

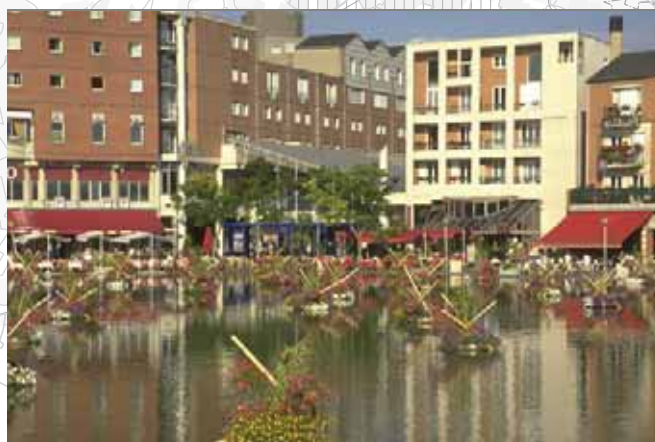


Observatoire Régional du Foncier en Île-de-France

Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport

Rapport du groupe de travail

Mars 2011



Fonctionnement du groupe de travail

Membres du groupe de travail

Le groupe de travail a été présidé par M. Dominique FIGEAT, Délégué à l'Action Foncière et Immobilière au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Le groupe de travail s'est réuni entre mai et décembre 2010.

Il a d'abord procédé à des auditions d'experts sur diverses expériences françaises et européennes afin d'établir un diagnostic.

Puis des sous-groupes de travail ont été constitués pour approfondir les pistes dégagées du diagnostic autour :

- des politiques et actions foncières,
- des outils fiscaux et financiers,
- des organisations des maîtrises d'ouvrage,
- des conditions de préservation des mixités.

La réflexion s'est organisée autour de la confrontation des points de vue des différents métiers de l'aménagement afin de dégager une vision commune sur ces sujets.

AFTRP
BAIN Anne
EPF Ile-de-France
BALTZER Franck
MEDDTL/DRIEA/ORF
BASCIANI-FUNESTRE Marie-Antoinette
GROUPE 3F
BEILLON Sophie
SEMAVIP
BELIN Marie-Anne
EPF des Hauts-de-Seine
BODIN-HULLIN Myriam
AORIF
BOISSELEAU Jean-Yves
Personnalité qualifiée
BONNEAU Guy
EPF Ile-de-France
BOUVELOT Gilles
Ville et transports
BRAC Jacques-Jo
Capitales et Développements
CAEN Alain
AFTRP
CANU Christophe
EFIDIS
CAULET Stéphanie
Personnalité qualifiée
COMBY Joseph
Réseau Ferré de France
COOK Adrien
Conseil National de Valorisation
Ferroviaire
CORNIL Thérèse

IAU îdF / ORF
DARLEY Amélie
CCIP
DEBOST-DAMAS Corinne
Université Bordeaux 3
DEYMIER Ghislaine
EPF Ile-de-France
FAYE Grégory
Chambre des Notaires de Paris
GINISTY Jean-Claude
MEDDTL/DRIEA
GIORGI Noëlle
EPF des Yvelines
GUERIN Benoît-Rémi
RATP
GUILLEMAIN Typhaine
Logement Français
GUILLON Xavier
NEXITY / Villes et Projets
HEUZÉ Vincent
EPADESA
JORIO Marie
MEDDTL/DRIEA
LADEGAILLERIE Eric
EXPANSIEL
LAROUZEE Jacques
Bouygues Immobilier
LETONTURIER Sophie
MEDDTL/DRIEA/ORF
LOSIER Juliette
Caisse des Dépôts et Consignations
MAUCOUR-ISABELLE Amicie

Vinci immobilier
MERELLE Francis
IAU îdF
MEYERE Alain
Réseau Ferré de France
MILAN Olivier
Fédération des EPL d'Ile-de-France
NOURRISSON Jean-Pierre
IAU îdF
PALISSE Jean-Pierre
Université Bordeaux 4
POUYANNE Guillaume
MEDDTL/SG/DAFI
RIUS Paul
ICADE
ROUVIER COROUGE Philippe
RATP
SANCHO DE COULHAC Lorenzo
CESER
SMADJA Nicole
Caisse des Dépôts et Consignations
TESSIER Nathalie
Logement Français
THIBAUD-DE-MAISTRE Marianne
Réseau Ferré de France
VEILLARD Eric
Fédération des Promoteurs Constructeurs
d'Ile-de-France
VIGNEY Patrick
LOGIVILLE
VILMIN Thierry
IAU îdF
ZEIGER Pauline

Pour tout renseignement complémentaire vous pouvez vous adresser à l'équipe :

Amélie Darley - Déléguée Région ☎ 01.77.49.79.56 ✉ amelie.darley@iau-idf.fr

Virginie Cioni ☎ 01.77.49.75.70 ✉ virginie.cioni-villa@iau-idf.fr

Marie-Antoinette Basciani-Funestre - Déléguée Etat ☎ 01.40.61.86.07 ✉ marie-antoinette.basciani-funestre@developpement-durable.gouv.fr

Juliette Losier ☎ 01.40.61.86.37 ✉ juliette.losier@developpement-durable.gouv.fr

Mise en page : Virginie Cioni

Cartographie : Laurie Cransac

Photos de couverture : DRIEA / Gauthier - DRIEA / Gobry

Sommaire

Synthèse	3
Préambule	7
1. Eléments de diagnostic sur les processus de valorisation foncière autour des transports	9
1.1. Une valorisation difficile à mesurer	9
1.2. Une valorisation modérée...	10
1.3 et variable	10
2. Impact des différents outils fiscaux et financiers relatifs au foncier et à l'aménagement	14
2.1. L'investissement public initial	14
2.2. Rappel des propositions du rapport Carrez relatives à la mobilisation de la recette potentielle tirée de la valorisation foncière liée au projet d'infrastructure	15
2.2.1. La participation de l'aménagement	15
2.2.2. La participation des activités autour des gares	15
2.2.3. La revalorisation des valeurs locatives	16
2.2.4. La pertinence d'une intervention foncière de la puissance publique	16
2.3. Les tentatives de captation de la valorisation foncière liée au projet de transport	16
2.3.1. Mesures introduites par la loi ENL, portant uniquement sur les terrains nus constructibles	16
2.3.2. Dispositions législatives intervenues depuis	16
2.4. Options adoptées pour le financement du Grand Paris dans la Loi de Finances rectificative pour 2010 de décembre 2010	17
2.5. Autres pistes explorées par le groupe de travail	18
3. Recommandations	19
3.1. Développer une observation foncière pérenne	19
3.1.1. Une observation permettant le suivi des politiques foncières publiques	19
3.1.2. Une observation permettant une évaluation des dispositifs fiscaux	19
3.2. Une maîtrise de l'aménagement qui nécessite une approche territorialisée par objectif	19
3.2.1. Les objectifs d'aménagement durable de la ville	20
3.2.2. Articuler les objectifs de transport et de développement territorial	22
3.2.3. Des maîtrises d'ouvrage territorialisées par objectif	22
3.3. Conduire une politique publique de régulation efficace	22
3.3.1. Mettre en place des politiques foncières d'anticipation /Promouvoir une action foncière prospective	22
3.3.2. Développer la contractualisation sur les territoires	23
3.4. Renouveler le cadre opérationnel de l'urbanisme et associer les partenaires publics et privés	24
3.4.1. Associer suffisamment en amont et dans le temps les partenaires du projet	24
3.4.2. Innover et relancer l'appel à projets pour enrichir les projets urbains	25
3.4.3. Développer des actions de communication et de concertation tout au long du processus d'aménagement	25
Annexes : les contributions du groupe de travail	26
Glossaire	65
Bibliographie	67

Synthèse

Éléments de diagnostic sur les processus de valorisation foncière autour des infrastructures de transport

Les modes de constitution et de diffusion spatiale et temporelle de la création de valeur sont complexes. Ils dépendent de la nature de l'infrastructure de transport et du contexte urbain. Dans certains contextes, il n'y a pas de création de valeur : terrains fortement pollués à valeur négative, terrains au bord d'autoroutes, voire de lignes de tramway, etc. Dans ce sens, la notion de corridor de valorisation, fréquemment utilisée, n'est pas prouvée et la pertinence de la notion de périmètre de captation des plus-values doit donc être réinterrogée.

L'impact économique sur les prix varie également selon les types d'immobilier (activités et résidentiels). Dans certains cas, il peut y avoir spéculation sur l'augmentation des prix correspondant à une stratégie de propriétaires ou de promotion immobilière.

La valorisation dépend également des contextes de marché. Dans les marchés immobiliers matures, il est difficile de faire la part entre la création de valeur liée à l'évolution du marché lui-même et celle liée à l'infrastructure.

La réalisation de nouvelles infrastructures de transport ne produit pas seulement des effets positifs sur les valeurs foncières. Elle peut s'accompagner de nuisances qui vont diminuer, voire anéantir, l'effet positif.

La diffusion géographique des effets positifs ne prend pas la forme d'un « corridor » autour de l'infrastructure mais entraîne des phénomènes locaux et la création de micro-marchés. Ils nécessitent donc la réalisation d'études fines de diffusion des valeurs permettant de déterminer les méthodes de captation de la rente foncière.

Néanmoins, la réalisation d'infrastructures de transport génère souvent une valorisation du prix du foncier. Cette valorisation est affectée en grande partie aux opérations d'aménagement des quartiers autour des gares qu'il faudra équiper pour les nouveaux habitants et emplois. Il est rare qu'elle permette également de financer les investissements de transport.

Impact des différents outils fiscaux et financiers relatifs au foncier et à l'aménagement

Il est admis dans tous les cas traités que la captation des plus-values immobilières ne peut pas à elle seule, financer les investissements nécessaires aux infrastructures de transport. Les apports financiers produits par les outils et les modes de mutualisation des plus-values ne doivent être considérés que comme un complément marginal de financement des projets de transport. Cette valeur ne devrait donc pas être intégrée dans le plan de financement général du projet mais être considérée comme un « bonus ». Les exemples étudiés tant en France qu'à l'étranger sont sans équivoque. La plus-value n'est pas systématique et plus le projet de transport est important, plus la part financée par l'aménagement est proportionnellement réduite. Toutes les clefs de financement liées à une zone d'influence autour de l'infrastructure sont fortement conditionnées par de multiples facteurs et ne sont adaptées que dans le cas de polarités singulières (marché porteur, contexte urbain et situation foncière favorables, etc.).

Face à des investissements de plusieurs milliards dans des contextes budgétaires contraints, il est néanmoins nécessaire d'imaginer différents types de montages d'affectation de la valorisation induite pour financer les infrastructures de transport.

Quand il y a valorisation, plusieurs modes d'appropriation sont possibles et il importe que la collectivité à l'origine du financement des équipements puisse en récupérer une partie pour financer les équipements nécessaires. Néanmoins, le dispositif global et adapté à toutes les échelles et tous les territoires n'existe pas. Dans le choix des outils et des modes de faire, il faut donc tenir compte de la diversité des contextes.

En outre, les outils de fiscalisation des plus-values foncières doivent s'envisager sur une longue période pour lisser les effets de variations des marchés.

La meilleure solution réside dans l'association de différents dispositifs, touchant aux différents contributeurs et permettant d'associer des recettes forfaitaires et des recettes récurrentes. Les plus-values, quand elles existent, doivent être captées par des systèmes de fiscalité ou de participations *ad hoc* calibrés en fonction de chaque site. Ceci signifie que les montages financiers doivent s'adapter selon l'échelle des projets de transport et d'aménagement :

- Les projets de taille modeste : PAE, participations dans le cadre des opérations d'aménagement...
- Les projets à l'échelle d'une ligne nouvelle ou d'un prolongement de ligne de métro ou de tramway, voire d'une gare structurante : Contrat de Projet Etat-Région, participation des ZAC aux voiries de desserte, aux stations, aux aménagements urbains.
- Les grands projets à l'échelle de l'agglomération, Grand Paris et Arc Express : montages en contrats de partenariat.

