

atelier 3

Mieux financer l'aménagement

Le constat aujourd'hui partagé est que le financement de l'aménagement provenant en quasi-totalité des recettes de charges foncières d'une opération, a correspondu à une phase brève et exceptionnelle de notre histoire économique récente (la fin des années 80).

Coïncidant avec le transfert des compétences d'urbanisme opérationnel de l'Etat vers les collectivités locales, cette période s'est avérée par la suite source de profondes difficultés pour la grande majorité des opérations en cours. De manière prospective, dès lors que se révèlent des cycles conjoncturels affectant l'économie immobilière et que la contribution des budgets des collectivités est insuffisante, la relance ou l'ouverture d'opérations d'aménagement devient risquée, voire impossible.

Ces difficultés sont accrues lorsqu'il s'agit de " refaire la ville sur la ville ", c'est-à-dire de retraiter des espaces urbains en déshérence pour en modifier l'organisation et l'usage ou encore, d'intervenir sur des périmètres bâtis, habités, en conduisant des opérations multi-sites nécessitant moins de viabilité et d'équipements publics, mais davantage de gestion urbaine et de gestion de projet. La complexité s'accroît encore avec la présence de " dents creuses " ou la contiguïté de ces zones à réhabiliter avec des espaces urbanisables aux franges du tissu aggloméré. Ces différents cas de figures conduisent à combiner dans une intervention une panoplie de procédures classiques, ce qui questionne sur le recours systématique à l'outil ZAC, très couramment utilisé par les collectivités locales.

Même si les extensions urbaines maîtrisées continuent à s'avérer nécessaires, c'est dans le domaine de la restructuration qu'une part importante des enjeux urbains réside pour la période à venir (ce qui va y justifier une intervention accrue de l'Etat pour favoriser des solutions, d'abord en offrant des outils adaptés).

Il est primordial de remettre en question la notion même de déficit d'opération. En effet, c'est la collectivité qui souhaite la valorisation d'un secteur de son territoire et qui doit donc en assumer les investissements clefs. La preuve en est qu'en tissu urbain diffus, la création d'espaces verts, financée sur budget communal, ne donne lieu à aucun bilan d'opération et donc à aucun " déficit " ; pourquoi ce qui est valable pour l'objet simple de l'espace vert, ne le serait-il plus dès lors que l'aménagement devient complexe ? Ne serait-il pas plus sain d'inverser la problématique et de considérer que **l'opération d'aménagement urbain est d'abord un investissement public, donc une dépense publique, dépense dont le montant est généralement réduit grâce à certaines recettes directes permises par la part marchande du programme.**

Ce raisonnement se justifie d'autant plus que ces opérations apparemment " déficitaires " vont créer de la valeur indirecte en évitant que s'aggravent les coûts sociaux, en irradiant en terme d'image sur leur environnement, en générant à long terme des plus-values immobilières ; cependant, l'échelle géographique restreinte, l'étroite comptabilisation des produits, l'horizon temporel de l'opération (de la ZAC en général), n'en permettent pas l'appréhension. Le retour sur investissement, souvent bien réel, n'est pas mesuré. **Or, depuis la décentralisation, pour les raisons évoquées d'emblée, les collectivités locales n'ont pas suffisamment pris l'habitude d'inclure dans leur budget d'investissement le coût de leur développement**

urbain. Les chiffres mis en exergue par l'étude confiée par le Club à Victor Chomentowski corroborent le désengagement des villes dans le financement de leur aménagement de 1985 à 1995. Il en découle un report du financement du maître d'ouvrage vers l'aménageur en charge de tout ou partie des opérations à conduire sur le territoire local. Or cet aménageur est confronté directement aux promoteurs qui sont soumis aux lois du marché et se font l'interprète des utilisateurs finaux. Si les programmes commercialisables des opérations se situent sur des marchés insuffisamment porteurs, celles-ci sont conduites à des impasses.

