

LIFTI

Vers de nouveaux modèles
économiques de l'aménagement :
les périmètres et les valeurs en jeu

JANVIER 2025

Document en cours de maquette

Table des matières

La feuille de route du groupe de travail :

Comprendre les ressorts d'un modèle économique de l'aménagement « à bout de souffle »	1
I- Modèle économique de l'aménagement : de quoi parle-t-on ?.....	2
1. Quelques éléments de définition.....	2
2. Le modèle classique de l'économie de l'aménagement.....	3
3. Un modèle qui s'hybride progressivement.....	4
4. Vers une diminution des grands projets d'aménagement	8
II- Vers un grippage inéluctable du modèle économique ?	9
1. Les tendances à l'œuvre depuis le début des années 2000	9
2. Un modèle d'aménagement pris en tenaille entre les prix fonciers et immobiliers.....	10
3. L'insoutenabilité financière : une opportunité pour interpeller le rôle de la régulation publique ?.....	11
III- Les conditions économiques de sortie des opérations : pourquoi ça coince ?.....	14
1. Le modèle classique de l'aménagement : une succession d'étapes et d'acteurs.....	14
A. Le bilan d'une opération d'aménagement : contours et finalités	15
B. Les spécificités d'une opération d'aménagement et ses impacts financiers	16
C. L'imbrication des bilans aménageur et promoteur	16
2. Un exemple de recyclage de friche : bilan économique de la ZAC à Faches-Thumesnil (59)	18
A. Caractéristiques de l'opération	18
B. Bilan de l'opération.....	19
3. Les leviers pour dépasser le grippage du modèle économique.....	23
A. Les limites des leviers usuels	23
B. Autre levier de nature organisationnelle : l'intégration aménagement - promotion	24
C. Le levier de l'action foncière en amont et en aval du projet urbain : le tandem EPL - EPF	26
IV- Retour sur le prix et la valeur du foncier	29
1. Un flottement dans les appréciations de la valeur du foncier.....	29
A. Un prix borné par différentes approches de la valeur.....	29
B. Des prix immobiliers trop élevés à cause d'un foncier trop cher... ou l'inverse ?.....	31
2. Le rôle des acteurs de l'évaluation et les méthodes employées	32
A. Les Domaines : une approche statique et surfacique du foncier	33
B. Les titulaires du droit de préemption	34
C. Les personnes publiques ou privées habilitées à recourir à l'expropriation.....	34
D. Le compte à rebours, une méthode inflationniste ?	35
3. Des sujets particuliers de l'évaluation	36
A. Les fonciers pollués et dégradés : différentes approches de la dépollution, du désamiantage et de la déconstruction.....	36
B. La renaturation	37
4. Quelques réflexions et recommandations du groupe de travail	40

A.	Un écosystème d'acteurs à faire converger	40
B.	Une nouvelle donne avec le ZAN	42
V-	Perspectives pour repenser l'approche économique de l'aménagement.....	44
1.	Faire de la renaturation un enjeu d'aménagement à part entière.....	44
2.	Développer des coopérations territoriales à géométrie variable au service de stratégies foncières plus efficaces.....	47
A.	Jouer la péréquation géographique.....	48
B.	Limiter les "effets de bord".....	48
C.	Emboîter les échelles de projets.....	49
D.	En synthèse et ouverture.....	49

Document en cours de maquettage

Sigles utilisés :

AFU : Association foncière urbaine

BTP : Bâtiment et travaux publics

BRS : Bail réel solidaire

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CRACL : Compte Rendu Annuel à la Collectivité Locale

CSRD : *Corporate Sustainability Reporting Directive* ou Directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

CU : Code de l'urbanisme

DIA : Déclaration d'intention d'aliéner

DUP : Déclaration d'utilité publique

DPU : Droit de préemption urbain

EPA : Établissement public d'aménagement

EPF/EPFL : Etablissement public foncier / local

EPL : Entreprise publique locale

FPI : Fédération des promoteurs immobiliers

GFA : Garantie financière d'achèvement

GIE : Groupement d'intérêt économique

IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

LLS : logement locatif social

OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

ORT : Opération de revitalisation de territoire

PA : Permis d'aménager

PC : Permis de construire

PCVD : permis de construire valant division

PDM : Plan de mobilité

PEP : Programme d'équipement public

PLU / PLUi : plan local d'urbanisme / intercommunal

PUP : Projet urbain partenarial

RSE : Responsabilité sociale et environnementale

SCCV : société civile de construction vente

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDP : Surface de plancher

SEM : Société d'économie mixte

SFN : Solution fondée sur la nature

SHAB : Surface habitable

SMS : Servitude de mixité sociale

SPL : Société Publique Locale

VRD : Voirie et réseaux divers

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZAD : Zone d'aménagement différé

ZAN : Zéro artificialisation Nette

La feuille de route du groupe de travail :

Comprendre les ressorts d'un modèle économique de l'aménagement « à bout de souffle »

Désormais très répandue, la formule d'un « modèle économique de l'aménagement à bout de souffle » méritait qu'on lui consacre un peu d'attention, pour mieux réfléchir aux pistes de solutions. Le foncier étant la matière première de l'aménagement et ses mécanismes de valorisation n'étant pour leur part pas nécessairement bien maîtrisés, le LIFTI s'est naturellement emparé de cette question.

Dans la mesure où peu de ressources pédagogiques sont disponibles, l'objectif premier que s'est donné le groupe de travail était d'expliquer et de rendre accessible aux non-initiés les mécanismes économiques qui régissent l'aménagement urbain jusqu'à aujourd'hui, avant de montrer en quoi les évolutions récentes le mettent à mal. Pour cela, il était également important de revenir succinctement sur les grandes étapes qui l'ont façonné depuis l'après-guerre (tant du point de vue des acteurs qui ont émergé, des problématiques qui ont évolué que du cadre réglementaire -de la Loi d'orientation foncière à la loi Climat et résilience-). Et puis, trop souvent éludés, nous avons pris le parti de revenir sur les mécanismes de formation des prix fonciers et immobiliers (qui ne sont pas le fruit uniquement de logiques de marché) et sur la place de l'évaluation dans le dispositif d'ensemble.

Outre le souci de partager les fondements de l'économie de l'aménagement, le second objectif était aussi d'apporter des exemples concrets de leviers et des pistes de réflexions portées par des acteurs opérationnels comme académiques, visant à faire évoluer ce modèle historique.

Au terme de ce cheminement, le groupe de travail, sans avoir révolutionné le « modèle » historique de l'aménagement, propose des axes d'élargissement pour trouver de nouveaux équilibres. Pour cela, il a pu s'appuyer sur les expériences et le dialogue constructif de ses membres (collectivités, établissements publics fonciers, bailleurs sociaux, bureaux d'études -ingénierie, sol, environnement, urbanisme-, avocats, experts immobiliers, entreprises publiques locales...). Qu'ils en soient remerciés !

Composition du groupe de travail :

Arnaud Portier, EPFL Pays-Basque
Aurélie Ravier, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours
Battle Karimi, Novasol experts
Benjamin Pauget, Tesora
Camille Combes, Fédé EPL
Catherine Dargent, Daxter
Christelle Oghia, Ve2a
Christopher Rutherford, agence CRAAFT
Deborah Mieszkalski, Yprema
Florence Menez, EPORA (anciennement Ville de Villefranche-sur-Saône)
Florent Mouriou, Depollution Conseil

Grégoire Ferrer, Bordeaux Métropole
Guillaume Héquet, VILOGIA
Jean Louis Fournier, LIFTI
Karine Mounier, GSE
Marie Llorente, MLL Conseil & Recherche, LIFTI (animatrice et rapporteure du GT)
Laurent Escobar, Adéquation
Laurent Galdemas, EODD
Laurent Granier, GSE
Lucien Bollotte, LIFTI (co-animateur)
Romain Thomé, TH Avocats
Sarah Heitzman, TH Avocats
Stéphanie Nicot, SARP industries

I- Modèle économique de l'aménagement : de quoi parle-t-on ?

1. Quelques éléments de définition

Afin de bien différencier l'économie immobilière de l'économie de l'aménagement, il est essentiel de revenir sur les fondamentaux de l'aménagement et ce qui définit l'aménagement urbain. Nous pouvons pour cela nous référer au code de l'urbanisme, article L 300-1 :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser. »

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

Cette définition positionne l'aménagement urbain comme la poursuite coordonnée d'objectifs visant à organiser et équiper l'espace pour répondre aux enjeux de politiques publiques. Concrètement, il porte aussi bien sur la construction ou la réhabilitation du cadre bâti mais également sur les espaces avec une dimension publique forte, relative à des politiques locales (habitat, mais aussi développement économique, etc.). En ce sens, l'aménagement urbain se pense à l'échelle d'un quartier ou d'un morceau de ville, lorsque l'immobilier raisonne à la « parcelle foncière ». Cela a pour conséquence, dans le modèle économique de l'aménagement, d'intégrer des éléments immobiliers mais aussi des éléments relatifs aux services et équipements publics. Les plus élémentaires sont les voiries et les réseaux divers nécessaires pour viabiliser un terrain, ainsi que les espaces publics (places, jardins, squares...) et tout autre équipement public de superstructure pouvant entrer dans la programmation (école, crèche, gymnase...).

Conformément à la définition du code de l'urbanisme citée plus haut, l'aménagement est donc plutôt de prérogative publique, à l'instar des grands projets urbains portés historiquement par l'Etat puis par les collectivités, créant de toutes pièces de nouveaux quartiers. Outre ces projets emblématiques, les opérations réalisées sous maîtrise d'ouvrage publique sont de fait très diverses, par leur taille et leur complexité. Mais il faut aussi rappeler que les acteurs privés n'ont jamais été totalement absents de l'aménagement et ont pris une place de plus en plus importante au cours du temps. Par exemple, les lotissements sont le plus souvent réalisés par des aménageurs privés, sous le contrôle de la collectivité. Dans ce cas, les opérations sont plus simples, l'aménagement consistant en la création de voiries et le remembrement d'un foncier en lots à bâtir. Les modalités d'intervention sont en pratique assez diverses et pour les décrypter, il convient de bien distinguer qui prend l'initiative du projet, qui le réalise, comment sont répartis les risques et comment s'opère le financement.

Précisément, l'introduction plus récemment¹ du projet urbain partenarial (PUP) dans la panoplie des outils de financement des équipements publics marque une petite révolution dans le champ de l'aménagement. Son caractère contractuel et négocié rompt en effet avec la tradition unilatérale du droit de l'urbanisme (branche du droit public) dans lequel le contrat est l'exception. Jusque-là, le seul contrat qui existe en aménagement est le traité de concession en zone d'aménagement concerté (ZAC), d'initiative publique, strictement encadré par les textes. Le PUP apparaît dans un contexte où les ressources financières des collectivités locales se raréfient et où les outils d'aménagement en place atteignent certaines limites pour répondre aux enjeux opérationnels et financiers contemporains. Ils ont été pensés pour un cadre d'intervention public et ne permettent pas à des opérateurs privés d'initier et de réaliser des opérations d'aménagement sur des tènements fonciers qu'ils maîtrisent. Or, les préoccupations liées au renouvellement urbain s'amplifient à partir du début des années 2000 et contribuent à faire évoluer le paysage d'acteurs et les modes de faire. La tendance est l'hybridation des montages, mêlant public et privé. Cette période correspond à l'émergence d'un urbanisme dit « de projet » ou encore « négocié », qui se veut davantage coproduit et partenarial.

2. Le modèle classique de l'économie de l'aménagement

Bien qu'il ait subi des évolutions, nous héritons aujourd'hui d'un modèle de l'aménagement pensé après la seconde guerre mondiale, dans un contexte d'extension urbaine ou d'intervention de type « tabula rasa » sur des quartiers anciens insalubres. L'État planifie, régule, subventionne, mais s'appuie aussi sur des ressources financières privées. La configuration « canonique » de la chaîne de l'aménagement se met en place, chaîne dans laquelle l'aménageur, alimenté en foncier par l'État ou les collectivités, transmet au promoteur trois types de valeur ajoutée : une unité foncière restructurée, viabilisée et juridiquement constructible. Le promoteur construit et à son tour, vend à l'acquéreur final, le plus souvent des ménages et des entreprises, mais aussi des investisseurs à l'aval de la chaîne.

Le modèle de l'aménagement reste simple dans son approche économique : la différence de valeur entre un foncier brut ou initial (foncier agricole ou foncier composé de logements insalubres) et un foncier prêt à construire (qui pourra être cédé à d'autres opérateurs) finance les travaux d'aménagement. Ces travaux comportent en général la réalisation des voiries et réseaux divers, la construction d'équipements de type crèche et groupe scolaire et éventuellement la démolition des logements insalubres. A cette époque, le foncier initial est peu cher et les besoins d'équipements assez sommaires. Les dépenses de l'aménageur sont plutôt contenues, d'autant que le foncier sur lequel il intervient est simple.

Ce modèle d'aménagement séquentiel va trouver une retranscription naturelle dans un bilan qui, de façon extrêmement simplifiée et incomplète, prend la forme suivante :

Dépenses :	<ol style="list-style-type: none"> 1. Achat des terrains ou des immeubles 2. Mise en état de leur utilisation future (démolition, dépollution le cas échéant) 3. Création de voiries et d'espaces publics pour assurer la desserte 4. Construction d'équipements nécessaires aux besoins des usagers de la zone
Recettes :	<ol style="list-style-type: none"> 5. Vente des terrains aménagés (cession de droits à construire)

¹ Le PUP est créé par la loi MOLLE (Mobilisation pour le logement et de Lutte contre l'Exclusion) du 25 mars 2009 et modifié par la loi ALUR (Accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014. Il peut être à l'initiative d'un opérateur privé.

Le bilan d'aménagement doit être équilibré, c'est-à-dire que la somme des dépenses doit être égale à la somme des recettes. Cette représentation volontairement simplifiée permet de comprendre le principe, qui s'est longtemps imposé, des cessions foncières qui financent l'aménagement. On constate au passage que cette activité nécessite beaucoup de fonds propres, car d'importantes dépenses sont engagées dans les premières étapes alors que les premières recettes sont perçues bien plus tard, générant un besoin de financement très important. Nous revenons dans la troisième partie sur cette approche bilancielle de façon plus détaillée.

3. Un modèle qui s'hybride progressivement

Une rapide mise en perspective historique permet de pointer les évolutions récentes du modèle de l'aménagement urbain qui était donc, depuis l'après-guerre, une prérogative publique, aux mains de l'Etat avec l'appui des collectivités. Les enjeux étaient de reconstruire la France, d'accompagner le développement économique, l'exode urbain et la croissance démographique. Les Sociétés d'Économie Mixte (SEM) départementales d'équipement et d'aménagement, organisées en réseau autour de la Caisse des Dépôts et de la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire) ont été créées dans les années 1960 pour suivre de manière opérationnelle ces projets urbains. L'Etat et les collectivités pouvaient alors leur confier la réalisation des opérations d'aménagement sans mise en concurrence, facilitant le développement des aménageurs parapublics. Dans les années 1970, une nouvelle figure de l'aménageur est apparue avec l'aménageur-lotisseur privé, parfois adossé à des sociétés de construction de maisons individuelles. Progressivement le secteur privé s'empare de l'aménagement avec la constitution de « majors » dont la stratégie peut se résumer ainsi : l'aménagement doit garantir un volume d'activités suffisant aux autres sociétés du groupe, comme les filiales de construction, les filiales de promotion et parfois les filiales de services (gestion, énergie, services urbains). Les filières de l'aménagement se diversifient avec la possibilité d'entrer dans des procédures négociées en mobilisant les outils de l'urbanisme règlementaire et de l'urbanisme opérationnel adéquats.

En 2005, l'obligation de mise en concurrence des SEM va bouleverser le rapport des collectivités à leur aménageur parapublic et transformer également ces sociétés. Des aménageurs publics, avec un actionariat 100% public local sont créés, plus ou moins adossés aux aménageurs parapublics existants. Ces Sociétés Publiques Locales (SPL) poursuivent la mission engagée avec la possibilité de prendre en charge la réalisation des projets urbains sans mise en concurrence. Pour les SEM en revanche, la concurrence peut parfois être rude avec les aménageurs privés. Autre évolution déjà mentionnée, l'apparition du PUP à partir de 2009, qui contribue également à faire évoluer les pratiques vers davantage de négociation avec les acteurs privés.

Cette évolution des outils et des procédures opérationnelles aboutit ainsi à la coexistence de plusieurs filières ou stratégies d'aménagement possibles aux mains des collectivités, formalisées par Thierry Vilmin². Elles ont le mérite de clarifier le rôle des acteurs parties prenantes, en fonction du niveau de risques pris par chacun. Nous restituons ici ces filières ou stratégies, en suivant un degré

² Voir notamment Vilmin T., *L'aménagement urbain : acteurs et système*, 2015, ed. Parenthèses ; Vilmin T., 2015, « Les filières de l'aménagement - Le choix des opérateurs et des outils », *La Revue Foncière*, n°6, pp.18-21. https://base.citego.org/docs/rf6_vilmin.pdf

d'interventionnisme croissant de la collectivité, depuis le laisser-faire par le marché jusqu'à l'aménagement public en régie³.

Les différentes filières de l'aménagement (d'après T. Vilmin)

<p>Le « laisser-faire » ou développement en diffus</p>	<p>La collectivité n'intervient pas directement. Son rôle est limité à un contrôle réglementaire au moyen de règles génériques du Plan local d'urbanisme (PLU) et de l'instauration de la taxe d'aménagement simple pour financer les équipements publics. Propriétaires fonciers et opérateurs se mettent d'accord via le marché foncier (ajustement et coordination par les prix), le plus souvent en se fondant sur une valeur d'avenir. Cette filière renvoie essentiellement au développement urbain en diffus, qui <i>stricto sensu</i> correspond à des opérations immobilières et non pas d'aménagement. Elles n'impliquent pas la création de voiries nouvelles significatives puisque le secteur est déjà équipé. C'est une filière faiblement régulée qui peut poser un certain nombre de problèmes, notamment en termes d'intégration urbaine ou encore de pression sur les équipements publics, de gestion du stationnement sur l'espace public, etc. Rigoureusement, il s'agit d'une filière de production de logements sans phase d'aménagement, précisément parce que le foncier est déjà aménagé. Il est toutefois important de la mentionner compte tenu de la part conséquente qu'elle représente en nombre de logements produits et pour faire ressortir la distinction entre production en diffus peu régulée (à la parcelle) et production dans le cadre d'opérations d'aménagement.</p>
<p>L' « incitation à faire » ou aménagement encadré</p>	<p>Ici la collectivité compétente essaye de provoquer une mutation significative de son tissu par un changement d'utilisation effective des sols en affichant des dispositions réglementaires incitatives (orientation d'aménagement et de programmation - OAP, gabarits, plans masses dans les zones urbaines à densifier). Les règles, comme la taxe d'aménagement au taux majoré ou les contraintes de mixité sociale, sont fixées de manière unilatérale par la collectivité. Mais celle-ci laisse propriétaires et opérateurs s'ajuster librement sur les prix à l'intérieur de ces règles, là encore en anticipant la prise de valeur du bien liée au projet. On retrouve donc dans cette filière des opérations d'aménagement privées, étant entendu que les opérateurs privés réalisent leurs équipements propres et la collectivité les équipements publics. Dans cette filière, la collectivité ne maîtrise pas le temps. Elle ne peut qu'attendre que les acteurs privés se manifestent. Elle doit toutefois essayer de calibrer au mieux les besoins en équipements publics et dégager les emprises foncières nécessaires.</p>

³ Pour une illustration de chacune de ces filières, voir les exemples d'opérations analysées dans le rapport de l'ORF de 2014 « La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ? » http://www.orf.asso.fr/wp-content/uploads/2017/04/orf_rapport2014_la_relance_de_lurbanisme_operationnel_quelles_pistes_dinnovation.pdf

<p>Le « faire-faire » ou aménagement négocié</p>	<p>Cette filière renvoie généralement à des opérations d'envergure, avec un programme complexe et des équipements publics à réaliser de toutes pièces. Ici, le projet précède la règle : les règles (de constructibilité, de prise en charge des équipements, de mixité sociale, de performances environnementales) ne sont pas fixées <i>a priori</i> mais négociées et formalisées par la collectivité et les opérateurs privés. Les emprises foncières nécessaires au projet ne sont pas ou peu maîtrisées par l'acteur public. La collectivité ne prend pas le risque financier, mais elle réalise les équipements publics qui, extérieurs au périmètre de l'opération, sont rendus nécessaires par celle-ci. Dans cette filière, le projet peut être soit d'initiative publique dans le cas de concession (mise en concurrence des aménageurs) soit d'initiative privée s'il s'agit d'un PUP. Mais dans les deux cas, il y a négociation puis formalisation des engagements dans un contrat.</p>
<p>Le « faire » ou aménagement public</p>	<p>Cette filière correspond à des opérations d'aménagement publiques réalisées soit directement en régie par la collectivité compétente, soit par le biais de l'un de ses outils que sont les sociétés publiques locales (SPL)⁴ ou encore par un établissement public d'aménagement (EPA)⁵, selon l'envergure de l'opération. L'opérateur public s'implique directement à travers la maîtrise foncière (avec une stratégie d'acquisition en valeur actuelle et non en valeur d'avenir) et la prise de risque financier. Il assume le manque de visibilité sur la sortie et un niveau d'incertitude élevé qui caractérisent souvent ces opérations.</p> <p>Deux types de situations sont principalement concernées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque l'enjeu urbain est tel qu'il ne peut pas être laissé à la seule initiative privée ; - Lorsque l'initiative privée est absente ou insuffisante pour prendre en charge les opérations d'envergure nécessaires pour régénérer un quartier ou pour répondre à d'importants besoins de logements ou de locaux d'activités.