Au-delà de ce constat, il apparaît clairement que l'investissement public initial subventionné par l'Etat et les collectivités est un signal majeur de la volonté politique de réaliser l'infrastructure de transport ainsi que les aménagements autour. Ce signal est une condition essentielle de réussite de l'opération. L'intervention publique est donc nécessaire au démarrage des projets dont les débouchés opérationnels peuvent intervenir 10 à 15 ans après la mise en œuvre initiale. Enfin, une intervention publique foncière en amont permet d'éviter l'envolée des prix et donc d'avoir à capter une plus-value potentiellement perdue.

Recommandations

Observer

Il convient de mettre en place une observation des mutations foncières et immobilières pour répondre d'une part, à une obligation légale et d'autre part, pour disposer d'une connaissance partagée destinée au suivi d'actions foncières publiques régulatrices, à la mesure de la faisabilité des opérations d'aménagement et à l'évaluation des dispositifs fiscaux sur le foncier. Pour cela, les éléments d'information doivent être accessibles aux acteurs locaux que sont les EPF et les collectivités locales. Ces observations de base sont absolument indispensables à la mise en place des outils de gestion de la ville durable avec la même efficience que les outils beaucoup plus performants de connaissance et gestion des déplacements et des transports.

Réguler

Dans une logique de régulation publique, il s'agit de maîtriser les anticipations spéculatives qui pourraient remettre en cause la faisabilité économique des projets ou les objectifs de diversité et de mixité. Dans les secteurs stratégiques autour de certaines gares et des projets de développement de territoires attenants, il est proposé de définir des périmètres d'attente en prévision de décisions d'aménagement. Ces périmètres de projet, dont le statut juridique existe mais est à améliorer, ne seraient pas conçus pour geler les projets individuels mais au contraire pour que les propriétaires soient associés à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial. Ces propriétaires, personnes physiques ou morales, pourraient bénéficier d'incitations fiscales lorsqu'ils cherchent à développer des projets individuels dans ces nouveaux cadres de projet. Une fois les grandes orientations d'aménagement arrêtées, notamment après des appels à projets de conception des futurs aménagements, ces périmètres de projets éventuellement remaniés pourraient servir à définir des schémas de secteur dans les SCoT et les PLU.

Anticiper

Pour garantir la faisabilité des opérations d'aménagement, il faut amplifier l'anticipation foncière ciblée des EPF sur certains territoires afin de préserver la capacité à réaliser des programmes de construction mixtes et d'absorber les coûts de l'aménagement durable des nouveaux quartiers. L'intervention des EPF et des EPA autour de grandes gares structurantes, de grands équipements structurants, de pôles résidentiels et économiques, doit être renforcée afin d'assurer à terme la faisabilité économique des opéra-

tions. Les interventions foncières peuvent être ciblées afin de consolider selon chaque secteur le couple « masse critique foncière-modération des prix ».

Territorialiser

Les maîtrises d'ouvrage intégrées transport-aménagement ne sont pas adaptées car les objets, les échelles d'intervention, les temporalités et les systèmes de gouvernance politiques diffèrent. Il faut donc combiner des maîtrises d'ouvrage différenciées et s'appuyer sur des dispositifs de coordination politique et opérationnelle afin d'assurer la meilleure synergie entre la mise en service de la nouvelle offre de transport et la livraison des nouveaux bâtiments et équipements des pôles résidentiels et économiques desservis.

Contractualiser

Il convient de développer la contractualisation au niveau politique, notamment à travers les contrats de développement territorial en intégrant des éléments clairs et précis permettant de préserver du foncier abordable à proximité des infrastructures. Cette contractualisation pourrait aboutir à adapter la carte des intercommunalités et contribuer à la mise en place de maîtrises d'ouvrage d'aménagement à la bonne échelle territoriale. Afin de ne pas retarder certaines opérations d'aménagement aux équilibres économiques incertains mais indispensables au fonctionnement du réseau local ou métropolitain, il conviendra d'évaluer, au niveau de cette contractualisation politique, la possibilité de contributions publiques à l'équilibre des opérations largement déficitaires.

Innover

Pour définir les faisabilités techniques et financières des opérations avant leur mise en place, il faut promouvoir des démarches opérationnelles innovantes adaptées aux territoires en favorisant notamment le recours aux procédures d'appel à projet.

Ces appels à projet pourraient être lancés dès que les objectifs contractuels territoriaux sont connus afin d'introduire rapidement une confrontation stimulante des idées pour la conception des quartiers de demain et donner une première approche des séquences d'aménagement les plus pertinentes, tant du point de vue technique que financier. Ces premières approches serviraient à mieux cerner les périmètres de projet et l'organisation des maîtrises d'ouvrage et pourraient dessiner les contours des schémas de secteur à inscrire dans les SCoT et les PLU. Elles associeraient les propriétaires, personnes physiques et morales, présents et ayant des projets individuels.

Il convient également de mobiliser des boîtes à outils différenciées selon les territoires : ZAC avec ou sans maîtrise foncière, rendre le PUP opératoire quand de grands propriétaires ont des projets de développement de leurs sites, avoir recours à des PPP ou des montages financiers innovants.

Préambule

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a suscité des espoirs et des interrogations en matière d'action foncière à conduire sur les territoires concernés par de nouveaux pôles de transport. En effet, le coût très élevé des infrastructures de transport nécessite de trouver de nouvelles solutions de financement. Beaucoup ont pensé que les plus-values dégagées par les opérations d'aménagement autour de ces pôles de transport permettraient d'en financer les infrastructures structurantes. Mais qu'en est-il réellement ? L'Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France (ORF) a souhaité nourrir le débat pour l'éclairer, dissiper certaines illusions et orienter vers de nouvelles pistes de solutions.

Si les discussions qui ont eu lieu dans le cadre des deux débats publics relatifs aux projets Grand Paris et Arc Express et également dans le cadre des lois de finances rectificative 2010 et loi de finances 2011, évoquent cette question de la valorisation foncière autour des gares du Grand Paris, l'ORF n'a pas souhaité limiter cette réflexion à ces pôles dont la localisation définitive est encore incertaine à ce stade. L'ORF a souhaité étendre ce questionnement aux conditions de faisabilité économique d'opérations d'aménagement mixte autour des transports qu'il y ait ou non une gare.

Sur le plan économique, la proximité d'infrastructures de transports collectifs est souvent considérée comme un point positif et facteur d'augmentation du prix du foncier mais quels sont réellement les impacts d'une infrastructure de transport ou d'un équipement structurant sur les prix fonciers ? Il convient de vérifier si cet hypothétique renchérissement du foncier peut conduire à dégager des plus-values d'un montant tel qu'il assurerait le paiement de la réalisation de grandes infrastructures nouvelles. L'ORF a donc posé plusieurs questions :

Y a-t-il de réelles plus-values foncières ?

Les équipements d'infrastructures induisent-ils tous, quels qu'ils soient, les mêmes effets et de même ampleur sur les prix ? Peut-on trouver des cas illustrant des situations où les équipements d'infrastructure ont été financés par la plus-value dégagée sur le foncier ? Dans quels cas et sur quels types de territoires, le modèle économique où les équipements lourds de transport sont payés par l'opération d'aménagement fonctionne-t-il ? A *contrario* quelles sont les causes des échecs de ce modèle ? Là où les bilans financiers ne peuvent

être équilibrés du seul fait de cette valorisation du foncier, quelles sont les solutions mises en œuvre pour permettre cet équilibre ?

Comment capter ces plus-values lorsqu'elles existent ?

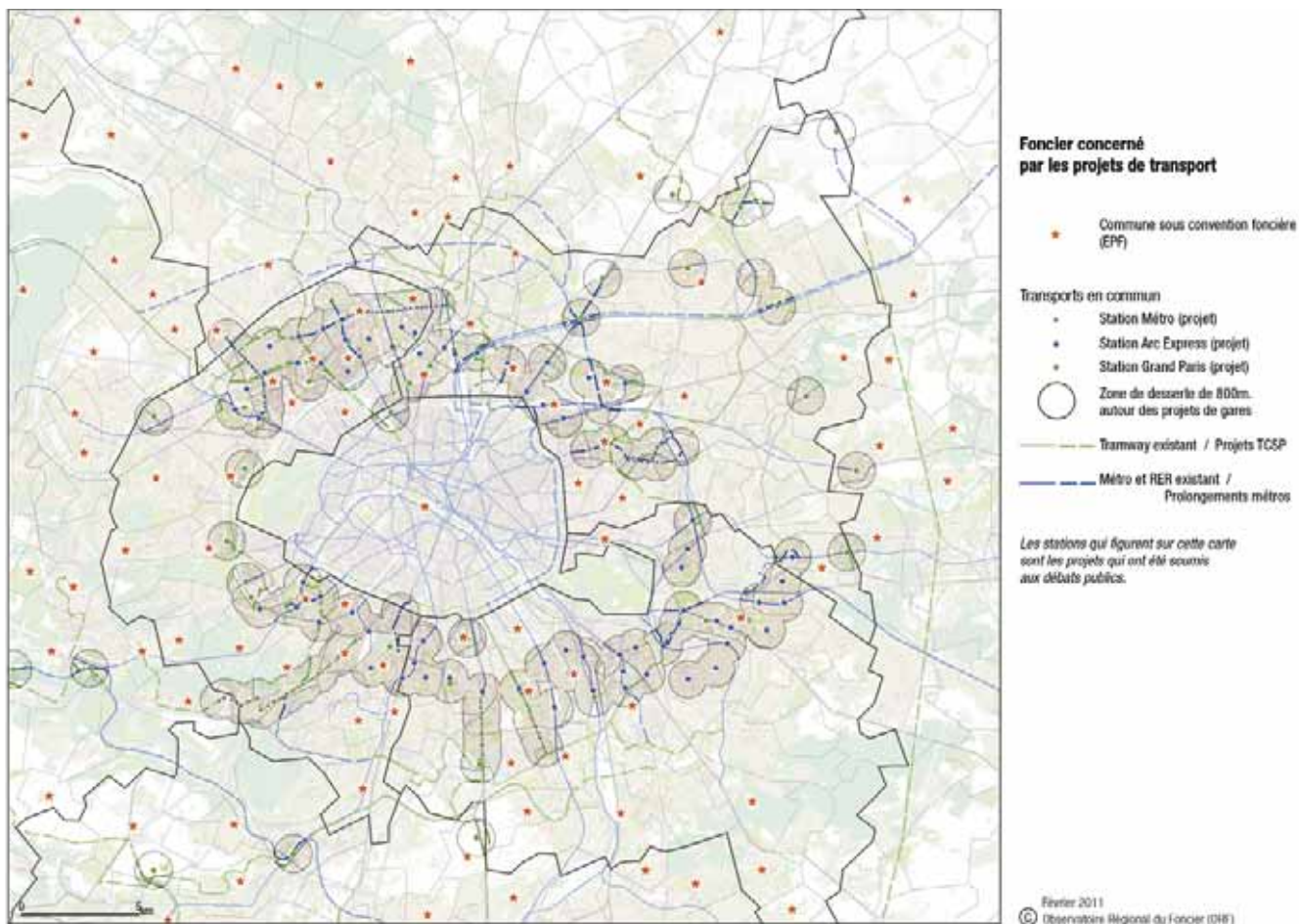
Quels sont les instruments fonciers et fiscaux pour récupérer et mutualiser cette rente foncière ? Quels seraient les effets de ces dispositifs sur le comportement des propriétaires, des opérateurs, mais aussi sur celui des collectivités locales ? Quelles influences également sur les types de partenariats à constituer ? Comment intéresser les différents acteurs aux résultats ?

Comment maîtriser les effets induits de cette valorisation sur la mixité fonctionnelle et les ségrégations ?

Ce renchérissement peut engendrer des effets négatifs en créant des niveaux de charges foncières telles qu'elles ne permettent plus d'équilibrer des bilans financiers pour des opérations de logements sociaux et des PME-PMI, remettant ainsi en cause les principes de mixité fonctionnelle et sociale. Dans ce cas, quels mécanismes régulateurs mettre en place ?