Les travaux de l'atelier portant sur les questions financières de l'aménagement, embrasseront par conséquent les problèmes plus spécifiques du financement des aménageurs, problèmes qui diffèrent partiellement d'un statut à l'autre (EPA, SEM, collectivité).

L'atelier tentera plus précisément de répondre à cinq interrogations majeures :

Quels acteurs doivent **supporter le coût des investissements lourds** qui conditionnent en amont la requalification d'un site et le retournement de son image ? Et comment assurer la maîtrise et/ou le **portage d'un foncier** cher ?

De **nouvelles formes de partenariat** entre collectivités territoriales, et avec des partenaires privés peuvent-elles être entrevues ?

Quels sont les moyens mobilisables et à **quelle échelle** les mettre en œuvre pour **sécuriser une opération d'aménagement dans ses objectifs et sa durée** ?

Quelle est la **pertinence des "bilans de ZAC"** et des **outils de gestion prévisionnelle** utilisés par les aménageurs ?

Peut-on **transposer au secteur de l'aménagement les techniques financières** actuellement en usage dans l'immobilier ou dans des univers économiques plus lointains ?

1. Comment assurer le financement des investissements lourds et le portage du foncier ?

Cette question passe par l'identification initiale des investissements lourds (et structurants) qui conditionnent la faisabilité de l'opération ; ceux-ci participent de l'investissement global de la collectivité sur la ville et constituent la contrepartie des coûts économiques et sociaux auxquels conduirait l'abandon de certains espaces urbains à leur déshérence. Aussi, **le repérage, le calibrage et le phasage de ces investissements lourds qui seuls permettent d'espérer la bonne fin d'une opération** (ceux qui provoquent l'émergence d'une image positive du site), **ne devraient-ils pas conduire à identifier clairement leur financement** et, dans la plupart des cas, à les sortir par avance du bilan de l'opération elle-même ? Il est remarquable que le sauvetage de nombreuses ZAC en difficulté a récemment conduit à des solutions ex-post de ce type. Cette démarche préalable constituerait la première étape d'un chemin critique de management et de suivi de l'opération.

D'une manière générale, la contribution de la collectivité initiatrice de l'opération pourrait croître dès lors qu'elle n'apparaîtrait plus comme une subvention d'équilibre servant à combler un "trou financier", mais comme un investissement d'intérêt général pour cette collectivité. **Ces dépenses pourraient alors être effectuées en amont et viser au travers d'études, d'acquisitions foncières, de travaux de valorisation, à préparer l'opération et à en sécuriser la structure porteuse (cela revient à une sortie du bilan de ZAC par l'amont).** Dans le cas du maintien de ces investissements à l'intérieur des comptes de l'opération, le statut fiscal des participations financières correspondantes devrait être modifié pour permettre à la collectivité de récupérer la TVA qui les grève par le biais du FCTVA. Ne

pourrait-on pas sur ces questions, proposer la création d'un groupe de travail interministériel pour adapter la comptabilité communale M14 aux besoins des villes pour assurer leur développement urbain ?

Par ailleurs, **d'autres niveaux géographiques d'institutions ne pourraient-ils pas intervenir dès lors que le projet relève d'une utilité publique avérée, la combinaison des intervenants restant adaptée à chaque terrain et/ou nature d'opération ?** Sur telle grande région urbaine, un établissement public (à l'image des EP fonciers dont certaines activités sont proches de l'aménagement) pourrait bénéficier d'une taxe parafiscale pour faciliter l'aménagement au titre de la solidarité territoriale ; des départements et/ou des régions pourraient alimenter des fonds spéciaux pour financer des dépenses en amont (études, foncier), certaines avances pouvant être remboursables ; l'Etat lui-même pourrait jouer un rôle similaire à partir d'un fonds national alimenté par une taxe assise sur des bases liées à l'aménagement (l'immobilier ? les services urbains ?...) ; enfin, des financements européens pourraient-ils être mobilisables après la renégociation en cours des fonds structurels ?

