

QuelleVille?
LE DÉCISIONNEL TERRITORIAL

QUELLEVILLE ?

5, avenue de la République
75 011 Paris
Tel. 01 80 89 60 33
Fax. 01 75 43 96 88
contact@quelleville.fr
www.quelleville.fr

ADEF

Etudes Foncières

ADEF

7, avenue de la République
75 011 Paris
Tel. 01 56 98 20 00
Fax. 0156 98 20 01
contact@adef.org
www.adef.org

club
ville
aménagement

Groupe de Travail n°2
« Foncier & Aménagement »

SYNTHESE DES TRAVAUX
2011-2012

Septembre 2012

Pilotage et animation : François DELARUE (AFTRP),
Jean-Luc POIDEVIN (Nexity), Olivier PIRON
Consultants : Caroline GERBER (Adef), Manuel VERRIER (QuelleVille?),
Suzanne FRITELLI (QuelleVille?), Claire Hallé (QuelleVille?)

INTRODUCTION

LE GROUPE DE TRAVAIL « FONCIER » DU CLUB VILLE AMÉNAGEMENT

De début 2011 à mi 2012, les membres du Groupe de travail «Foncier et Aménagement» du Club ont exploré les différentes façons dont les aménageurs intègrent la dimension foncière de leurs projets, et réfléchi aux solutions envisageables afin de faire évoluer les pratiques et de lever les points de blocage.

Le groupe de travail se sera, au total, réuni à 9 reprises :

Les deux séances préparatoires ont permis de préciser l'objectif des échanges, les thèmes de travail à traiter et les opérations à analyser ainsi que de valider le choix de l'équipe Adef-QuelleVille? pour la préparation et l'animation des débats puis la rédaction de la présente synthèse.

Six séances de travail ont ensuite permis d'approfondir quatre thèmes en particulier, via des interventions extérieures donnant lieu à des débats et échanges d'expériences :

- ⇒ Pollution et Aménagement
- ⇒ EPF et aménageurs
- ⇒ Nouvelles pratiques de l'aménagement
- ⇒ Evaluation foncière et aménagement

Enfin, la séance de débat finale a permis d'approfondir certains points, d'évoquer la question des conséquences de la mise en concurrence sur les stratégies foncières des aménageurs et de préciser le contenu des conclusions de la synthèse.

QUESTIONS TRAITÉES ET OPÉRATIONS ÉTUDIÉES

Cf tableau page suivante

THEME	OBJECTIF ET PROBLEMATIQUE	INTERVENTIONS
POLLUTION & AMENAGEMENT	<p>Echanger autour de la question des risques liés à la dépollution des sols sous l'angle du jeu d'acteurs, interroger les relations entre les propriétaires du terrain et les constructeurs : Comment se partagent les rôles, les responsabilités, les financements ? Quels sont les différents cas de figure ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les terrains Renault à Boulogne Billancourt : La gestion de la pollution par les acteurs en place, propriétaire et aménageur (Intervention de Gérard Lagrave (Renault Immobilier) et Bertrand Pheippeau (SAEM Val de Seine)) ■ Urbaniser sur sites et sols pollués : L'utilisation d'indices dans le PLU de la communauté urbaine de Lille Métropole (Intervention Christine Lafeuille, LIMCU) ■ ZAC des Docks de Saint-Ouen : La gestion de la problématique de la pollution par les acteurs en place, propriétaire et constructeur (Intervention de Bénédicte Crozon, Directrice générale adjointe de Nexity Ville&Projets) ■ Opération de Massy Atlantis : Sécurisation juridique de la requalification d'une zone industrielle polluée en zone d'habitation/tertiaire (Intervention de Vincent Sol et Marie-Leonie Vergnere, avocats associés chez Winston & Strawn, spécialistes des problématiques environnementales)
EPF & AMENAGEURS	<p>Echanger autour de la question du lien entre EPF et aménageurs : Quelle répartition des risques, quels rôles et quelles responsabilités respectives tout au long du projet ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'EPFY & les aménageurs (Intervention de Claude Garreau, Directeur Général adjoint et Thomas Lurçon, Responsable du pôle développement) ■ L'EPF PACA & les aménageurs (Intervention de Pierre-Louis Soldaini, Directeur Général)
LES NOUVELLES PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT	<p>Echanger autour de la question des nouvelles pratiques de l'aménagement, à travers des exemples d'opérations menées hors du schéma classique « un aménageur qui achète la totalité du foncier, fait les travaux et revend. » : Quel rôle pour l'aménageur dans ces nouvelles manières de faire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Massy Atlantis (Intervention d'Anais Kot, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Massy & Willem Pauwels, Directeur de la SEMMASSY) ■ Les Bassins à Flot à Bordeaux (Intervention de Patrick Dandieu, Directeur de la direction territoriale de Bordeaux à la Communauté Urbaine de Bordeaux) ■ Meudon Campus et Meudon sur Seine : un quartier, deux opérations d'aménagement hors ZAC (Intervention de Marc Cohen, Directeur de l'urbanisme de la Ville de Meudon)
EVALUATION FONCIERE & AMENAGEMENT	<p>Echanger autour de la question de l'évaluation foncière publique : Comment confronter la vision de l'aménageur avec celle des Domaines ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'évaluation par France Domaine et la fixation des indemnités d'expropriation (Intervention d'Isidro Perez Mas, formateur & Michel Huyghe, conservateur des hypothèques honoraire) ■ Le compte-à-rebours comme méthode d'évaluation (Intervention de Claude Galpin, président de l'Institut Français des Experts Immobiliers et Directeur de VIF Expertise)
MISE EN CONCURRENCE	<p>Echanger autour des conséquences de la mise en concurrence sur les pratiques foncières des aménageurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Membres du groupe de travail « Foncier » du CVA présents lors de la réunion du 25 avril 2012

POLLUTION & AMÉNAGEMENT

LA POLLUTION DES SOLS À AMÉNAGER : UNE INCERTITUDE FONCIÈRE QUE TENTENT DE LIMITER LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT

Au-delà du caractère technique, l'incertitude sur les coûts de dépollution croît avec la complexité du jeu d'acteur

L'aménagement sur sol pollué doit gérer une incertitude spécifique qui demeure au long du processus de transformation sur la nature réelle de la pollution du sol. Cette incertitude du risque pollution s'ajoute à l'incertitude sociale et politique (liée à la participation, éventuellement contentieuse, de la société civile, et aux changements de cap des élus) et à l'incertitude économique (celle du marché, la vente de charges foncières intervenant plusieurs années après le lancement de l'opération mais sans que l'on puisse prévoir la conjoncture au moment de la commercialisation) des projets d'aménagement.

La logique des acteurs, privés et publics, est de sécuriser leurs engagements et de limiter les marges d'incertitude à assumer.

Or, une position réglementaire ou technique maximaliste sur la dépollution peut être un facteur de blocage des projets quand une dépollution totale pourrait se traduire par des coûts incompatibles avec l'équilibre d'un bilan d'aménagement.

Pourtant, l'aménagement des terrains Renault à Boulogne-Billancourt est l'exemple d'une dépollution totale en amont dans le cadre d'une opération dont l'équilibre aurait *a priori* été préservé. Mais notons les spécificités du contexte : propriétaire unique, ancien exploitant mais ayant les moyens d'avancer des fonds et un service dédié à la valorisation immobilière, arrêt total anticipé et programmé de l'activité avec une très bonne connaissance historique de l'occupation sur le long terme, contexte de marché très porteur avec des valeurs immobilières très élevées. On voit que le positionnement volontaire du propriétaire et sa connaissance du site, en simplifiant grandement le jeu d'acteur, créent les conditions d'une prise en charge relativement plus sereine du risque pollution.