A partir de ces analyses, l'ORF a travaillé sur des propositions d'outils financiers, fiscaux et fonciers d'une part, et sur l'évolution des pratiques permettant de garantir la faisabilité économique des opérations tout en maîtrisant les prix d'autre part.

Les travaux se sont déroulés dans un contexte législatif et politique très mouvant (la Loi Grand Paris, les deux débats publics sur les projets du Grand Paris et d'Arc Express, les réflexions lancées par Benoît Apparu, secrétaire d'Etat en charge du logement, et la révision en cours du SDRIF). Ce contexte mouvant peut encore conduire à faire évoluer les conditions de mise en œuvre des propositions formulées par l'ORF dans ce rapport.



La géographie du foncier en question

Les stations envisagées dans le cadre des différents projets de transport se situent pour l'essentiel en proche couronne dans un foncier par conséquent déjà urbanisé et donc souvent complexe à mobiliser. Actuellement, l'ensemble de ces projets, qu'il s'agisse des prolongements de métros et de tramways mais également des deux projets Arc Express et Grand Paris, impacte potentiellement environ 20 000 ha de foncier si l'on prend en compte les secteurs de desserte de 800 mètres autour des stations. Les 47 stations à l'étude dans le projet Grand Paris et les 75 du projet Arc Express ne sont que les hypothèses et alternatives soumises au débat public mais conduisent néanmoins à interroger le foncier concerné. Au-delà de cet aspect quantitatif, nous mettons en évidence dans ce rapport la diversité du foncier concerné.

Signalons également qu'un grand nombre de ces projets de stations correspond à des stations existantes qu'il s'agit de réaménager. Là encore selon qu'il s'agit de stations à créer ou des stations à réaménager, les interventions foncières à prévoir ne sont pas les mêmes.

Il est enfin intéressant de constater que sur l'ensemble des projets actuellement recensés, les deux tiers se situent dans des communes qui sont déjà sous convention avec un établissement public foncier (EPF).

Dominique Figeat

Délégué à l'action foncière et immobilière au Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et animateur du groupe de travail ORF sur le foncier autour des pôles de transport

I. Éléments de diagnostic sur les processus de valorisation foncière autour des infrastructures de transports

La valorisation foncière n'est pas qu'un simple mécanisme financier qui résulterait de l'accroissement de la valeur des terrains ou des biens immobiliers environnant une infrastructure de transport. Les différents travaux présentés au groupe de travail ont montré que cette valorisation, quand elle existe, intègre de nombreux effets dont la mesure est positive (effet d'image, gain d'accessibilité, hausse des prix fonciers et immobiliers, etc.) et se manifeste à différentes étapes (par anticipation, dans l'opération, a posteriori). Enfin, cette valorisation s'appréhende différemment selon le point de vue (propriétaires, usagers, opérateurs immobiliers, collectivités, transporteurs, investisseurs).

I.1. Une valorisation difficile à mesurer

L'état de la connaissance pointe trois problèmes fondamentaux dans l'approche de la mesure de l'accessibilité⁽¹⁾ :

- La notion de corridor de valorisation reprise par certains auteurs est sujette à caution, notamment la diffusion continue dans l'espace de cette valorisation, les effets de la proximité de l'infrastructure et l'hypothétique symétrie du processus autour de l'ouvrage. Cela induit des difficultés de mesure de cette valorisation et de la zone de capitalisation. Plusieurs travaux battent en brèche cette idée de corridor ou de périmètres privilégiés de valorisation autour des infrastructures de transport ou des gares.
- La capitalisation ne diminue pas à un taux constant dans l'espace : l'effet de la distance à l'équipement de transport n'est pas forcément linéaire et il existe des nuisances à proximité immédiate de l'infrastructure.
- Le gain d'accessibilité joue différemment sur la valorisation selon le type d'immobilier (logement et immobilier d'entreprise, logements neufs et logements anciens) et selon le type d'usages. De plus, il est difficile de dissocier dans la hausse des valeurs immobilières ce qui relève de l'infrastructure seule et ce qui pro-

vient d'autres facteurs moins faciles à isoler dans la méthode hédonique, tels que la croissance économique, la baisse des taux d'intérêt, l'embourgeoisement des populations.

Plus-value générée lors de la création d'une infrastructure de transport : exemples français et étrangers

Projet SIMAURIF, Simulation de l'Interaction Urbanisation Transport en Région IDF, 2007 : T1 et EOLE

EOLE : Distinction entre marchés des appartements et des maisons

Effet du RER plus important sur les volumes de ventes que sur les prix

Constitution de micro-marchés spécifiques

T1 : Un volume de ventes de logements supérieur dans un corridor plus restreint

Effet de retard par rapport à la mise en service

Impact négligeable sur les prix

IAU idF - INRETS : Impact T3 sur l'immobilier résidentiel, 2008

Impact sur les prix négligeable, rythme de ventes légèrement supérieur sur le boulevard.

INRETS - DEST : Effets des gains d'accessibilité sur la valeur immobilière en zone urbaine, cas du T2, thèse en cours 2009 : Pas d'effet d'anticipation avant 1996, ajustement progressif après la mise en service du T2, une hausse mesurée entre 7 % et 11 % du prix des logements.

Brest : projet de tram adopté en 2004 (mise en service 2012) : (Analyse sur périmètre isochrone) Premières analyses 2004 - 2006 : aucune variation.

Nantes : Etude de l'Agence d'études urbaines de l'Agglomération Nantaise (1998) : (Corridor de 400 m) Effets tramway difficiles à dissocier du projet urbain, nombre de mutations en baisse, effet « d'attentisme » des propriétaires.

Lyon : étude de l'Agence d'Urbanisme de Lyon T1 et T2 (mise en service 2001)

Différenciation quartiers déjà valorisés / quartiers dégradés,

T2 : surenchère des prix du foncier libre, forte tension du marché de l'habitat ; part due au tramway difficilement quantifiable.

Train (BART), San Francisco : + 10 % sur le prix de vente des T2, + 16 % sur le prix de vente des T3.

Métro, Miami (Floride) : + 5 % d'augmentation des prix des maisons (selon les agents immobiliers) par rapport au reste de la ville.

Tramway, Sheffield (Grande-Bretagne) : pas d'impact visible sur le prix des maisons, probablement trop tôt pour pouvoir conclure.

Tramway, Portland (Oregon) : + 10,6 % pour les maisons dans un rayon de 500 m d'une station.

Les effets positifs de l'accessibilité sont plus forts que les effets négatifs tels que la pollution ou le bruit.

Train, Atlanta (Georgie) : + 1 045 \$ sur les maisons individuelles tous les 100 m dans quartiers « populaires », + 965 \$ tous les 100 m dans quartiers « riches », la composition sociale du quartier influe sur l'évolution de la valeur foncière.

Tramway, Helsinki (Finlande) : Augmentation particulièrement forte entre 250 et 500 m, 90-150 millions de dollars de moins-values pour l'ensemble de l'agglomération, 550-670 millions de dollars de plus-values pour les 81 500 immeubles situés à moins d'un kilomètre du métro.

Des moins-values sont apparues pour les immeubles non desservis par la nouvelle ligne de métro.

Métrobus, Québec :

+ 7,4 % dans les quartiers centraux

+ 1,9 % dans les quartiers périphériques

(Etude sur les maisons unifamiliales dans un corridor de 500 m le long de la ligne de transport, approche hybride : modèle hédonique + approche vente/revente).

Métro, Copenhague (Danemark) :

Mécanisme de financement qui a permis de couvrir 60 % du besoin de financement : 45 % par la vente de terrains et 15 % par les taxes foncières.

MTR, Hong-Kong

Les aménagements spécifiques ont eu pour effet d'augmenter la valeur des terrains. Financement par la collecte anticipée des loyers à long terme des terrains d'accueil des stations auprès des développeurs privés.

⁽¹⁾ Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transport sur les prix immobiliers, Guillaume Pouyanne, Ghislaine Deymier, université de Bordeaux

I.2. Une valorisation modérée...

L'effet de valorisation des marchés fonciers et immobiliers lié à l'amélioration d'accessibilité offerte par les infrastructures de transport public existe, mais reste faible. Elle ne peut donc s'envisager que comme un complément de financement.

Les discontinuités spatiales et les disparités immobilières constatées dans la capitalisation des gains d'accessibilité confirment l'idée communément admise que la captation des plus-values immobilières à l'occasion d'opérations d'aménagement ou par l'impôt ne peut financer qu'une partie des infrastructures. La taxation des plus-values dans un périmètre circonscrit de capitalisation immobilière supposée peut même se révéler inique. En effet, l'augmentation des prix de l'immobilier peut être imputée à d'autres facteurs que celui du gain d'accessibilité notamment ceux liés à la structure même du marché de l'immobilier. A cet égard, l'exemple du marché francilien de la zone dense déjà bien desservie et de bonne qualité, en sous-offre immobilière chronique, favorise la hausse des prix de l'immobilier résidentiel et d'entreprise dont tout propriétaire bénéficie, quelle que soit la distance aux infrastructures de transport.

Effets de valorisation de part et d'autre du tracé de Tramway sur la RN7 à Athis-Mons et Juvisy-sur-Orge⁽²⁾

La plus-value générée grâce à l'arrivée du tramway (en faisant abstraction du cycle décroissant du marché) existe mais elle est modérée :

- présence de nombreux commerces actifs qui engendrent des indemnités d'éviction importantes,
- préexistence d'un droit des sols qui a contribué à augmenter la valeur du foncier à acquérir.

En l'absence de tramway, cette plus-value est négative : l'arrivée du tramway, à défaut de générer une plus-value importante, permet la mutation du foncier et la réalisation d'opérations qui sinon seraient impossibles.

Les leviers envisagés pour dégager une plus-value plus importante sont :

- jouer sur la variable densité
 - jouer sur la profondeur en intégrant aux opérations potentielles un arrière constitué de pavillons et non de commerces, pour lequel on évite le poids des indemnités d'éviction
- L'hypothèse a donc été testée. Des simulations sur le même site avec densification (d'un COS de 0,3 on passe à 1,6) sur une bande plus large incluant désormais à l'arrière une zone pavillonnaire de qualité, ont abouti à un nouveau bilan négatif.

La plus-value dégagée par l'augmentation de la densité est insuffisante car le coût de requalification du foncier pour des volumes opérationnels multipliés par 3 ne permet pas d'atteindre pour autant l'équilibre financier.

Le prolongement de la ligne 12 à Aubervilliers⁽³⁾

Les mêmes exercices de simulation menés sur le secteur de prolongement de la ligne de métro n° 12 à Aubervilliers permettent de conclure que la valeur créée permet de financer :

- soit les aménagements et équipements induits par l'opération (écoles),
- soit de contribuer au financement de l'infrastructure de transport.

I.3. ... et variable

Selon le type d'infrastructure

L'effet de proximité à un transport public dépend du type d'infrastructure⁽⁴⁾ :

- La valorisation est différente entre une création d'infrastructure et le réaménagement d'une infrastructure existante ;
- L'effet de proximité est positif pour les stations RER et SNCF, négatif pour les tramways ;
- La proximité d'une infrastructure telle qu'une autoroute exerce un fort effet négatif.

Les cas franciliens des tramways T1 à Bobigny et T2 Val de Seine⁽⁴⁾

Accessibilité aux populations : + 0,5 % de la valeur du bien pour 30 000 personnes supplémentaires atteintes en 30 mn.

Accessibilité aux emplois : + 1 % de la valeur du bien pour 30 000 emplois supplémentaires atteints en 30 mn.

Effet d'une diminution du temps de transport (10 mn) : + 2 % de la valeur du bien

Effet de la proximité d'un tramway : - 5 % de la valeur du bien

Les cas des autoroutes A14 et de la couverture de l'A1 à Saint-Denis⁽⁴⁾

L'effet total représente une hausse de 15 à 20 % de la valeur des biens.

