatir, chargé de mission à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Dguhc), mettra en cause la notion d'équilibre budgétaire de la Zac. « La notion de projet urbain ne peut plus être limitée par la notion de déficit ou équilibre budgétaire de la Zac » déclare-t-il en regrettant que la Zac puisse « masquer des réussites urbanistiques et sociales par des échecs financiers ». Résumant les enjeux, il note « la montée des exigences sociales et environnementales, de la recherche de la qualité -du cadre de vie et - la -poursuite de la rentabilité socio-économique ». Autre constat : les insuffisances du bilan de Zac, notamment: « l'absence dans ces bilans de prise en compte de la répartition des charges et des recettes entre les différents acteurs et l'absence de prise en compte des flux financiers et des activités non intégrées dans le marché et qui n'ont pas nécessairement de valeur monétaire (les externalités), comme l'amélioration des conditions de travail, de l'habitat, de l'environnement, de la gestion de l'encombrement, de l'image » ; puis l'impact territorial, en termes d'échelle et de périmètre, exigu et réducteur du bilan de Zac, « avec l'absence de prise en compte

des actions hors-Zac sur laquelle elle s'appuie », et enfin la difficulté à impliquer la temporalité dans les budgets « *avec des impacts différés dans le temps difficilement comptabilisables* ». Sa conclusion invite à une prise de conscience : « *il faut sortir en terme de culture, d'une vision strictement financière du bilan de Zac au profit d'une approche plus globale, pour nuancer justement la notion de déficit de l'aménagement* ».

Élargir la notion de bilan

Pour sa part, **Marie-Paule Rousseau**, chercheur à Paris XII, -propose d'élargir la notion de bilan de Zac pour évaluer ce que coûte « *vraiment* » un morceau de ville. « *Il s'agit de considérer un morceau de ville dans son ensemble et d'y observer tous les flux financiers dans une période de temps arbitraire* ». Et - avance, pour ce faire, quelques éléments de méthode, dont le premier provoque de nombreuses réactions dans la salle. Il s'agit de « *choisir une situation de référence* », puis à partir de cette situation donnée de « *mesurer les flux financiers effectivement rattachés à l'opération* », pour mener une comparaison avec « *la situation financière de ce morceau de ville, s'il n'y avait pas eu l'opération* ». **François Wellhoff**, directeur de l'aménagement de l'Agence foncière et technique de la région parisienne, conteste l'aspect –méthodologique -, et plus précisément « *le caractère arbitraire de l'intégration de telles ou telles variables dans le mode de calcul* ».

Jean-Pierre Guillaumat-Taillet, directeur général de l'Etablissement public de l'Isle-d'Abeau, doute lui de la faisabilité de la démarche. S'il juge la comparaison du coût de cet ordre relatif par rapport au coût du désordre, « *intéressante* », il voit là un obstacle de poids, lié à la disponibilité des outils correspondants. « *Tous ces outils peuvent servir si on les a sous la main* », et de regretter enfin que ces outils restent dans l'arsenal technique, « *alors qu'ils devraient servir d'outil de négociation avec les partenaires* ». Quant à **Robert Pellissier**, directeur général de la Serm Mulhouse, il s'interroge sur la pertinence de comparer la rentabilité du point de vue de la collectivité, entre une opération d'aménagement organisée et un aménagement spontané, considérant que « *la réponse donnée dépend toujours de la situation de référence* ». Pour lui, seules les retombées fiscales et les retombées sur les marchés immobiliers et fonciers sont intéressantes à étudier du point de vue de la collectivité.