Suivant les sites, la question est de savoir quels seront les acteurs qui devront ou pourront assumer cette incertitude.

Les stratégies des différents acteurs en présence : des logiques et intérêts différents, parfois divergents

Les diagnostics préalables ne peuvent pas toujours être exhaustifs : il s'agit généralement de sondages ponctuels du fait de leurs coûts, du manque d'anticipation ou de la présence de bâtiments, parfois occupés, rendant difficile l'appréciation de la pollution souterraine.

L'incertitude du processus fait que l'Etat (DREAL) ne peut pas délivrer un certificat qui dédouanerait les autres acteurs et lui ferait porter la seule responsabilité en cas de nuisances futures non détectées. Le Code de l'environnement établit la responsabilité des élus locaux puisque l'article L512-1 réfère à un « usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ».

Les exploitants (ou les liquidateurs en cas de responsable défaillant) et les propriétaires cherchent souvent à dégager leurs responsabilités au moment où ils cèdent les terrains en s'acquittant des formalités administratives prévues par les textes (sur les IPCE) et en faisant éventuellement jouer les prescriptions. Le fait que le propriétaire ne soit pas toujours le dernier exploitant pose d'ailleurs de très nombreux problèmes.

Quand la collectivité est à l'origine du projet, elle n'est pas toujours propriétaire au moment d'entreprendre ces diagnostics pollution, et n'a pas forcément accès aux éléments d'information nécessaires. En cas de préemption ou expropriation, deux facteurs rendent d'autant plus compliquée la gestion de la problématique pollution. La première difficulté est liée au délai de réaction, très court (2 mois après réception de la DIA), qui ne permet pas d'engager des investigations, d'autant que le projet n'est pas toujours assez précis pour que l'usage futur soit connu. La seconde difficulté est liée au fait que, même exproprié, l'exploitant reste responsable de la dépollution.

Or, c'est la collectivité locale qui devra absorber le plus gros de l'incertitude en contrepartie du fait que c'est elle qui maîtrise le parti d'aménagement (l'usage futur), lequel va conditionner les dépenses de dépollution.

Les acteurs n'ont pas non plus le même rapport au temps. Les administrations ne sont pas contraintes par des délais spécifiques, les propriétaires peuvent attendre dans la mesure où le terrain n'est plus un actif valorisable. En revanche, les collectivités sont en prise directe avec les habitants subissant les nuisances et sont soumises à sanction électorale selon un rythme régulier plus court que la durée moyenne des opérations d'aménagement complexe.

POUR LIMITER L'INCERTITUDE, AMÉLIORER LE CONTEXTE DE NÉGOCIATION ENTRE ACTEURS : CONNAISSANCE DU FONCIER, ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE, ADAPTABILITÉ DE LA PROGRAMMATION, PARTAGE CONTRACTUEL DU RISQUE

Améliorer la traçabilité historique de la pollution, notamment dans le PLU

En présence d'un risque de pollution, l'enjeu pour l'aménageur et la collectivité est donc de « préciser les connus » (histoire industrielle d'un site que l'on connaît plus ou moins bien) et de « réduire les inconnues » (en investissant dans les investigations en amont) au maximum.

La traçabilité historique de la pollution est donc primordiale, afin de sécuriser le propriétaire sur ces sujets, et de ne pas rompre la chaîne de responsabilités, notamment eu égard à l'évolution constante de la législation dans le temps, au fur et à mesure de l'avancée du projet.

Différents outils de connaissance doivent faciliter cette traçabilité :

- les bases de données BASOL et BASIAS et les informations sur les ICPE
- les études historiques et documentaires (recherches dans les archives de la préfecture, analyse d'anciennes photos aériennes, etc.)
- les servitudes ou restrictions d'usage
- les informations contenues dans les documents d'urbanisme

Très peu développée à l'heure actuelle, la prise en compte des informations sur le risque de pollution dans les documents d'urbanisme est amenée à devenir la règle, via le Porter à Connaissance de l'Etat introduit par la loi Grenelle 2.

Certaines collectivités, précurseurs en la matière, prennent d'ores et déjà en compte la connaissance du passé des sites et des risques de pollution dans leurs règlements d'urbanisme. C'est le cas notamment du PLU intercommunal de la Communauté Urbaine de Lille (LMCU), dans lequel des « zones de précaution » ont été introduites.

L'objectif de cet effort d'affichage préalable est de créer un cadre favorable à l'intervention des acteurs publics et privés sur les très nombreux terrains en friche en tissu urbain, de favoriser le renouvellement urbain par la transparence de l'information au sens économique, au-delà de la seule volonté d'information sur les risques.

Outre le Porter à Connaissance de l'Etat introduit par la loi Grenelle 2, un certain nombre d'évolutions législatives qui auront des conséquences en matière de répartition des responsabilités des différents acteurs de l'aménagement sont en cours ou prévues (sur les activités soumises à garantie financière, la distinction déchets/ICPE, les SUP, etc.).

Un panel d'outils pour sécuriser l'opération à chacun des stades d'avancement du projet

Comme le montrent les différents exemples présentés lors des rencontres du groupe de travail, plusieurs outils à la disposition des collectivités et aménageurs permettent de sécuriser les opérations d'aménagement du point de vue du risque pollution, sur le plan sanitaire mais aussi juridique : règles inscrites dans le document d'urbanisme, dans les CCCT des ZAC, mise en place de servitudes ou restrictions d'usage, etc.

L'adaptation aux incertitudes dans le contrat de vente

L'exemple de l'accord Alstom/Nexity à Saint-Ouen montre qu'il est possible d'intégrer une part de l'incertitude foncière liée à la pollution dans la négociation, en s'accordant sur un partage des coûts en fonction de l'évaluation future des dépollutions, et en intégrant ces règles de répartition dans l'acte de vente. L'optimisation de la composition et de la programmation du projet, une fois la carte des coûts de dépollution établie et partagée, s'intègre logiquement dans ce type d'accord, chacun ayant intérêt à limiter les coûts finaux.

Optimisation des coûts de dépollutions par des options programmatiques évolutives et des modes constructifs adaptés

Les opérations d'aménagement sur sites pollués doivent impérativement être conçues en prenant en compte les contraintes techniques et financières liées à la dépollution.

Les diverses occupations du sol prévues dans un plan d'aménagement s'accroissent différemment de la présence de pollution résiduelle dans le sous-sol (**principe de proportionnalité des objectifs de dépollution à atteindre par rapport à l'usage envisagé**) :

- certaines occupations peuvent être implantées sur des substrats dans lesquels la pollution est non traitée mais confinée (elle ne risque pas de se transmettre par un vecteur comme l'eau ou l'air) : équipements (par exemple, parc de stationnement), locaux d'activités, immeubles collectifs, parcs publics avec phytostabilisation (confinement vert) ;
- d'autres imposent un traitement plus en profondeur et plus coûteux pouvant nécessiter la mise en décharge de classe 1 ou 2 ou le passage au four des terres polluées : maisons individuelles avec jardin privatif, écoles, crèches et garderies, etc.

Les pollutions découvertes au cours de l'aménagement à l'occasion de diagnostics plus approfondis ou à l'occasion de travaux de démolition ou d'affouillement peuvent ainsi amener à modifier le plan d'aménagement. Il arrive aussi qu'une présomption de pollution se révèle infondée. **En tout état de cause, ce sont les possibilités laissées à l'adaptabilité du plan de composition qui constituent un facteur de réduction de l'incertitude pollution.**

Face à la nécessité de prévoir les coûts de dépollution le plus en amont possible, même si le projet n'est pas encore précis, il est nécessaire d'avoir des programmes génériques pour faire tourner des modèles de calcul de risques (ex : expérience Renault avec 4 usages types ayant permis de simuler des bilans / prendre comme référence, par exemple, le collectif sur 2 niveaux de sous-sol / fonctionner par élimination à partir d'un catalogue de possibles pour approximer les prévisions en fonction des contraintes comme le fait Nexity / etc.).