Le bruit représente 50 % de cet effet total.

Il s'agit de donner des ordres de grandeur mais une approche fine selon la nature d'usage du foncier montrerait que les effets de proximité peuvent jouer différemment.

⁽²⁾ Application des pistes dégagées grâce à la réflexion théorique et au benchmarking à deux territoires où intervient l'EPFIF.

⁽³⁾ Ibid

⁽⁴⁾ Etude exploratoire sur les effets de 4 types d'infrastructures, Isabelle Maleyre du Laboratoire Gratice de l'université Paris XII, Francis Calcaen, Didier Cornuel et Hervé Leleu du CRESGE (Centre de Recherches Economiques, Sociologiques et de Gestion) de l'Institut Catholique de Lille, Hubert Jayet du laboratoire RUES et à Sabine Kazmierczak d'ADRINORD de Lille II.

Selon le contexte urbain

L'impact du périphérique Nord de Lyon sur les prix de l'immobilier de l'agglomération lyonnaise⁽⁵⁾

Sur un plan théorique, l'impact de l'amélioration des gains d'accessibilité sur l'évolution des prix de l'immobilier est avéré. Toutefois est mise en évidence une structure complexe du déploiement de la capitalisation dans l'espace avec nuisance à proximité entraînant une capitalisation négative, puis apparition d'une capitalisation positive au-delà. Ces capitalisations ne sont donc pas linéaires dans l'espace.

La diffusion de la capitalisation dépend des gains d'accessibilité et son étendue a pu être mesurée jusqu'à 10 km au lieu des 4 km communément admis dans les conclusions de travaux sur la capitalisation immobilière des gains d'accessibilité dus aux voies rapides de transport routier.

Deux types de clivage sont apparus sur le marché de l'immobilier :

- clivage logements individuels et collectifs dans la captation des nuisances,

- clivage logements neufs et anciens mettant en évidence une capitalisation plus étendue sur l'ancien que sur le neuf.

Il existe une asymétrie spatiale du processus de capitalisation dans laquelle la géographie de la capitalisation immobilière rejoint la géographie des gains d'accessibilité induits par la nouvelle infrastructure :

- nord : fort gain d'accessibilité, moindres densités et meilleure valorisation des transactions immobilières,
- sud : fortes densités, nuisances urbaines et paysagères.

L'anticipation de la capitalisation par rapport à la date de mise en service de la rocade notamment au nord, renforce l'idée d'une accessibilité toujours plus forte de ce secteur.

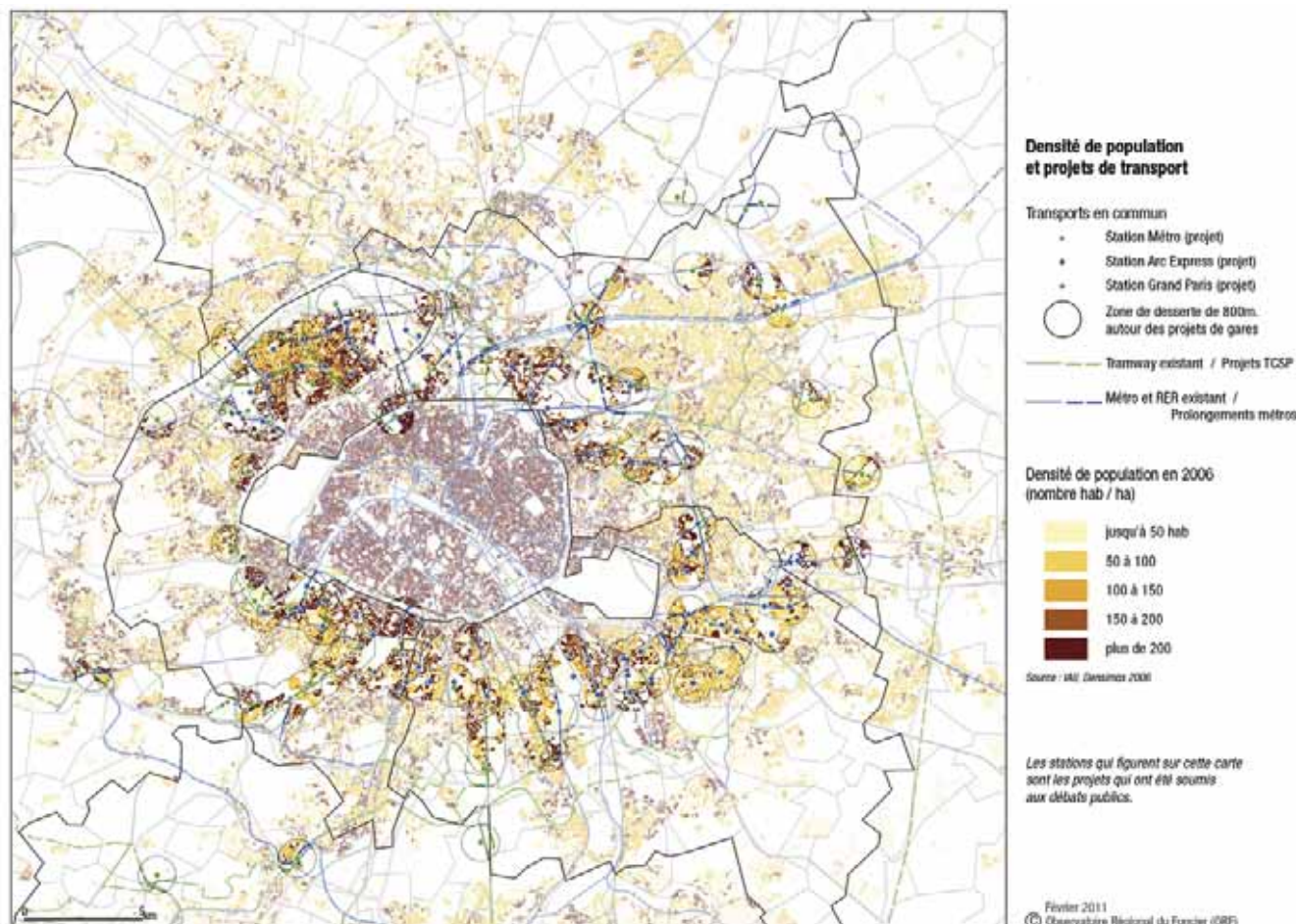
La capitalisation s'étend plus loin dans l'espace dès la mise en service de l'infrastructure. D'où l'idée que la période d'anticipation des gains de capitalisation est suivie d'une période d'apprentissage des gains d'accessibilité au cours de laquelle les individus font l'expérience des bénéfices et des nuisances générés par l'infrastructure.

L'effet de proximité d'un transport public dépend du contexte urbain dans lequel l'infrastructure s'insère, notamment selon :

- la topographie du site
- les atouts de localisation
- les types de fonctions
- la nature et l'état du bâti environnant l'infrastructure

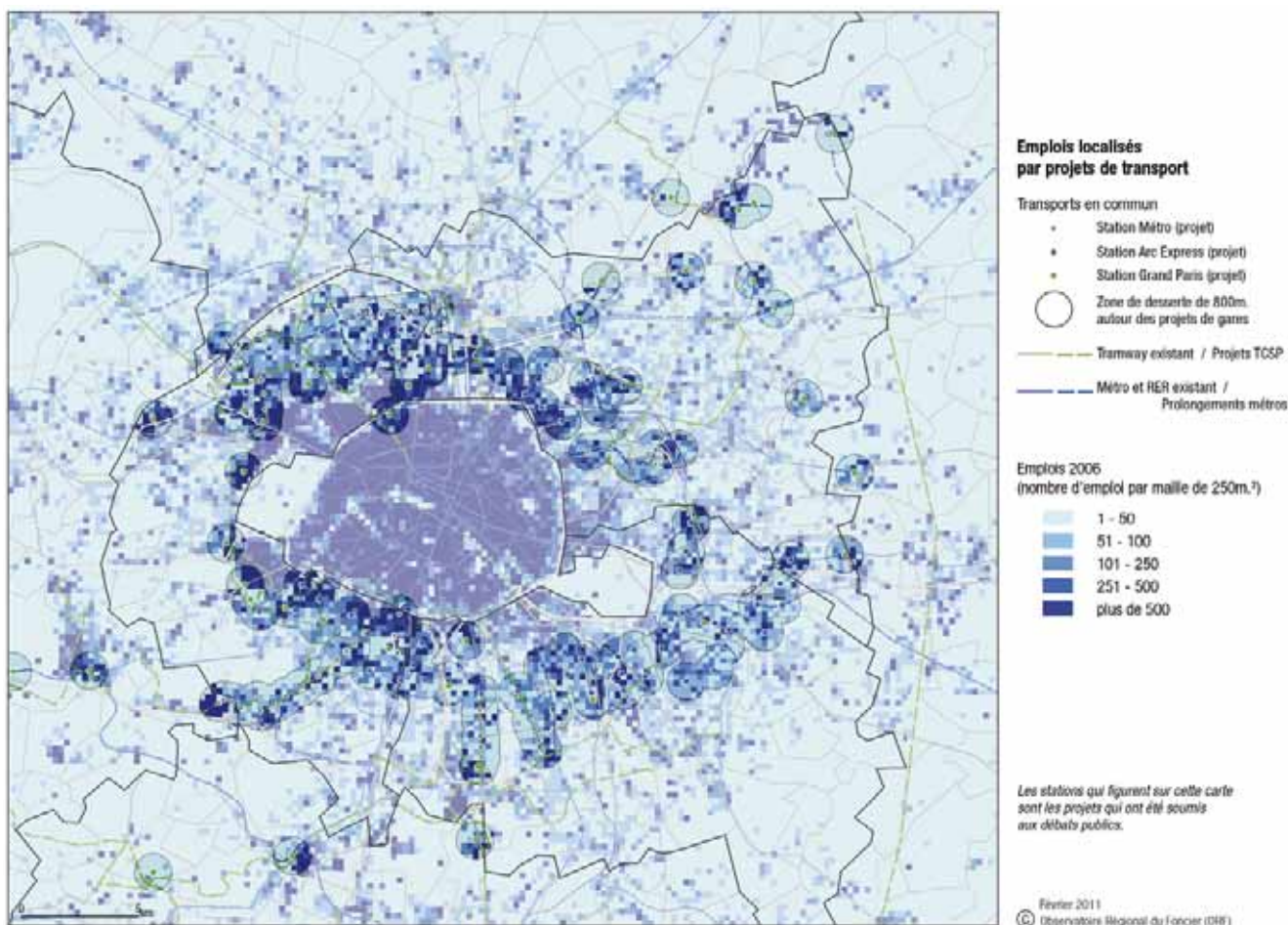
- la présence de logements collectifs ou de logements individuels
- le type d'activités et d'emplois
- le niveau d'équipements
- l'adhésion des usagers.

(5) Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transport sur les prix immobiliers, Guillaume Pouyanne, Ghislaine Deymier, université de Bordeaux.



Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport

Groupe de travail de l'Observatoire Régional du Foncier - Mars 2011



Les différentes études présentées au groupe de travail mettent en évidence qu'il doit y avoir un gain d'accessibilité pour qu'il y ait un impact positif sur les prix de l'immobilier. Or, ce gain est plus difficile à atteindre en zone dense déjà bien desservie par les transports.

Selon les professionnels de l'immobilier (promoteurs et agents immobiliers), la dynamique de valorisation et l'émergence d'un marché du neuf ou d'un marché rénové ne peut être enclenchée que si les projets publics sont insérés dans une politique plus vaste ayant une influence concrète sur la vie des populations, en termes d'emplois et de services. Dans les quartiers dégradés, dotés d'une mauvaise image et où les transactions sont peu nombreuses, les infrastructures de transport en commun n'ont pas d'effet positif sur les prix et ne suffisent pas à stimuler la demande.

Selon le contexte du marché immobilier La valorisation foncière n'est possible qu'à condition que la conjoncture économique s'y prête et en tenant compte des concurrences internes à une même agglomération⁽⁶⁾.