A chaque filière ses outils, démarches et procédures. C'est l'autre intérêt de cette approche qui permet ainsi d'identifier et de mobiliser les instruments et règles adaptés, tant pour le financement des équipements publics que pour la fixation d'objectifs en termes de production de logements sociaux, de préservation de l'environnement... Le tableau ci-dessous en propose une synthèse sélective en retenant les outils les plus utilisés par filière (sans épuiser toute la panoplie).

⁴ Société publique locale (d'aménagement) dont le capital est entièrement détenu par les collectivités territoriales. La SPL échappe ainsi à l'obligation de mise en concurrence (on parle également de « quasi-régie » ou de « in-house »).

⁵ Etablissement public d'aménagement, crée par l'Etat pour conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de territoires présentant un caractère d'intérêt national.

Synthèse des principes et outils dominants par filière de l'aménagement

	DIFFUS	ENCADRE	NEGOCIE	PUBLIC
PRINCIPE	<i>Règles générales dans le document d'urbanisme, non intervention de la collectivité en dehors des équipements publics et des obligations réglementaires</i>	<i>Règles précises et différenciées pour encadrer ou inciter à la mutation et encadrer la programmation des opérations mais sans intervention directe de la collectivité</i>	<i>Négociation avec acteurs privés ou publics en risque propre -SEM- sur la conception et la programmation des opérations</i>	<i>Aménagement par la puissance publique en régie ou in-house (SPL) ou par un aménageur public (EPA) ; risque financier pour la collectivité</i>
Rapport plan - projet	« La règle précède le projet » : la règle (au sens du PLU) préexiste et le projet doit s'y conformer		« Le projet précède la règle » : la règle préexistante n'est pas compatible avec le projet et devra être modifiée (de façon négociée ou unilatérale)	
PLU	Zone U, règlement type	Règlement par zone pour accompagner le renouvellement urbain et la densification (gabarit, bande de constructibilité, etc.), OAP, opération d'ensemble (R.151-20 CU)	OAP en opération d'ensemble (R.151-20 CU), périmètre d'inconstructibilité 5 ans (L.151-41 5° CU), « modification négociée du PLU »	OAP opération d'ensemble, périmètre d'inconstructibilité 5 ans (L.151-41 5° CU)
FONCIER	DPU ponctuel	DPU ponctuel, emplacement réservé voirie, servitude de mixité sociale	Négociation amiable, DPU simple, vente foncier avec charge, DUP, emplacement réservé, servitude de mixité sociale	Réserves foncières, acquisition amiable, DPU simple ou renforcé, DUP, ZAD, ER, pouvoir du maire en habitat indigne
FINANCIER	Taxe d'aménagement 5%	Taxe d'aménagement majorée 5% à 20%	Participations en ZAC, PUP	Participations en ZAC
DIVERSITE HABITAT	Périmètre L.123-1-5 16/ Empl. réservé	Périmètre L.123-1-5 16/	Péréquation en ZAC et en PUP	Péréquation en ZAC
Environnement / Paysage	Reconquête biodiversité obligatoire pour typologie bât (L.111-18-1 CU)	Identification éléments paysagers et secteurs (L.151-19 CU et L.151-23 CU), pourcentage de surfaces (L.151-22 CU), secteurs eaux pluviales (L.151-24 CU), règles dépassement (L.151-28 3° CU), ER (L.151-41 3° CU)	Programme dans ZAC (espaces verts) (L.151-42 CU), charte, % surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageable	Programme
PROCEDURE OPERATION.	PC, division primaire	PC, PCVD, PA, AFU de remembrement	ZAC (maitrise foncière partielle), PA ou PA multi-sites (si ORT), PCVD, AFUP	ZAC, PA ou PA public multi-sites (si ORT)

4. Vers une diminution des grands projets d'aménagement

Les deux dernières décennies ont fortement vu évoluer les enjeux de l'aménagement, avec l'impératif de sobriété foncière en point d'orgue. Aménager aujourd'hui suppose d'être davantage dans la reconquête des espaces déjà urbanisés, qu'il s'agisse de friches plus ou moins polluées, de quartiers en renouvellement urbain ou encore de zones faiblement bâties à densifier. Par rapport aux opérations en extension urbaine, le foncier coûte plus cher, présente des incertitudes (pollution, démolition, acceptabilité des riverains, etc.) et sa maîtrise peut être longue lorsqu'il y a une multitude de propriétaires. De ce fait, beaucoup de collectivités se détournent de l'aménagement, en particulier des grands projets urbains publics. Certains élus préfèrent ainsi transformer leur territoire par petites touches, au bénéfice le plus souvent d'opérations immobilières privées. Si ce raisonnement à court terme peut s'avérer gagnant pour la collectivité, permettant aussi d'optimiser des équipements publics déjà construits, une insuffisante anticipation des besoins générés par le développement peut en revanche la mettre en difficulté à moyen terme, car elle sera soumise à un rattrapage « forcé » des équipements non réalisés.

C'est ainsi la limite de la filière de l'incitation réglementaire, lorsque la densification recherchée à travers le PLU pour optimiser l'usage du sol n'est pas bien maîtrisée. Dans les secteurs pavillonnaires par exemple, dès lors que les transformations sont nombreuses et rapprochées, les opérateurs ayant une lecture à la parcelle et non à l'échelle du quartier, certains problèmes se font ressentir : pression sur les réseaux urbains (eau potable, assainissement, fibre), mais aussi sur la mobilité (stationnement sauvage, congestion, organisation des transports en commun), revendication des habitants sur la qualité des espaces publics (absence parfois d'espaces verts publics) ainsi que sur la présence et le dimensionnement des équipements publics (crèche, école). Le diffus mal intégré entraîne par la suite une défiance de la population face à l'acte de construire et d'aménager et cela d'autant plus qu'il n'y a pas de concertation obligatoire dans le diffus. Sans anticipation de la part de la collectivité, ni vision stratégique d'ensemble, ce choix peut aboutir soit à stopper net le développement de son territoire, soit à devoir investir fortement sur des secteurs déjà valorisés pour fournir aux habitants ces services. Quelle que soit la situation, elle met la collectivité en difficulté, à plus ou moins long terme. Celle-ci pourrait avoir à rattraper le retard sur le renouvellement ou le renforcement de réseaux publics existants, présentant ainsi un coût direct important pour elle.

Le recours à l'opération d'aménagement, y compris dans la filière négociée, permet a priori de prévenir ces difficultés et de pouvoir prévoir les équipements nécessaires en amont en programmant leur financement, voire en facilitant leur co-financement. Mais est-ce encore possible ?

II- Vers un grippage inéluctable du modèle économique ?

Le contexte actuel de l'aménagement est placé sous le signe de plusieurs défis, l'impératif de sobriété foncière venant tendre encore davantage une équation économique déjà mise à mal. Pour le comprendre, nous allons d'une part remettre en perspective quelques grandes tendances, puis distinguer les facteurs structurels et conjoncturels qui viennent percuter ce modèle.

1. Les tendances à l'œuvre depuis le début des années 2000

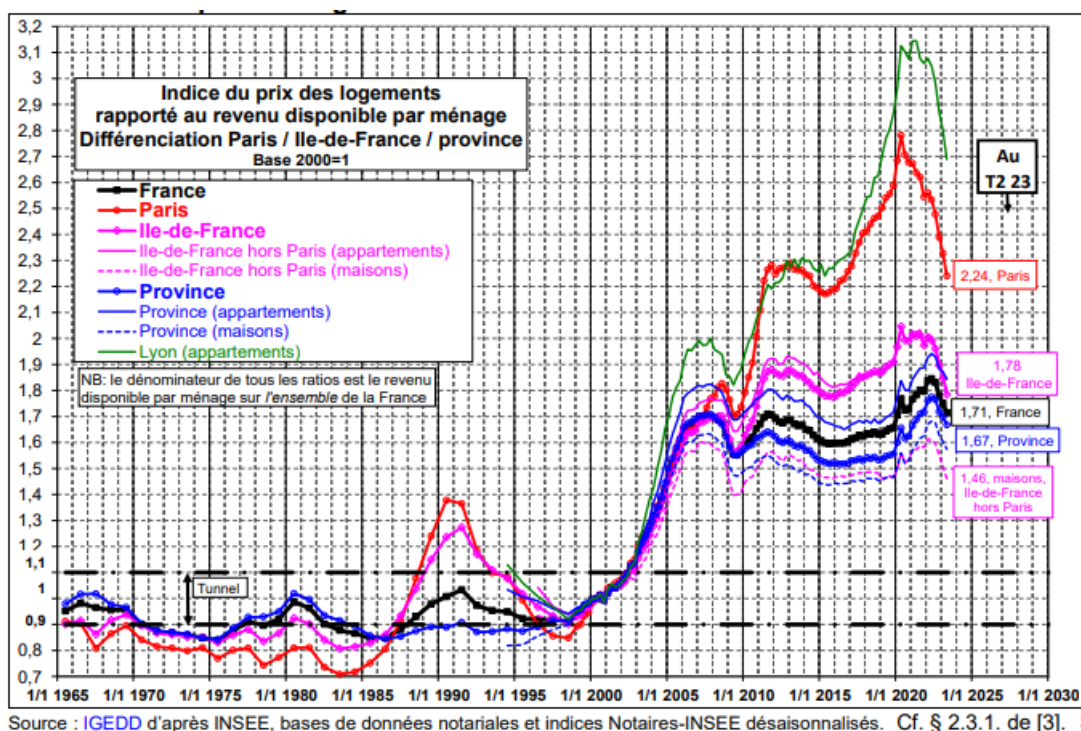
Tout d'abord, sur un plan sociétal, on assiste à une montée des préoccupations environnementales et à des attentes beaucoup plus fortes en termes d'aménités et d'espaces publics (espaces verts notamment), de la part des habitants et des usagers. Les projets ne sont plus l'affaire exclusive des praticiens et doivent composer avec des méthodes davantage partenariales et concertées pour contribuer à la conception et à l'appropriation des projets. La société civile devient plus experte et se structure, avec des postures variables : véritable partie-prenante mais aussi, et de plus en plus, force d'opposition devant tous projets, signifiant un rejet de la densification. On assiste ainsi à une envolée des recours contentieux, qui peuvent aller jusqu'à compromettre la sortie des projets.

Sur le plan économique qui nous intéresse ici, c'est surtout la montée inexorable des prix immobiliers et fonciers depuis une vingtaine d'année en France (et en Europe), en particulier dans le cœur des agglomérations, qui impactent aujourd'hui la sortie des opérations, car ils atteignent des niveaux tout simplement inabordables pour une large part des acquéreurs (le phénomène est comparable pour l'immobilier d'activité). Si durant la phase ascendante du cycle, les prix de sortie élevés du logement libre ont permis de réaliser des péréquations pour sortir des programmes mixtes (sociaux, intermédiaires, activités, commerces, etc.), ce levier n'est plus actionnable compte tenu du décrochage avec les capacités financières des ménages. En effet, cela se traduit aujourd'hui par le doublement des prix immobiliers par rapport au revenu des ménages depuis les années 2000, mais avec de fortes disparités, notamment dans les grandes agglomérations. A Lyon par exemple, cette part des prix immobiliers rapportée au revenu des ménages a triplé, comme le montrent les analyses de l'IGEDD⁶ réalisées par l'économiste Jacques Friggit. Il distingue sur la longue période deux grandes phases : d'abord une certaine stabilité de l'indice du prix de vente des logements par rapport au revenu par ménage, qui a évolué sensiblement dans le même « tunnel » de 1965 à 2000 (cf. graphique 1) ; puis un décrochage depuis 2002, moment où cet indice sort du tunnel et connaît une forte croissance jusqu'en 2008 (crise des *subprimes*) puis se stabilise à un niveau environ 70% plus élevé. Entre 2000 et 2007, les prix ont plus que doublé dans l'ancien, qui représente environ 90 % des transactions⁷.

⁶ L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) produit des statistiques et analyses sur le marché de l'immobilier d'habitation sur le long terme : <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/le-prix-de-l-immobilier-d-habitation-sur-le-long-r167.html>

⁷ INSEE, 2017, Les conditions du logement en France, INSEE Références, édition 2017 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2586377/LOGFRA17.pdf>

Graphique 1 : Poids des prix immobiliers rapportés au revenu des ménages



Source : IGEDD

2. Un modèle d'aménagement pris en tenaille entre les prix fonciers et immobiliers

Aujourd'hui, le modèle économique de l'aménagement urbain se trouve par conséquent pris dans une sorte d'étau. À l'aval des opérations, les marges de manœuvre utilisées jusque-là pour améliorer la solvabilité des ménages -et au passage entretenir la spirale inflationniste- sont quasiment épuisées (l'allongement de la durée des prêts atteint un plafond, les taux d'intérêts anormalement bas ces dernières années repartent à la hausse et les conditions de prêts sont plus strictes). À l'amont, les coûts sont plus importants du fait d'un foncier constructible plus rare et donc plus cher à acquérir et à remettre en état.

En effet, la salutaire trajectoire de sobriété foncière qui se matérialise dans l'objectif du « zéro artificialisation nette (ZAN)⁸ » va contribuer à maintenir cette tension en concentrant *de facto* l'urbanisation sur les fonciers les plus chers et/ou les plus complexes : en renouvellement urbain (là où les prix sont plus élevés par rapport à l'extension urbaine) et sur le recyclage des friches (qui présentent souvent des coûts de remise en état des sols très importants, dus aux opérations de dépollution et de déconstruction notamment). A cela s'ajoute également les problématiques d'expropriation et leurs lots d'incertitudes quant aux montants d'indemnisation fixés par les juges (voir partie 4).

⁸ Cette notion de ZAN apparaît en 2018 avec le plan biodiversité. L'expression est d'abord reprise par la convention citoyenne pour le climat en 2020, puis en 2021 à la promulgation de la loi climat et résilience. Elle vise la recherche d'un état d'équilibre entre la surface artificialisée et sa compensation. Deux échéances majeures encadrent l'objectif : à l'horizon 2030, l'objectif est de diviser par deux le rythme d'artificialisation (par rapport à la période de référence 2011-2021), puis d'arriver avant 2050 à une artificialisation nette qui soit nulle.

De surcroît, le ZAN invite à des actions de reconquête de la qualité écologique des sols (renaturation, désimperméabilisation, etc.) qui, malgré les bénéfices collectifs certains qu'elles produisent, ne dégagent pas de recettes dans un bilan d'aménagement et en revanche engagent des dépenses. Le ZAN accentue ainsi la concurrence entre usages.

Dès lors, l'équation se tend singulièrement, tant pour les aménageurs que pour les promoteurs, dans un contexte plus général où les subsides publics sont eux aussi soumis à une cure d'austérité. De façon plus conjoncturelle (du moins on peut l'espérer), la hausse du coût des matières premières et de l'énergie vient plomber encore davantage le bilan des opérateurs.

La baisse drastique du nombre de mises en chantier et de livraisons de logements neufs depuis cinq ans est la conséquence de ce grippage généralisé. Les chiffres de novembre 2024 issus de FIL-Adéquation⁹ parlent d'eux-mêmes :

- 337.000, c'est le nombre de logements autorisés en France sur les 12 derniers mois, à fin septembre 2024, soit le volume le plus faible depuis 2000 ;
- -12%, c'est la part, en recul, des réservations de logements neufs en promotion immobilière par les particuliers sur les 10 derniers mois (au 31 oct. 2024). Une baisse qui s'adoucit depuis quelques mois.
- 42.000, c'est le volume de logements neufs mis en vente depuis 10 mois. Un chiffre qui ne cesse de dégringoler depuis 5 ans (-37% par rapport à 2023, et -59% par rapport à 2019).
- 17.500, c'est le volume prévisible de logements neufs qui seront acquis par des investisseurs particuliers en 2024 en France métropolitaine. Il s'agit du volume prévisible le plus bas depuis plus de 15 ans, avant même l'extinction du dispositif Pinel.

3. L'insoutenabilité financière : une opportunité pour interpeller le rôle de la régulation publique ?

La soutenabilité financière de l'acte d'aménager se pose pour tous les acteurs de la chaîne (collectivité, aménageur, promoteur, bailleur...) qui sont intimement liés les uns aux autres et dans une logique d'interdépendance pour que l'équation économique d'ensemble soit viable. Or, s'agissant des collectivités, leurs dotations budgétaires ne cessent de s'affaiblir et le rendement de la fiscalité locale de l'aménagement peine à couvrir les dépenses d'équipement. Pour les opérateurs, l'hybridation des métiers¹⁰ et la constitution de groupements intégrés permettent davantage de répartir les risques et de lisser la charge par des mécanismes de péréquation entre les différentes séquences (voir partie 3 avec l'exemple de Vilogia).

Cette logique d'interdépendance nous conduit aussi à nous interroger sur la finalité de l'aménagement. L'article L-300-1 du code de l'urbanisme énumère de façon large les objectifs sectoriels possibles. Il convient aussi de prendre en compte les incidences d'autres politiques publiques telles que celles relatives à la mobilité, les enjeux de préservation de la biodiversité (qui vont au-delà de la simple

⁹ <https://media.adequation.fr/theme/le-chiffre>

¹⁰ Les différents acteurs de la chaîne de l'aménagement ont chacun fait évoluer leur cœur de métier pour s'adapter aux mutations et lisser les risques, parfois en intégrant au sein d'un même groupe plusieurs maillons de la chaîne : des promoteurs ont remonté la chaîne pour devenir également aménageur, moyen d'alimenter directement en foncier les filiales de leur groupe, et inversement. C'est la stratégie des majors, tels que Nexity, Eiffage, Bouygues... y compris dans le champ de l'aménagement commercial avec l'exemple de la foncière Frey. Un mouvement plus récent est à l'œuvre, celui de la descente vers l'aval de la chaîne sur le volet exploitation qui traduit un arbitrage en faveur de la détention plutôt que la cession (création de foncières notamment).

sauvegarde des espaces naturels visée à l'art. L-300-1) ou encore l'adaptation au changement climatique.