L'adaptation des plans masse et des techniques et matériaux de construction peut permettre de réduire au maximum les coûts de dépollution, lesquels peuvent varier considérablement, notamment en fonction de la localisation des différents usages dans le projet. Cette adaptation spatiale et technique à la nature des sols doit intervenir dès l'élaboration du projet, mais aussi tout au long de sa réalisation, permettant par exemple d'adapter les plans masse à de nouvelles contraintes découvertes après le commencement des travaux.

Néanmoins le décalage est parfois trop important entre projet politique et ampleur de la pollution des sols. L'ambition de faire un écoquartier sur un site pollué est souvent illusoire, car il est compliqué de faire des infiltrations, ou des jardins communautaires ou des jardins privatifs. Aux Docks de Saint-Ouen, certains choix d'aménagement liés à la labellisation « écoquartier », intervenue après les acquisitions des terrains, se sont révélés incompatibles avec les contraintes de pollution du site (noues étanches, réseau de chaleur alors que CPCU présente sur le site, etc.) et des contraintes temporelles de l'opération.

EPF & AMÉNAGEURS

LA MONTEE EN PUISSANCE DES EPF DANS LES ANNEES 2000¹

Les années 2000 ont été marquées par la montée en puissance des Etablissements Publics Fonciers, intervenant dans le processus d'aménagement, au côté des collectivités (qu'ils soient d'Etat ou locaux), en amont des opérations d'aménagement.

Historiquement, **les EPF d'Etat sont apparus dès la fin des années 1960**, au départ dans une logique d'aménagement du territoire (EPF de la Basse-Seine et EPF de la Métropole Lorraine), puis de requalification de friches industrielles dans les années 1990 (EPF Nord Pas de Calais, EPF Ouest-Rhône-Alpes) et, enfin, à partir des années 2000, en faveur du renouvellement et de l'habitat, notamment social (EPF PACA, EPF des Yvelines, des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et d'Île-de-France entre 2001 et 2006, puis, à partir de 2007, dans des régions littorales attractives : EPF de Vendée, du Languedoc Roussillon, de Poitou-Charentes et de Bretagne).

Afin d'apporter une réponse aux difficultés des collectivités à poursuivre sur le long terme leurs politiques foncières, **la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 instaure un outil mutualisé dont la vocation principale est le portage foncier : l'établissement public foncier local**. Néanmoins, cette disposition n'a pas engendré immédiatement de création d'EPFL (hormis l'EPF SMAF préexistant sous le statut de syndicat mixte), du fait notamment de freins au sein même de la loi LOV (obligation de la continuité territoriale du périmètre d'un EPFL par exemple).

La loi SRU du 13 décembre 2000 apporte un certain nombre d'assouplissements à la LOV (adhésion volontaire des communes et des EPCI, adhésion possible des Départements et des Régions, versement possible à l'établissement de la pénalité due au titre de l'article 55, etc.), et permet ainsi à un certain nombre de collectivités de créer dès 2002 leur outil mutualisé d'action foncière. Il existe aujourd'hui 20 EPF locaux, tous créés entre 2002 et 2011 (hormis l'EPF SMAF, devenu EPFL en 1992).

Bien que les dates et les motifs de leur création aient été différents pour chaque EPF, il faut noter aujourd'hui qu'une convergence progressive se fait dans les activités de ces établissements autour des grands enjeux suivants :

- Contribution à la production de foncier pour l'habitat
- Conversion des espaces dégradés et pollués
- Lutte contre l'étalement urbain par le recyclage foncier
- Anticipation foncière des grands projets structurants
- Protection de l'environnement et mise en œuvre de trames vertes

QUELLE RÉPARTITION TEMPORELLE DES RÔLES ENTRE EPF ET AMÉNAGEURS ?

Les échanges du groupe de travail ont montré que les EPF avaient très souvent un rôle de facilitateur, notamment grâce aux moyens dont ils disposent et à l'ingénierie qu'ils apportent aux collectivités.

Les EPF peuvent acquies les terrains jusqu'à la veille de la concession d'aménagement, voire continuer à porter le foncier une fois l'aménageur désigné. Se pose alors la question de la répartition des rôles et des risques entre EPF et aménageurs. Le débat a notamment porté sur les limites temporelles souhaitables à l'action foncière des EPF, c'est-à-dire sur le moment le plus propice au passage de relai entre l'EPF à l'aménageur.

¹ Source : Etude Adef-USH

Le rôle d'anticipation des EPF

Dans le cas d'opérations nécessitant un travail de structuration foncière, les EPF ont pour vocation de porter des terrains pour le compte des collectivités le temps de monter le projet technique et financier jusqu'au lancement des opérations d'aménagement. Ils ont donc avant tout un rôle d'anticipation, notamment dans une logique de régulation des prix du foncier.

Un passage de relais au moment de la Déclaration d'Utilité Publique ?

On peut distinguer **différents cas de figure** :

- 1) Le **cas où l'aménageur**, parce qu'il s'agit d'un aménageur totalement public (SPLA ou EPA) **est connu dès le début** (ex : OIN). C'est le cas qui paraît le plus simple, car on devrait observer une certaine cohérence entre l'action de l'EPA et la vision de la ou des collectivités autour de ces projets dont la réalisation s'inscrit généralement dans le long terme, permettant de construire une stratégie foncière à proprement parler. Le problème serait moins alors la question du jeu d'acteurs et du contexte juridique, qui sont simplifiés, que celle des moyens financiers de l'aménageur pour assurer la prise de relais, qui peut néanmoins se faire progressivement. Dans les faits, si les exemples de l'EPF PACA avec l'EPA Euroméditerranée et de l'EPFY avec l'EPAMSA sont positifs, il faut rappeler que la cohérence du portage politique reste essentielle à une répartition et une coordination des rôles dans les meilleures conditions.
- 2) Le **cas, plus complexe, où il y a mise en concurrence** :
 - ⇒ Soit l'EPF a acheté la majorité du foncier avant le traité de concession, ce qui représente une sécurité pour l'aménageur dont le risque est diminué. Il faut certes que les acquisitions aient été faites à un prix compatible avec le projet, mais le foncier devient une donnée d'entrée et non plus un risque.
 - ⇒ Soit la convention avec l'EPF existe, mais il reste d'importantes acquisitions à réaliser au moment où la commune lance sa consultation :
 - si l'EPF stoppe les acquisitions dès la désignation, cela revient à une situation sans EPF, si ce n'est la rétrocession des terrains acquis qui peut être phasée et ainsi permettre de limiter les besoins en trésorerie ;
 - si l'EPF continue d'intervenir, le portage est neutralisé pour l'aménageur. Néanmoins, des problèmes se posent :
 - Le risque incombe intégralement à l'aménageur qui est néanmoins alors tributaire du travail de l'EPF, ce qui pose une question de responsabilité quant aux délais et aux conditions d'équilibre des opérations ;
 - Concernant le relogement des habitants, des entreprises ou des commerces, c'est l'aménageur qui est en capacité de s'en charger sur le plan financier comme sur le plan technique, mais pour cela, il paraît plus simple qu'il maîtrise le volet foncier.