Prendre en compte les autres acteurs

Les autres préconisations de **Sonia Guelton** et **Marie-Paule Rousseau**, ont retenu toute l'attention de la salle mais suscité quelques réserves. Ainsi l'idée de prendre en compte l'intervention d'autres acteurs que l'aménageur dans le bilan, « *en réalisant un emboîtement des bilans de chaque acteur public concerné par les opérations d'aménagement (ville/autres collectivités territoriales/Etat)* », semble en phase avec le point de vue développé plus tard par **Jean-Pierre Guillaumat-Taillet**, qui propose l'élaboration « *d'esquisses de répartition des coûts par acteurs ou l'ouverture des prévisions à fin d'affaires vers d'autres acteurs que les seuls aménageurs* ». Poursuivant l'interrogation sur « *la ville qui marche* », il propose également que « *l'utilisation des comptes consolidés de la puissance publique, puisse servir, par exemple, à créer les conditions favorables pour la réalisation d'investissements dans la sphère privée* ». Enfin sur la proposition d'intégrer dans le bilan des dépenses liées à l'investissement et aux interventions qui accompagnent l'opération, « *même si elles ne sont pas strictement contenues dans la concession de Zac, comme une*

*station d'épuration construite au delà du périmètre de Zac) », et les dépenses et recettes récurrentes « liées à la gestion du côté des collectivités locales, les recettes fiscales, et également les subventions de l'Etat », les avis sont partagés. Par exemple, **Hervé Huntzinger**, consultant chez Tetra, souhaiterait aller plus loin. Il regrette l'insuffisante prise en compte de ce qu'il appelle « la territorialité de l'impact des opérations d'aménagement », expliquant que « selon les échelles d'observation, les effets observés d'une opération d'aménagement peuvent être très différents ». D'autres pistes d'expérimentation, jugées plus difficiles par la salle, ont également été présentées par les chercheurs, comme la possibilité d'intégrer des flux qui n'existent pas, « avec l'intégration du côté des recettes, de dépenses évitées (par exemple la réutilisation du patrimoine), et du côté des dépenses, des manques à gagner ». Est cité à l'appui le cas de la ville de Nantes avec une cession de patrimoine à un prix inférieur à celui des domaines pour réaliser du logement social. Du côté des aménageurs, d'autres idées sont évoquées, comme la mise en place d'une pré-méthode d'évaluation des budgets globaux, ou encore un raisonnement en tendance avec des recettes induites annuelles.*

Les réticences des promoteurs

Les promoteurs en revanche se montrent plutôt réservés sur cette expérimentation de globalisation du bilan financier des opérations d'aménagement. **Henri Guitelmacher**, président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (Fnpc), tout en saluant un « *travail exceptionnel* » mais « *sans fin* », revient sur des points de détails. Il regrette notamment l'absence de prise en compte de la durée du temps des études, dans la méthode proposée, faisant observer que : « *pour la Zac du Tonkin, si le bilan a été pris à partir de 1975, date de la convention de Zac, l'affaire a démarré en réalité sept ou huit ans avant, dans la phase d'études* ». Et il finit son intervention par une remise en cause de la praticabilité même de la méthode proposée: « *Je sens mal cette notion de bilan global, son côté didactique et universitaire, qui n'est pas du côté de ceux qui font l'aménagement* ».

Reste la question fondamentale de l'utilisation souhaitable et possible de ces nouveaux indicateurs, que le directeur du cycle d'urbanisme de l'Institut des sciences politiques de Paris, **Michel Michaud** aborde de front: « *Quel est l'intérêt pour l'élu de savoir qu'une opération d'aménagement coûte tant par habitants, de construire des ratios bilan/habitant et bilan/emploi, sans qu'il y ait eu une réflexion préalable sur l'usage de ces indicateurs ?* ». Pour lui, l'essentiel est de savoir « *quels indicateurs on peut se donner pour mener et conduire une évaluation sur une opération* » .

De son côté, **Hervé Huntzinger** s'insurge contre le décalage entre les moyens mis en oeuvre et la fin recherchée, et interpelle la salle sur la question des objectifs : « *Que cherche-t-on quand on travaille sur des investissements publics ?* . Selon lui, « *ce n'est qu'une finalité de moyens au delà de laquelle on trouve une finalité relevant des richesses et de l'emploi* », qui s'observe en terme « *d'accessibilité, de grandes fonctions des collectivités, de zones d'activités économiques et d'équipement* » et dont les principaux effets portent « *sur la communication, la culture/compétence, et la cohésion* ».