Prenons l'exemple des politiques de mobilité. Elles se traduisent par le développement de l'usage des infrastructures de transport collectif et de leurs gares, autour desquelles apparaissent des opportunités nouvelles d'aménagement urbain. Des questionnements spécifiques surgissent : le développement des infrastructures de transport collectif et de leurs usages peut-il contribuer à cet aménagement urbain, et de quelle manière ? A contrario, l'opération urbaine peut-elle soutenir cet objectif de mobilité ? Avec quelles conséquences sur les finalités et la programmation de l'opération d'aménagement ?

En effet, la question du financement des politiques de mobilité fait régulièrement intervenir des hypothèses de contribution des valorisations attendues sur l'aménagement et plus largement le tissu urbain. Cela redevient d'actualité à l'heure où le « modèle traditionnel » de financement des transports collectifs urbains faisant intervenir les recettes des usagers, le versement mobilité et les subventions publiques, trouve ses limites dans l'accroissement des besoins à l'heure de la transition écologique. A l'exemple de la Société des Grands Projets, autorisée à bénéficier d'une taxation des plus-values immobilières, on peut se poser la question pour l'ensemble du territoire. C'est ainsi que le rapport du Sénat, « Améliorer les transports du quotidien. Le financement des Autorités organisatrices de mobilité », en date du 4 juillet 2023, propose de nouvelles ressources assises sur l'urbanisation et plus largement la vie de la cité : taxe sur les plus-values immobilières générées par les nouvelles offres de transport, mais aussi majoration de la taxe de séjour, voire taxe sur les livraisons liées au commerce en ligne. Reste à définir le champ dans l'espace et le temps de ces mesures : un périmètre de 500 mètres autour des nouvelles gares est souvent proposé. Il conviendrait de rechercher une certaine pérennité dans un temps suffisamment long pour que les impacts positifs de ces nouveaux investissements produisent pleinement leurs effets, avec l'inconvénient que le flux de ces ressources potentielles resterait impacté par les fluctuations du marché immobilier, comme le montre une étude de 2009 de l'IAU (désormais Institut Paris Région-IPR) « Note sur la captation de la plus-value foncière et immobilière ».

Ce sujet reste en effet éminemment sensible et appelle une mise en œuvre très contextualisée. Autour des projets de services express régionaux métropolitains (SERM) et de leurs gares les marchés immobiliers peuvent a priori absorber une taxe supplémentaire dans les métropoles (ce qui reste à vérifier). Par contre, dans les villes moyennes, pour lesquelles il y a un enjeu fort de recomposition de leurs quartiers de gares, ces mécanismes auront du mal à fonctionner compte-tenu des prix fonciers, des coûts de construction et des prix de sortie très plafonnés, avec très peu de segments immobiliers pour amortir ces coûts supplémentaires. En effet, le segment résidentiel essentiel, le bureau et des formes alternatives doivent encore être subventionnés. Cela montre bien les phénomènes d'interdépendance sur des domaines souvent traités séparément, aménagement urbain d'un côté et transport de l'autre.

Il reste que le foncier demeure l'actif stratégique de toute opération d'aménagement ou de réalisation d'infrastructure. Le mouvement à l'œuvre ces dernières années de développement de foncières¹¹ est

¹¹ Une foncière est une société commerciale (à but lucratif) dont l'objet est la constitution, la gestion et l'exploitation d'un portefeuille immobilier. Il peut s'agir de tout bien foncier ou immobilier, doté d'une affectation commerciale, industrielle, d'exploitation, d'habitation, etc. Il en existe donc de toutes sortes : parapubliques, privées, solidaires avec des finalités diverses... A noter qu'il existe aussi des organismes à but non lucratif, que sont les organismes fonciers solidaires -OFS- (agréés par le préfet de région) qui développent une politique d'accession sociale à la propriété pérenne via des baux réels solidaires (BRS).

assez révélateur de la valeur refuge qu'il constitue aujourd'hui. Mais à sa manière, cette dynamique de patrimonialisation contribue à sa rareté. La concurrence pour l'accès à cette matière première est aujourd'hui particulièrement vive, conduisant certains opérateurs peu coutumiers du fait à proposer des promesses de vente ferme (et non plus sous conditions suspensives), pour se garantir l'accès à ces supports fonciers synonyme de maintien de l'activité. De telles stratégies prospèrent en cas de non-usage du droit de préemption par les acteurs publics.

Dans le même temps, ce sont les propriétaires qui tirent leur épingle du jeu et captent une partie de la valeur (rente foncière), pouvant être démesurée dans certaines localisations.

La faible régulation de ces marchés, à l'exception de certains territoires déployant de manière constante des outils d'intervention foncière, entretient une dynamique de surenchère qui crée des effets d'éviction du cœur des agglomérations pour les ménages les plus modestes et engendre des inégalités de plus en plus fortes dans l'accès au logement et aux aménités urbaines. Selon l'expression désormais consacrée, le modèle actuel est à bout de souffle et nécessite selon nous, outre l'analyse des leviers sur ses rouages internes, de se pencher aussi sur la bonne échelle de régulation des valeurs foncières et immobilières, ainsi que sur les modalités pratiques de cette régulation : par qui, à quelle échelle, selon quels principes... ? De façon à user du sol sobrement et équitablement, et non d'en abuser.

Document en cours de maquette

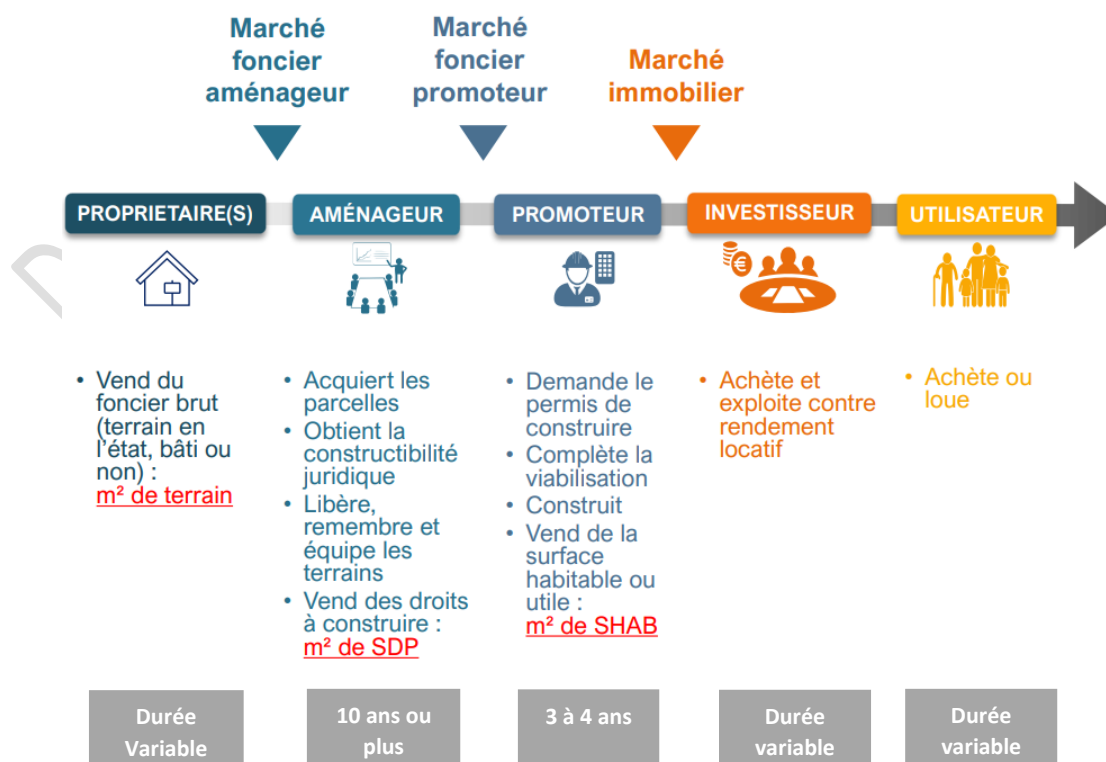
III- Les conditions économiques de sortie des opérations : pourquoi ça coince ?

Il est temps d'entrer dans les rouages internes des bilans : cette troisième partie vise à expliquer aux non-initiés les mécanismes économiques d'une opération d'aménagement, son bilan, et à mettre en évidence les points de grippage. Pour cela, quelques préalables sont à rappeler concernant la chaîne classique de l'aménagement avant de proposer des exemples concrets, puis les leviers habituellement mobilisés pour équilibrer ces opérations.

1. Le modèle classique de l'aménagement : une succession d'étapes et d'acteurs

L'aménagement peut s'appréhender comme un *processus de transformation foncière* qui se déploie sur un temps long, voire très long s'agissant de très grandes opérations d'aménagement publiques. Ce processus suit différentes étapes visant à transformer un foncier brut, déjà équipé ou non, en un foncier viabilisé et juridiquement constructible, prêt à être construit et commercialisé par un promoteur sous forme de droits à construire (m^2 de surface de plancher - SDP), selon une programmation définie.

Ce processus s'assimile à une chaîne de valeur, dont la particularité est la succession d'étapes réalisées par plusieurs acteurs. Ils ont chacun leur propre modèle économique qui dépend de leur périmètre opérationnel et de leur métier. Ainsi, l'aménageur aura un bilan associé à son opération d'aménagement intégrant en amont la maîtrise du foncier, le promoteur un bilan associé à son opération de promotion, etc. Avec le temps, les casquettes se sont hybridées comme nous l'avons vu précédemment, certains aménageurs étant également promoteurs et réciproquement, voire aussi investisseurs. Nous prenons le parti ici de rester sur le schéma classique par souci de clarté et de compréhension. Ce que l'on voit, c'est que l'économie de cette chaîne de l'aménagement est tenue en amont par les prix du foncier et en aval par les prix du marché immobilier :



A. Le bilan d'une opération d'aménagement : contours et finalités

❖ Un préalable : Définir les principales caractéristiques de l'opération

Pour pouvoir élaborer le bilan d'une opération d'aménagement, il faut d'abord que ses principales caractéristiques soient clairement définies :

- Le maître d'ouvrage, porteur et financeur du projet : selon le mode de réalisation retenu (régie, concession d'aménagement, mandat...), ce maître d'ouvrage peut être public ou privé et c'est lui qui porte le risque économique
- Le périmètre
- Le programme habitat, activité économique (logement, bureau, artisanat, commerce, service) ...
- Le programme d'équipements publics -PEP- (voiries, parc, école...)
- La procédure de réalisation (ZAC, permis d'aménager, ...)
- Les modalités de financement des équipements publics (taxe d'aménagement simple/majorée, PUP, ZAC, ...)
- Le phasage et le calendrier prévisionnel des travaux

❖ Le bilan est une traduction chiffrée (à un moment donné) du projet à terminaison

Le bilan traduit monétairement l'ensemble des actions engagées par l'aménageur, de l'acquisition des terrains, leur remise en état, leur viabilisation jusqu'à la cession des droits à construire. Il vise donc à restituer l'ensemble des dépenses et des recettes qui vont courir tout au long de la vie de l'opération. Autant le dire tout de suite, ce n'est pas un exercice figé une fois pour toute : **le bilan évolue sans cesse au cours de la vie de l'opération**, à la fois parce que certains postes s'affinent au cours du temps et aussi en raison des aléas et des ajustements que connaissent tous projets. Le contexte opérationnel peut en effet fortement fluctuer en fonction de plusieurs facteurs, plus ou moins prévisibles.

En phase pré-opérationnelle, un **bilan initial de faisabilité** est élaboré afin de prendre la décision de faire et il sert ensuite de cap. En phase opérationnelle, le **bilan financier prévisionnel** exprime la prospective financière du moment. Il a pour objectif de déterminer la valeur finale, c'est-à-dire le résultat prévisible de l'opération d'aménagement. Il présente l'économie de l'opération à terminaison. Le **bilan de clôture** est le bilan définitif de l'opération une fois achevée et qui en général s'écarte substantiellement du bilan initial, tout simplement parce qu'il est impossible d'anticiper tous les événements qui vont se dérouler sur un temps aussi long que celui d'une opération d'aménagement.

❖ Le bilan d'aménagement est aussi et surtout un outil de pilotage

Toutes les actions menées, toutes les décisions prises ont une traduction bilancielle. C'est pourquoi il est impératif d'en maîtriser non seulement les contours, mais aussi le contenu. Le bilan, associé au calendrier de développement du projet, est à ce titre un véritable outil de pilotage au service de l'aménageur.

Il permet d'abord d'apprécier la « faisabilité » d'une opération : est-ce que l'opération est réalisable économiquement ? Il conduit à interroger les conditions de réalisation, de financement, la programmation, le projet urbain ... et il sert aussi à discuter à livre ouvert avec la collectivité. Il permet donc de mesurer si les objectifs économiques sont tenus et au besoin de quantifier les ajustements mineurs ou d'importance à apporter pour rendre l'opération réalisable.

B. Les spécificités d'une opération d'aménagement et ses impacts financiers

L'aménagement est tout d'abord une activité souvent à risques, compte tenu notamment de sa durée qui est un facteur important d'incertitudes. Les risques sont de diverses natures : réglementaires, techniques, financiers, commerciaux, politiques... et justifient d'inclure des provisions pour aléas dans un bilan. Une opération d'aménagement nécessite par ailleurs d'engager des dépenses importantes dès les premières années avant même l'entrée dans la phase opérationnelle (études pré-opérationnelles, acquisitions foncières puis travaux d'aménagement). La difficulté est le décalage avec l'encaissement des premières recettes liées à la cession des terrains aménagés aux opérateurs immobiliers, qui interviennent au fur et à mesure des commercialisations, plutôt durant la dernière séquence de l'opération. Par conséquent, cela génère un décalage de trésorerie et un besoin de financement important qu'il faut pouvoir combler.

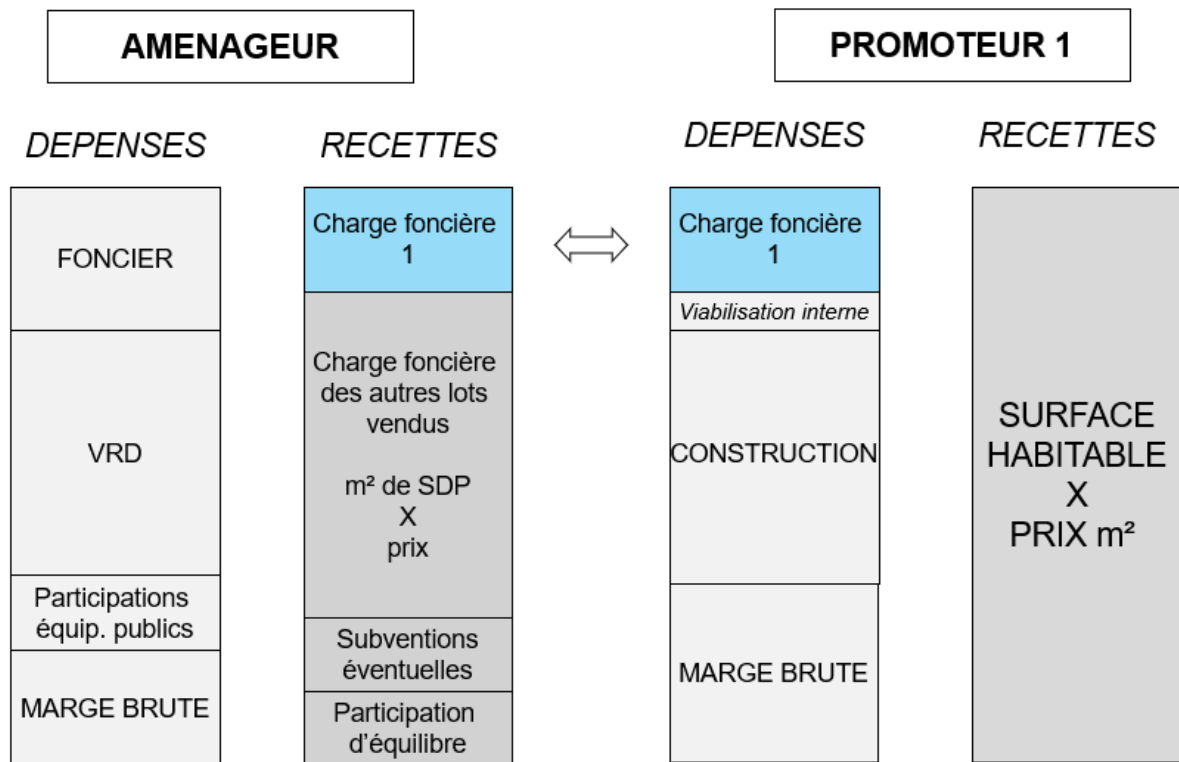
Les fonds propres d'un aménageur n'étant pas illimités, le recours à l'emprunt est assez fréquent. Mais qui dit emprunt dit frais financiers. Tant que les taux sont bas, l'incidence est faible et inversement. Dans les montages financiers des opérations immobilières, le recours à l'emprunt peut soit s'appliquer sur le capital total dès le début de l'opération (montage classique), soit en fin d'opération (crédit *in fine*) ce qui permet à l'opérateur de ne supporter durant les travaux que le paiement des intérêts ce qui allège la charge tant que les travaux et la livraison ne sont pas achevés.

L'exemple qui suit met en évidence la sensibilité de ce paramètre dans un bilan d'aménagement lorsque les taux montent subitement.

C. L'imbrication des bilans aménageur et promoteur

L'aménagement est une séquence (souvent longue) d'un processus qui va jusqu'à la phase immobilière et il est important de bien comprendre son interdépendance avec les phases ultérieures, qui conditionnent sa faisabilité même. Le promoteur immobilier intervient en tant que client de l'aménageur, ce dernier lui vendant des "charges foncières" de l'opération d'aménagement, soit des droits à construire, à un prix compatible avec la réalisation d'une opération immobilière sur la base d'un cahier des charges fixant un certain nombre d'objectifs (programmation, exigences architecturales et paysagères, objectifs environnementaux, ...).

Le schéma suivant donne une représentation simplifiée de cette imbrication des bilans, qui fonctionnent en vases communicants.



La vente des « charges foncières » constitue donc une recette du bilan d'aménagement et en même temps un poste de dépense du bilan de promotion immobilière.

Ce schéma permet d'illustrer l'écart entre le résultat économique d'une opération d'aménagement et celui d'une opération immobilière. En effet une marge immobilière est de l'ordre de 7% à 8% sur un prix de vente en milliers d'euros par m² habitable alors qu'une une marge d'aménagement est de l'ordre de 2% à 3% sur la cession d'une charge foncière en centaine d'euros par m² de surface de plancher. La création de valeur aménagement/immobilier est donc essentiellement captée par la phase immobilière.

2. Un exemple de recyclage de friche : bilan économique de la ZAC à Faches-Thumesnil (59)



Source : Atelier 9.81

A. Caractéristiques de l'opération

L'aménageur et bailleur social Vilogia a été désigné aménageur de la ZAC Jappe Geslot dans le cadre d'une consultation lancée par la métropole européenne de Lille (MEL). La concession d'aménagement a été signée en 2018 pour une durée de 8 ans.

Le projet d'aménagement de la ZAC Jappe Geslot se développe sur une friche d'environ 5,4 hectares, auparavant partiellement occupée par un stade et une quarantaine de maisons squattées et insalubres. Situé à environ 2 km de Lille, le site est desservi par la Gare SNCF de Ronchin (à environ 500 m) et des lignes de bus. La programmation du nouveau quartier est principalement résidentielle avec environ 480 logements prévus pour 35 000 m² de surface de plancher, et se développe selon une mixité typologique proposant logements collectifs et maisons individuelles, répartis entre logements en accession libre (50%) dont une résidence senior, logements en accession sociale (10%) et logements locatifs sociaux (40%). Cette programmation est complétée par 600 m² de commerces et d'activités, dont la destination reste à définir. En outre, une programmation importante en espaces publics et espaces verts est prévue, avec la création d'un maillage viaire hiérarchisé favorisant les modes doux et la requalification des espaces extérieurs, avec notamment deux places publiques de part et d'autre de l'écoquartier. Le projet intègre des agrafes vertes, irriguées par des traversées piétonnes, structurant le paysage et faisant le lien avec les quartiers existants. C'est entre ces armatures végétalisées que s'installeront les opérations de logements à venir, organisées en quatre ensembles distincts, fondés sur la notion d'unité de voisinage. La construction des quatre macro-lots s'étalera sur environ huit ans.