Logiquement, cela se précise en traité de concession, si la commune est d'accord pour régler le problème. Le traité de concession peut par exemple fixer des coûts d'objectifs afin de limiter le risque. La situation où l'EPF continue à acquérir quand il y a un aménageur est globalement inconfortable et ne peut fonctionner que si les 3 acteurs (collectivité, EPF et aménageur) s'entendent parfaitement.

Un autre point de discussion émerge du fait que les EPF ne facturent en général pas de frais de portage, à l'inverse des aménageurs qui intègrent nécessairement ces coûts au bilan, ce qui pousse parfois la collectivité à demander à l'EPF de poursuivre le plus longtemps possible, même si l'aménageur veut reprendre la main.

L'effet des EPF sur les prix du foncier

Les EPF présentent l'intérêt de pouvoir intervenir sur le long terme et à contre-cycle. Leur action contribue *a priori* à une maîtrise - voire à une baisse - des prix du foncier.

Lorsque ce n'est pas le cas, c'est-à-dire qu'un EPF a acheté le foncier trop cher au regard de l'opération future, c'est *in fine* la faisabilité économique de l'opération qui est en jeu et donc la collectivité qui est mise en difficulté.

L'intervention des EPF paraît la solution la plus adaptée pour s'inscrire dans le long terme à condition que, gommant provisoirement le risque foncier, la collectivité soit en mesure d'avoir une approche pré opérationnelle éclairée afin de raisonner dès l'amont en ayant conscience des enjeux opérationnels potentiels.

AVANTAGES COMPARATIFS ET COMPLÉMENTARITÉ EPF / AMÉNAGEURS

Avantages comparatifs sur le foncier...

Du fait de leur statut, les EPF ont un certain nombre d'avantages que n'ont pas les aménageurs :

- ⇒ Grâce à leurs recettes fiscales, ils peuvent ne pas facturer de frais financiers de portage, ni de frais de structure. Ils rétrocèdent le plus souvent les terrains à « prix coûtant »² ;
- ⇒ Grâce à la garantie de rachat par les collectivités, le risque ne se situe logiquement pas de leur côté. Le seul risque qu'ils doivent prendre en compte serait celui d'une incapacité ou d'un refus de la collectivité à racheter ou de la demande de délais supplémentaires.

... et complémentarité

Les EPF détiennent le plus souvent des compétences en ingénierie qui, sans être opérateurs, leur permettent d'appuyer certaines collectivités dans leur réflexion. Pour les projets à plus court terme, la réalisation d'études de faisabilité dès l'acquisition par les EPF peut permettre d'encadrer le processus.

Néanmoins, les EPF restent des outils financiers avec leurs contraintes propres et ne peuvent à eux seuls constituer l'organe unique de pilotage des stratégies d'aménagement à long terme des collectivités, puisque les EPF observent des situations de blocages en l'absence d'une capacité suffisante des communes ou EPCI à porter l'ensemble des enjeux techniques et à assurer le management des projets.

D'où l'importance de la meilleure coordination possible entre collectivité, EPF et aménageur pour assurer conjointement l'équilibre économique des opérations quelle que soit la configuration (aménageur connu dès le début de l'intervention de l'EPF ou désigné plus tard).

A ce titre, les études préalables, notamment économiques, sont cruciales. Lorsque l'aménageur n'est pas encore désigné, l'EPF a donc une grande responsabilité en matière de faisabilité.

La répartition des rôles doit pouvoir varier pour s'adapter à toutes les situations, les acquisitions pouvant être faites en partie par l'EPF, en partie par la collectivité, en partie par l'aménageur.

L'EPF comme moyen de pallier le manque d'aménageur ?

Dans des contextes où les aménageurs seraient peu présents, se pose la question de la possibilité pour l'EPF d'avancer les participations en attendant le constructeur. Au besoin, les EPF pourraient théoriquement avancer des participations en les répercutant sur le prix de rétrocession au moment de la revente des terrains à l'opérateur. Néanmoins, il n'y a pas encore de jurisprudence sur de telles pratiques. L'EPF, en redécoupant puis en phasant les cessions, participerait à l'organisation spatiale du projet. Le rôle de l'EPF se rapprocherait donc fortement de celui de l'aménageur...

² NB : Sauf exceptions, la rétrocession pouvant parfois se faire au prix du marché

LES NOUVELLES PRATIQUES DE L'AMÉNAGEMENT

AMÉNAGER SANS MAÎTRISER LE FONCIER : POURQUOI ? COMMENT ?

Face au risque financier, une évolution des contours de l'aménagement ?

Traditionnellement, l'aménagement s'entend comme l'acquisition de foncier et sa transformation afin de revendre des charges foncières destinées à la construction. Or, en France comme ailleurs, de plus en plus d'opérations d'aménagement se déroulent hors de ce schéma.

Lorsque le foncier est cher notamment (en zone urbaine en particulier), d'autres méthodes peuvent en effet se révéler plus performantes pour la collectivité, à la fois sur le plan financier et sur le plan temporel.

La loi SRU, en intégrant les règles de la ZAC dans le PLU a clarifié les opérations en dissociant les différentes étapes et éléments des projets:

1. Le projet de la collectivité doit venir en premier ;
2. Les processus et procédures opérationnels sont ensuite choisie(s) en fonction du contexte et des choix des élus ;
3. Enfin, le (ou les) dispositif(s) financier(s) découle(nt) plus ou moins directement des procédures opérationnelles choisies : en ZAC, les équipements seront financés par les participations, hors ZAC il s'agira de choisir entre la TA, la TA majorée (anciennement TLE et PAE), et le PUP.

On voit donc de plus en plus d'opérations menées « hors ZAC » et/ou sans maîtrise foncière par l'aménageur. Etant donnée leur ampleur (opérations de Massy et Bordeaux), il s'agit pourtant bien d'opération « d'aménagement » au sens du code de l'urbanisme. Loin de remettre en cause la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage porteuse du projet urbain³, ces exemples font cependant bouger les contours du métier d'aménageur en montrant quel rôle - tout aussi central - peut être le sien dans le cadre d'un urbanisme négocié (que l'aménageur soit la collectivité elle-même comme à Bordeaux ou une SEM comme à Massy), lorsqu'il n'acquiert pas (ou très peu) de foncier.

Dans les cas présentés, la maîtrise d'ouvrage urbaine se concentre sur son rôle de pilotage et de coordination, de conduite des travaux et de réalisation des espaces publics, les opérateurs privés assumant eux même la transformation de leurs emprises foncières, dans le respect des règles fixées. Du point de vue du management de projet, la mobilisation de la maîtrise d'ouvrage est très importante, la constance des relations avec l'ensemble des acteurs est essentielle pour assurer la meilleure continuité et adaptabilité du projet et mener les négociations dans les meilleures conditions. Dans ce cadre on parle parfois du rôle « d'ensemblier » de l'aménageur.

La gestion des risques dans un urbanisme négocié

L'aménagement négocié avec des propriétaires et opérateurs privés peut sembler compliqué sur le plan de la gestion des risques, notamment de pollution, l'aménageur n'ayant pas de vision globale de la situation lorsqu'il ne maîtrise pas le foncier. En effet, si l'existence du risque n'est pas liée au montage, la capacité à le lever, c'est-à-dire à se protéger du risque juridique *a posteriori*, et la solution choisie pour le lever sont très intimement liées au niveau de maîtrise foncière.

³ Sous réserve de la réponse à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée sur ce point

Il sera plus simple de gérer une telle situation avec un propriétaire unique, comme sur les terrains Renault du Trapèze à Boulogne-Billancourt, qu'avec une multiplicité de propriétaires qui complique la connaissance des risques potentiels et de l'historique industriel de chaque site. Cependant, nous l'avons vu, un certain nombre d'outils permettent de sécuriser la transformation d'une zone industrielle en zone urbaine mixte, en imposant une adaptation des constructions aux contraintes et en pérennisant l'information pour se protéger d'éventuels recours futurs, y compris sans être propriétaire des terrains au moment de leur changement d'usage (cf. partie sur pollution & aménagement).