La manière dont les projets intégrant transport et urbanisme se situent par rapport au cycle immobilier joue un grand rôle dans leur réussite. On note des effets différents selon la place des actions d'aménagement dans le cycle immobilier (cf cas de Londres et de Paris Rive Gauche).

Il faut donc tenir compte de la période où se réalise l'opération et de l'environnement concurrentiel dans lequel elle se situe, mais aussi du niveau de valorisation ou de dévalorisation du quartier dans lequel elle s'inscrit.

Enfin, il faut avoir à l'esprit que l'opération d'aménagement se réalise dans un temps long. Cela implique d'avoir un projet doté d'une ligne directrice robuste mais intégrant la possibilité d'assouplir le programme dans le temps pour s'adapter aux réalités économiques du moment, soit parce qu'elles vont favoriser l'opération, soit parce qu'elles pourraient la freiner.

(6) Présentation Alain Meyère de l'IAU îdF, Récupérer les plus-values foncières et immobilières pour financer les transports : les cas de Londres, Copenhague et au Japon

Selon la situation foncière

La situation foncière est une variable clef de la réussite d'une opération. De manière générale, toute intervention foncière est confrontée aux risques de pollution, d'inondation ou d'aléas archéologiques. En recyclage urbain notamment, cela induit des coûts particulièrement élevés.

Les modalités d'intervention foncière sont à envisager au cas par cas. Par exemple, sur un foncier mutable en bloc tel que certaines friches industrielles, le bilan peut être grevé par de forts coûts de dépollution. Ils nécessiteront un investissement de départ important mais il sera en partie compensé par la création de valeur générée par le projet urbain. Par contre, un foncier fractionné et occupé nécessite de multiples acquisitions avec des valeurs foncières élevées. Ces deux cas de figure montrent que les coûts d'aménagement sont de toutes façons élevés mais peuvent être ou non financés par la valeur ajoutée du recyclage des terrains dans un nouveau projet urbain.

L'exemple de l'opération Paris Rive Gauche nous montre par ailleurs que le fait d'avoir une convention avec un opérateur foncier unique, la SNCF, a constitué un atout important⁽⁷⁾.

A l'inverse, la ZAC Multisites située à Vitry-sur-Seine, le long de la RN7 et du futur tramway, a été confrontée à des difficultés de maîtrise foncière en raison des coûts du foncier qui ont progressé de 20 % à 40 % entre 2007 (études opérationnelles) et 2009 (signature du traité de concession)⁽⁸⁾.

Selon l'organisation des maîtrises d'ouvrage

Enfin, il convient de distinguer les projets selon qu'ils s'accompagnent d'une intervention publique lourde ou non, notamment au regard de la difficulté à coordonner projets de transport et immobilier : difficultés techniques importantes et calendrier des chantiers transports qui menacent la faisabilité économique du projet d'aménagement.

Dans ce cas, les maîtrises d'ouvrage intégrées permettent d'ajuster la captation de la rente foncière et l'amortissement dans le temps des investissements (cf cas d'Utrecht). A l'inverse, les maîtrises d'ouvrage multiples ne favorisent pas cet ajustement. Toutefois pour nuancer ce propos, plusieurs exemples ont également montré les difficultés d'une opération intégrée urbanisme/transports : difficultés techniques, études préalables longues et coûteuses, phasages différents⁽⁹⁾.



Paris Rive-Gauche, quartier-Masséna, travaux de recouvrement des voies SNCF

(7) Présentation du cas de l'opération Paris Rive Gauche, Thérèse Cornil, Directrice générale de la SEMAPA entre 1986 et 2004

(8) Présentation de Christophe Canu - AFTRP

(9) Présentation du cas de l'opération de Nanterre Université, Marie Jorio, EPADESA et Présentation du cas de l'opération Paris Rive Gauche, Thérèse Cornil

2. Impact des différents outils fiscaux et financiers relatifs au foncier et à l'aménagement

L'équilibre d'un bilan d'opération d'aménagement, qui intègre déjà un certain nombre de coûts collectifs (pour la construction de logements sociaux, d'équipements, etc.), résulte d'une péréquation financière difficile à monter et nécessite, dans la plupart des cas, des concours financiers des collectivités locales. Les plus-values foncières, si elles existent, ne résulteront donc pas directement de ce bilan d'aménagement mais des effets induits de cet aménagement dans le temps. Néanmoins, cette éventuelle création de valeur ultérieure s'accompagnera également de charges d'exploitation et de gestion pour les collectivités locales, qui doivent donc être prises en compte.

Le groupe de travail a tenté d'examiner les différents instruments financiers et fiscaux existants ou en discussion, visant à capter une part de la rente foncière liée à la réalisation d'infrastructures de transport.

Coût global et coût marginal

Nombre d'opérateurs abordent l'analyse économique et financière d'un bilan d'aménagement en privilégiant exclusivement l'approche du coût global. On apprécie au temps T , en valeur actuelle, ce que le bilan en termes de recettes et de dépenses sera à terme, à la fin de la durée prévisionnelle de l'opération. Le bilan d'aménagement, en coût global, est l'appréciation de l'environnement économique et financier à terme de l'opération d'aménagement à partir de l'extrapolation des éléments objectifs actuels du marché de l'immobilier. Cet exercice comporte, par nature, une dimension anticipatrice et prospective d'autant plus forte que la durée de l'aménagement se vit sur le long terme (6 à 15 ans environ). Une analyse parallèle doit accompagner l'approche en coût global : celle du coût marginal.

Outil d'action de court terme, le coût marginal consiste à apprécier et à optimiser l'investissement premier à réaliser sur une opération d'aménagement pour se mettre dans les meilleures conditions et capacité de bénéficier des premières recettes de charges foncières. La définition peut prendre nombre d'autres formes : quel est le coût d'aménagement minimum (acquisition de foncier, travaux VRD, réalisation d'équipements...) qui permet de vendre le premier m^2 constructible ?

Ce raisonnement ne doit pas s'arrêter à l'unique abstraction des chiffres car encore faut-il se garantir que ce premier m^2 « à vendre » ait une réalité commerciale, une valeur marchande. En d'autres termes, la

localisation de la première cession foncière ne peut pas être liée à la recherche exclusive du terrain qui a le coût marginal de l'investissement le plus faible mais celui qui lie la recherche de ce coût marginal faible avec une cession de droits à construire crédible commercialement.

Le raisonnement en coût marginal ne doit pas s'arrêter au simple périmètre de l'opération d'aménagement mais élargir ses vues. De nombreux projets d'aménagement dont la maîtrise foncière a été faite par anticipation (souvent dans une vision spéculative) se sont avérés bloqués car l'aménagement du site nécessitait des investissements primaires très coûteux, non appréciés au moment de la maîtrise foncière. Non seulement le coût marginal de la cession du premier m^2 est démesuré car il s'évalue à la valeur de l'investissement de l'ouvrage primaire à réaliser (un pont, des ouvrages d'assainissement externes...) mais, de surcroît, leur maîtrise d'ouvrage et leur financement ne dépendent pas de l'action du propriétaire foncier potentiel aménageur ; il n'a aucun poids, aucune maîtrise sur la décision de programmer ces investissements sur le temps de leur réalisation. Nombre de propriétaires dépités portent alors un terrain inopérant.

Ce constat touche aussi les grandes opérations publiques où l'investissement originel est d'une telle ampleur qu'il requiert de longues périodes de maturation à la fois technique et financière pour que l'investissement, déclencheur du projet, soit mobilisé et diffuse ses premiers effets sur la crédibilité commerciale de l'opération.

Il a également envisagé l'actualisation des données chiffrées présentées dans le rapport Carrez⁽¹⁰⁾. Il faut noter que la mission confiée à Gilles Carrez dépassait largement l'objet du groupe de travail et visait à fiabiliser les éléments de coût des projets de transports collectifs du Grand Paris, à identifier de nouvelles ressources pour le financement des projets et à analyser le bouclage financier du schéma de transports. S'agissant du groupe de travail, il a donc été décidé de limiter les pistes de travail aux outils financiers et fiscaux relatifs aux valorisations foncières et immobilières autour des gares.

2.1. L'investissement public initial

Les opérations de transport et d'aménagement dans des zones urbaines constituées s'élaborent dans le cadre de marchés foncier et immobilier où les prix du foncier (acquisition et libération) atteignent en général des niveaux élevés. Dans ce cas, les modèles économiques de l'aménagement fondés sur le compte à rebours butent sur le prix du foncier.

Le financement des équipements dans une opération d'aménagement pose traditionnellement la question des capacités résiduelles des équipements existants et des équipements supplémentaires nécessaires à l'aménagement lui-même et au-delà au fonctionnement de la ville. Les collectivités ont la possibilité de raisonner en coût global ou en coût marginal des équipements (cf encadré). Le coût marginal, ou coût réel, est habituellement considéré comme celui qui permet d'approcher le mieux la réalité des coûts d'accueil des habitants et des emplois supplémentaires sans pénaliser ceux qui sont présents sur le territoire. Les collectivités ont donc le choix entre différents outils fiscaux pour financer les équipements selon qu'elles souhaitent faire porter l'effort financier à l'ensemble des résidents et entreprises ou principalement à ceux qui s'installeront ou développeront des projets. Plus le coût marginal d'un habitant ou d'un emploi supplémentaire est élevé, plus la collectivité a des difficultés à mettre en place les moyens de financement. Elle se pose la question de la proportion des nouveaux habitants et emplois à programmer, ou bien catégoriquement de l'intérêt d'ouvrir des terrains à l'urbanisation.

A l'échelle d'une opération d'aménagement, l'aménageur, qu'il soit public ou privé, tient le même raisonnement. Pour l'opération dont il a la responsabilité, il doit mettre en œuvre le régime

(10) Grand Paris - Financement du projet de transport, Gilles Carrez, Eric Ladegaillerie, Septembre 2009, 54 p.

fiscal ou de participation le plus adapté pour financer les équipements. Plus les équipements sont importants, plus les contraintes financières sur le bilan de l'opération sont élevées pour l'aménageur et pour la collectivité qui en dernier ressort doit fixer des subventions à la hauteur de l'ambition. Ce coût marginal du premier m² à aménager est également accru quand, par exemple, la remise en état des sols engendre d'importants coûts de dépollution. Au vu des résultats d'une telle analyse économique, toute collectivité se pose la question de l'ampleur de l'opération à réaliser et de sa faisabilité technique et financière.

À l'échelle de la ville comme de l'opération d'aménagement, le coût marginal de l'habitant ou de l'emploi supplémentaire, ainsi que le coût marginal du premier m² à aménager sont des indicateurs économiques, pour la prise de décision et des stratégies à adopter en matière de croissance urbaine ou de montage opérationnel. Plus le coût marginal du premier m² à aménager est élevé, plus la prise de risque est importante et plus les collectivités publiques sont sollicitées pour décider des mises de fonds nécessaires au lancement de l'opération. Cette prise de risque mesurée par les collectivités est la condition nécessaire d'un bon partenariat public-privé pour le succès des opérations d'aménagement.

2.2. Rappel des propositions du rapport Carrez relatives à la mobilisation de la recette potentielle tirée de la valorisation foncière liée au projet d'infrastructure

Quatre pistes ont été envisagées par la mission Carrez :

2.2.1. La participation de l'aménagement

Afin de faire participer les opérations d'aménagement ou de construction dont la réalisation est liée à celle du projet, la mission a proposé de fixer un montant forfaitaire de participation modulé selon les sites, leur attractivité, les usages (logements, bureaux...) dans une fourchette approximative de 0 à 100 € le m².

L'intérêt de cette approche est que le promoteur ou l'aménageur intègre cet élément dans la formation du prix d'achat qu'il propose aux propriétaires, ce qui, de ce fait, partage la plus-value entre ceux-ci et la collectivité, et ne leur en laisse plus l'exclusivité.

Le barème, les sites et les périmètres soumis à participation doivent être déterminés au cas par cas, en fonction de la zone d'influence directe du projet (au maximum 800 m).