Le site a la particularité de présenter dans son sous-sol des anciennes carrières, appelées « catiches », liées à l'exploitation de craies. Aussi, l'aménagement du site nécessite d'importants travaux de comblement des cavités pour le rendre constructible.

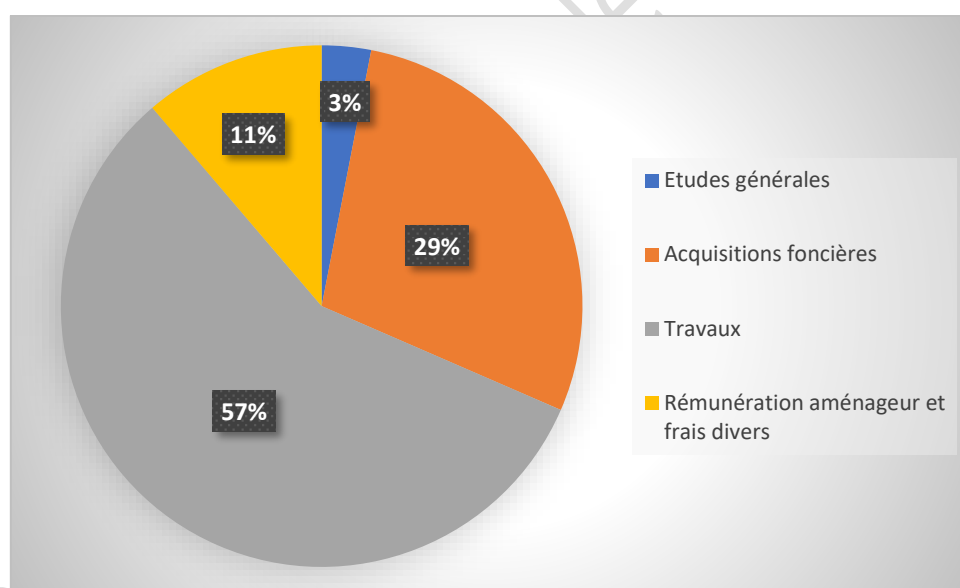
B. Bilan de l'opération

Le bilan de l'opération qui figure ci-après est issu du Compte Rendu d'Activités à la Collectivité Locale (CRACL) 2022 adressé à la MEL et approuvé en date du 20/10/23.

Dans le cadre d'une concession publique d'aménagement, l'aménageur est en effet tenu à plusieurs engagements, définis par le code de l'urbanisme (notamment l'article L.300-5), qui organise la procédure d'information entre le concédant et le concessionnaire. En particulier, le concessionnaire doit produire annuellement un compte rendu financier (CRAC). Ce document permet de connaître, pour chaque exercice futur, les dépenses qui seront à la charge du concédant au titre de la participation à l'opération et le cas échéant, les biens immobiliers qu'il achètera et leur prix. Ces documents sont soumis au vote de l'assemblée délibérante.

Pour faciliter la lecture et la compréhension du bilan, dont le montant total des dépenses est de l'ordre de 18 M€ HT, voici d'abord dans le graphique 2 une indication du poids relatif des grands postes de dépenses de l'opération (exploitation du CRAC) :

Graphique 2 : Poids relatif des principaux postes de dépenses dans le bilan de l'opération



Cette lecture très synthétique montre d'emblée que le poste travaux est de loin le plus important, suivi du poste acquisitions foncières. Le bilan détaille ce que cela recouvre. On peut d'ores et déjà indiquer qu'un sujet pèse particulièrement dans les coûts travaux, à savoir le comblement des carrières souterraines qui a lui seul représente 24% du montant total des dépenses (soit 4,5 M€ environ). En sortant ce poste, le montant des acquisitions et celui des travaux seraient à peu près équivalents.

Concernant les recettes, elles se composent à 75% des cessions de charges foncières (principalement résidentielles), le programme d'activités étant assez réduit. La rétrocession des espaces publics aménagés constitue un apport de 16% du montant total des recettes. Enfin, une subvention du fonds friche à hauteur d'environ 1,2 M€ constitue également une recette non négligeable permettant d'approcher l'équilibre bilanciel. Le bilan qui suit est exprimé en euros courants et se compose d'un premier tableau qui restitue les dépenses, suivi du tableau des recettes et le résultat au 31/12/2022.

CHARGES DU BILAN D'AMENAGEMENT	
Etudes générales	Charges d'aménagement en € HT
Prestations intellectuelles (AMO, MOE, Experts, Conseil, Huissier,...)	200 000,00
Etudes de sol	70 000,00
Etudes de pollution	3 600,00
Géomètre	68 000,00
Etudes pré-opérationnelles (étude d'impact, loi sur l'eau, zone humide, EEE, mobilité,...)	80 000,00
Autres études (investigations complémentaires carrières souterraines,...)	150 000,00
TOTAL GENERAL	571 600,00
Acquisitions foncières	Charges d'aménagement en € HT
Acquisitions	
Acquisition foncières (MEL, Ville, privé)	4 851 701,00
Droits sur acquisitions	125 537,63
Honoraires divers sur acquisitions	0,00
TOTAL	4 977 238,63
Apports en nature	
Apports en nature sur foncier (MEL, Ville, privé)	350 000,00
Droits sur apports en nature	8 750,00
Honoraires divers sur apports en nature	0,00
TOTAL	358 750,00
TOTAL GENERAL	5 335 988,63
Travaux	Charges d'aménagement en € HT
Libération foncière	
Frais de libération foncière (travaux de sécurisation du site, avocat, huissier, ...)	100 000,00
TOTAL	100 000,00
Démolition/Dépollution/Comblement des carrières souterraines	
Travaux de démolition (déraccordements, diagnostics amiante, démolition, défrichage, ...)	510 000,00
Travaux de dépollution (substitution terres saines, espèces invasives, ...)	170 000,00
Travaux de comblement des carrières souterraines	4 502 800,00
Honoraires sur travaux de démolition/dépollution/comblement des carrières souterraines	207 600,00
Aléas et divers sur travaux de démolition/dépollution/comblement des carrières souterraines	113 300,00
TOTAL	5 503 700,00
Viabilisation	
Lot 1 : Terrassements, Assainissements, Chaussées	2 434 223,55
Lot 2 : Réseaux divers	617 496,72
Lot 3 : Espaces paysagers	1 017 762,55
Concessionnaires	193 500,00
Honoraires sur travaux de viabilisation	307 308,00
Aléas et divers sur travaux de viabilisation	213 149,14
TOTAL	4 783 439,96
Honoraires additionnels	
Urbaniste en chef	340 000,00
TOTAL	340 000,00
TOTAL GENERAL	10 727 139,96
Rémunération aménageur et frais divers	Charges d'aménagement en € HT
Rémunération aménageur	
Rémunération sur recettes de cession de charges foncières	1 158 070,80
TOTAL	1 158 070,80
Frais divers	
Frais divers (maison du projet,...)	60 000,00
Communication	100 000,00
Impôts et taxes	80 000,00
Assurances	8 000,00
Frais d'animation de site	80 000,00
TOTAL	328 000,00
Frais financiers	
Frais financiers	591 798,54
GFA	30 000,00
TOTAL	621 798,54
TOTAL GENERAL	2 107 869,34
TOTAL CHARGES D'AMENAGEMENT	18 742 597,92

PRODUITS DU BILAN D'AMENAGEMENT	
Recettes de cession de droits à construire	Produits d'aménagement en € HT Hors droits
Programmes résidentiels	
Logements en accession libre	7 786 040,00
Logement en accession encadrée / PSLA	546 400,00
Logement locatif social	2 130 000,00
Résidence service senior - accession libre	3 387 680,00
TOTAL	13 850 120,00
Activités économiques	
Commerces, services et restauration de proximité	204 137,28
TOTAL	204 137,28
TOTAL GENERAL	14 054 257,28
Recettes de participations publiques	Produits d'aménagement en € HT Hors droits
Rétrocession de constructions publiques	
Maison de projet	0,00
Espace partagé et/ou polyvalent	0,00
Autre équipement collectif	0,00
TOTAL	0,00
Rétrocessions d'espaces publics aménagés	
Voirie circulaire	2 303 311,00
Voirie piétonne	0,00
Espaces verts accessibles	780 182,00
Autres espaces extérieurs	0,00
TOTAL	3 083 493,00
TOTAL GENERAL	3 083 493,00
Recettes d'apports en nature	Produits d'aménagement en € HT Hors droits
Dont emprises foncières MEL	143 074,00
Dont emprises foncières Ville	206 926,00
Dont emprises foncières privées	0,00
TOTAL GENERAL	350 000,00
Recettes de subventions et autres participations	Produits d'aménagement en € HT Hors droits
Subvention Fonds Friches	1 201 078,00
Autres participations	0,00
TOTAL GENERAL	1 201 078,00
TOTAL PRODUITS D'AMENAGEMENT	18 688 828,28
RESULTAT DU BILAN D'AMENAGEMENT	-53 770 €

❖ Plus précisément, on retrouve pour ce qui relève des recettes et qui constitue le Chiffre d'Affaires de l'aménageur :

- les recettes de cession de droits à construire : elles correspondent aux "charges foncières" payées à l'aménageur par les opérateurs immobiliers sur la base de la surface plancher construite par chacun d'eux,
- les recettes de rétrocessions d'espaces publics aménagés : elles correspondent aux participations octroyées à l'aménageur par les collectivités concédantes en contrepartie de la réalisation des espaces publics qui seront transférés, à leur achèvement, dans le domaine public.
- les recettes de subventions et/ou participations : il s'agit de recettes spécifiques à chaque opération d'aménagement. Elles sont octroyées selon des objectifs et des cahiers des charges qui sont propres aux financeurs (tel que le fonds friches ici)

- ❖ Pour ce qui relève des dépenses et constitue le Prix de Revient de l'aménageur, on retrouve :
 - Les Etudes générales ou préliminaires qui correspondent à toutes les études à mener avant les travaux d'aménagement et construction du nouveau quartier (études de sols, pollution, acoustiques, floristiques, faunistiques, mobilité, qualité de l'air, géomètre, ...),
 - Les acquisitions foncières qui correspondent aux frais induits par l'achat des terrains dont l'aménageur n'est initialement pas propriétaire et pour lesquels il est nécessaire qu'il le devienne afin de mener l'opération d'aménagement. Ces acquisitions peuvent être faites auprès des collectivités, de l'Etat ou de propriétaires privés. Ce poste représente une part importante du budget de la concession. Le montant effectif d'acquisition est induit par la pression foncière et souvent les critères d'attribution des concessions portant sur la valorisation des terrains à acquérir auprès des collectivités.
 - Les frais de libérations foncières qui correspondent aux montants dépensés pour libérer le site des usages précédents (procédures préalables d'expulsion, frais de nettoyage et entretien des terrains, ...) avant de commencer à l'aménager pour lui conférer son futur usage.
 - Les travaux de dépollution/démolition/comblement de carrières/... qui sont des travaux dits de « proto-aménagement ». Ils correspondent aux travaux préalables à ceux de l'aménagement du futur quartier. Ils sont nécessaires à la fois pour supprimer l'ancienne activité du site (ex : déconstruction d'une friche industrielle) ou pour préparer la nouvelle destination du site (ex : dépollution d'un site impropre à recevoir de l'habitat). Ces travaux représentent une part importante du prix de revient de l'opération et sont soumis à des aléas élevés. Ils constituent en ce sens un risque fort au regard de la rémunération de l'aménageur.
 - Les travaux de viabilisation qui correspondent aux travaux d'aménagement du site, à savoir :
 - La réalisation des axes de circulation (cheminements piétons, pistes cyclables, voiries, placettes) ;
 - L'amenée des réseaux pour permettre au futur quartier d'être alimenté en énergie, eau potable, télécommunications et d'être raccordé aux réseaux d'assainissement ;
 - La réalisation des parcs et espaces verts.
 - Les honoraires qui correspondent à tous les prestataires que doit rémunérer l'aménageur pour des prestations d'études du nouveau quartier : urbaniste, paysagiste, bureaux d'études voirie, énergie, développement durable, conseils...
 - La rémunération de l'aménageur qui est le montant que l'aménageur prévoit de dépenser pour sa production propre (mobilisation de ses services internes, techniques, juridiques, financiers, commerciaux, ...) et le pilotage général de tous les acteurs intervenant à l'acte d'aménager ainsi que la rémunération du risque qu'il prend.
 - Les frais divers qui incluent tous les frais qui n'ont pas été affectés à l'une des rubriques précédentes,
 - Les frais financiers qui correspondent aux frais induits par une trésorerie d'opération globalement négative sur la durée de l'aménagement puisque l'aménageur doit décaisser ou emprunter des fonds pour financer l'aménagement dont il a la charge. Seulement en fin d'aménagement, la trésorerie redevient positive à l'issue des cessions des ventes de terrains aménagés.
 - Le résultat de l'opération est alors le montant résiduel positif ou négatif qu'il reste après soustraction du chiffre d'affaires avec le produit, ce résultat peut être fluctuant d'une année à l'autre.
- ❖ Les conséquences de l'augmentation du coût de l'emprunt sur le poste frais financier

Le bilan présenté est la photographie à décembre 2022 du bilan projeté à terminaison. Or depuis mi 2022, un poste de dépense est devenu très volatile, celui des frais financiers. Il va impacter fortement le prix de revient des opérations, du fait de la hausse des taux d'intérêt. Celle-ci se combine à

l'allongement de la durée des opérations, lié notamment aux difficultés de commercialisation qui va générer des frais de portage plus élevés.

Alors qu'ils s'établissaient en 2022 à environ 560k€, ces frais financiers ont été multipliés par 3 en 2023, à hauteur de 1500 k€. Ils représentent donc un élément dimensionnant de la faisabilité économique de l'opération.

3. Les leviers pour dépasser le grippage du modèle économique

L'opération d'aménagement se déroulant sur une période longue peut être soumise à de nombreux aléas, l'évolution soudaine du contexte monétaire et financier en étant un bon exemple. Citons de façon plus générale :

- Des aléas techniques, principalement sur les proto-aménagements, mais aussi liés aux conditions de passation des marchés ;
- Des aléas politiques portant sur une évolution de la commande et des attentes des élus : les opérations d'aménagement peuvent en effet traverser plusieurs mandats électoraux ;
- Des aléas commerciaux liés à une évolution du marché, de la demande ;
- Des aléas financiers liés à une détérioration des conditions de financement ;
- Des aléas "d'acceptabilité" dans une société qui tend à donner plus de poids à l'expression citoyenne...

A. Les limites des leviers usuels

Les leviers mobilisés pour amortir les aléas sont généralement orientés vers l'optimisation des postes de dépenses et/ou de recettes du bilan d'aménagement. Ils sont relativement faibles et peuvent entraîner une diminution de la qualité perçue du projet. Ce sont principalement :

- Une évolution de la programmation vers des produits générant de meilleures charges foncières. Selon les marchés, on pourrait privilégier par exemple des logements en accession libre ou locatifs intermédiaires à l'accession sociale, des logements à de l'activité productive...
- Une densification du projet urbain qui permet d'augmenter les recettes d'aménagement pour un prix de revient équivalent (augmenter la hauteur des bâtiments, privilégier le collectif à la maison, réduire les espaces non bâtis, ...)
- Une optimisation/simplification du programme des équipements publics (profil de voirie, matérialité, qualité et taille des espaces verts, ...)

Au cours des dernières années, le temps a plutôt été un allié des opérations d'aménagement. Le faible coût du portage financier et la dynamique du marché immobilier avec comme corollaire une évolution à la hausse des prix de vente des droits à construire (charges foncières), ont permis d'atténuer, notamment, l'impact des différents aléas, l'augmentation des dépenses pouvant alors être compensée pour partie ou en totalité par une augmentation des recettes de commercialisation des droits à construire.

Depuis 2022, la remontée brutale des taux d'intérêts bancaires impacte significativement les opérations d'aménagement tant sur le prix de revient que sur les recettes. En effet :

- Les opérateurs immobiliers ne peuvent plus servir les mêmes charges foncières, le montant empruntable par leurs acquéreurs ayant chuté. Ils tentent de baisser le prix de vente des actifs immobiliers et par conséquent le prix d'acquisition du terrain.

- Les frais financiers relatifs au portage des opérations, avec un taux d'intérêt multiplié par 4, deviennent un poste de dépense conséquent.
- La difficulté à commercialiser les opérations immobilières ralentit la commercialisation des droits à construire et augmente mécaniquement les frais financiers des opérations d'aménagement.

B. Autre levier de nature organisationnelle : l'intégration aménagement - promotion

Comme montré précédemment, la chaîne de valeur est déséquilibrée au profit de la séquence immobilière. Ce constat peut induire, dans le montage classique des opérations d'aménagement qui distingue le bilan d'aménagement et le bilan immobilier avec des opérateurs économiques différents, une certaine fragilité avec des marges de manœuvre très réduites pour faire face à l'incertitude propre au temps de l'aménagement. C'est ainsi que certaines opportunités d'aménagement jugées trop risquées ne pourraient pas trouver leurs aménageurs pour les développer ou que des options programmatiques ou techniques n'ayant pas encore fait leurs preuves ou jugées trop incertaines pourraient ne pas être déployées.

En outre, on observe depuis quelques années une évolution des pratiques de la fabrique urbaine avec des acteurs de l'aménagement qui évoluent à l'aval de la chaîne de valeur, vers la promotion immobilière et inversement des acteurs de l'immobilier qui remontent la chaîne de valeur en structurant des activités d'aménageur.

Cette intégration de la chaîne de valeur aménagement - immobilier permet de donner de nouvelles marges de manœuvre, dans la mesure où le risque porté par l'opération d'aménagement est apprécié à l'aune de l'espoir de gain des opérations immobilières portées par un même opérateur économique. Cette pratique permet aussi de pouvoir très en amont agir sur la négociation foncière et le process retenu de maîtrise foncière. Elle est également source d'économie dans les coûts de montage, techniques et financiers. Il existe plusieurs façons d'opérer cette intégration : par la constitution de filiales, à l'instar des grands groupes, par des partenariats très en amont entre aménageur et promoteurs, ou encore par le mécanisme de la co-promotion que l'on illustre à travers l'exemple de l'îlot Descartes au Blanc-Mesnil, réalisé par Vilogia et avec une double casquette d'aménageur et de co-promoteur. Toutefois, il est à noter que cette pratique qui sur le papier peut paraître intéressante, peut également s'avérer complexe à mettre en œuvre. Car ne s'invente pas aménageur ou promoteur qui veut, cela nécessite bien sûr de disposer des compétences.

❖ Exemple : îlot Descartes au Blanc-Mesnil (93), Vilogia Aménageur et co-promoteur

Vilogia est aménageur d'un projet développant environ 37 000 m² SDP en bordure du quartier des Tilleuls, lequel fait l'objet d'une opération de renouvellement urbain.

Le 1^{er} îlot développe environ 17 000 m² SDP dans une programmation mixte mêlant commerces en pied d'immeuble, logements locatifs intermédiaires, logements sociaux et logements en accession libre.

L'imbrication des volumes et la multiplication des maîtrises d'ouvrage propre à chaque élément de programmation ne permettaient pas de sortir l'opération dans de bonnes conditions économiques dans un montage immobilier classique.

Afin de rationaliser la mise en œuvre de cette opération, d'optimiser les coûts techniques et de créer de la valeur pour l'aménageur/bailleur, un montage via une SCCV immobilière (société civile de construction vente) a été mis en place, montage prévu à l'article L422-2 du CCH.

La société VILOGIA, en qualité d'aménageur et bailleur social, a alors lancé un appel d'offres sur la base d'un cahier des charges pour identifier un partenaire promoteur qui pourrait s'associer à elle pour constituer une SCCV en charge de la totalité de l'opération du 1^{er} îlot. Les logements locatifs sociaux étant cédés par la SCCV à VILOGIA en qualité de bailleur social.