Une autre source de financement pourrait-elle être recherchée du côté **des gestionnaires de services urbains** non par le biais d'une taxe ad hoc, mais **par la négociation de conventions** locales avec l'aménageur (à l'exemple de ce que pratiquent déjà EDF et GDF sur certains sites) ? Intéressées au développement urbain d'un site, ces entreprises participeraient ainsi à son équipement.

Au delà des contribuables de tous niveaux et des constructeurs (participations), ne pourrait-on pas envisager de **mettre à contribution les propriétaires riverains bénéficiaires des plus-values** apportées par l'opération ? Cette orientation, quasi absente du droit français, peut être illustrée par le projet avorté en 1985 de créer une " redevance d'équipement ", ainsi que par certains dispositifs en place chez nos voisins, à commencer par l'Allemagne (cf. note Vincent Renard /CNRS-ADEF).

2. Quelles nouvelles formes de partenariat entrevoir ?

Les solutions envisagées ne peuvent toutefois se réduire à l'appel aux contributions des collectivités publiques de toutes natures, notamment lorsqu'il s'agit d'alléger pour l'opérateur la charge du foncier. Or, la plupart des opérations actuelles se situant en milieu déjà urbanisé, la dépense d'acquisition des terrains devient essentielle pour leur équilibre. Différentes techniques s'offrent à l'aménageur dont certaines visent à diminuer ses frais de portage tout en rapprochant la valeur du foncier des résultats de son retraitement. Elles reposent toutes sur **la recherche d'un partenariat avec les propriétaires.**

Certaines opérations peuvent être menées sans maîtrise foncière totale de la collectivité grâce à **l'association des propriétaires au projet d'aménagement** dès lors qu'en contrepartie elles sont encadrées par un accord sur les règles d'usage des sols et que les participations aux équipements publics sont négociées. Quels sont les outils qui le permettent (de type AFU) et faut-il les modifier ?

Dans le cas où on est en présence de grands propriétaires institutionnels (administrations, entreprises publiques et privées), comment organiser un partenariat pour éviter un portage long et réduire d'autant les frais financiers de l'aménageur ? Ce partenariat est-il favorisé par une **entrée de ces propriétaires dans le capital de la société d'aménagement** ? Ne doit-on pas rechercher **une flexibilité des valeurs foncières** prenant en compte les résultats finaux

des opérations, ce qui conduit à une régulation des prix du foncier par l'usage futur des terrains et à un partage mieux équilibré des plus ou des moins values ? **Un intéressement de l'aménageur au montant des loyers futurs appliqués** en offre une illustration expérimentée sur la ZAC Paris Rive Gauche par la SEMAPA.

3. Comment sécuriser l'opération d'aménagement dans ses objectifs et sa durée ?

Il apparaît d'abord nécessaire d'assurer **un rapport d'échelle convenable entre la taille financière de l'opération et celle de la collectivité qui la garantit.**

L'évaluation du risque encouru doit être compatible avec la capacité budgétaire de la collectivité à laquelle l'aménageur est adossé. L'élargissement de la surface tant physique que financière de cette collectivité offre la possibilité d'une péréquation des résultats des opérations, d'une mutualisation des risques au niveau de la maîtrise d'ouvrage, voire de la maîtrise d'œuvre (aménageur multi-sites). Cette "**massification**" (cf. travaux ORF/IAURIF) offre en outre des avantages pour négocier des financements externes.

Certaines opérations semblent d'emblée trop lourdes, trop risquées, pour la collectivité d'assiette du projet. **Les structures d'adossement des opérations ne doivent-elles pas alors se situer au niveau de l'agglomération, voire de l'aire urbaine** (hors de l'Ile-de-France qui appelle des solutions particulières) ? Cette échelle permettrait une meilleure adéquation du budget public maître d'ouvrage et des enjeux de l'opération. Dans le cadre des projets de loi en cours d'adoption, les aménageurs ne devraient-ils recommander de **systematiser des structures intercommunales à compétence obligatoire d'aménagement pour les agglomérations urbaines ?**

En complément, **le développement d'une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage structurée** de manière autonome et rémunérée en prestations de services, pourrait renforcer les performances au niveau des grandes aires urbaines.