Les sites retenus prioritairement par la mission étaient : La Défense, les aéroports d'Orly et de Paris-CDG, le site du Bourget.

Les recettes que l'on peut attendre sont variables selon les opérations et les territoires. Il est difficile de comparer la Défense à Clichy-Montfermeil, toutefois elles ont été estimées sommairement : sur la base d'un niveau moyen de 30 € le m², un programme de 500 000 m² autour d'une gare contribuerait à hauteur de 15 M€. Sur une trentaine de gares, la recette serait de l'ordre de 500 M€ sur 20 ans, au fil de la réalisation des opérations.

La mission a toutefois souligné l'incertitude de cette recette directement liée au contexte macro-économique et non au seul projet de transport.

Le groupe de travail de l'ORF a estimé que cette mesure était difficilement applicable dans la plupart des opérations d'aménagement en milieu urbain dont les bilans financiers sont difficiles à équilibrer sans apport des collectivités.

2.2.2. La participation des activités autour des gares

Partant du postulat que l'implantation favorable d'une entreprise améliore sa compétitivité, et que le chiffre d'affaires et l'attractivité d'un commerce sont étroitement liés à sa localisation, la mission a considéré qu'il était légitime d'envisager une



La proximité d'un pôle de transport peut jouer favorablement sur la compétitivité d'une activité.

contribution annuelle des activités bénéficiant de la réalisation du projet de transport.

L'outil envisagé est la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, commerce et stockage avec application d'un taux revu à la hausse pour les locaux situés sur un périmètre restreint directement autour des principales gares de projet.

L'avantage de ce dispositif est la récurrence des recettes générées. Elles ont été estimées par la mission à quelques dizaines de millions d'euros par an.

Toutefois, une évaluation plus précise de cette proposition ne peut être faite car le fichier communiqué à la DRIEA par la direction générale des finances publiques au Ministère des Finances (DGFIP) regroupe les informations au niveau communal.

2.2.3. La revalorisation des valeurs locatives

La mission a proposé une révision des bases foncières afin de prendre en compte « l'effet d'aubaine » dont bénéficieront les propriétaires et activités déjà présents sur les futurs sites d'implantation du projet. Cette revalorisation limitée au périmètre restreint d'influence directe autour des gares, eu égard à la difficulté que représente toute réforme large des valeurs locatives, serait effective après réalisation de l'infrastructure, qui constituerait le fait générateur.

L'évaluation (quelques dizaines de millions d'euros annuels) n'a pas pu être réalisée par la mission qui concluait qu'un calcul précis pourrait être fait par la DGFIP.

Ce travail ne peut en effet être réalisé que par la DGFIP, compte tenu des problèmes posés par les valeurs locatives actuelles. À noter toutefois les dispositions de la loi de finances rectificative 2010 de décembre 2010 décidant la réforme pour les locaux professionnels dans un premier temps.

2.2.4. La pertinence d'une intervention foncière de la puissance publique

La mission Carrez précise qu'un recours généralisé aux outils d'interventions foncières existants - ZAD, DPU -, se heurte au fait que le projet s'inscrit principalement en milieu urbain, le foncier étant donc relativement cher et son évolution plus contrainte que dans le cas de terres agricoles. Des perspectives de retour sur investissement peu évidentes en raison notamment des coûts de démolition, sont également un obstacle.

Le rapport Carrez conclut à la difficulté « d'évaluer avec précision les ressources issues de la valorisation foncière. Mais selon les analyses convergentes, le produit à escompter dans le cas du projet de transport du Grand Paris se chiffrera en centaines de millions plutôt qu'en milliards d'euros ».

2.3. Les tentatives de captation de la valorisation foncière liée au projet de transport

La question du financement des infrastructures de transport par la mobilisation d'une partie de la rente foncière créée est récurrente et les exemples sont nombreux⁽¹¹⁾.

2.3.1. Mesures introduites par la loi ENL de 2006, portant uniquement sur les terrains nus constructibles

En Ile-de-France, ces deux mesures fiscales restent anecdotiques car les valeurs forfaitaires et les plafonds s'adaptent mal aux ordres de grandeur des valeurs foncières franciliennes très élevées. En outre, le foncier concerné est marginal.

Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles

L'article 24 de la loi ENL 2006-872, codifiée à l'article 1396 du CGI et modifiée par l'article 114 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, prévoit que la valeur cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par un document d'urbanisme peut être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré, sur délibération du conseil municipal. Toutefois, cette majoration ne peut excéder 3 % d'une valeur moyenne au mètre carré définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon la situation géographique.

Le décret 2007-1788 du 19 décembre 2007 définit 4 zones qui sont celles du dispositif de Robien. Les valeurs forfaitaires moyennes au m² ont été fixées à 184 € pour la zone A, 96 € pour la zone B, 168 € pour la zone B2 et 34 € pour la zone C.

Cette première mesure vise à renchérir la rétention des terrains constructibles inutilisés, et constitue une source complémentaire de financement des équipements publics. Cependant, les communes ayant institué cette majoration en 2010 sont peu nombreuses.

⁽¹¹⁾ Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport. Note rapide IAU idF n° 477, juin 2009.

Exemples étrangers de financements des transports par l'aménagement

Financer les équipements d'infrastructures en couplant le projet de transport et le projet immobilier

Les opérations des Docklands de Londres et d'Orestadt à Copenhague couplant aménagement et réalisation d'une infrastructure devaient permettre de faire financer les infrastructures de transport par la vente de terrains acquis préalablement par la puissance publique. Les enseignements : les aléas de la conjoncture économique n'ont pas permis de financer à hauteur de ce qui était escompté mais surtout les opérations concernaient des territoires nouvellement ouverts à l'urbanisation, ce qui facilitait l'acquisition foncière préalable⁽¹²⁾.

Au Japon, le transporteur qui réalise l'infrastructure est également opérateur immobilier, ce qui lui permet de financer la réalisation des infrastructures par les plus-values dégagées de l'exploitation de ce foncier. Au Japon encore, le promoteur finance la moitié des infrastructures et cède les terrains nécessaires aux droits de passage de l'infrastructure au prix d'origine⁽¹³⁾.

Financer les équipements d'infrastructures par une taxe foncière

Pour la réalisation de la Red Line à Los Angeles,

des districts d'évaluation ont été définis selon un zonage de 500 à 750 mètres autour des gares selon leur taille et leur fréquentation. Sur tous les biens situés dans ce périmètre est appliquée une taxe foncière uniforme de 30 cts par pied carré. Le produit anticipé est de 230 millions de dollars, c'est à dire 9 % du coût de construction de l'infrastructure. Les responsables de la Red Line précisent que le montant de la taxe n'est pas dissuasif pour les entreprises localisées autour puisqu'elles ne se sont pas délocalisées.

Financer les équipements d'infrastructures par une taxe additionnelle combinée à une participation des opérations d'aménagement

Le financement de CrossRail dans le Grand Londres (projet de RER de 76 km) est quant à lui financé en partie par une contribution obligatoire des entreprises perçue sur un périmètre large au-delà de la zone d'influence des stations (considérant que les bénéfices se diffusent sur l'ensemble du territoire) et par une contribution marginale des promoteurs négociée dans le cadre des permis de construire⁽¹⁴⁾.

Financer les équipements d'infrastructures par la densification du bâti

Dans certaines opérations, il est également possible de jouer sur la densité pour dégager des plus-values plus importantes.

Dans cette idée, l'opération d'Utrecht Centrum devait permettre dans un tissu urbain constitué, de financer les nouvelles infrastructures de transport par une densification du bâti. Un contrat associant les différents partenaires de l'opération définit les règles qui font que chaque partenaire alimente une caisse qui paye les dépenses communes, dont les infrastructures. Les infrastructures ne sont réalisées qu'au fur et à mesure des entrées d'argent dans la caisse commune. La réussite de l'opération est due au fait que la municipalité est propriétaire du foncier : ce système implique que l'ensemble des partenaires fonctionne à livre ouvert⁽¹⁵⁾.

Ce projet ne finance pas totalement les infrastructures de transport puisqu'il existe une importante subvention gouvernementale.

Intérêt du contrat de partenariat resserré avec une collectivité qui détient tous les leviers : foncier, droits des sols, définition des baux de longue durée, définition d'un régime de participation des partenaires fondé sur des résultats économiques réels.

Ce système de bail « pérenne » assure la collectivité d'avoir des bâtiments et des espaces maintenus et entretenus sur une longue durée.

Taxe sur les cessions des terrains nus devenus constructibles

L'article 26 de la loi ENL autorise les communes et les EPCI à instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles depuis moins de 18 ans. Cette taxe de 10 % est appliquée sur le gain réalisé par le propriétaire du fait du classement de son terrain par un document d'urbanisme dans une zone constructible (modifiée par la loi 2009-323 du 25 mars 2009).

2.3.2. Dispositions législatives intervenues depuis

Une taxe forfaitaire sur le produit de certaines valorisations immobilières de la région Ile-de-France a été créée par la loi du 3 juin 2010, modifiée par loi 2010-788 du 12 juillet 2010 article 64 puis supprimée par la LFR 2010 de décembre 2010.

Cette taxe applicable hors région Ile-de-France créée par la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 est néanmoins toujours en vigueur.

Enfin, la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a institué une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles affectée à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs. Cette taxe peut s'ajouter à la taxe de l'article 26 de la loi ENL.

2.4. Options adoptées pour le financement du Grand Paris, Loi de Finances rectificative pour 2010 de décembre 2010

L'option privilégiant la captation de la valorisation foncière et immobilière autour des gares et des infrastructures de transport est abandonnée. Il a été décidé de taxer le stock plutôt que les flux (sauf pour la redevance) et sur l'ensemble de l'Ile-de-France :

- Mesures relatives à la taxe sur les locaux à usage de bureaux, commerces et entrepôts : 237 M€
- Taxe spéciale d'équipement : 117 M€
- Mesures relatives à la redevance bureaux : entre 80 et 110 M€
- Suppression de la taxe sur le produit de certaines valorisations immobilières de la région

⁽¹²⁾ Présentation Récupérer les plus-values foncières et immobilières pour financer les transports : les cas de Londres, Copenhague et au Japon, Alain Meyère - IAU et Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transports sur les prix immobiliers, Guillaume Pouyanne, Ghislaine Deymier, Université de Bordeaux

⁽¹³⁾ Ibid

⁽¹⁴⁾ Présentation Alain Meyère de l'IAU Récupérer les plus-values foncières et immobilières pour financer les transports : les cas de Londres, Copenhague et au Japon

⁽¹⁵⁾ Etude du cas d'Utrecht Centrum Project, Thierry Vilmin de Logiville

d'Ile-de-France créée par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010

2.5. Autres pistes explorées par le groupe de travail

Mise à contribution des promoteurs⁽¹⁶⁾

Cette contribution peut se faire selon 3 modalités : la fourniture des terrains nécessaires à la construction de l'infrastructure, une contribution monétaire à la construction de l'infrastructure et la réalisation directe d'une partie de l'infrastructure.

Taxe sur les plus-values latentes⁽¹⁷⁾

(la différence entre le prix avant et le prix après mais sans qu'il y ait forcément cession).

Cette solution se heurte à 3 difficultés : Comment quantifier les plus-values latentes en l'absence de cession ? Quelle période prendre en compte pour le calcul des plus-values ? Sur quel périmètre faire porter la taxe ?

Taxe sur les plus-values réelles⁽¹⁸⁾

(celles observées sur le marché à chaque fois qu'il y a une cession).

Il y a un risque de rétentions foncière et immobilière.

Augmentation du versement transport⁽¹⁹⁾

Le versement transport représente 35 % du financement des transports mais cette ressource s'essouffle et pèse de plus en plus sur les entreprises dont l'effort financier a atteint son maximum. La participation des employeurs s'élève, avec le remboursement pour moitié des abonnements mensuels des salariés, à 46 %.

Augmentation des tarifs⁽²⁰⁾

Cette disposition a une marge de manœuvre limitée.

Hausse des contributions des pouvoirs publics⁽²¹⁾

Toutefois, les ressources des pouvoirs publics ne permettent pas actuellement d'envisager de hausses significatives.