Les responsabilités des aménageurs

Après les exposés méthodologiques, **Jacques Pernelle** recentrera le débat sur la question de la responsabilité réciproque des aménageurs et des élus. Rappelant le faible investissement des collectivités locales dans les opérations d'aménagement par rapport à leur budget et soulignant la complexité de ce type d'opération, liée notamment à leur durée, il interroge les aménageurs sur leur responsabilité. « *Comment anticiper dans un monde incertain ? Faut-il guider l'investissement public ? Faut-il donner des indicateurs potentiels de retour d'investissement ?* ».

« *La question du bilan global est une vieille question* », rétorque **Michel Perrot**, de la communauté Plaine Commune, en guise de réponse. « *Il faut partir du déficit des opérations d'aménagement et de la mauvaise conscience des aménageurs* », précise-t-il pour comprendre le sens de ce débat. « *Mais le déficit est une notion qui doit être revue* » poursuit-il sur un ton polémique. « *L'opération d'aménagement est politique, éminemment politique dans son programme, dans sa densité* », continue-t-il, en invitant chacun des acteurs concernés à une prise de responsabilité « *tout travail de requalification de la ville impose un investissement public qui doit être assumé par tous les partenaires* », dans un contexte incertain « *personne ne peut prévoir, les risques, les crises et les changements de donne considérables* ». Insistant sur la difficulté à prévoir à long terme, et retraçant à grand trait, l'histoire de Plaine Commune, qui de la plus grande zone industrielle est devenue, en 25 ans, la plus grande friche industrielle de l'Ile-de-France, et dont la situation aujourd'hui connaît un retournement, avec des attendus importants de la puissance publique sur ce secteur, un « *potentiel jugé considérable* », une inscription en site de développement stratégique, au schéma directeur de l'Ile de France et un engagement financier important de l'établissement public intercommunal.

Les élus interpellés

Le point de vue développé par **Jean-Louis Amar**, directeur général de la Sem de Rennes, agglomération dont il vante « *la culture urbaine légendaire* », revient aussi sur cette question de la responsabilité politique des élus, dans la conduite des opérations d'aménagement. Refusant « *de travailler en aveugle* », il considère que « *les objectifs* » sont fondamentaux, et que ce sont aux élus de les définir. Dans ce sens, il propose que les évaluations sur les opérations d'aménagement soient faites par rapport aux objectifs fixés au départ par le politique, l'élu, et non pas sur la seule capacité financière de l'aménageur à équilibrer son bilan. Cette évaluation pouvant prendre « *la forme d'une grille et méthode d'analyse glissante qui devrait se trouver dans une étude d'impact, telle que prévue dans la loi de 1976 avec les effets indirects et directs* ».

La position de **Rémi Koltirine**, représentant l'association France Nature Environnement, se veut plus provocante. Rappelant les élus à l'ordre, « *les objectifs, ce sont aux élus de les définir* », il s'intéresse au seul « *bilan humain et urbain* » d'une opération d'aménagement, mettant aménageurs et élus face à leur responsabilité par rapport aux usagers de la ville : les habitants. Et se faisant la voix des usagers, il poursuit « *les habitants ne veulent pas quelque chose comme partout ailleurs, ils ont envie que les villes évoluent comme ce qu'ils connaissent chez eux* ». Et dénonce « *les études d'impact alibis, les études trop frileuses, qui ne parlent jamais des impacts humains ou collatéraux* ». Exemple : « *je me suis promené autour de ce palais des congrès, je n'ai croisé personne, pour moi, ça ne*

fait pas une ville qui marche ».