Il est désormais admis que l'étalement dans le temps des opérations, la raréfaction des moyens financiers, la mobilité du marché et la complexité du jeu des acteurs condamnent toute programmation rigide des projets et mettent en échec les prévisions physico-financières initiales. L'important est donc d'évaluer en amont les risques encourus quand bien même le "bilan de ZAC" est par principe équilibré au départ. Une fois ces risques repérés, il faudrait en prévoir la mesure et en organiser la responsabilité institutionnelle.

Lorsque la commune est maître d'ouvrage, **la collectivité devrait prévoir l'éventuelle survenue du risque** en ajoutant à sa propre faculté contributive ce que les fonds propres de l'aménageur (auxquels elle a participé) peuvent apporter. Une gestion permanente de ce risque qui prendrait la **forme d'un tableau des montants des risques identifiés et qui serait annexé au budget** pourrait être recommandée.

Le risque étant mesuré, ne faudrait-il pas **assurer la collectivité porteuse par la création d'un fonds mutuel de garantie constitué au niveau de solidarité pertinent de l'agglomération** ou de la région urbaine ? Les recettes de tels fonds devraient-elles ne provenir que des cotisations des aménageurs ou être abondées par d'autres instances ?

Un autre type de gestion de ce risque ne peut-il pas être recherché du côté des **techniques de "réhaussement" qui confient à un assureur**, contre rémunération, le soin de se substituer à la collectivité en cas de défaillance.

Au niveau des aménageurs eux-mêmes, quelques mesures méritent examen : l'accroissement de la surface financière des sociétés d'aménagement, la diversification de leurs activités pour en réduire les aléas.

Une sécurité accrue pourrait ainsi naître de **l'augmentation du capital minimal obligatoire des sociétés d'aménagement**, augmentation qui pourrait s'accompagner d'un accroissement de la part réservée aux partenaires privés dans les SEM.

Il est également possible d'envisager **la diversification des activités de l'aménageur pour mutualiser les ressources** de l'aménagement avec d'autres produits (provenant de la gestion immobilière de logements, de locaux d'activités, de commerces, ...).

4. Vers quels outils de gestion prévisionnelle s'orienter ?

Si cette question se pose aux aménageurs, c'est que **la pertinence de l'outil du " bilan de ZAC ", traduction coutumière des " modalités prévisionnelles de financement " est fortement remise en cause.**

Contentons-nous ici de rappeler les enjeux de cette question transversale : que signifie un bilan de ZAC ? Chacun sait que ce bilan n'en est pas un, ce n'est qu'un " état prévisionnel des recettes et des dépenses " qui donne, même correctement actualisé, une vision très sommaire et parfois fautive de la situation. D'ailleurs, la longueur des opérations et la faible fiabilité corrélative des prévisions témoignent clairement de son inadéquation. En outre, les montages complexes qui se développent depuis une décennie sont mal intégrés dans ces pseudo bilans. La débudgétisation croissante de certains postes en obère encore plus le sens, qu'elle résulte de la dissociation croissante du foncier (porté par les collectivités) et de l'aménagement, ou de l'amenuisement des participations (loi Sapin et contentieux).

Enfin, et ce dès l'origine, ces " bilans " limités aux horizons géographique et temporel de la ZAC, font fi des externalités. A quoi rime de dire qu'une opération est déficitaire si elle doit apporter, sur une longue durée, de la richesse fiscale à la collectivité aussi bien à partir des programmes inclus dans son périmètre que des développements induits sur son environnement ?