Taxe sur les transactions⁽²²⁾

L'Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprises (ORIE) a proposé de taxer toutes les transactions via un taux additionnel aux droits de mutations. L'ORF pense qu'il serait préférable

de taxer la propriété (les stocks), plutôt que les mutations (les flux) sur le principe de la « *property tax* » au risque de générer de la rétention foncière (cf réflexions en cours dans le cadre du groupe Benoist Apparu).

Le financement via les bilans de ZAC

Le financement de certains équipements d'infrastructure de transport, tels que l'accès à une gare nouvelle ou tout autre aménagement servant à la ZAC, pourrait être inclus dans le cadre d'un bilan de ZAC.

⁽¹⁶⁾ cf Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transports sur les prix immobiliers, Guillaume Pouyane, Ghislaine Deymier, Université de Bordeaux

⁽¹⁷⁾ cf Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transports sur les prix immobiliers, Guillaume Pouyane, Ghislaine Deymier, Université de Bordeaux

⁽¹⁸⁾ Ibid

⁽¹⁹⁾ Ibid

⁽²⁰⁾ Note rapide n° 477, IAU îdF

⁽²¹⁾ Ibid

⁽²²⁾ La Fiscalité de l'immobilier d'entreprise, rapport d'étape, ORIE, juillet 2010

3. Recommandations

Les deux parties précédentes ont montré qu'il ne peut y avoir d'approche unique à toute l'Ile-de-France et qu'elle doit au contraire se décliner selon les territoires et les projets. Les échelles de temps et de territoires différentes appellent des maîtrises d'ouvrage spécifiques. Dans ce cadre, il est important que les collectivités locales soient les pilotes des projets d'aménagement. En outre, il convient également d'assouplir les règles pour faciliter la bonne utilisation de la « boîte à outils » et favoriser les initiatives à travers des « boîtes à idées » innovantes.

3.1. Développer une observation foncière pérenne

À l'exception des marchés fonciers des terres agricoles et des lots à bâtir pour maisons individuelles (soit moins du quart du marché foncier total), aucun suivi ni observation des marchés fonciers n'existe actuellement en Ile-de-France. D'importants moyens sont consacrés aux politiques foncières publiques sans qu'aucun outil de suivi n'en permette la compréhension ni l'évaluation.

Il convient donc de mettre en place une observation foncière pérenne permettant le suivi d'actions foncières publiques régulatrices, la mesure de la faisabilité des opérations d'aménagement et l'évaluation des dispositifs fiscaux sur le foncier.

3.1.1. Une observation permettant le suivi des politiques foncières publiques

Des réflexions sont actuellement conduites entre quatre collectivités locales et l'administration fiscale pour expérimenter une observation sur la base du fichier des mutations. Il est important que ces réflexions intègrent les points suivants :

- pouvoir accéder aux fichiers sur les mutations de l'administration fiscale ;
- suivre le gisement du foncier aménageable ;
- organiser un système d'observation pérenne qui soit porté politiquement à deux niveaux d'échelle pertinents : un premier permettant d'appréhender l'agglomération dans sa globalité (échelle régionale), un second plus local permettant d'évaluer la faisabilité des opérations.

3.1.2. Une observation permettant une évaluation des dispositifs fiscaux

L'observation doit en outre permettre de faire un bilan chiffré et précis de tout le dispositif fiscal de taxation des terrains nus et du foncier bâti.

Il existe en France un arsenal fiscal qu'on ne retrouve pas dans les autres pays : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, indirectement taxe d'habitation, droits d'enregistrement, TVA immobilière, taxation des plus-values immobilières dans le cadre de l'Impôt sur le Revenu (IR) et de l'Impôt sur les Sociétés (IS), taxes sur les locaux à usage de bureaux, commerces et entrepôts, redevance pour la construction de bureaux, Taxe Spéciale d'Équipement, taxes d'urbanisme. Au regard des évolutions législatives récentes et foisonnantes, il serait sans doute judicieux et utile, avant de faire de nouvelles propositions, d'effectuer un bilan chiffré et précis de tout le dispositif fiscal de taxation des terrains nus et du foncier bâti, afin de définir une fiscalité conciliant à la fois les impératifs de financement des équipements publics, une bonne définition des différentes assiettes des taxes (stock, flux), le niveau d'acceptabilité du poids de l'impôt, et la prise en compte de certains objectifs prioritaires.

Le grand chantier de réforme de la fiscalité qui s'ouvre ainsi que la mise en œuvre de la réforme des valeurs locatives offrent cette opportunité.

Il semblerait que seule la direction générale des finances publiques du ministère des Finances soit en mesure de faire cette évaluation car elle dispose de fichiers précis. En effet, les diverses tentatives du groupe de travail pour évaluer certaines taxes ont mis en exergue les difficultés de disposer de bases de données complètes, notamment le fichier des transactions immobilières.

3.2. Une maîtrise de l'aménagement qui nécessite une approche territorialisée par objectif

La complexité des opérations intégrant urbanisme et transports tient à des gestions différenciées dans le temps (ZAC durant de 12 à 20 ans pour des projets de transports qui s'étendent sur 30 à 40 ans) et à un tissage délicat entre intérêts privés et publics. Cette complexité nécessite donc une adaptabilité des programmes, des maîtrises d'ouvrage et l'association permanente des populations.

3.2.1. Les objectifs d'aménagement durable de la ville

Aux projets de transports franciliens est associée une volonté de renforcer les densités urbaines autour des gares. Or, l'urbain est indissociable de la mixité fonctionnelle et de l'accueil de la population dans toute sa diversité. Les modalités de réalisation de ces projets doivent permettre l'accueil de formes diversifiées d'activités économiques, la lutte contre la ségrégation socio-spatiale. L'accès au foncier en est la première condition⁽²³⁾.

La densification est une mutation souhaitable de l'agglomération. Il est nécessaire de l'accompagner en maîtrisant les disponibilités foncières permettant de maintenir des capacités d'implantation pour des activités et de logements diversifiés, notamment par des systèmes de péréquation et des formes immobilières innovantes.

En outre, nombre d'éléments concourent à la bonne - ou mauvaise - image d'un quartier, d'une zone, d'une ville... Or, l'attractivité territoriale dépend pour partie de cette image. C'est pourquoi des aménagements qualitatifs (embellissement, mise en valeur des sites, amélioration de la visibilité et canalisation des flux par la redéfinition de la trame viaire), une mixité des fonctions et une nouvelle conception de l'espace collectif doivent être recherchés. Un espace vivant alternativement grâce aux résidents, aux salariés, aux clients, peut contribuer à rendre un quartier plus attractif et plus sûr. Cet objectif de la ville fonctionnellement mixte suppose d'être intégré au moment de la programmation urbaine. Cela oblige à une certaine ingéniosité en termes de conception architecturale et urbaine et à de fortes capacités d'ingénierie dans le montage de projets urbains.



Le maintien de la mixité fonctionnelle autour des gares est un enjeu majeur de l'aménagement durable

Prévoir les mixités

Les objectifs de mixité doivent tout d'abord se traduire dans les documents de planification. En effet, des préconisations plus fortes pourraient être inscrites dans les PLU, PLH, SCoT et SDRIF sur la mixité activité/logement. Des démarches de type « PLH » en faveur de la mixité fonctionnelle seraient à intégrer dans le cadre de l'élaboration des SCoT.

Par ailleurs, le groupe de travail rappelle qu'en zones tendues, les dispositions des PLU en faveur du logement social (emplacements réservés pour la réalisation de logements - art. L 123-2 du code de l'urbanisme -, périmètre de mixité sociale) sont efficaces et suggère d'étendre ce type de dispositions à d'autres dimensions, notamment pour les activités économiques.

En effet, il faut tenir compte des besoins de certaines TPE, PME-PMI et d'entreprises en début d'activité qui nécessitent des locaux à la fois abordables, adaptés à leurs spécificités et situés dans un contexte territorial propice à leur expansion (déserte, image et localisation...). En outre, le maintien en zone dense de ces PME-PMI doit conduire à s'interroger sur les pratiques et les modes d'approvisionnement de ces activités notamment en prévoyant des réserves pour la logistique dans le cadre du PDUIF en cours de révision et des PDU « locaux ».

Il faut distinguer les projets en renouvellement urbain des projets d'extension urbaine. Les modes opératoires varient selon que l'on se situe en zone de requalification (travail « en dentelle » dans les zones très denses) ou en zone d'extension urbaine où le foncier est exploité mais non bâti. Or, c'est essentiellement en renouvellement urbain que se pose la question de trouver des leviers pour établir des charges foncières à des prix acceptables pour des programmes mixtes. Pour cela, il convient de généraliser l'ingénierie « amont », foncière avec les EPF et pré-opérationnelle en associant très tôt des partenaires investisseurs/opérateurs. Une discussion entre la collectivité, les investisseurs et les opérateurs le plus en amont possible du projet est nécessaire. De même, l'implication des occupants et utilisateurs existants et futurs peut se révéler très utile.

⁽²³⁾ cf www.aorif.org - Cahier d'acteurs commun aux 2 débats publics des projets de réseaux de transport public du Grand Paris et d'Arc Express, AORIF, décembre 2010.

Organiser la diversité

La volonté de maintenir ou créer de la diversité peut passer par des densités plus fortes. En effet, en zone dense où la restructuration de foncier est particulièrement coûteuse, il est souvent difficile de maintenir une diversité de produits immobiliers, d'assurer des péréquations entre les différents coûts et d'attirer les investisseurs. L'équilibre économique des opérations peut alors être atteint grâce à une hausse de densité des programmes pour atteindre un optimum au-delà duquel un déséquilibre n'est pas supportable.

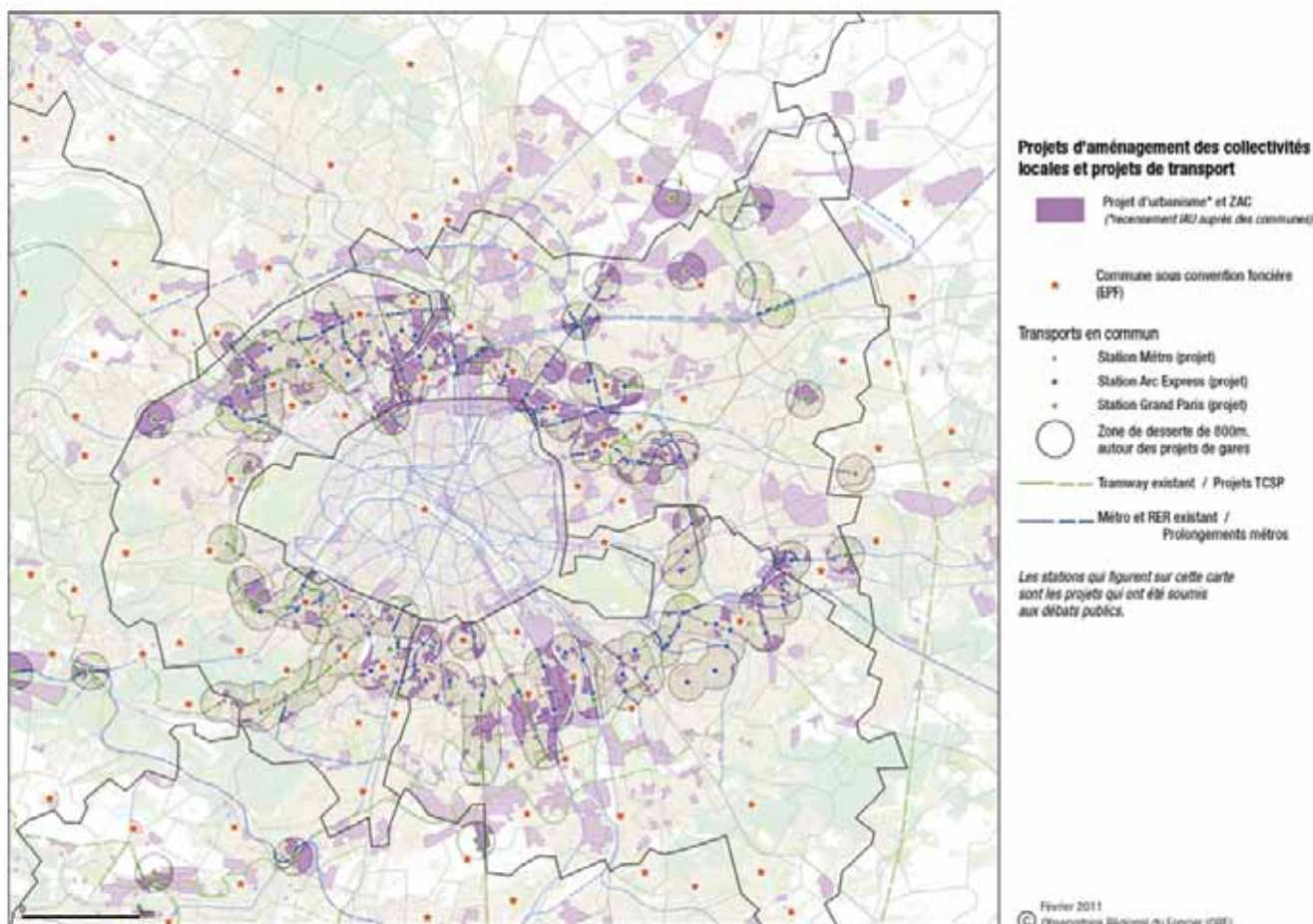
Une autre possibilité peut être de développer les mixités verticales associant commerces, équipements, logements mais aussi activités et bureaux. Elles permettent des péréquations non seulement sur l'investissement mais aussi en coût de fonctionnement.