A la suite d'une analyse des dossiers d'offre proposés et de plusieurs auditions et en lien avec la collectivité Bouygues Immobilier a été retenu pour une association à VILOGIA.

Ce montage permet au bailleur/aménageur de bénéficier des résultats de l'opération immobilière à proportion de son actionnariat. Il permet également à l'aménageur de mieux maîtriser la qualité de l'opération réalisée en étant partie prenante de l'opération immobilière.



Photo : crédits Vilogia

Ces montages doivent encore faire leurs preuves. Ils présentent des avantages certains, puisque en créant de la valeur pour l'aménageur, ils rendent possible une prise de risque sur une partie de la programmation ou de l'affectation des terrains. En revanche, ils restent soumis à des échelles de temps différentes et peuvent s'exposer à une forme de conflit d'intérêt, lorsque l'axe structurant d'un projet d'aménagement porté sur le temps long se voit percuté par des intérêts immédiats.

On peut signaler que ces expérimentations autour de la co-promotion sont relativement récentes chez les bailleurs-aménageurs, mais plus répandues parmi les SEM d'aménagement¹².

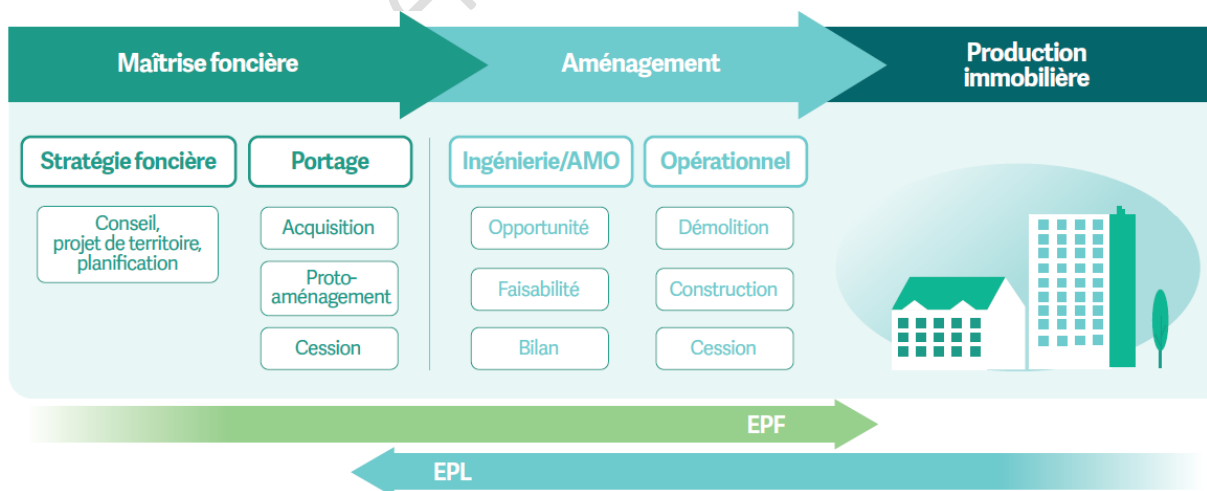
¹² Voir Idt J., Llorente M., Miot Y., Vilmin T., 2023, L'économie de l'aménagement en pratiques – Financer les coûts d'urbanisation -, 221 p., Le Moniteur.

C. Le levier de l'action foncière en amont et en aval du projet urbain : le tandem EPL - EPF

Parmi les autres leviers mobilisables pour faciliter la sortie des opérations, certains territoires explorent de nouvelles gouvernances de projet entre les collectivités et leurs opérateurs, afin de répondre à l'impératif de recyclage urbain et de maîtrise des coûts fonciers. Les entreprises publiques locales (EPL), les établissements publics fonciers (EPF, d'Etat ou locaux) et les collectivités forment un trio efficace et structurant pour répondre aux enjeux de maîtrise foncière et être capable d'intervenir techniquement, financièrement et juridiquement en ce sens.

Les EPL d'aménagement sont engagées depuis quelques années dans un changement d'approche de leur métier historique : elles sont amenées à l'adapter en passant d'une vision d'ingénieur / constructeur à un rôle d'ensemblier. Elles agissent sur les compétences des équipes, tout en favorisant la complémentarité des opérateurs, en étant ainsi capable d'intervenir sur toute la chaîne de valeur lorsque cela est nécessaire.

Les interventions des EPL et des EPF sont clairement établies, s'articulant le long d'un séquençage de l'action foncière, qui va de la maîtrise foncière jusqu'à la réalisation du projet et à la commercialisation immobilière. Le métier historique des EPF est le portage foncier pour dé-risquer et rendre possible les opérations futures. Ils sont positionnés sur l'amont, à savoir la maîtrise foncière, et peuvent aller jusqu'à la déconstruction et la dépollution des sites. En revanche ils ne vont pas plus loin et ne viabilisent pas. Les EPL d'aménagement, quant à elles, aménagent, cèdent les lots ou les droits à construire et peuvent aller jusqu'à la production immobilière. Elles assurent parfois directement la maîtrise foncière. Ainsi, il peut exister une porosité entre les compétences des EPF et des EPL et une latitude pour composer des montages sur-mesure. Les élus locaux sont de plus en plus conscients de la nécessité d'encourager la mutualisation des ressources publiques de portage foncier par des partenariats entre les EPL et les EPF. Ces synergies, expérimentées ou confirmées à travers la France, prennent différentes formes.



Source : « Aménager les territoires à l'ère du ZAN : renforcer les coopérations entre EPL et EPF » - Fédération des élus des Entreprises Publiques Locales & Associations des Etablissements Publics Fonciers Locaux, mars 2024

❖ Organiser le croisement des compétences

Dans certains territoires, les formes de coopération EPF-EPL ont été engagées pour mieux coordonner leurs compétences respectives. C'est le cas dans le Doubs, où l'EPF local Doubs Bourgogne Franche Comté et la grappe SEDIA, l'aménageur historique, ont depuis quelques années intensifié leur mode de coopération en misant sur la complémentarité des compétences et en développant des outils innovants qui permettent une meilleure anticipation des enjeux et une plus grande réactivité opérationnelle. Les deux établissements ont engagé une démarche de rapprochement de leurs moyens en espérant un effet levier plus important de leur action. Il s'agit d'articuler les compétences métiers de chaque entité entre elles dans un rapport gagnant-gagnant, en particulier sur les activités de conduite de travaux et de gestion locative pour ce qui concerne l'EPF et des activités liées à l'ingénierie pour ce qui relève de la SEDIA. En se positionnant très en amont sur des études d'opportunité et de faisabilité l'EPF et SEDIA se donnent les moyens d'être plus efficaces, en particulier lors des pics d'activité. Cette forme de collaboration fait l'objet d'une étude juridique qui vise à sécuriser les possibilités de rapprochement dans un outil commun tel qu'un groupement d'intérêt économique (GIE).

Par ailleurs, une cellule opérationnelle de veille foncière entre l'EPF et la grappe SEDIA s'est mise en place. En formalisant des temps d'échange dédiés à la veille foncière, l'EPF et l'EPL travaillent ensemble à l'élaboration de la stratégie foncière. Ces réunions leur permettent concrètement d'identifier les fonciers en mutation ou présentant des enjeux locaux grâce aux déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et aux remontées du terrain, mais aussi de caractériser plus rapidement ces fonciers et d'organiser un dialogue nécessaire avec les collectivités sur les opportunités d'acquisition.

❖ La coopération en mode projet : Garantir la cohérence du projet et sécuriser son modèle économique dans la phase opérationnelle

Le département de la Charente-Maritime se caractérise par un écosystème dynamique d'économie mixte, avec l'existence d'une SEM d'aménagement (6 filiales) depuis 40 ans et la création récente d'une SPL associant 84 collectivités. De son côté, l'EPF Nouvelle Aquitaine, créé en 2008, est pleinement au service des dix départements.

Le territoire fait face à la fois à un besoin accru de logements mais aussi à une tension foncière sur le développement économique. L'entreprise Airbus située dans l'agglomération de Rochefort a fait part de son besoin d'extension de son site industriel pour augmenter sa capacité de production dans des délais exigeants. Pour y répondre, les opérateurs locaux engagent une collaboration intensive en mode projet pour mener la requalification d'une friche sur un périmètre de 9,2 ha en créant la ZAC Arsenal dont l'objectif est de garantir le déploiement de la filière industrielle dans une perspective de renouvellement urbain.

Le montage de l'opération en mode projet nécessite avant tout un portage politique fort. C'est une condition importante pour une coordination efficace entre les acteurs. Ainsi, l'EPF et la SEM ont collaboré à partir d'une vision commune des enjeux pour le projet et le territoire. Chacun dans leur attribution, ils ont élaboré un projet global et cohérent répondant à la fois à la nécessité de l'entreprise Airbus mais aussi aux besoins du territoire en travaillant sur une stratégie de déplacement doux, en prenant en compte les enjeux environnementaux, patrimoniaux et paysagers, et en intégrant le risque d'inondation. La collaboration étroite et très en amont du projet a permis de lever les freins pour la phase opérationnelle. Des solutions ont été trouvées pour reloger les habitants et traiter les déchets

et gravats dans une logique de réemploi des matériaux. Enfin, la collaboration a permis de travailler sur l'économie du projet et garantir un équilibre financier pour l'ensemble des parties en activant par exemple la minoration de la charge foncière.

❖ **La coopération intégrée : Créer des structures de portage foncier adaptées au long terme**

Dans les années 2010, le contexte local du territoire de la Plaine Commune est en forte mutation et fait l'objet d'une dynamique de construction soutenue, bénéficiant d'un volume important de fonciers disponibles, conséquence de la désindustrialisation. En 2008, le projet Grand Paris Express valide la création de sept gares, uniquement dans ce secteur, dont la plus grande est celle de Saint-Denis-Pleyel. Le territoire doit donc faire face à une profonde transformation urbaine qui génère une forte pression foncière et un risque accru de spéculation.

En 2014, l'EPFIF et Plaine Commune décident de créer la Foncière commune dont la vocation est de constituer des réserves foncières dans le tissu urbain et se doter pour garantir la création d'équipements, d'espaces publics ou de logements sociaux à des coûts maîtrisés dans la mesure où le prix du foncier est sous contrôle. La Foncière prend la forme d'une SAS dotée d'un capital social de 10 M€ répartie entre les actionnaires, l'EPFIF et l'EPL, et d'une capacité d'intervention estimée à 100 M€. Le principe est de faire du portage de long terme par de l'acquisition et de la gestion d'actifs attractifs au regard de la valeur sur le marché locatif mais sans la contrainte du taux de rendement. La foncière est un outil pertinent pour l'ensemble des acteurs. Elle permet à la collectivité de faire de la stratégie foncière de long terme et de préfigurer une opération publique d'aménagement. L'EPFIF peut intervenir sans utiliser ses fonds propres et l'EPL dispose d'un temps d'avance en se positionnant dès la phase amont. La Foncière commune a vocation à rejoindre la Foncière publique créée en 2019 par l'EPFIF (60%) et la Caisse des dépôts et consignations (40%) pour accompagner un portage foncier de long terme (15 ans) à destination des collectivités confrontées à la spéculation foncière générée par le développement métropolitain.

Une autre manière d'organiser le portage foncier au long terme est de s'appuyer sur l'existant, en créant des filiales de l'économie mixte dédiée à l'attractivité locale. Dans certains secteurs de la région Bretagne, la problématique d'absence d'opérateur pour intervenir sur les centralités a amené l'EPF Bretagne et la SEM Breizh à créer un opérateur régional capable d'amorcer des opérations immobilières dans les centres-villes avec des opérateurs privés grâce à un travail minutieux réalisé en amont, permettant de sécuriser partiellement ces opérations : consolidation du programme en adéquation avec le contexte local, partage des risques, portage des actifs de commerce. Cet opérateur, présidé par la SEM Breizh se structure autour d'un pacte d'associés de sept actionnaires dont l'EPF Bretagne, la Banque des Territoires et trois investisseurs privés (création d'une société par actions simplifiée). La SAS porte une activité d'investisseur, de promoteur et d'aménageur en fonction de la nature des projets. Les collectivités du territoire porteuses de projets candidatent auprès de BreizhCité dont le comité stratégique organise un processus rigoureux de sélection des projets sur la base de critères de notation. BreizhCité agit également comme un incubateur des opérations en menant des études poussées sur leur faisabilité technique et financière.

IV- Retour sur le prix et la valeur du foncier

Ce qui précède montre le caractère très impactant du montant des acquisitions foncières dans un bilan d'aménagement, ce poste pouvant atteindre voire dépasser la moitié des dépenses totales, en particulier dans les secteurs tendus. L'envolée déraisonnable des prix fonciers de ces dernières années peut complètement obérer les développements à venir et d'ailleurs, bon nombre d'opérations restent aujourd'hui tout simplement à l'état de projets car elles ne peuvent pas sortir dans les conditions économiques actuelles.

Mais d'où vient ce prix, comment se calcule-t-il, s'évalue-t-il ? Toutes les caractéristiques du foncier sont-elles prises en compte dans cette valorisation ou au contraire certaines dimensions restent-elles des angles morts ? Quelles sont là où les valeurs sous-jacentes ?

Afin de tenter de clarifier les termes du débat et de dégager quelques grands principes et enseignements, nous avons auditionné plusieurs acteurs de notre réseau confrontés à ces enjeux d'évaluation afin de croiser leur regard (collectivité, EPF, experts fonciers et immobiliers, avocats) et mobilisé différents travaux sur le sujet.

1. Un flottement dans les appréciations de la valeur du foncier

A. Un prix borné par différentes approches de la valeur

Apprécier le montant d'acquisition du foncier (bâti ou non) qui va figurer dans un bilan d'opération ne va pas de soi et n'est pas toujours consensuel. De façon préliminaire, on peut déjà indiquer que selon les situations, le prix va se caler entre deux bornes de la valeur :

- **la valeur d'usage d'aujourd'hui ou valeur actuelle**, estimée au regard de l'état actuel du bien et des règles de constructibilité existantes, avant l'évolution du document d'urbanisme nécessaire au renouvellement urbain, **par comparaison** en considérant la valeur vénale de biens similaires (lorsque cette comparaison est possible, ce qui n'est pas toujours le cas) ;
- **la valeur en développement ou valeur future**, estimée au **compte à rebours**¹³ en fonction des règles de constructibilité du PLU en vigueur, voire du PLU après adaptation rendue nécessaire par le projet de renouvellement.

Plusieurs paramètres vont jouer simultanément pour tendre vers l'une ou l'autre de ces approches. Sans être exhaustif, on peut notamment citer :

- **Le type d'acheteur et sa stratégie** : un promoteur raisonne en valeur de développement, ce qui le conduit parfois à faire des promesses de vente largement supérieures aux valeurs de marché afin de proposer l'offre la plus avantageuse au propriétaire pour battre ses concurrents. Il crée ainsi des références de prix toujours plus élevées. Mais ces surenchères ne sont pas le seul fait des promoteurs. Toutes transactions dans l'ancien entre acteurs privés, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, peuvent aussi contribuer à ces mécanismes inflationnistes dès lors que la concurrence sur ces biens est forte. C'est par exemple le cas dans les secteurs attractifs, comme le Pays-Basque et le bassin d'Arcachon où certaines acquisitions

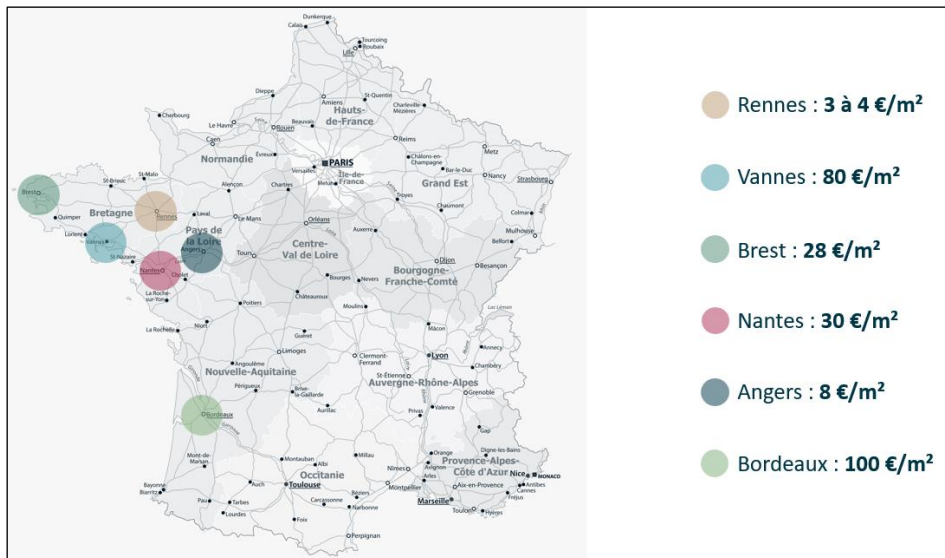
¹³ Cette méthode est utilisée principalement par les promoteurs pour définir le montant qu'ils peuvent allouer à l'achat d'un terrain et qui correspond à la valeur résiduelle de leur bilan : somme disponible après avoir déduit du prix de vente des logements les coûts de constructions et toutes les autres dépenses (études, honoraires, taxes...) ainsi que la marge.

récentes se sont faites à plus du double des valeurs plafonds observées jusque-là, ce qui n'est pas sans conséquence sur le marché immobilier.

A l'inverse, une collectivité locale, un EPF ou un aménageur qui agit pour le compte d'une collectivité et s'engage sur une temporalité bien plus longue que celle de la promotion et avec moins de visibilité sur les conditions de sortie, tente de raisonner le plus possible en valeur actuelle pour minimiser le poids du montant d'acquisition dans son bilan. Pour le dire autrement, le marché qui domine le raisonnement du promoteur est le marché immobilier (en aval de la chaîne de transformation), alors que pour une collectivité ou un aménageur adoptant une stratégie foncière volontariste, c'est le marché foncier avant transformation (en amont) qui constitue la boussole.

- **Le mode d'acquisition** : L'acquisition à l'amiable est en général le mode privilégié et dans ce cas, le prix est la libre résultante de la négociation entre le propriétaire et l'acheteur. Dans le cas de l'acquisition par préemption (qui nécessite d'avoir préalablement institué un périmètre de préemption urbain et, au moment de la préemption, de disposer d'un projet, même imprécis et susceptible d'évolution ultérieure), l'acquisition se fait soit au prix de la mise en vente, soit « en révision de prix », le titulaire du droit de préemption proposant alors un prix inférieur, et le prix étant, sauf accord amiable ou renonciation à la vente, fixé par le juge de l'expropriation. Le juge de l'expropriation privilégie l'approche par comparaison. Lorsque le projet a été déclaré d'utilité publique, la collectivité ou son concessionnaire peut recourir à l'acquisition par voie d'expropriation. Ce mode d'acquisition n'est pas incompatible avec la négociation, mais permet, en cas d'échec des discussions, de parvenir à une maîtrise foncière complète, tenant compte de la valeur actuelle du bien, sans prise en compte de la plus-value apportée par l'opération publique, et avec un calendrier d'acquisition maîtrisé.
- **Le « moment » de l'acquisition** : plus l'acquisition se fait tôt, avant toute annonce de projet ou signal envoyé par une modification du PLU, moins (en théorie) le foncier est sujet à valorisation. L'acquisition en anticipation permet de figer le prix à l'usage actuel et a donc un effet stabilisateur. C'est le mécanisme qui a prévalu lors de la constitution de réserve foncière visant à acheter des terrains en zone naturelle ou à urbaniser, avant qu'ils ne deviennent urbanisables. L'anticipation foncière et l'usage constant et ancien des outils de l'action foncière induisent ainsi une régulation des valeurs foncières en extension urbaine, comme à Rennes où ils ont pu être maintenus à des niveaux bas. Selon les territoires et les pratiques, on observe ainsi des différences fortes de valorisation, des terrains situés en extension urbaine, en zone 1AU, ayant pu être valorisés à des montants très différents selon les stratégies de maîtrise foncière mises en œuvre (figure 1).