Malgré tout, encore aujourd'hui, ne constate-t-on pas une sorte de " dictature " du bilan de ZAC qui conditionne le parti d'aménagement et peut masquer des échecs urbanistiques et sociaux par des succès financiers ? Il y a sur ce point à conduire une réflexion de fond concernant les outils financiers de prévision et de gestion des opérations, appréhendant l'aménagement global d'un site et pas seulement la part qui en est portée par un aménageur.

Ne conviendrait-il pas, à côté des comptes de l'opération, **d'inventer un " bilan global ", économique et financier de sa réalisation ?** Celui-ci, élaboré ex-ante de manière prévisionnelle, aurait vocation à actualisation pour devenir in fine **un véritable bilan de l'action d'investissement public que constitue toute opération d'aménagement.** Ceci supposerait qu'au cadre étroit des recettes et dépenses de l'opérateur, on ajoute un regard large enveloppant les plus et moins values induites sur les espaces environnants, les emplois directs et indirects découlant de l'opération, les recettes fiscales et les dépenses de fonctionnement nouvelles qu'elle génère pour la (les) collectivité(s), etc, **bref, qu'on intègre une mesure des externalités pour évaluer le véritable retour sur investissement.**

A défaut d'aller aussi loin dans une réforme dont la méthodologie n'est pas établie, l'amélioration au sens large des outils de gestion au sein des structures d'aménagement pourrait être encouragée (comme cela est amorcé avec le récent Système d'Information

Financière dans les EPAVN). En particulier, il serait nécessaire de **développer des méthodes de pilotage glissant des opérations**. Parallèlement, **une réforme des CRACL** visant à y accroître la nécessaire présence des éléments de gestion prévisionnelle (et d'affichage des risques) et à les valider par des expertises contradictoires, obligerait les collectivités à débattre et réagir en temps réel (idée débattue dans le cadre du groupe de travail interministériel sur les ZAC en difficulté).

5. Quelles techniques juridico-financières performantes promouvoir ?

Les techniques repérées par le groupe de travail qui a préparé cet atelier, procèdent soit d'un usage plus actif d'une panoplie d'outils existants, soit de la transposition dans notre domaine de l'aménagement urbain de processus ayant fait leurs preuves dans d'autres secteurs économiques.

A conjoncture économique immobilière donnée, des mesures fiscales ou juridiques, voire un emploi accru des outils existants, pourraient fluidifier le marché et améliorer la valeur relative des charges foncières.

Le recours accru au bail emphytéotique ou au bail à construction permettrait d'alléger pour le preneur le coût du foncier (en limitant son investissement à la construction) et donc d'accélérer la sortie des opérations (cf. études ADEF). Cette solution suppose que soit arrêtée au départ la dévolution ultérieure des terrains. Les sociétés foncières peuvent-elles constituer des partenaires pour les aménageurs dans cette optique ?

Le développement de l'usage du crédit-bail notamment pour financer des portages fonciers à long terme, voire à porter de l'immobilier d'entreprise dans des ZAC en difficulté (cf. produits financiers CLF) ne devrait-il pas être encouragé ?

Ne pourrait-on pas autoriser **la création de sociétés civiles d'investissement en aménagement** (à l'exemple de l'immobilier et de leurs avantages fiscaux), ce qui n'aurait de sens que pour les opérations rentables ou pour celles, au départ "hors marché", qui le deviendraient suite à la sortie de leurs comptes des investissements lourds (cf. point 1 supra).

Dans le même registre, pourrait-on favoriser **la consolidation des emprunts des SEM sous forme d'émission d'obligations** ainsi que leur offrir la possibilité d'émettre des titres participatifs ou des certificats d'investissement afin de conforter le haut de leur bilan pour favoriser ces emprunts ?