Difficultés réelles et obstacles méthodologiques

Interpellations nombreuses et diverses des aménageurs aux élus, dont on peut regretter qu'ils n'aient pas été plus nombreux dans la salle. **Jean-Marie Pousseur**, maire adjoint à l'urbanisme de la ville de Nantes, profitera de son droit de réponse pour mettre le doigt sur la difficulté de l'intervention de l'élu dans une opération d'aménagement, qu'il comparera à « *un acte de foi* ». Conscient de l'ampleur de la tâche revenant à l'élu, il répond aux interpellations des aménageurs par une invitation : une invitation à revenir sur le questionnement préalable du pourquoi faire : « *Quelle ville voulez-vous faire ? Où aménager ? A quel prix ? Où sont les limites ? Où sont les marges de manœuvre ?* ». « *Est-ce que les villes importantes veulent que pour vivre dans les centres intramuros, il faille gagner 25 000F pour se loger ou 16 000F ?* ». Et relatant l'appel au secours que les promoteurs nantais ont lancé à leurs élus face à la pression foncière sur l'île de Nantes : « *Aménagez-nous des terrains dans des conditions économiques satisfaisantes !* », il renvoie les aménageurs devant leurs responsabilités.

Réagissant à ce propos, et bien dans son rôle de promoteur, **Henri Guitelmacher** insiste sur le problème de la durée du portage foncier et la difficulté de prévoir le coût d'une opération. « *Il est difficile de savoir, 25 ans à l'avance, si un quartier nouveau va rencontrer le succès ou non (...) quand la durée pour porter les terrains constructibles est de 8 ou 25 ans* ».

Aziz Belkhatir observe lui plusieurs obstacles méthodologiques dans la mise en œuvre des évaluations d'opérations d'aménagement. Tout d'abord, la difficulté à mener « *une évaluation des politiques publiques par rapport à la fois, à des moyens financiers engagés et à des objectifs fixés* » et la difficulté de « *l'évaluation de la notion d'effet de levier ou de multiplicateur des investissements publics sur les investissements privés* ». Face à ces obstacles, il insiste sur la nécessité de « *développer des méthodes de pilotage en continu des opérations* », puis de « *sortir les coûts des investissements structurants* » ; enfin alors que la loi Chevènement positionne l'essentiel des Zac au niveau des communautés d'agglomération, il préconise un « *développement de la convention avec des gestionnaires dans le cadre des opérations* », pour limiter justement les risques de portage du foncier sur le long terme qui alourdissent les bilans.

La stratégie foncière en question

Aude Debreil, sous-directrice des interventions urbaines et de l'habitat à la Dghuc revient, quant-à- elle sur l'extrême difficulté à conduire des bilans globaux et souhaite l'établissement d'outils à disposition des élus dès les phases amont de conception des projets : « *Il s'agit de se fixer quelques indicateurs partagés en amont pour suivre l'impact des opérations dans la durée et des jeux d'acteurs* ». De son côté, **Michel Perrot** propose d'autres types d'outils d'évaluation, comme le schéma de cohérence territoriale, qui produit des évaluations en terme d'emploi, en terme de développement social grâce à un outil comme le PLH intercommunal, que l'EPCI de Plaine Commune va lancer, expliquant que dans la compétence aménagement, l'établissement travaille sur des secteurs communautaires.

Le mot de la fin sera donné à **Jean-Marie Pousseur**, qui revient sur le problème de la stratégie foncière, et s'inquiète d'observer que le bilan actuel de la Madeleine-Champ de Mars repose à 60% sur le foncier. Et s'interroge sur le positionnement et le rôle de la puissance publique dans certains lieux où il n'y a pas de marché . « *Comment la puissance publique peut faire aider le commerce à s'installer dans un environnement de chalandise insuffisant ?* » « *Que faire dans certains lieux où il n'y a pas de marché ?* ». Pour lui, une seule issue semble envisageable : « *les puissances aménageantes ne doivent pas être ligotées par une maîtrise foncière* ».