Figure 1 : hétérogénéité des valeurs de terrains en 1AU



Source : jugements rendus par les juridictions de l'expropriation sur la période 2018-2023

Cette pratique a bien sûr atteint sa limite dans un contexte où désormais, l'action foncière se fait largement en tissu déjà viabilisé et urbanisé, où la valeur a déjà été apportée par de précédentes opérations. Dans certains territoires, lorsqu'il n'y a pas eu de politique de régulation foncière, le différentiel entre valeur par comparaison et valeur en développement est finalement assez ténu tant le marché immobilier s'est emballé. Dès lors que les collectivités n'ont pas réussi à maintenir dans la durée des références de prix proches de l'usage d'origine, les références de prix dans les zones à urbaniser sont largement établies selon la méthode du compte à rebours. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle des politiques publiques dans la formation et la régulation des prix.

B. Des prix immobiliers trop élevés à cause d'un foncier trop cher... ou l'inverse ?

Les dynamiques de marché de ces dernières années tendent à brouiller le sens des causalités et à entretenir certaines confusions. Il est fréquent d'entendre que l'immobilier est trop cher à cause d'un foncier trop cher. En réalité, en période de cycle haussier, c'est plutôt l'inverse : c'est parce que les prix immobiliers sont élevés que les prix fonciers augmentent, et cela dans une proportion encore plus forte. C'est ce que l'on désigne par « l'effet levier de l'immobilier sur le foncier » mis en évidence par des économistes comme J. Comby¹⁴, T. Vilmin... : toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du prix immobilier se traduit par une augmentation « plus que proportionnelle » du prix du foncier.

Cela s'explique par la structure d'un bilan de promotion, constitué de coûts fixes relativement stables et de coûts variables qui augmentent de façon proportionnelle à la hausse des prix immobiliers. Il en résulte que l'essentiel de l'augmentation du prix immobilier est disponible pour le foncier. Ainsi, le poste foncier est la variable d'ajustement qui absorbe le différentiel obtenu par compte à rebours. Dans la simulation théorique ci-dessous, une hausse de 20% du prix immobilier entraîne plus du doublement du poste foncier. Ce poste foncier correspond au montant maximum que le promoteur va pouvoir allouer à ses acquisitions et qui va définir le prix. On l'appelle aussi charge foncière admissible.

¹⁴ « Contrairement au bon sens populaire qui voudrait que le terrain constitue une sorte de valeur refuge, les marchés fonciers urbains sont donc des marchés particulièrement volatiles », J. Comby, in Etudes foncières, 2008, n°136.

Simulation théorique : Impact d'une augmentation de 20% des prix immobiliers entre deux périodes

Bilan de promotion simplifié	Période 1	Période 2	Taux de variation entre les deux périodes	
(+) Prix de vente immobilier	10 000	12 000	+ 20 %	
(-) Coûts de construction	5 000	5 250	+ 5 %	<p>Coût fixe (modulo inflation et évolution de la fiscalité)</p>
(-) Viabilisation et participations	1 100	1 155	+ 5 %	
(-) Marge brute (30% environ) inclus honoraires et frais divers (financiers, commercialisation, GFA...)	3 000	3 600	+ 20 %	<p>Coût proportionnel</p>
(Δ) Foncier	900	1 995	X 2,2	<p>Variable d'ajustement</p>

Le poste foncier est donc une résultante (aussi appelée valeur résiduelle) pour le promoteur, qui va lui permettre (si elle est suffisante) de faire des acquisitions soit dans le diffus ou auprès d'un aménageur. Cette charge foncière pour le promoteur sera alors une recette pour l'aménageur. Pour que l'équation d'ensemble tienne, il faut que ce montant de charge foncière du promoteur corresponde aux recettes prévisionnelles de l'aménageur, comme on l'a vu précédemment à travers le mécanisme d'imbrication des bilans aménageur / promoteur vu précédemment.

De son côté, l'aménageur, dont le bilan est rarement équilibré par les seules recettes de charges foncières, essaye autant que possible d'acheter les tènements fonciers qu'il doit aménager en fonction de leur usage d'origine. En pratique, il construit son bilan prévisionnel de façon itérative, en tenant compte de la planification et des données de marché actuelles et futures.

On le redit, seule une intervention foncière des acteurs publics, dotés des prérogatives que sont la préemption, l'expropriation, mais aussi et surtout la planification urbaine, permettent d'accroître le volume des acquisitions de biens immobiliers selon leur valeur actuelle. Dans les secteurs de renouvellement urbain, la définition de périmètres d'opération, la maîtrise de l'évolution du zonage et des équipements sont des leviers pour agir sur les prix du foncier. Sans cela, les prix seront quasi totalement déterminés selon la méthode du compte à rebours.

Lorsqu'il est sollicité, l'expert immobilier doit finalement travailler sur l'équilibre économique avec cette vision dynamique et itérative, de façon à construire le bon compromis.

2. Le rôle des acteurs de l'évaluation et les méthodes employées

Le recours aux évaluations est nécessaire dans bien des cas, dans la sphère publique comme privée. Des propriétaires, des gestionnaires de patrimoines... qui souhaitent connaître la valeur de leur bien en vue de vendre ou de réaliser un projet immobilier ou urbain se rapprocheront d'experts en évaluation immobilière, avant toutes négociations. Les acteurs publics (Etat, collectivités territoriales,

agences...) ainsi que les opérateurs qui agissent en leur nom par délégation (aménageurs, EPF...) devront faire appel aux évaluations des Domaines, qu'ils sont tenus de consulter pour connaître la valeur vénale ou locative d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières. Compte tenu de leur caractère incontournable dans la sphère de l'aménagement public et de l'incidence de ces évaluations, il convient ici de s'intéresser à quelques limites liées à leur cadre d'intervention.

A. Les Domaines : une approche statique et surfacique du foncier

Ils sont sollicités dans un grand nombre de cas couvrant leurs différents modes d'intervention¹⁵ :

- L'évaluation « classique » préalable aux acquisitions amiables ;
- La préemption, notamment à la demande des collectivités publiques ;
- L'expropriation, un cas particulier qui conduit à l'intervention du juge.

Plusieurs règles s'imposent au juge de l'expropriation (tant en préemption qu'en expropriation) et en conséquence aux experts : la date de référence, avec les règles d'urbanisme qui prévalent à cette date-là, est incontournable. Elle constitue une sorte de bouclier, protecteur de la valeur du bien avant aménagement. Les juridictions de l'expropriation écartent également systématiquement l'usage futur du bien¹⁶ (et par voie de conséquence la méthode du compte à rebours), jugée trop aléatoire et préfèrent la méthode par comparaison. Pour autant, les Domaines n'écartent pas, quant à eux, cette méthode du compte à rebours dans leurs évaluations, ce qui peut conduire à des différences significatives de valorisation (exemple : un même bien a été évalué à 6 millions d'euros puis à 1€ compte tenu d'une modification de projet conduisant à la réalisation de 100% de logements sociaux).

On pourrait s'interroger sur l'intérêt d'un corpus de règles unifiées. Mais tel n'est pas le cas, malgré une tentative infructueuse, il y a quelques années, de faire appliquer, de façon centralisée, une méthode unique définie dans une charte engageant les différents services des Domaines. Ainsi, les services territoriaux disposent d'une grande autonomie dans leurs pratiques. On peut néanmoins constater la prédominance de la méthode par comparaison (« la comparaison a toujours raison »). Le compte à rebours demeure donc peu pratiqué, d'autant plus qu'il est rejeté par les juges sauf si on ne peut faire autrement. Selon les « praticiens » des EPF, le recours à la méthode par comparaison reste très largement majoritaire.

On peut ajouter quelques autres constats :

- Les Domaines considèrent qu'ils n'ont pas à prendre en compte la dépollution faute d'expertise et de précision sur les usages futurs.
- La date de saisine des Domaines peut avoir de l'importance, notamment en cas de transformation d'usage, en fonction de la « maturation » du projet et de la possibilité ou non de disposer d'études historiques et documentaires.

¹⁵ Pour une présentation détaillée, voir la charte de l'évaluation des Domaines : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/charte_domaine_epr02_print.pdf

¹⁶ « ne peut être pris en compte l'usage futur des parcelles ou la plus-value apportée par les opérations urbanistiques prévues par l'autorité expropriante » (CA Lyon 7 novembre 2023, n°22/05296) ; « la plus value que devaient générer ces ventes en raison de l'opération d'utilité publique conduite par l'expropriant n'avait pas à être prise en compte pour déterminer l'indemnité réparant la dépossession » (Cass 3^{ème} civ, 2 mars 2022, n°20-17.134)

- Il est difficile, même au niveau local, de mettre au point par un référentiel ou une charte de règles partagées, une méthode unique d'évaluation permettant à la collectivité d'anticiper les valeurs d'acquisition et/ou de préemption des fonciers nécessaires à ses projets. Cette « démarche de relation de confiance », visant à réguler les valeurs foncières, a été expérimentée par la Métropole de Bordeaux avec des résultats limités.

B. Les titulaires du droit de préemption

Le droit de préemption est un outil clé de la stratégie foncière, en ce qu'il permet non seulement d'observer les valeurs, mais également de faire obstacle à une mutation en sollicitant une acquisition à un prix fixé, sauf accord amiable, par le juge.

Un tel outil peut dès lors être déterminant afin d'éviter que des valeurs de référence ne se développent sur un territoire, obérant les possibilités de sortie d'opérations à des conditions économiques équilibrées.

L'usage de cette prérogative est souvent considéré comme difficile et onéreux.

Toutefois :

- Le titulaire du droit de préemption peut exercer ce droit de préemption alors que les caractéristiques précises du projet ne sont pas définies au jour de la décision de préemption¹⁷.
- Le projet peut être précisé entre la réception de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et la préemption.
- Le titulaire du droit de préemption n'a pas nécessairement à conclure in fine l'acquisition (une faculté de renonciation existant jusqu'à deux mois après la fixation définitive du prix par le juge.
- Le titulaire du droit de préemption peut, après la préemption, modifier son projet sous certaines conditions, sans avoir à rétrocéder le bien à l'ancien propriétaire.
- Le projet de construction peut être réalisé par un tiers, auquel la collectivité aura cédé le bien préempté, à un prix maîtrisé.

Plusieurs territoires déploient ainsi cet outil de manière très régulière, notamment en secteur diffus, sur des emprises de dimension suffisante pour permettre de développer ou amorcer une opération.

C. Les personnes publiques ou privées habilitées à recourir à l'expropriation

Le corpus de règles existant permet d'ores et déjà de déployer des stratégies de mobilisation par voie d'expropriation, de fonciers nécessaires aux opérations de renouvellement urbain, soit en diffus, soit dans des périmètres d'intervention plus vastes.

La particularité de l'intervention de ces acteurs publics (ou parfois privés) habilités à utiliser l'expropriation est qu'elle permet de recourir à une méthode spécifique de détermination de la valeur des biens.

La valeur de marché est, dans un cadre amiable, librement définie. En revanche, lorsque le juge de l'expropriation fixe le prix (en préemption) ou les indemnités (en expropriation), il doit le faire dans le respect de règles législatives et réglementaires imposant de n'indemniser les biens **qu'en fonction de**

¹⁷ CE, 7 mars 2008, Cne de Meung sur Loire, n°288371

leur usage actuel, et sans prise en compte de la plus-value apportée par les opérations portées par l'expropriant¹⁸.

Ce cadre légal et réglementaire tient ainsi d'ores et déjà compte des particularismes de l'action répondant à une utilité publique, justifiant une acquisition à un prix non soumis, ou moins soumis, aux approches spéculatives. Ce modèle a ainsi permis de « capter » une partie de la valeur apportée dans le contexte d'opérations d'aménagement en extension urbaine.

La captation est certes rendue plus complexe en renouvellement, a fortiori en urbanisation diffuse. Elle repose alors sur une approche d'anticipation, s'appuyant notamment sur le PLU et les servitudes de mixité sociale (prises en compte par les juridictions pour justifier une décote¹⁹), une maîtrise de la date de référence (notamment via la date de référence spécifique aux zones d'aménagement différé - ZAD), et une utilisation combinée du droit de préemption.

De tels outils supposent non seulement un volontarisme des élus, lequel serait facilité si une plus grande sécurité juridique était assurée pour ces acquisitions par voie d'expropriation, tant sur la validité du transfert de propriété²⁰, que sur le montant des indemnités allouées²¹.

Les freins à l'usage de cet outil favorisent ainsi le recours à des méthodes d'évaluation plus inflationnistes, contribuant au déséquilibre des opérations d'aménagement.

D. Le compte à rebours, une méthode inflationniste ?

La méthode du compte à rebours est peu employée hors du cadre amiable car elle anticipe sur les usages futurs et est « suspectée » de générer une évolution inflationniste, du fait des aléas de ses résultats.

Mais cette « dérive » peut aussi apparaître dans la méthode par comparaison, dès lors comme on l'a vu plus haut, que les transactions dans l'ancien s'emballent. Même s'il s'agit d'exemples extrêmes, on peut citer le cas de propriétés du secteur d'Arcachon : alors que les valeurs plafonds étaient initialement estimées à 8-10M€, on a pu observer en 2023 deux transactions à 17 M€ et 28 M€ !

De fait, la réalité se révèle toujours plus complexe et liée :

- à la temporalité de l'évaluation et de la transaction envisagée ;
- au niveau de maturité du projet (définition du programme, degré d'avancement des études préalables et/ou des études de réalisation...);

¹⁸ « Ne peut être pris en compte l'usage futur des parcelles ou la plus-value apportée par les opérations urbanistiques prévues par l'autorité expropriante » (CA Lyon 7 novembre 2023, n°22/05296) ; « la plus value que devaient générer ces ventes en raison de l'opération d'utilité publique conduite par l'expropriant n'avait pas à être prise en compte pour déterminer l'indemnité réparant la dépossession » (Cass 3^{ème} civ, 2 mars 2022, n°20-17.134)

¹⁹ Pour des illustrations de décotes appliquées par les juges par rapport au marché libre, en raison de contraintes de réalisation de logements sociaux prévues au sein des PLU : CA Pau, 3e ch spéc., 17 févr. 2022, n° 20/02710 EPFL Pays-Basque : décote 15% si PLU impose 70% de logements sociaux. CA Bordeaux 23 janvier 2013 ° 12/03746, CA Paris, pôle 4 ch. 7, 7 mars 2024, n° 22/17873 pour une OAP 100% log sociaux.

²⁰ Les jurisprudences judiciaires et administratives exposant cependant actuellement ces acquisitions à une insécurité durable, celles-ci étant susceptibles d'être remises en cause plusieurs années après, sans faculté de régularisation (voir notamment [CE, 14 juin 2024, n°475559](#))

²¹ Plusieurs évolutions de la jurisprudence judiciaire aboutissant à un accroissement des indemnités (remise en cause de l'abattement pour vétusté, des abattements pour occupation commerciale...)

- aux dynamiques environnantes : foncier recherché ou non pour la construction de logement ou la réindustrialisation, ou a contrario transaction bloquée faute d'accord entre vendeur acheteur . C'est le cas par exemple d'un immeuble de bureaux, situé dans la Métropole de Rouen, à réhabiliter et désamianter, où le compte à rebours du promoteur aboutit à une valeur bien inférieure à l'offre du vendeur ;
- à la saisine du juge, lorsqu'il intervient, au moment où il est sollicité.

Il en ressort que l'approche statique des Domaines ne permet pas, dans grand nombre de cas, de dénouer des situations complexes et évolutives.

Les experts recommandent d'engager un travail dynamique et prospectif faisant intervenir :

- les études de marché, en plus des études techniques ;
- un travail fin sur la programmation et les périmètres de projet ;²²
- les possibilités de péréquation lors d'interventions sur différents fonciers dans le cadre de projets d'ensemble, de programmation multisites, etc. C'est intéressant notamment pour les collectivités et les EPF, voire pour les opérateurs souhaitant contrôler un foncier important.

Le rôle de l'expert est donc de trouver et de créer, le plus en amont possible, les conditions d'une « valeur de compromis » au sens, pragmatique, de celle qui permet de rendre possible le projet.

3. Des sujets particuliers de l'évaluation

A. Les fonciers pollués et dégradés : différentes approches de la dépollution, du désamiantage et de la déconstruction

Pour estimer les futurs coûts de remise en état, il est tentant des faire appel à des ratios techniques plus ou moins détaillés : coûts au m², à la tonne, forfaitaires, etc. mais l'on s'aperçoit très vite que cette approche est trop imprécise car chaque projet, chaque chantier a ses particularités propres et le niveau d'information préalable est plus ou moins fiable et exhaustif.

Il y a donc consensus pour faire appel à de l'ingénierie spécialisée, celle mise à disposition par les établissements publics fonciers ou celle des experts en sites et sols pollués. Dans le cas de la reconversion de friches, il est recommandé de recourir à des équipes d'assistance à maîtrise d'ouvrage - AMO spécialisées, pouvant réaliser des études d'opportunité avant d'engager un projet. Ces bureaux d'études ont également la capacité d'accompagner les aménageurs sur la mise en place de stratégies de dépollution plus vertueuses que la solution ultime et onéreuse de mise en décharge. Il s'agit certes de dépenses en amont mais qui peuvent être source de grandes économies futures (voir guide friches, LIFTI, 2022²³).

De façon générale, il est nécessaire de :

²² Les périmètres multisites constituent à cet égard un axe de réflexion. La Cour de Cassation apprécie ainsi la suffisance des réseaux, conditionnant la qualification de terrain à bâtir et en définitive la valeur, à l'échelle de l'ensemble de l'opération multisite (en l'espèce une ZAC). Ainsi, un secteur insuffisamment desservi induira, pour l'ensemble des secteurs de la ZAC, une valorisation selon l'usage effectif (le bâti existant) et non le potentiel constructif) ([Cass 8 février 2023 n°22-10.143](#))

²³ https://lifti.org/wp-content/uploads/ressources/LIFTI_Guide_pratique_reconversion_des_friches_2022.pdf

- recueillir et analyser toutes les informations nécessaires sur le site le plus en amont possible : étude historique et documentaire, mais aussi réalité physique du site par investigations, sondages (ce qui exige de pouvoir accéder au site) ;
- bien connaître la finalité de l'opération. Les prescriptions en matière de gestion de la pollution sont déterminées par l'usage futur du site.

Toutefois, on constate, d'une part que les juges ne prennent pas en compte, sauf cas très rares, ces expertises pour des raisons réglementaires et doctrinales, d'autre part que les Domaines ne sont pas outillés pour une telle approche dynamique.

Il n'est d'ailleurs pas possible de réduire complètement les risques de sortie de l'opération car les coûts constatés des travaux peuvent s'écarter des évaluations, comme pour toute opération de bâtiment et travaux publics. Par ailleurs, les résultats attendus ou annoncés en matière de dépollution/désamiantage peuvent ne pas être atteints surtout lorsque les programmes de travaux correspondants ont été définis exclusivement en termes de moyens et non d'objectifs.

Ce phénomène, ajouté au contexte local plus ou moins consensuel, peut générer des contestations possibles de riverains et de futurs utilisateurs, qui ne se satisfont pas des processus réglementaires de concertation/consultation. En amont, ils feront valoir leur point de vue auprès du juge de l'expropriation, puis ils seront susceptibles de s'opposer sur le terrain : manifestations, « ZAD », etc. Ces actions qui ne résultent pas seulement d'une contestation des indemnisations ; elles peuvent s'appuyer sur une autre vision du site à transformer.

La loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023 met en place une accélération et une simplification des procédures notamment dans le cas de la réhabilitation des friches. Mais ces mesures ne suffiront probablement pas à prévenir toutes les oppositions.