DU PROJET A L'OPERATION : LE PRAGMATISME, COROLLAIRE DE L'AMENAGEMENT NEGOCIE

Outre son intérêt financier (éviter à la collectivité de prendre le risque foncier), l'urbanisme négocié a l'avantage de favoriser une synergie entre l'ensemble des acteurs / parties prenantes d'une opération (propriétaires, collectivité et opérateurs), et de créer une dynamique, qui, lorsqu'elle s'enclenche, peut représenter un réel gain d'efficacité.

Il y a des cas dans lesquels l'urbanisme négocié est possible et des cas dans lesquels il ne l'est pas, où seule la puissance publique peut assumer :

- En cas de morcellement foncier
- En cas de contentieux systématique
- En cas de présence de risque(s) que le privé ne peut/veut pas assumer/lever

A l'inverse, les exemples de Massy Atlantis et des Bassins à Flot à Bordeaux font apparaître des caractéristiques qui semblent favorables à une approche négociée de l'aménagement :

- Les possibilités d'adaptations du projet à la structure foncière initiale du site.
- Une pression de marché qui, si elle fait peser un risque qui dissuade les acquisitions publiques, est aussi une condition de la mobilisation des partenaires opérateurs qui pour parvenir à intégrer les coûts de transformation dans leurs bilans et pour accepter de prendre leur part du risque, favoriseront un marché porteur si ce n'est en croissance.
- Un statut des propriétaires qui en font des interlocuteurs privilégiés : foncières ou promoteurs ici, ailleurs grands groupes, les propriétaires occupants PME étant logiquement d'abord concentrés sur la pérennisation de leur outil de travail.

Si ces opérations peuvent connaître des temps d'élaboration et de démarrage équivalents ou plus courts que ceux des opérations d'aménagement publiques « traditionnelles », elles impliquent une certaine souplesse quant au schéma de développement et au phasage opérationnel, puisqu'une part importante de la dynamique repose sur l'initiative des propriétaires.

AMÉNAGEMENT EN ZAC OU HORS ZAC POUR L'URBANISME NÉGOCIÉ ?

Lorsque l'urbanisme négocié est possible, se pose la question de la procédure la plus adaptée.

Les deux opérations analysées (ZAC de Massy Atlantis avec SEMASSY et Bassins à Flot à Bordeaux, hors ZAC, avec une maîtrise d'ouvrage interne aux services de la CUB), auxquelles s'ajoutent les exemples des terrains Renault, cas du propriétaire unique, à Meudon (hors ZAC) et à Boulogne Billancourt (avec ZAC et aménageur) montrent que presque toutes les configurations sont possibles. Selon les cas, les leviers de négociations côté collectivités ont pu reposer sur la révision du PLU, aussi bien que sur un PLU ouvert et la mise en place d'un atelier permanent de négociation des opérations (« Atelier des Bassins » à Bordeaux), combinés à un PAE, ou sur une utilisation innovante des outils réglementaires de la ZAC.

EVALUATION FONCIÈRE & AMÉNAGEMENT

L'ÉVALUATION FONCIÈRE PUBLIQUE PAR FRANCE DOMAINE : DIFFÉRENTES MÉTHODES RÉPONDANT À DIFFÉRENTES LOGIQUES

France Domaine produit des avis et non des expertises.

Le rapport entre le nombre d'inspecteurs et le nombre de demandes d'avis conduit à une moyenne d'un avis par jour. Il ne peut donc pas s'agir d'une expertise à proprement parler (le temps pris pour une expertise peut en effet varier entre trois jours et plusieurs semaines). Aujourd'hui, environ 10% des évaluateurs sont formés aux méthodes financières, c'est-à-dire aux techniques de compte à rebours et de Cash Flow. Cette formation spécifique dispensée par l'Ecole Nationale des Finances Publiques (ENFiP) est appelée à se développer.

Evaluer la valeur à partir de ce qui est constaté sur un marché : une doctrine qui se heurte à plusieurs difficultés

La première est liée au fait que le marché est « imparfait », au sens de la théorie économique. Tout bien immobilier et foncier a des caractéristiques (localisation, état...) qui le rendent particulier, incomparable à tout autre bien et non strictement reproductible. La seconde difficulté, en lien avec cette notion de marché « imparfait », provient du fait que les marchés ont des dimensions de plus en plus restreintes, tant dans l'espace que dans le temps (à Paris, par exemple, le marché peut ne pas être le même d'une rue à l'autre). Or on ne dispose pas toujours de références suffisamment proches et récentes, ce qui oblige à étendre le périmètre de comparaison. Enfin, la dernière difficulté est relative à l'absence de marché pour certains biens (bases navales, centrales hydrauliques, etc.).

2 familles de méthodes pour 2 typologies de biens : la méthode par comparaison utilisée dans la quasi-totalité des cas

Malgré ces difficultés, la principale méthode d'évaluation utilisée par France Domaine est la méthode par comparaison, même si aujourd'hui, dans certains cas exceptionnels, les évaluations se font par compte-à-rebours et/ou méthode des cash-flows. Globalement, France Domaine fait aujourd'hui 99 % de ses estimations par comparaison, un peu moins de 1 % par compte-à-rebours et 0,005% avec la méthode des cash-flows.

La plupart des avis sollicités relève des marchés éligibles aux méthodes comparatives.

A la BNDED (Brigade Nationale de Documentation et d'Enquête Domaniale, la cellule en charge des évaluations pour les biens exceptionnels et opérations d'aménagement), un dossier sur deux relève du compte-à-rebours.

Des freins à l'utilisation de la méthode du compte-à-rebours et du Cash Flow en évaluation publique

Le compte-à-rebours est basé sur l'idée d'une différence entre recettes potentielles (fonction du droit des sols, du contexte, etc.) et dépenses prévisionnelles (éléments plus ou moins objectifs/faciles à objectiver) dans lequel la variable d'ajustement est le prix du terrain.

Comme beaucoup d'autres, France Domaine s'est déjà livré à des exercices de standardisation d'un compte-à-rebours / de fabrication d'un compte-à-rebours normé, en en sortant les éléments trop subjectifs. Cela pourrait éventuellement se rapprocher de la comparaison mais, là encore, à condition de trouver suffisamment de situations comparables. Par ailleurs, la méthode du compte-à-rebours n'est pas acceptée par le juge de l'expropriation car il s'agit d'une méthode prospective. Or le juge doit indemniser un préjudice matériel direct et certain.

Le compte-à-rebours n'est donc utilisé que :

- dans les cas amiables,
- dans les cas de revente des biens de l'Etat (en particulier pour les biens du Ministère de la Défense).

La méthode du compte-à-rebours est une méthode de fixation de prix et non d'estimation d'une valeur. La méthode du Cash Flow consiste à déterminer pour un investisseur son enchère maximale. Le compte à rebours et/ou le Cash Flow peuvent également servir de méthode complémentaire à la méthode par comparaison.

D'ailleurs, évaluer sans comparaison est hasardeux. Même l'aménageur, le promoteur ou l'investisseur comparant, ne serait-ce que pour déterminer les prix de sortie à partir desquels ils feront leurs hypothèses de compte-à-rebours ou de Cash Flow.

La prise en compte de la dépollution dans la détermination de la valeur d'un bien : hors du champ de compétence des Domaines ?

Le métier de l'évaluateur s'arrête bien souvent à la dépollution car il n'y est pas formé.