Il est dans la nature même de l'acte d'aménager et dans sa durée, d'avoir recours à des emprunts. Comment faire en sorte que ceux-ci soient possibles sur le marché financier et s'opèrent à des taux favorables ? Le groupe de travail sur l'ingénierie foncière de l'ORF, animé par l'IAURIF, ouvre quelques portes :

Le développement de **la technique de l'évaluation, version élargie de la "notation financière"**, devrait permettre à l'aménageur de se situer sur le marché (et favoriserait par ailleurs la transparence des opérations). Le procédé du **"réhaussement"** déjà évoqué en matière de garantie, viendrait alors faciliter les conditions d'émission des emprunts en rassurant les souscripteurs.

L'adaptation de la **"titrisation"** au monde de l'aménagement pourrait favoriser l'entrée de nouveaux investisseurs dans ce secteur d'activité. Cette démarche offrirait un substitut à la faiblesse des fonds propres des aménageurs. A court terme, il semble que la "titrisation" comme les techniques de "défaillance" pourraient constituer des outils de solution très utiles pour les ZAC en difficulté.

Sur un autre plan, les collectivités locales qui accèdent à des pools de trésorerie intéressants,

pourraient être **autorisées à verser des avances de trésorerie aux concessionnaires** leur évitant d'emprunter à taux forts. La “ **massification** ” déjà évoquée devrait encore favoriser ces conditions de prêts. D'une manière plus globale, ne faudrait-il pas **mettre en place des prêts spécifiques à long terme et à taux faibles ?** Quant aux aménageurs, en charge d'opérations concédées, ne devraient ils pas, à l'exemple de l'AFTRP, négocier des **accords de fluctuation de leur trésorerie avec la collectivité maîtresse d'ouvrage** (idée d'un “ tunnel ” aux marges duquel s'opèrent des mouvements de fonds entre les contractants) ?

oooOOOooo

En résumé, beaucoup de questions, mais aussi beaucoup de pistes de solutions que le débat permettra d'approfondir, sans omettre celles que les participants de l'atelier ne manqueront pas d'ajouter... Avec l'espoir d'aboutir à ce que les aménageurs proposent des outils et des méthodes de financement propices à la relance de l'aménagement.

Jacques Pernelle
Économiste, ministère de l'Équipement

Annexe

Financement des équipements d'infrastructure.

Quelques éléments de comparaison

Vincent Renard
Avril 1999

Les méthodes de financement de l'aménagement et spécifiquement celles du financement des équipements d'infrastructure, peuvent exercer une influence stratégique sur les grands enjeux d'aménagement en posant à la fois des questions d'efficacité, d'équité, de régulation des marchés et aussi de sécurité juridique.

L'examen des méthodes employées dans quelques pays voisins, s'il n'offre évidemment pas un système global que l'on puisse transposer en l'état, ouvre quelques pistes de réflexion.

Un premier constat est que, parmi les trois types de payeurs finaux que l'on peut envisager - constructeur, contribuable national ou local, bénéficiaire de plus-values induites par l'équipement, la France s'est toujours abstenue - sauf cas marginaux - de recourir à ce dernier, à la différence par exemple de l'Allemagne, de la Belgique ou de la Suisse.

Les modalités de détermination des participations jouent aussi un rôle clé dans le processus. Prédéterminées à l'avance ou négociables, fondées sur des éléments objectifs ou laissées à la discrétion des négociateurs, on trouve des versions notablement différentes en Angleterre, en Allemagne ou aux USA.

Ce mode de détermination joue un rôle important dans le développement et la solution des contentieux liés aux participations, loi Sapin en France, Land Planning Act de 1991 en Angleterre, pratique des Bebaungsplan en Allemagne.

Enfin l'imputation - au moins partielle - du montant des participations sur le coût initial du foncier est une considération importante. Elle dépend de façon cruciale de la chronologie entre le zonage, la délivrance de l'autorisation et la détermination des participations.

Ce dernier problème n'est pas posé dans les pays du Nord de l'Europe, par exemple les Pays-Bas, où le coût initial du foncier, acquis par les collectivités locales, n'inclut pas les plus-values d'urbanisation.