C'est pourquoi les professionnels de la dépollution et plus largement des travaux de remise en état (déconstruction, désamiantage, ingénierie environnementale) insistent de plus en plus sur la nécessité de considérer le plus en amont possible (et donc dès le stade de la négociation du foncier), et avec les études nécessaires, les programmes et le coût de ces opérations. Il ne s'agit pas « d'attendre » qu'une étude d'impact tardive vienne valider, ou non, le processus de réalisation. Il s'agit d'évaluer dès l'origine le projet à réaliser.

B. La renaturation

❖ Définition

La définition de ce terme ne fait pas l'objet d'un consensus clair, au point que plusieurs concepts sont susceptibles d'apparaître sous le vocable de renaturation, à savoir :

- la restauration écologique, processus qui assiste le rétablissement d'un écosystème qui a été dégradé, endommagé ou détruit ;
- la réhabilitation, qui concerne les actions directes ou indirectes permettant de rétablir un niveau de fonctionnalité de l'écosystème, notamment un rétablissement des services écosystémiques ;
- la réaffectation, qui correspond à la conversion d'un écosystème en type différent d'écosystème ou d'aménagement des terres ;
- la création d'un nouvel écosystème.

En d'autres termes, on peut imaginer qu'une intervention de renaturation ira vers la production :

- soit d'un écosystème de référence vers un état proche de l'état naturel ;
- soit d'un autre écosystème qui se formera en fonction de nouvelles conditions du site artificialisé (notamment sol et microclimat).

Dans tous les cas, l'intervention envisagée aura un **coût ...** en face duquel il faudrait trouver des éléments de **valeur** plus ou moins quantifiables suivant la nature et surtout la finalité du projet.

❖ Le coût

Les dépenses correspondantes peuvent rester modérées, voire faibles, lorsqu'il s'agit de permettre à l'écosystème de se « restaurer » spontanément via des conditions de départ favorables.

A contrario, ces interventions sont plus coûteuses et complexes dans le cas d'opérations faisant appel au génie écologique et au génie pédologique : décapage des sols, terrassements, ensemencements, boisements.

En tout état de cause, il ne s'agit pas de contraindre la trajectoire d'un écosystème vers quelque chose d'impossible à atteindre, mais de privilégier la résilience de l'écosystème et la sobriété des moyens techniques et financiers utilisés.

❖ La valeur

Comment, dans ces conditions, créer une valeur écologique à placer, dans l'idéal, sur le même plan que la valeur financière ? La quantification est difficile et périlleuse, on peut néanmoins proposer les objectifs suivants, en partant des plus délicats à quantifier à ceux qui s'y prêtent le moins mal.

Il s'agit tout d'abord de restaurer des fonctions écologiques, notamment les services écosystémiques : par exemple désartificialisation/désimperméabilisation des sols, mais aussi possibilité de stockage du carbone dans des milieux vivants (sols, bois). La quantification et *a fortiori* la monétarisation sont très difficiles, sachant que la pertinence même d'une telle démarche est l'objet d'un débat très controversé.

La création de valeur peut aussi résulter de la constitution de nouveaux milieux créés par l'homme et ses activités à partir notamment de terrils miniers, de carrières, voire de certaines friches industrielles. On cherchera à donner à ces nouveaux milieux un fort intérêt biologique. On peut chercher à quantifier cette transformation d'un site dégradé en un aménagement à nouveau attractif.

Enfin, la renaturation, notamment la création de boisements sur les espaces disponibles, peut concourir à l'intégration paysagère de zones d'activité, quartiers et infrastructures, à améliorer le cadre de vie, à donner de la valeur aux équipements en place ou à accompagner la création de nouveaux équipements, à réduire l'impact de l'urbanisation sur la biodiversité voire à recréer des habitats. Il s'agit ici d'aménités nouvelles susceptibles de rentrer dans le cadre de méthodes d'évaluations socio-économiques (valeur tutélaire, ou équivalent monétaire d'un supplément de santé, bien-être, confort, etc.)

Néanmoins, certains interlocuteurs mettent en garde contre les risques de normes environnementales trop exigeantes, qui seraient source de surcoûts.

❖ Les compensations environnementales

Ce thème important, au sens de la démarche « éviter, réduire, compenser », fait l'objet d'une réflexion au sein d'un groupe de travail du LIFTI, dont les premières conclusions ont été présentées au CESE le 11 juin 2024, à l'issue de l'examen d'un large spectre de thématiques : notion de projet, définition des

différents types de compensation, outils et articulation avec les stratégies foncières²⁴. On peut souligner quelques éléments :

- la distinction renaturation/compensation, cette dernière exigeant une démarche beaucoup plus active et déployée dans la durée ;
- la nécessité d'une identification exhaustive des fonciers potentiellement concernés (fonciers publics au sens large-Etat, collectivités, grands opérateurs publics) ;
- l'intérêt de passer d'une simple approche opérationnelle à une anticipation facilitant, à tous les stades du projet, l'intégration de la problématique des compensations environnementales (que l'on peut dénommer aussi compensations d'atteinte à la biodiversité) à la planification et aux stratégies foncières territoriales portées par les collectivités.

Il serait ainsi souhaitable de placer la stratégie foncière des territoires comme préalable à l'articulation des opérations, et intégrer si possible la temporalité et apprécier l'incidence sur les équipements publics...ce qui se pratique de plus en plus dans les grandes collectivités (voir le guide 2023 du LIFTI « renouveler les stratégies foncières territoriales »²⁵).

Il en résulte une proposition d'approche systémique permettant d'interconnecter cette démarche avec l'ensemble des phases d'élaboration d'un projet, depuis les études pré-opérationnelles jusqu'à la réalisation effective.

L'intégration dès l'amont du dispositif de recherche et de réalisation de compensations environnementales conduit notamment à réexaminer la disponibilité et la valeur des gisements fonciers.

❖ Trouver la bonne échelle territoriale et optimiser les solutions

En tout état de cause, il est souhaitable de réfléchir à une échelle territoriale permettant une meilleure prise en compte des impacts recherchés (effets de « vases communicants »), et de mieux anticiper les conséquences de l'aménagement. Cette démarche facilite la recherche de solutions plus vertueuses, pas nécessairement plus onéreuses. C'est par exemple le cas de la gestion des terres polluées qui peut être optimisée à l'échelle d'une grande agglomération.

En synthèse, l'intégration des maîtrises d'ouvrages aux différentes échelles (territoire, site de projet, foncier, opérations...), la prise en compte des effets en cascade d'enrichissements sans cause (foncier, maîtrise d'œuvre, coûts des travaux, frais de commercialisation...) sont des points d'attention à ne plus négliger !

²⁴ La restitution des travaux de la Sphère Compensation du LIFTI est disponible dans le n°112 du Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel https://lifti.org/wp-content/uploads/2024/07/BDEI112_SUP_XML.pdf

²⁵ <https://lifti.org/wp-content/uploads/2023/11/GUIDE-LIFTI-STRATEGIE-FONCIERE-vf.pdf>

4. Quelques réflexions et recommandations du groupe de travail

A. Un écosystème d'acteurs à faire converger

La confrontation des logiques de formation des prix selon les acteurs et l'analyse de points de dureté spécifiques font ressortir plusieurs enjeux partagés par les membres du groupe de travail :

- La connaissance et la mobilisation de compétences spécifiques : les maîtrises d'ouvrage doivent faire appel (au bon moment) à des experts techniques et juridiques.
- La réduction des risques et des incertitudes : l'intervention du juge (en expropriation notamment) engendre des incertitudes et par conséquent des risques (qui naturellement s'ajoutent aux autres risques...), qu'il convient de réduire par une intervention législative garantissant la stabilité des acquisitions dans les périmètres de DUP, et une plus grande sensibilisation aux mécanismes économiques.
- L'intérêt général : le comportement des propriétaires dépend de leur profil mais, en tout état de cause, ils ne devraient pas tirer profit d'une plus-value « indue » résultant de la dynamique de l'opération prévue ou d'investissements publics, notamment en cas d'expropriation.

Cela milite pour que les différents acteurs s'alignent vers un objectif commun et jouent pleinement leur rôle pour garantir la sortie économique des opérations et bien sûr leur qualité et leur abordabilité. Sans être exhaustif, nous précisons ici le positionnement de quelques acteurs clé :

Les collectivités locales ont un rôle pivot : elles doivent être proactives, développer une stratégie foncière territoriale (cf. LIFTI 2023) et s'impliquer le plus en amont possible d'une intervention en aménagement pour ne pas partir « bille en tête » sans ligne directrice, ni élément de faisabilité. Par ailleurs, elles doivent davantage jouer leur rôle de régulation des valeurs foncières, à travers un meilleur usage du PLU en priorité et du droit de préemption ensuite, qui est un puissant levier. Cela suppose de s'inscrire dans le temps long et de disposer de l'ingénierie nécessaire ! Il y a une certaine urgence à doter les collectivités d'observatoires avec des visées opérationnelles et non plus uniquement descriptives.

Les juges / juridictions : il semble indispensable que les mécanismes économiques qui régissent la vie des projets soient bien maîtrisés, ce qui nécessite une sensibilisation à l'économie de l'aménagement notamment et aux problématiques spécifiques pouvant être rencontrées (pollution, classement ICPE...)

Les Domaines : la question reste posée de la mise en œuvre, ou non, d'une doctrine centralisée face à des pratiques locales et un cadre flottant de l'évaluation qui génère parfois beaucoup d'incertitudes. En tout état de cause, il se pose la question des moyens, qui impacte les délais.

La fédération des promoteurs immobiliers - FPI : les acteurs de la promotion doivent être des partenaires pour fabriquer des règles du jeu communes qui favorisent la sortie des opérations. Pour autant, le champ professionnel n'est pas à l'abri de comportements opportunistes de la part de quelques-uns qui mettent à mal des efforts collectifs en créant des références de prix démesurées (problème du « passager clandestin »). L'auto-régulation ne fonctionne pas « sans carotte ni bâton ». Il est d'ailleurs intéressant de noter que dans certains territoires (Nantes Métropole par exemple), la FPI se tourne vers les collectivités afin qu'elles posent des règles du jeu claires et interviennent davantage au moyen de leurs outils fonciers.

L'exemple inspirant de Bordeaux métropole

Comme de nombreuses métropoles, celle de Bordeaux est confrontée à la nécessité de s'adapter à la hausse des valeurs foncières et immobilières, à la hausse des coûts de construction, et de répondre à la baisse de la production de logements sociaux et abordables, ainsi qu'à des fonciers plus contraints et plus complexes. Elle a pour cela recours à différents outils et méthodes : non seulement le PLUi, mais également une politique foncière poussée afin d'agir en anticipation foncière avec des fiches de lot, en négociation programmatique avec les opérateurs et propriétaires fonciers, en régulation avec l'ensemble des acteurs, en s'appuyant autant que possible sur l'EPF, les services de la Direction de l'Immobilier de l'Etat pour les estimations, etc.

Les principaux leviers d'action :

❖ Les secteurs de mixité sociale du PLU (SMS)

Pour favoriser la production de logements abordables dans un contexte de prix élevés et de baisse de production de logements locatifs sociaux - LLS, la collectivité a modifié les principes des SMS avec pour visée de systématiser la mixité dans les programmes (11^e modif. du PLU) :

- pour l'accèsion sociale (dont BRS), sur tout le territoire, tout projet de construction résidentielle > 500 m² SDP (environ 8 logements) doit réaliser au moins 20% d'accèsion sociale ou BRS.
- pour le LLS, obligation de réaliser pour tout projet de construction résidentielle > 1000 m² SDP (environ 15 logements) au moins 30% à 40% de LLS en complément des 20% d'accèsion sociale déclenchés à partir de 500 m² SDP.
- le cumul des obligations implique que 50% à 60% des logements sont encadrés pour toute nouvelle opération résidentielle de plus de 1000 m² SDP (environ 15 logements)

❖ L'action foncière métropolitaine et la mobilisation de l'EPF

En 2019, une convention stratégique d'intervention a été définie avec l'EPF Nouvelle-Aquitaine dans les secteurs en tension foncière : elle permet à la métropole de déléguer le droit de préemption urbain dans le cas de mutations jugées en fort décalage avec les objectifs des politiques publiques. Le périmètre des secteurs en tension couvre les grands axes de transport collectif et l'ensemble des centralités communales. Cette convention stratégique est assez unique en France par son ampleur. A travers cette convention, et au-delà, à travers l'ensemble de leurs actions foncières respectives, Bordeaux Métropole et l'EPF tentent d'agir en complémentarité sur les différents domaines de la régulation, des maîtrises foncières pré-opérationnelles, des réserves foncières. La question des moyens financiers pour l'action constitue ici un véritable enjeu.

❖ Une démarche de travail inédite avec les Domaines

Bordeaux métropole s'est inscrite dans « la démarche de relation de confiance en matière d'estimation foncière et immobilière » avec les Domaines (DIE) ; il s'agit d'un dispositif national expérimental. L'objet est de changer la méthode classique où la collectivité reste dépendante et en attente des avis de la DIE. La collectivité peut apporter de l'information dans le cadre de saisine, proposer des valeurs de références comparables, travailler en amont des projets d'aménagement sur des référentiels de valeurs avant que le PLU ne soit modifié et les investissements publics déployés, etc.

Ce type de référentiel tient compte des contraintes d'aménagement, du niveau de desserte en VRD, des enjeux écologiques (présence de zone humide, espèces protégées), de l'occupation et de la qualité du sol, etc. pour définir des valeurs foncières de référence conformes à l'état et à l'usage du foncier (bâti/non bâti) et tenant compte des investissements nécessaires à la restructuration urbaine d'un secteur. C'est un atout fondamental de pouvoir disposer de

référentiels de valeurs partagés et co-construits avec la DIE en amont des projets et des acquisitions foncières à réaliser.

Ces démarches de relation de confiance et de co-construction de référentiels de valeur sont une évolution très satisfaisante, avec une ouverture plus large qu'auparavant à ces méthodes par les services de la DIE (exemples sur l'OIM Aéroport, Bordeaux Braza, Villenave Robert Picqué, multiples fonciers en DIA, etc.)

❖ **Une ingénierie et un savoir-faire spécifique au sein de Bordeaux Métropole**

Le service « prospective et stratégie foncières » de la direction du foncier de Bordeaux métropole (qui compte huit personnes) a développé une véritable compétence en matière d'estimation des valeurs foncières et immobilières, de faisabilité foncière et programmatique, d'aide à la négociation programmatique. Cela lui permet de venir en appui technique et d'ingénierie aux communes qui sont approchées par des opérateurs, pour analyser les projets proposés et apporter, le cas échéant, une contre-expertise foncière au regard des objectifs publics. Cela peut inciter le promoteur à revoir son projet ou sa programmation et permettre à la commune de négocier des participations (PUP).

Le service a la capacité de définir des fiches de lot :

- Approche capacitaire en fonction du PLU en vigueur, puis définition d'hypothèses programmatiques ;
- Estimation de la charge foncière admissible et de la faisabilité du projet selon les scénarios (par la méthode du compte à rebours, par l'estimation de la valeur vénale).

B. Une nouvelle donne avec le ZAN

Lors des auditions, un autre thème est apparu de façon récurrente : la sobriété foncière et la mise en œuvre du ZAN. Les points de vue exprimés attestent d'un changement de trajectoire qui va progressivement se mettre en place, tout en laissant ouvert les questions de méthodes.

- ❖ Le ZAN ne se limite pas à des considérations arithmétiques et surfaciques, il doit conduire à réexaminer les différentes fonctions des sols

Dès qu'ils ont été confrontés à l'application des dispositions du ZAN, les acteurs concernés, au premier chef les collectivités et les professionnels qui les assistent, ont constaté la nécessité d'élargir l'approche « arithmétique » à une réflexion stratégique intégrant les caractéristiques de leur territoire d'action : documents d'urbanisme en vigueur, fonctions assurées par les différentes parties du territoire (habitat, développement économique, infrastructures), avec notamment les différentes fonctions des sols. En effet, la caractérisation et la définition des fonctions et des services rendus par les sols tient une place primordiale dans cette problématique.

- ❖ C'est un sujet qui n'en est qu'à ses débuts et qui va modifier la donne

Les « effets » de la mise en œuvre du ZAN sont par définition progressifs. Les résultats en sont attendus aux échéances de 2030 et 2050. La visibilité des impacts ne sera donc pas immédiate, mais il convient dès maintenant de les anticiper le plus largement possible : la trajectoire correspondante résulte bien entendu de la révision des documents d'urbanisme à tous les niveaux, mais elle sera d'autant plus sécurisée que les changements à venir sont anticipés et accompagnés.

❖ Vertu : on ne se reportera plus sur des fonciers de facilité

Ce qui signifie que l'on verra, à court terme une prise en considération différente de la valeur du foncier, en anticipation des stratégies d'application du ZAN. Les comportements anciens tels que la mise à disposition de « fonciers de facilité » (par exemple des terres agricoles proposées en milieu périurbain après le départ des exploitants) seront donc amenés à disparaître progressivement. Il en résultera probablement, une meilleure prise en compte de la sobriété foncière dans les territoires périurbains, sous réserve de progresser sur le modèle économique des opérations d'aménagement précisément. On peut citer des démarches qui favorisent ces transformations, tel que le programme Action Cœur de Ville même si son déploiement reste ponctuel et limité dans le temps.

❖ Risque : renchérissement du prix du foncier

Le renchérissement du foncier du fait de la raréfaction du foncier constructible constitue néanmoins un risque, même si ce phénomène lié au ZAN ne fait que prolonger les tendances précédentes.

Afin de ne pas amplifier ce phénomène, quelques sujets spécifiques méritent une attention. Par exemple, il conviendrait d'éviter des comportements abusifs de « prime à la mauvaise gestion » de la part des propriétaires. Ce type de situation peut en effet s'observer lorsqu'un industriel vend une usine obsolète et en mauvais état nécessitant, quel que soit le sort final du site et de ses bâtiments, d'importantes dépenses de dépollution et de désamiantage. C'est aussi le cas des copropriétés dégradées, dont l'intérêt stratégique de la localisation et du potentiel de transformation ne sauraient compenser une gouvernance défaillante.

Cela suscite de nouvelles propositions : « On parle beaucoup d'encadrement des prix des loyers, mais on vient très rarement sur la question de l'encadrement du prix du foncier, alors que c'est l'unique vecteur qui permettrait, au regard de la spéculation actuelle dans les secteurs denses, de tenir des prix de sortie permettant de continuer à produire du logement » (Jean-Philippe Dugoin-Clément, vice-président de la Région Ile-de-France et président de Grand Paris Aménagement).

❖ L'action publique s'avère indispensable et a des moyens d'agir (DUP, capacité d'acheter au bon prix ... « en théorie »)

A travers ces exemples, on constate que le ZAN vient questionner le vaste champ de l'action publique. Il commence à être intégré dans la planification, mais est-ce suffisant ? Faut-il imaginer de nouveaux outils, soit d'ordre juridique (par exemple avec de nouveaux types de DUP), soit d'ordre opérationnel ? C'est ainsi que la réflexion en cours sur les compensations environnementales met en débat la création d'opérateurs spécialisés, nécessairement concernés par le ZAN. On peut aussi penser à une extension des règles d'intervention des opérateurs existants, notamment les EPF.

V- Perspectives pour repenser l'approche économique de l'aménagement

Si les exemples qui précèdent ont permis d'illustrer les nombreuses difficultés rencontrées pour équilibrer un bilan d'aménagement, plusieurs constats permettent d'identifier d'autres « limites » au modèle économique traditionnel :

- Ses fondements même qui reposent uniquement sur la constructibilité matérielle, seul déterminant de la valorisation économique ;
- Sa non-pertinence pour les autres finalités de l'aménagement, en particulier la renaturation, alors qu'il s'agit d'un objectif de plus en plus incontournable dans le contexte de changement climatique et de priorité à la biodiversité ;
- Sa métrique exclusivement fondée sur des dépenses directes et des valeurs marchandes sans aucune prise en compte des « externalités » positives ou négatives créées ;
- Une approche d'aménagement « à l'unité » privilégiant un « équilibre » à l'échelle de l'opération menée par le maître d'ouvrage (qui porte le risque) mais qui ne permet pas d'intégrer une vision territoriale plus large.