En cas d'expropriation, les coûts de dépollution dépendant souvent des usages futurs, cela n'est, en théorie, pas pris en compte. Cela étant dit, les coûts de démolition étant pris en compte, certains coûts de dépollution classiques (désamiantage par exemple) peuvent y être inclus. Par ailleurs, en cas de pollution avérée, le juge pourra demander une expertise, afin de connaître l'état du site, et prescrire, le cas échéant, la prise en compte des pollutions au regard de l'usage actuel.

Dans le cas des acquisitions amiables, la dépollution est souvent un aspect qui se négocie (ex : l'Etat vend moins cher si l'acheteur se charge de la dépollution, plus cher s'il doit le faire lui-même).

Les logiques contradictoires de l'évaluation publique

Finalement, l'évaluation publique foncière et immobilière répond à 3 logiques distinctes qui entrent d'ailleurs parfois en concurrence voire en contradiction les unes avec les autres :

- ⇒ historiquement, le premier objectif était de limiter les dépenses publiques. Avec la politique de construction massive des années 1960 /1970 l'objectif était également de ne pas perturber le marché lorsque le public achète ;
- ⇒ depuis la loi Sapin de 1993, s'ajoute une logique de transparence des opérations immobilières publiques. L'avis des domaines devient alors obligatoire pour toutes les collectivités publiques ;
- ⇒ enfin, lorsque l'on n'entre pas dans le cadre d'une opération d'aménagement, la logique est de vendre les biens de l'Etat au meilleur prix (logique patrimoniale). Avec néanmoins une limite importante liée à l'existence du droit de priorité des communes (en cas de désaccord le prix est fixé par le juge) et à l'abattement pour la construction de logements sociaux. En cas de vente d'un bien par une collectivité locale, l'évaluation se fait à la valeur vénale, avec, si possible, un croisement de méthodes.

LA FIXATION DES INDEMNITÉS EN CAS D'EXPROPRIATION : L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES DU JUGE

Principes de détermination des indemnités d'expropriation

Le juge de l'expropriation ne fixe pas un prix mais une indemnité pour réparer un préjudice. Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain (Art L 13-13 Code expropriation). Même si ce n'est pas écrit dans le Code de l'expropriation, la jurisprudence veut que ce préjudice soit évalué au regard de la valeur vénale du bien (ancien arrêt du TGI de Moulins).

Il s'agira donc d'indemniser l'exproprié de la totalité de son préjudice, lui permettant de retrouver un bien/une situation équivalente ailleurs, de se réinstaller dans des conditions équivalentes. Le droit français est d'ailleurs plus protecteur que le droit européen, puisqu'il exige une réparation intégrale du préjudice.

Le droit de l'expropriation incompatible avec le compte-à-rebours

Dans la quasi-totalité des cas, la méthode utilisée pour déterminer les indemnités d'expropriation est la méthode par comparaison directe ou indirecte par référence à un bien équivalent. Les juges cherchent à se raccrocher à un marché concret. Les comparaisons doivent se faire sur la base de mutations intervenues avant le jour du jugement (et non de la décision en appel par exemple) et publiées, donc opposables aux tiers. Elles sont parfois recoupées par le taux de capitalisation. En revanche **99 % des juridictions refusent toute idée de compte-à-rebours**.

En effet, l'article L13-13 du Code de l'expropriation semble incompatible avec toute idée de compte-à-rebours dans la mesure où **un « projet » ne peut être considéré comme « certain »**. **Le seul préjudice « certain », c'est la comparaison avec le marché**. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'en expropriation, on ne tient jamais compte de la destination du bien : cela a initialement pour vocation de protéger le propriétaire, qui pourrait être lésé si le projet futur est un équipement public (école, route...).

Demander au juge d'appliquer des compte-à-rebours n'est pas forcément souhaitable car dans la mesure où il s'agit d'une méthode trop aléatoire, ses composantes pourraient être discutées (montant des coûts de construction, etc.).

En la matière, l'arrêt de la Cour d'appel de Montpellier du 13 juillet 2010 dans lequel certains ont vu un revirement des méthodes d'évaluation, ne relevait en fait pas vraiment d'une méthode de compte-à-rebours.

La notion de « terrain privilégié », une façon pour le juge de s'extraire du code de l'expropriation

Une des façons pour le juge de s'extraire du code de l'expropriation, c'est la notion de « situation privilégiée » c'est-à-dire la reconnaissance d'un marché actuel beaucoup plus élevé que le marché ancien (ex : une terre agricole à proximité immédiate d'un centre-bourg sur laquelle il y a une perspective de droits à bâtir même s'ils ne sont pas encore dans le droit des sols), idée invoquée pour la première fois par la Cour d'appel de Paris et qui depuis a fait jurisprudence. Pour les collectivités, la seule réponse à ce problème est d'acheter en amont / de se constituer des réserves foncières.

Des dates de références qui n'ont plus d'impact sauf en ZAD

Il existe différents cas dans lesquels la date de référence, faite pour cristalliser la situation d'urbanisme à une date donnée, n'est pas la même. Autrefois, la date de référence était communément : un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Le principe semble être devenu l'exception puisque **depuis 1989, le cas le plus fréquent est de considérer le POS/PLU actuel comme référence**. La date de référence n'a donc finalement plus d'effet et le seul moyen pour éviter la hausse des prix est là encore de constituer des réserves foncières avant les changements de zonages (principe validé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme).

Autre solution : la ZAD. En effet, dans ce cas, la date de référence est la date de publication de la ZAD (principe institué par la loi sur le Grand Paris).

La prise en compte des coûts d'éviction en cas d'expropriation

Enfin, en matière d'expropriation, le juge prend en compte les coûts d'éviction, qui représentent un poste non négligeable puisqu'ils peuvent parfois être supérieurs au coût de la dépossession. Il s'agit d'évaluer la réparation du préjudice (ex : valeur du fonds de commerce ou du droit au bail pour une activité, coût du relogement pour une habitation).

DIALOGUE FRANCE DOMAINE - MONDE DE L'EXPERTISE PRIVÉE - MONDE DE L'AMÉNAGEMENT

Problèmes des évaluations France Domaine pour les aménageurs

Les débats au sein du groupe de travail l'ont montré, pour les aménageurs, les évaluations France Domaines posent un certain nombre de problèmes liés :

- ⇒ à la non prise en compte :
 - du compte-à-rebours, alors qu'il s'agit de leur méthode pour déterminer la valeur acceptable du foncier à acquérir ;
 - et d'un certain nombre de coûts/contraintes/risques comme la pollution.
- ⇒ aux contradictions propres à la position de l'Etat selon sa situation d'acheteur ou de vendeur qui rend d'autant moins compréhensibles ou prévisibles les logiques d'évaluation foncière publique.

Face à ces difficultés et à l'existence de justifications du choix des méthodes utilisées par France Domaine, l'enjeu n'est peut-être pas d'uniformiser et de normer les méthodes mais plutôt de fixer ou d'améliorer le cadre de dialogue et de négociation.

La méthode du compte à rebours aménageur : une approche également délicate pour l'évaluateur / l'expert privé

Les aménageurs et collectivités ne sont pas les seuls à chercher à améliorer le dialogue et la compréhension avec France Domaine. Cette question est également centrale pour le monde de l'expertise privée qui est de plus en plus amené à intervenir dans le cadre d'opérations d'aménagement, aussi bien auprès des vendeurs d'assiette foncière, des initiateurs privés d'opération, que des EPF et collectivités ou de l'Etat, de ses établissements publics et des grands propriétaires publics.