Finalement, la question du modèle économique de l'aménagement soulève l'enjeu d'une **meilleure articulation entre aménagement opérationnel et aménagement du territoire** pour mieux répondre à la diversité des enjeux et défis qui se posent aujourd'hui (accès à un logement abordable et de qualité, impératifs écologiques, souveraineté alimentaire, industrialisation, mobilités douces, sobriétés...). Aussi, à ce stade des réflexions, notre groupe de travail retient deux grands axes qui méritent une attention spécifique, car ils seront déterminants dans la recherche de nouveaux équilibres : l'intégration des enjeux de renaturation dans le modèle économique de l'aménagement d'une part et l'élargissement de son spectre pour favoriser des péréquations territoriales d'autre part.

1. Faire de la renaturation un enjeu d'aménagement à part entière

Aujourd'hui, la reconquête écologique des sols n'est plus ni un angle mort, ni une option. Pour autant, elle repose sur des actions d'aménagement ciblées et souvent isolées, qui se traduisent par des dépenses en travaux (plus ou moins onéreuses), mais sans dégager de recettes, quand bien même les bénéfices collectifs sont très importants. Elles sont financées par des maîtres d'ouvrage publics, en bénéficiant parfois de subventions sectorielles, mais cela reste limité au regard de l'ampleur des actions à réaliser.

Différentes approches permettent d'élargir ce cadre habituel, parmi lesquelles :

- La comparaison en coût complet (investissement, maintenance et entretien) de la renaturation avec ceux de méthodes alternatives. On peut comparer la restauration d'un écosystème naturel avec les coûts de construction d'infrastructures artificielles telles que des stations d'épuration ou des digues. La renaturation peut être moins coûteuse à long terme car les écosystèmes ont tendance à s'auto-entretenir et à se régénérer (exemple : la reconstitution de l'écoulement naturel de l'estuaire d'un fleuve côtier en Seine-Maritime : projet réalisé par l'EPF Normandie et le Conservatoire du Littoral). Il s'agit ici de privilégier le génie écologique au génie civil et d'utiliser les solutions fondées sur la nature (SFN).
- L'évaluation des avantages sociaux et donc leur mise en visibilité : par exemple, la création d'espaces verts et de parcs naturels peut améliorer la qualité de vie des habitants, favoriser le

tourisme durable (voire réduire les déplacements vers des sites plus lointains), stimuler l'économie locale et contribuer à la santé (îlots de fraîcheur, lutte contre la pollution atmosphérique) et au bien-être des individus. C'est cette démarche que tente d'impulser les évaluations socio-économiques des opérations d'aménagement²⁶.

- L'analyse des économies à long terme (notion de coûts évités) : la renaturation peut permettre de réaliser des économies à long terme en évitant ou en réduisant les coûts, présents ou à venir, liés à la gestion des risques environnementaux (inondation, submersion littorale, ...) ; etc.

De moins en moins théoriques, ces réflexions se déploient dans le champ opérationnel avec différents acteurs qui tentent d'expérimenter de nouvelles approches²⁷.

❖ Les démarches de SNCF immobilier

SNCF immobilier est l'entité spécifique de la SNCF, deuxième plus grand propriétaire foncier de France, qui assure la gestion et la valorisation de son patrimoine immobilier estimé (hors gares et infrastructures ferroviaires), à 8,5 millions de m² de bâtiments industriels, tertiaires et sociaux ainsi qu'à 20 000 hectares de foncier (dont 3 000 urbanisables dès à présent), et 100 000 logements (dont 90% de logements sociaux). A ce titre, cet opérateur se pose légitimement la question de sa contribution aux enjeux contemporains de la fabrique des villes et des territoires, tout en partageant le constat d'un modèle grippé. En reposant exclusivement sur la valorisation de la constructibilité, il est difficilement viable, notamment dans le cas de recyclage de friches. Comment dès lors intégrer la création de valeur environnementale et sociale dans la valorisation du foncier ?

Cette piste de la valorisation des externalités créées est explorée par SNCF immobilier, qui s'est prêtée à plusieurs expérimentations. Une étude²⁸ qu'elle a confiée à un bureau d'études suggère ainsi que la plantation d'un hectare à Paris, Cours de Vincennes, générerait un certain nombre d'impacts positifs : augmentation de la valeur des biens immobiliers à proximité, stockage de 1 600 tonnes d'équivalent CO₂, économies sur la climatisation des logements, capture de particules fines et plus largement gains sur la santé des habitants. La valeur RSE (Responsabilité Sociale et Environnementale) qui en résulte pour 1 hectare planté serait de 180 millions d'euros. SNCF immo a bien conscience que cette valeur est la résultante d'éléments de chiffrage hétérogènes, plus ou moins dépendants du contexte spatial et temporel, difficiles à intégrer dans un bilan d'aménagement.

Plus largement, et c'est ce que suggère SNCF immobilier, peut-on envisager un nouveau modèle économique articulant une politique de mise à contribution du foncier important dont elle dispose avec un développement de ses services de mobilité (se traduisant notamment par la réalisation de nouveaux « RER métropolitains » dans les principales métropoles, à l'image du réseau du Grand Paris en cours de construction) ? Ce qui nous conduit à revisiter les notions de valeur et de bénéfice socio-économique et environnemental au sens large. Et à (re)poser la question du « qui paye quoi » ? Mais aussi de qu'est-ce qui compte ? Et comment on compte ?

²⁶ Voir le guide méthodologique de France Stratégie et le livre blanc de la SCET sur ce sujet.

²⁷ Voir plusieurs témoignages dans la synthèse du forum acteurs-chercheurs organisé conjointement par le LIFTI et la Chaire Aménager le Grand Paris le 23 avril 2024 « L'économie de l'aménagement à l'épreuve des transitions » <https://lifti.org/wp-content/uploads/2024/10/Synthese-forum-23-avril-2024-Leconomie-de-lamenagement-a-lepreuve-des-transitions.pdf>

²⁸ Rapportée dans une dépêche de Cadre de Ville le 29 septembre 2023.

❖ La charge foncière verte de l'EPFIF

Depuis plusieurs années déjà, l'Etablissement public foncier d'Île-de-France a fait le constat de la nécessaire prise en compte des enjeux de renaturation/restauration des sols, en pointant dans le même temps l'absence de mécanismes financiers permettant de les intégrer dans une logique « d'internalisation des effets externes ». C'est ainsi que l'EPFIF a réfléchi à la notion de **charge foncière verte** comme possible moyen de financement alternatif à la fiscalité.

Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement de sa stratégie « ABCD » qui pose quatre grands objectifs d'intervention et d'innovation, fixé pour le PPI 2021 – 2025, visant à faire de l'action foncière un levier de la transformation écologique de l'Île de France :

A=Lutter contre l'**A**rtificialisation des sols

B=Favoriser la **B**iodiversité

C=Réduire notre empreinte **C**arbone

D=Valoriser les **D**échets

Cette stratégie ABCD permet d'ajouter des critères de qualité lors des consultations d'opérateurs. Elle vient ainsi compléter les référentiels environnementaux des aménageurs. Chacun des volets précédents vient ajouter un élément de qualité à transposer en « valeur » à intégrer aux valeurs foncières traditionnelles. Si le A renvoie tout naturellement aux calculs surfaciques du ZAN, les B et C impactent directement la conception et la conduite du projet (recherche de projets à moindre impact sur la biodiversité et minimisant le bilan carbone). Enfin le D contribue à optimiser la gestion des déchets, y compris à une échelle élargie impliquant la mise en place de plateformes dédiées.

Cette approche permet notamment de donner de la valeur à des projets de renaturation positifs sous ces différents aspects, notamment à l'aune du bilan carbone. En conséquence de quoi il est intéressant de rechercher des « vases communicants » permettant de relier le projet d'aménagement aux enjeux de renaturation et plus largement de valorisation des sols. En milieu urbain, l'idée serait de développer des espaces verts de proximité et de participer à la création d'îlots de fraîcheur. *« Pour incarner ce système de vases communicants entre le projet immobilier et le besoin d'aller chercher un complément décarboné sur un projet de renaturation, nous avons imaginé cette charge foncière d'un nouveau genre adjoignant, à la charge immobilière classique liée à la constructibilité, la charge foncière du projet de renaturation nécessaire pour arriver à la neutralité carbone »*, explique Guillaume Terrailot²⁹ (Directeur général adjoint de l'EPFIF).

Bien que très intéressant, ce raisonnement se heurte en pratique à plusieurs conséquences bien identifiées par l'EPFIF :

- la nécessaire prise en compte d'espaces supplémentaires, dans une « maille territoriale » à définir, comme pour la recherche d'espaces de compensation ; d'ailleurs on parle désormais de sites naturels de compensation, renaturation et restauration (SNCR).
- ces espaces de renaturation ont vocation à devenir des espaces publics, en tant que « communs » non privés, ce qui pose le problème juridique du statut du financement correspondant qui serait au sens du Code de l'Urbanisme une participation par ailleurs étroitement encadrée par les textes. Ce sujet reste à donc clarifier et approfondir.

²⁹ Dans l'ouvrage TERRE TERRAIN TERRITOIRE - Discussion autour des sols -, 2023, ANMA, 148p. qui fait suite à l'exposition éponyme (voir <https://anma.fr/>)

Même si la mise en œuvre opérationnelle de cette charge foncière demeure incertaine, l'ensemble de ces réflexions contribuent à questionner le modèle existant et à faire émerger des embryons de nouvelles solutions.

❖ Les perspectives ouvertes par la comptabilité en double matérialité / CSRD³⁰

Ces réflexions rencontrent un écho immédiat à travers la comptabilité en double matérialité adoptée en novembre 2022 par l'Union européenne et qui va progressivement imposer aux entreprises la publication d'un reporting de durabilité (on renvoie pour plus de précisions aux travaux de la Chaire Comptabilité Écologique et son approche CARE, ainsi qu'aux travaux du Cercle des Comptables Environnementaux & Sociaux -CERCES-).

Il n'y a qu'un pas avant de faire le lien avec la notion de bilan élargi qui intégrerait monétairement les valeurs écologiques du sol. Mais faut-il monétariser et jusqu'où³¹ ? Ce débat sur la « valeur de la nature et la nature des valeurs » a une composante éthique qui constitue une ligne de fracture parmi les différentes écoles de pensée en économie de l'environnement. Devant les risques d'inaction, des positions pragmatiques tendent à s'imposer, en renonçant à parler de valeur de la nature, mais à l'approcher par l'une des méthodes qui est celles des coûts de reconstitution (ce que fait aussi finalement la charge foncière verte).

L'Institut de la Transition foncière introduit pour sa part dans son « bilan d'opération de transition foncière³² » plusieurs notions : la dette écologique relative à la dégradation des fonctions liée à l'artificialisation, la dette corrigée relative à la restauration des fonctions et la dette évitée relative aux surfaces non artificialisées par le recours à des pratiques de sobriété foncière. Cette démarche est en cours de test.

Aucune méthode ne sera irréprochable, mais il est intéressant d'observer que collectivement nous progressons vers la prise en compte de ces nouvelles valeurs, qui en étant visibles ne sont plus réduites à zéro. Le sujet des compensations environnementales et des équivalences écologiques (largement controversées elles-aussi) va également contribuer à introduire de nouveaux paramètres chiffrés dans l'équation économique.

2. Développer des coopérations territoriales à géométrie variable au service de stratégies foncières plus efficaces

Face aux enjeux identifiés précédemment et à l'ampleur des changements à engager, le force des collectifs apparaît comme un levier intéressant à mobiliser. Il est ici question de décroissements, de regards croisés, de mutualisations, de péréquations, d'alliances, de changements d'échelle ... et surtout d'intérêt général et de biens communs.

Les exemples à suivre donnent à voir quelques projets mis en œuvre dans les territoires, comme autant d'illustration de possibles. Les pistes développées s'inscrivent dans un environnement spécifique (dynamiques socio-économiques, systèmes d'acteurs, etc.) qui influence la « solution » imaginée. Aussi, il ne s'agit pas nécessairement de modèles généralisables mais de sources d'inspiration pour

³⁰ La Directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, ou directive (UE) 2022/2464 CSRD, est aussi appelée directive CSRD pour *Corporate Sustainability Reporting Directive*.

³¹ Des travaux comme ceux réalisés par l'équipe du projet ECOMODAM préfèrent s'en tenir à une approche non monétaire d'écologisation des Modèles économiques des Aménageurs <https://anr.fr/Projet-ANR-23-CE55-0007>

³² <https://www.transitionfonciere.fr/about-5>

que chacun trouve la voie la plus adaptée pour répondre à la problématique à laquelle il est confronté, dans le contexte qui lui est propre.

A. Jouer la péréquation géographique

Les développements précédents ont mis en évidence les pratiques de péréquation financière au niveau des opérations d'aménagement. Ce modèle, qui a porté ses fruits par le passé, peut être transposé à d'autres échelles afin de mieux répondre aux enjeux des transitions en cours et de transcender les limites du modèle économique de l'aménagement actuel.

Ainsi, certains territoires envisagent une **stratégie intercommunale** permettant de porter des projets sur des espaces d'attractivité inégale pour les professionnels de l'aménagement. Ces opérations multi-sites peuvent par exemple concerner la réponse à des besoins en logements et plus particulièrement en logements locatifs sociaux. La stratégie résidentielle et foncière exprimée dans le cadre d'un programme local de l'habitat (PLH) peut permettre de déployer cette démarche en affirmant une ambition collectivement portée, donnant de la visibilité aux acteurs concernés, précisant les principes et modalités de fonctionnement des dispositifs associés. Les plans départementaux de l'habitat (PDH) pourraient également être vecteurs de cette dynamique.

Dans l'absolu, les projets visés pourraient concerner à la fois du foncier nu et des espaces déjà urbanisés (densification, requalification, changement d'affectation, etc.).

Sur le même principe mais à une échelle plus élargie, l'alliance foncière mise en place entre Aubervilliers et Saint-Dizier sous la houlette de Grand Paris Aménagement vise à favoriser la construction de logements neufs dans les villes moyennes.

B. Limiter les "effets de bord"

Une stratégie foncière interterritoriale peut par ailleurs permettre de mieux réguler un marché foncier et immobilier qui transcende les limites administratives.

En effet, un opérateur, en fonction des produits qu'il souhaite développer (habitat, activité économique, etc.) cherche un terrain d'assiette avec des caractéristiques types (accessibilité, équipement, etc.) pour un niveau de prix et de contraintes le plus faible possible. La facilité de dialogue avec la collectivité locale participe également des facteurs pris en compte.

Ainsi, deux fonciers avec des qualités semblables peuvent se différencier nettement en termes d'attractivité en fonction de la fiscalité pratiquée, des règles d'urbanisme imposées (entraînant des surcoûts, permettant une plus ou moins grande rentabilité de l'opération, etc.). Une stratégie foncière « à la bonne échelle » trouve ici pleinement son sens.

Afin de répondre à cet enjeu de limitation de la concurrence au profit de la solidarité entre les territoires, des alliances peuvent se mettre en place pour permettre l'accueil d'activités ou d'équipements au sein d'un bassin de population et d'emploi. Ces espaces où se déploient les pratiques quotidiennes des ménages se sont progressivement étendus, sous l'effet de la périurbanisation notamment. À l'intérieur de ces bassins, un besoin en logements ou en locaux d'activité peut s'exprimer sur un secteur géographique « premium » ... qui peut ne pas être en mesure d'apporter rapidement et directement une réponse. Dans le souci de satisfaire les besoins de la population et/ou de conforter le développement économique du bassin de vie, la recherche d'une solution au sein de cet espace élargi constitue une piste sérieuse.

De telles coopérations territoriales ont par exemple vu le jour dans le cadre des contrats de réciprocité mis en place en Touraine à l'issue de l'accession de l'agglomération tourangelle au statut de métropole. Les développeurs économiques des intercommunalités du département ont œuvré ensemble pour donner à voir de manière unifiée le foncier commercialisable sur les territoires et par exemple fait vitrine commune au Salon de l'Immobilier - SIMI, donnant ainsi une visibilité partagée aux opportunités locales. En outre, la solidarité territoriale a permis l'installation dans une communauté de communes voisine de la Métropole de Tours d'une entreprise dont la demande initiale portait sur ce territoire métropolitain qui ne pouvait apporter de réponse satisfaisante au besoin spécifiquement exprimé par ce prospect.

C. Emboîter les échelles de projets

Une opération d'aménagement se déploie sur un site, inscrit dans une commune, une intercommunalité, un regroupement d'intercommunalités, une région, etc. Tous ces espaces représentent des territoires de projet. S'assurer de l'articulation des stratégies portées par ces différents échelons constitue un gage que les opérations d'aménagement apportent une réponse quantitative et qualitative la plus adaptée possible aux besoins à satisfaire et aux principes défendus. Un dialogue nourri et régulier doit permettre à chaque niveau, en étant à sa juste place, de veiller aux intérêts qu'il défend et d'accompagner les porteurs de projet dans les transformations à engager.

Prenons l'exemple de la sobriété foncière et de la trajectoire Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050, avec des paliers décennaux intermédiaires. Il appartient aux Régions de décliner cette orientation et de la territorialiser à des échelles infra-régionales voire infra-départementales. La Région Centre-Val de Loire a par exemple fait le choix de préciser les objectifs de la décennie 2021-2030 à l'échelle des territoires porteurs de schémas de cohérence territoriale (SCoT). Eux-mêmes sont chargés d'organiser le projet qu'ils portent dans le respect de ces objectifs de sobriété foncière. Les grandes lignes stabilisées devront être reprises à l'échelle intercommunale dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), dont la réglementation du droit des sols impacte directement les composantes des opérations d'aménagement (programmation, forme urbaine, etc.). Cette « chaîne » illustre tout l'intérêt de lier les réflexions aux différentes échelles territoriales afin de faciliter l'appropriation et l'opérationnalité des objectifs poursuivis.

Par ailleurs, les enjeux de renaturation évoqués au début de ce chapitre appellent également à des stratégies foncières à des échelles élargies. La gestion du cycle de l'eau ou la restauration de zones humides sont des exemples de projets avec des impacts notables au-delà du site de l'opération concernée. Appréhender les incidences sur les secteurs voisins, dans un périmètre plus ou moins vaste, apparaît essentiel pour un fonctionnement optimisé, une acceptation accrue et une multiplication de ce type de projets.

D. En synthèse et ouverture

L'élaboration de stratégies foncières territoriales, couplée à une bonne maîtrise des outils d'action foncière et de planification (rappelés dans la partie 4), permet très en amont des opérations d'aménagement d'intégrer les orientations fixées par les politiques publiques (PLH, PDM, développement des activités et des équipements publics...). Il importe que cette vision systémique se diffuse à toutes les échelles, car l'aménagement intégré dépend des différents niveaux de collectivités (région, département, intercommunalité, commune et des schémas d'organisation qui doivent être en cohérence...)

C'est une condition nécessaire car les solidarités territoriales reposent sur cette construction préalable des niveaux de stratégies foncières, qui donneront un cap clair aux acteurs (propriétaires, opérateurs fonciers et immobiliers, investisseurs, assureurs...).

Cette prise en compte intégrée, très en amont des opérations d'aménagement, doit pouvoir s'appuyer sur une ingénierie économique et financière portée par les maîtrises d'ouvrage territoriales. Une telle implication des collectivités renforcera leur rôle de maître d'ouvrage au service du territoire, de ses acteurs et de leurs projets. Ce positionnement trouvera un relais naturel auprès des opérateurs de portage foncier tels que les EPF par exemple, en tant que maître d'œuvre de la maîtrise foncière.

La péréquation sera en l'occurrence un outil idoine dont il faudra fixer les limites d'application (échelle, type d'opérations, de programmes...) et les règles pour une **gestion commune du foncier**.

Document en cours de maquettage