Utilisant eux aussi traditionnellement plutôt les méthodes par comparaison pour leurs expertises immobilières, les experts sont de plus en plus amenés à mobiliser les méthodes à rebours. Or cette approche est délicate pour l'évaluateur : elle est aujourd'hui confidentielle (notamment au sein de la DNID). Elle relève de la pratique et de négociations multiples sur des opérations de natures très différentes et, enfin, elle ne doit pas être mise en œuvre dans n'importe quel cas de figure ou avec des réserves précises.

Une opération d'aménagement est un processus complexe : Elle peut se dérouler sur une dizaine années (voire plus) et donc subir les sinusoïdes de la conjoncture immobilière et des matières premières ; et elle est le théâtre de relations économiques croisées et souvent divergentes entre les différents acteurs de l'opération. Ces relations multipolaires et divergentes sont difficiles à appréhender objectivement pour un tiers extérieur comme l'expert en évaluation immobilière et le stade d'avancement d'une opération peut conditionner très fortement le résultat de l'évaluation.

LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN CONCURRENCE

UNE SEGMENTATION DU PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT QUI S'EST IMPOSÉE PROGRESSIVEMENT ET POSE LA QUESTION DU LONG TERME ET DE LA RÉPARTITION DES RISQUES ENTRE ACTEURS

Une segmentation du processus d'aménagement qui s'est imposée progressivement...

La segmentation du processus d'aménagement, entre définition du projet et phase opérationnelle, est apparue progressivement au cours des trente dernières années, favorisée par la conjonction de 2 facteurs : la décentralisation d'une part, et la mise en concurrence d'autre part. Cette évolution s'est fait peu à peu depuis la fin des années 1970 où le modèle principal de l'aménagement urbain était porté par des établissements publics d'Etat et des SEM qui réalisaient des opérations d'ensemble sur de grandes échelles. L'une des premières étapes de changement de modèle est l'application de la circulaire de 1978 qui distingue les études préalables des études pré-opérationnelles. Les 20 années suivantes sont marquées par les lois de décentralisation et la montée en puissance des intercommunalités dans l'aménagement et contribuant à faire bouger les pratiques. La loi SRU, consacre définitivement ce changement de modèle, en donnant la pleine responsabilité de l'aménagement aux collectivités, par l'intégration de la ZAC au PLU, la loi de 2005 actant par la suite l'obligation de mise en concurrence des aménageurs.

Il y a clairement aujourd'hui un avant et un après dossier de concession, ce qui pose la question du positionnement de l'aménageur en amont, bien qu'elle puisse se poser de manière différente dans les cas où interviennent des EPA et SPLA.

En effet, la jurisprudence (arrêt Levallois du Conseil d'Etat) veut que la concession ne puisse avoir lieu avant l'approbation du dossier de création de ZAC. On peut imaginer que la désignation d'un aménageur ait lieu plus en amont en se fondant sur une pré-programmation et dans le cadre d'un périmètre défini, ce qui aurait le mérite de permettre aux aménageurs d'intervenir plus tôt. Il peut d'ailleurs être noté qu'il est possible de mettre en œuvre une concession sans procédure, et d'introduire une éventuelle procédure de ZAC par la suite. Dans tous les cas, il convient de noter qu'un périmètre d'intervention est parfois difficile de délimiter *a priori*.

... et pose la question du long terme et de la répartition des risques

Les bonnes pratiques de l'action foncière prônent un positionnement stratégique sur le foncier bien en amont de la concession. Cette situation n'implique pas nécessairement une intervention foncière lourde sur la longue durée mais implique une attitude de veille, éventuellement de régulation et de saisies d'opportunités. Avoir le temps devant soi est une position de négociation avantageuse.

En tout état de cause, les collectivités doivent disposer d'une compréhension la plus aboutie possible des contraintes foncières et des perspectives d'aménagement des sites pour alimenter leur réflexion sur les projets.

Or, Il arrive souvent que les aménageurs aient à répondre à des dossiers de mise en concurrence sans aucune information sur le foncier. Il est évident que cette situation est très problématique avec la multiplication des projets de renouvellement urbain pour lesquelles l'aléa foncier est décuplé, étant donné les valeurs enregistrées et les incertitudes de dépollution.

Pour faire avancer le projet malgré tout, on voit aujourd'hui des cas d'opérations où les opérateurs prennent des positions sur le foncier avant de connaître le projet, en misant parfois sur la perception de revenus locatifs, ce qui constitue néanmoins un risque de blocage futur des projets.

L'aménageur doit intervenir à risque mais n'a souvent alors pas les moyens d'évaluer ce risque. La connaissance du foncier devrait, par conséquent, être le préalable à toute mise en concurrence.

UNE QUESTION DE COMPÉTENCE

L'importance d'une ingénierie en amont des projets pour assurer la cohérence du processus d'aménagement dans le temps

Face à la segmentation induite par la mise en concurrence, le développement d'une ingénierie foncière structurée du côté des collectivités est une nécessité. Le problème de la mise en concurrence renvoie à la question du niveau de maîtrise de l'ingénierie des collectivités. Celles-ci n'ont généralement pas de pratique directe de l'aménagement, à l'exception de certaines communautés urbaines. Le lien entre action foncière et anticipation sur de futures logiques d'aménagement peut ainsi faire défaut.

Le constat de carence est surtout fait sur les études préalables et leur pertinence en matière d'opérationnalité, d'analyse du foncier notamment, de faisabilité économique.

Le traité de concession doit porter sur un projet, un périmètre et un programme. Le problème est alors également de définir ce que l'on entend par programme puisque c'est autour de cette notion que se noue le dialogue avec la collectivité. Il s'agit pour l'aménageur de traduire des intentions / invariants en bilan économique. Toute la difficulté est bien d'avoir un programme suffisamment construit pour savoir où l'on va (notamment en termes d'évaluation des terrains : intention globale permettant de définir un prix), mais assez souple pour laisser à l'aménageur la marge nécessaire pour équilibrer son bilan (ajustable sans le dénaturer).

Il paraît indispensable que les collectivités se dotent des connaissances nécessaires ou fassent appel à des prestations de services. Elles doivent pour cela se déshabituer de se voir fournir gratuitement ces analyses par les aménageurs concessionnaires qui sont désormais mobilisés en aval et ont besoin de ces éléments pour pouvoir s'engager dans le cadre des concessions.

Une autre manière de maîtriser cet aléa est l'intervention des EPF. Ceux-ci encouragent, voire financent des études visant à améliorer la qualité de la réflexion en amont sur les conditions du passage des projets à l'opérationnel.

Un problème résolu par le statut des SPL ?

En termes de temporalité, les SPL ont un avantage sur les SEM, puisqu'elles peuvent logiquement participer plus tôt à la réflexion, ce qui réduit la segmentation du processus d'aménagement.

IN FINE, LA LÉGITIMITÉ ET LA RESPONSABILITÉ DE L'AMÉNAGEMENT RELÈVENT TOUJOURS DE LA COLLECTIVITÉ, QUI DEVRA CERNER LE RISQUE, AVEC L'APPUI DES AMÉNAGEURS

La question du risque n'est pas nouvelle et fait partie intégrante du processus d'aménagement qui consiste à intervenir sur un marché fluctuant, qui plus est dans un temps relativement long avec une réactivité contrainte. Il faut aujourd'hui apprendre à gérer ce risque avec la multitude d'acteurs agissant sur un projet. Pour cela il faudrait réussir à cerner le risque en amont et collectivement pour le répartir au mieux en fonction de l'objectif à atteindre et des spécificités de chacun. Peu ou pas d'acteurs sont aujourd'hui en capacité d'assumer seuls le risque d'une très grosse opération. En conséquence, c'est donc bien la collectivité qui, d'une manière ou d'une autre, assume le risque, ne serait-ce que politique. Le rôle des aménageurs est de cerner le risque de déficit, de le chiffrer et de le garantir. C'est pourquoi quand il y a mise en concurrence, les données foncières et programmatiques nécessaires doivent être posées et partagées pour servir de base à une négociation sur la rémunération du risque.

CONCLUSION

FONCIER & AMÉNAGEMENT : LA GESTION DES INCERTITUDES ET DES RISQUES

Lorsque l'on pense au foncier urbain pour l'aménagement, on fait avant tout référence à la **gestion des incertitudes** :

- **Incertitude de marché** liée aux évolutions conjoncturelles dans le cadre d'une opération qui s'inscrit souvent dans le temps long
>>> Quelle sont les conditions d'une anticipation foncière aujourd'hui, en particulier en renouvellement urbain ? EPF, collectivité, aménageur, quelle répartition des rôles ? La maîtrise foncière publique est-elle possible et/ou souhaitable en marché tendu ?
- **Incertitude liée à l'instabilité des méthodes d'évaluations publiques des valeurs foncières** : L'acquisition publique coercitive non négociée représente un risque financier important en renouvellement urbain.
>>> Comment être en phase avec France Domaine ?
- **Incertitude liée aux risques de pollution, d'inondation et technologiques**
>>> Comment lève-t-on ces incertitude dans les différentes configurations foncières rencontrées (aménagement passant par une maîtrise foncière totale, partielle ou nulle) ?

Autant de questions auxquelles ces travaux ont tenté d'apporter des pistes de réponses.

L'ANTICIPATION AU SERVICE DE LA GESTION DES INCERTITUDES

Les débats ont montré que le temps était toujours le meilleur moyen de dégager des marges de manoeuvre foncières. Mais avec le niveau de complexité des grands projets actuels et l'évolution du contexte en matière de mobilisation de fonds publics et de pression sur les marchés urbains, l'anticipation foncière n'est plus une condition suffisante pour mener une action foncière efficace pour l'aménagement, en particulier en renouvellement urbain.

Pour décrire les pratiques observées dans les opérations ayant fait l'objet de présentations au sein du groupe de travail, on pourrait parler de **2 formes d'anticipation** :

- Une **anticipation foncière**, par des acquisitions publiques effectuées très en amont, mais seulement quand le temps le permet ; elle assure la maîtrise du projet et est plus adaptée aux restructurations foncières importantes.
- Quand il n'y a pas eu d'anticipation foncière publique et que le marché est tendu, c'est une autre forme d'anticipation du projet - passant par la **mise en place d'un cadre de négociation** - notamment réglementaire et juridique, qui permet de faire avec les acteurs en place, même quand le foncier est cher et que l'on doit gérer des complexités techniques telles que la pollution.

Une question de **temporalité** :

Pour savoir si l'anticipation foncière publique est encore possible, il faut se poser la question du temps que l'on se donne et du temps que l'on a : *A quel moment se situe-t-on au regard de la maturité du marché ? Quelle est la temporalité politique du projet ? Le temps permet-il encore de jouer sur les coûts du risque et le coût des aménagements ?*

L'anticipation foncière en renouvellement urbain a un coût bien plus important qu'en extension, ce qui peut représenter un frein important à la constitution de réserves en amont des projets. On voit cependant réémerger la conscience de l'intérêt que peut avoir l'anticipation si ce n'est sur le plan opérationnel, sur le plan financier. Ainsi, il arrive que des acteurs publics ou privés prennent des positions très en amont sur le foncier occupé, avec parfois l'idée de réduire les coûts fonciers par la perception d'un revenu locatif, notamment par l'intermédiaire de sociétés foncières, ou son en train de s'interroger sur l'opportunité de le faire.

APPROCHE NÉGOCIÉE DE L'URBANISME

Face à la complexité, l'efficacité du management de projet et l'intérêt d'une approche pragmatique du passage des projets à l'opérationnel ont été mis en avant lors des débats. On note l'importance :

- de trouver la meilleure organisation du dialogue entre parties prenantes,
- de garantir la coordination de l'action des partenaires,
- d'avoir une utilisation stratégique du PLU,
- de se poser la question de l'adaptation de la composition urbaine et architecturale aux contraintes foncières.

Soit autant de moyens de structurer plus finement les interactions d'acteurs devenues multiples.

Le statut du propriétaire dans la discussion sur l'aménagement évolue en raison notamment des évolutions jurisprudentielles et des prix. Cela pose la question de la répartition du risque entre acteurs : le contexte de marché tendu remet en avant l'intérêt d'associer le propriétaire à l'opération en le laissant prendre le risque. De la même manière, ce dernier pourra être associé aux résultats de l'opération, *via* des clauses de retour à meilleure fortune.

On constate d'ailleurs une forme de « reprofessionalisation » de la propriété, notamment sur le foncier des activités économiques (foncières, investisseurs, etc.), ce qui constitue une opportunité de coproduction de l'aménagement, d'où un besoin d'ingénierie en négociation. Le développement d'une telle compétence semble d'autant plus central que cette approche négociée de l'urbanisme n'apparaît pas toujours naturelle dans notre système de droit latin unilatéral.

Propriétaires et exploitants des fonciers de restructuration urbaine étant donc de plus en plus souvent distincts, ces derniers devront impérativement être associés à la stratégie d'intervention foncière. L'éviction ou la relocalisation des occupants d'un bâtiment, quel qu'il soit, représente en effet à la fois un coût important (parfois plus important que le coût du foncier même bâti) et une contrainte temporelle lourde dans le processus d'aménagement, qu'ils soient présents (négociation autour de leur date de départ et/ou du coût de leur transfert) ou partis, mais laissant des pollutions et installations mal connues.

UN « DÉCOUPLAGE » DU FONCIER ET DE L'AMÉNAGEMENT ?

L'obligation de mise en concurrence, la montée en puissance des EPF et l'émergence de nouvelles manières de faire de l'aménagement semblent aller dans le sens d'**une moindre action foncière des aménageurs**, au profit d'un recentrage de leur métier sur la coordination d'opérations, la conduite de travaux et la réalisation des espaces publics et équipements :

- ⇒ La **mise en concurrence** : en repoussant temporellement le moment de la concession d'aménagement et en rendant cette concession incertaine, elle a théoriquement limité l'action foncière en anticipation des aménageurs ; mais il existe de nombreux EPA et le développement récent des SPL vient nuancer cette tendance. La mise en concurrence a cependant remis en cause le rôle des aménageurs avant concession, malgré l'importance d'une ingénierie - notamment foncière - dès l'amont, tout cela dans un souci d'efficacité.
- ⇒ La **montée en puissance des EPF** pose la question de la répartition des rôles et des risques entre EPF et aménageurs : *Temporellement, comment doit se situer l'action foncière des EPF par rapport à celle des aménageurs ? Quand passer le relais ? Quel impact sur les prix du foncier et sur l'équilibre des opérations ?*

- ⇒ Le **développement de formes nouvelles d'urbanisme négocié**, où l'on aménage sans maîtriser le foncier (exemple : Massy-Atlantis) et/ou sans concession d'aménagement (exemple : Bassins à Flot de Bordeaux), montre que les contours du métier d'aménageur sont en permanente redéfinition, et ne se cantonnent plus uniquement au schéma classique : « un aménageur achète le foncier, le transforme et revend des charges foncières ».

Les compétences propres au métier d'aménageur apportent une lecture stratégique du foncier dans la préparation des projets. Dans les phases amont, les collectivités doivent se donner les moyens de développer une interprétation fine du contexte foncier au regard de ces enjeux pour que l'ensemble des acteurs dispose des éléments pertinents pour arbitrer.