La conception d'opérations mixtes est confrontée à la difficulté de règles de rentabilité économique propres à chacun des produits. Par exemple, pour le logement social, le retour sur investissement se fait sur 40 ans. Dès lors, dans les secteurs mixtes, les références de prix de France Domaine doivent mixer les prix constatés dans des opérations portées par les promoteurs et par les bailleurs.

Ces péréquations nécessitent des réflexions à une échelle territoriale suffisamment large et une maîtrise du foncier qui supposent de mettre en place :

- dans des périmètres de veille foncière, les outils de maîtrise des prix préalablement aux programmes de construction en s'appuyant le cas échéant sur les interventions des EPF ;
- des outils tels que la garantie de revente et les clauses anti-spéculatives postérieurement à la réalisation du programme, quand le pôle d'échange aura été créé et que la valorisation du foncier sera arrivée (notons que les clauses anti-spéculatives font débat au sein du groupe de travail, compte tenu de l'impossibilité de contrôler, en cas de reventes, l'effet de ces mesures).

On voit donc que ces objectifs de mixité doivent être transcrits à toutes les échelles spatiales : à l'échelle intercommunale de l'agglomération et du bassin de vie, à l'échelle communale, à l'échelle de proximité du pôle d'échanges, à l'îlot et au quartier; ainsi qu'à l'échelle des bâtiments eux-mêmes.



Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport

Groupe de travail de l'Observatoire Régional du Foncier - Mars 2011

3.2.2. Articuler les objectifs de transport et de développement territorial

Un projet d'infrastructure de transport à l'échelle d'une agglomération représente une opportunité de développement territorial pour les collectivités concernées qui souhaitent bénéficier des effets dynamiques du projet d'ensemble pour attirer des activités et des habitants.

Toutefois, s'il est évident que le pilotage des projets aménagement/transports revient aux collectivités locales, souvent le projet de transport n'est pas suffisamment anticipé dans leur stratégie d'aménagement. Face à ce constat, le Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France (PDUIF), en cours d'élaboration, promeut des démarches innovantes permettant de faciliter le dialogue entre aménageurs et transporteurs (cf Charte pour le prolongement de la ligne de métro n° 11). Soulignons que ce type de démarche ne fonctionne que si elle s'accompagne d'un système de régulation politique fort fixant des règles de partenariat claires entre collectivités locales, aménageurs et transporteurs.

Toute intervention publique doit être souple pour permettre d'adapter le projet au fur et à mesure de sa définition. En matière d'intervention foncière, là où le foncier coûte cher, les dispositifs de veille territoriale, de droit de préemption urbain, les orientations d'aménagement, etc. sont donc à privilégier sur les modes d'interventions plus massifs (ZAD).

Pour créer les conditions d'un aménagement bien maîtrisé autour des projets d'infrastructures de transport, la mobilisation des outils fonciers et de maîtrise d'ouvrage doivent s'adapter en fonction des territoires. Plusieurs types de cas ont été définis par le groupe de travail, il convient de les différencier selon la nature des sites :

- les sites à conforter où le projet permet de renforcer le tissu existant par des opérations ponctuelles et en dents creuses,
- les sites à requalifier où le projet conduit à modifier la morphologie et la programmation urbaine,
- les sites à inventer où le projet dessine un nouveau quartier urbain sur un foncier vierge.

Et selon la vocation des sites :

- les sites de résidentialisation : vocation dominante d'habitat,
- les sites de destination : vocation d'activités, de loisir, de transit.

Exemples de différents cas de maîtrise d'ouvrage

Ces différents cas illustrent bien que si les outils restent les mêmes, leur articulation se fait dans l'organisation d'une « boîte à outils » adaptée au cas par cas.

Cas	Nature du site	Vocation du site	Coût marginal du premier m ² à sortir = investissement public de départ	Organisation de la maîtrise d'ouvrage
Versailles Matelots	Site à inventer	Site de résidentialisation	Peu élevé	Classique avec SEM locale ou aménageur privé
Les Ardoines	Site à requalifier	Site de résidentialisation	Très élevé	Coordination forte assurée par l'EPA
TCSF intercommunal ex-VDO	Site à requalifier	Site de résidentialisation		Coordination forte assurée par l'EPA ou le département à défaut d'EPCI ayant compétence aménagement
Bagneux/Victor Hugo	Site à conforter	Site de destination	Élevé (coûts de portage foncier)	Classique avec SEM locale
Paris Rive Gauche	Site à requalifier	Site de destination	Très élevé	Coordination forte assurée par la SEM

3.2.3. Des maîtrises d'ouvrage territorialisées par objectif

En matière de maîtrise d'ouvrage, il n'existe pas de démarche unique mais une boîte à outils permettant d'inventer des organisations et des modes opératoires à adapter en fonction des différents projets urbains. Il est également important de coordonner acteurs publics et privés dans le temps. Une gouvernance partagée des projets d'aménagement favoriserait la convergence d'intérêts entre partenaires. Il convient donc de promouvoir des maîtrises d'ouvrage associées sous l'égide des collectivités territoriales en développant les outils de coordination et de partenariat pour conduire des projets intégrant aménagement et transports.

Dans tous les cas, il faut un porteur de projet bien identifié. Dans le cas d'un projet complexe à l'échelle d'une agglomération, une organisation particulière des maîtrises d'ouvrage doit être mise en place afin de définir les objectifs et les fonctionnalités des transports, les aménagements le long de ces infrastructures, les objectifs de construction et leur mise en œuvre. Selon les cas de figure, cette coordination peut être assurée par des structures intégrées ou des montages partenariaux.

Le rôle de médiateur souvent joué par l'architecte urbaniste est essentiel et doit être intégré dans la gouvernance et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage dans un quadrilatère formé entre collectivité locale/aménageur/architecte urbaniste/transporteur⁽²⁴⁾.

3.3. Conduire une politique publique de régulation efficace

Dans une logique de régulation publique de l'action foncière, il s'agit de maîtriser les anticipations spéculatives qui pourraient remettre en cause la faisabilité économique des projets ou les objectifs de diversité et de mixité.

3.3.1. Mettre en place des politiques foncières d'anticipation

De manière générale, le groupe de travail rappelle qu'il y a peu d'anticipation à la fois, de la part des collectivités sur leur propre stratégie d'aménagement et de la part des professionnels sur la valorisation future. La politique de régulation doit donc permettre de canaliser les anticipations spéculatives qui pourraient obérer la faisabilité économique des projets car souvent les collectivités

⁽²⁴⁾ Attitudes, propos sur l'architecture, la ville, l'environnement, Nicolas Michelin, janvier 2011

n'anticipent pas les augmentations du coût de foncier générés par les modifications de droits à bâtir de leur POS ou PLU.

En milieu urbain dense et occupé, les outils doivent s'adapter au contexte. On peut distinguer trois niveaux d'action sur le foncier : la maîtrise du foncier; la maîtrise de l'usage du foncier et la gestion de l'occupation du foncier. Ces trois niveaux s'inscrivent dans le cadre global de l'économie des projets d'aménagement.

La constitution systématique de réserves foncières publiques en tissu urbain demanderait des moyens financiers considérables pour un résultat aléatoire. Le contrôle direct du foncier est un levier mais pas une fin en soi. Il faut retenir que les outils de maîtrise du foncier ont été conçus pour permettre à la puissance publique d'agir mais aussi aux propriétaires de défendre leurs intérêts. Ils sont à double tranchant et donc à utiliser à bon escient.

Des outils de gestion de l'occupation du foncier peuvent permettre de réguler les charges foncières pour que le foncier ne pénalise pas le bilan d'une opération. Néanmoins, il faut s'assurer de la libération du foncier en temps utile et limiter la charge des coûts d'éviction dans le bilan.

La politique foncière à mener doit s'appuyer sur une logique d'anticipation. Cette politique d'anticipation et les dispositifs qui en découlent, gagneront à être définis en fonction d'une typologie des territoires qui non seulement caractérise les tissus urbains existants, les qualités et objectifs des propriétaires présents mais aussi le type de projet. Une fois la stratégie fixée selon ces territoires, des

Différents cas illustrant différentes démarches d'anticipation foncière

Projet	Tissu urbain	Contexte foncier	Démarche d'anticipation foncière retenue	Outils et opérateurs mobilisés
Réaménagement gare structurante	Tissu mixte avec anciens sites industriels	Multipropriétés dont grandes unités	- Veille prospective pour un contrôle des prix - Maîtrise foncière sur sites stratégiques cibles	Périmètres d'études + Sursis à statuer DPU EPF EPA
Réaménagement gare structurante	Tissu industriel	Grandes unités	- Veille prospective - Maîtrise complète à terme - Association du (des) propriétaire(s)	Périmètres d'études + Sursis à statuer DPU ZAC (+ DUP) Convention avec propriétaire EPF
Gares à créer	Tissus denses	Foncier morcelé avec nombreuses occupations soumises à bail	Politique de maîtrise de la gestion de l'occupation du foncier	DUP (mais ne permet pas d'anticiper le non renouvellement des baux) EPF

La panoplie existante d'outils est déjà riche mais certains de ces outils pourraient être adaptés et renforcés (par la loi ou le règlement), par exemple :

- les périmètres d'études avec un sursis à statuer long de 4 ou 5 ans au lieu de 3 ans actuellement,
- un droit de préemption super-renforcé sur certains sites (biens immobiliers, sociétés ou parts de sociétés, actifs de sociétés, donations, etc...),
- un outil de non-renouvellement des baux : le groupe a étudié la possibilité d'un outil de non-renouvellement des baux mais cette proposition s'est avérée difficile à mettre en place,
- pour pallier les défauts de rigidité de la ZAD par rapport à son utilisation en milieu urbain, des adaptations au dispositif pourraient consister à réduire la durée pendant laquelle le bien cesse d'être soumis au droit de préemption en cas de renonciation du titulaire à une mise en demeure d'acquiescer. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a réduit la durée de la ZAD de 14 à 6 ans, ce qui est une durée trop courte au regard de la temporalité des projets intégrant urbanisme et transport.

outils de maîtrise foncière pourront être retenus ainsi que les opérateurs les plus qualifiés pour les mettre en œuvre.

Il n'y a pas d'outil foncier unique mais des combinaisons d'outils à mobiliser selon les territoires et en lien avec la typologie des pôles d'échanges.

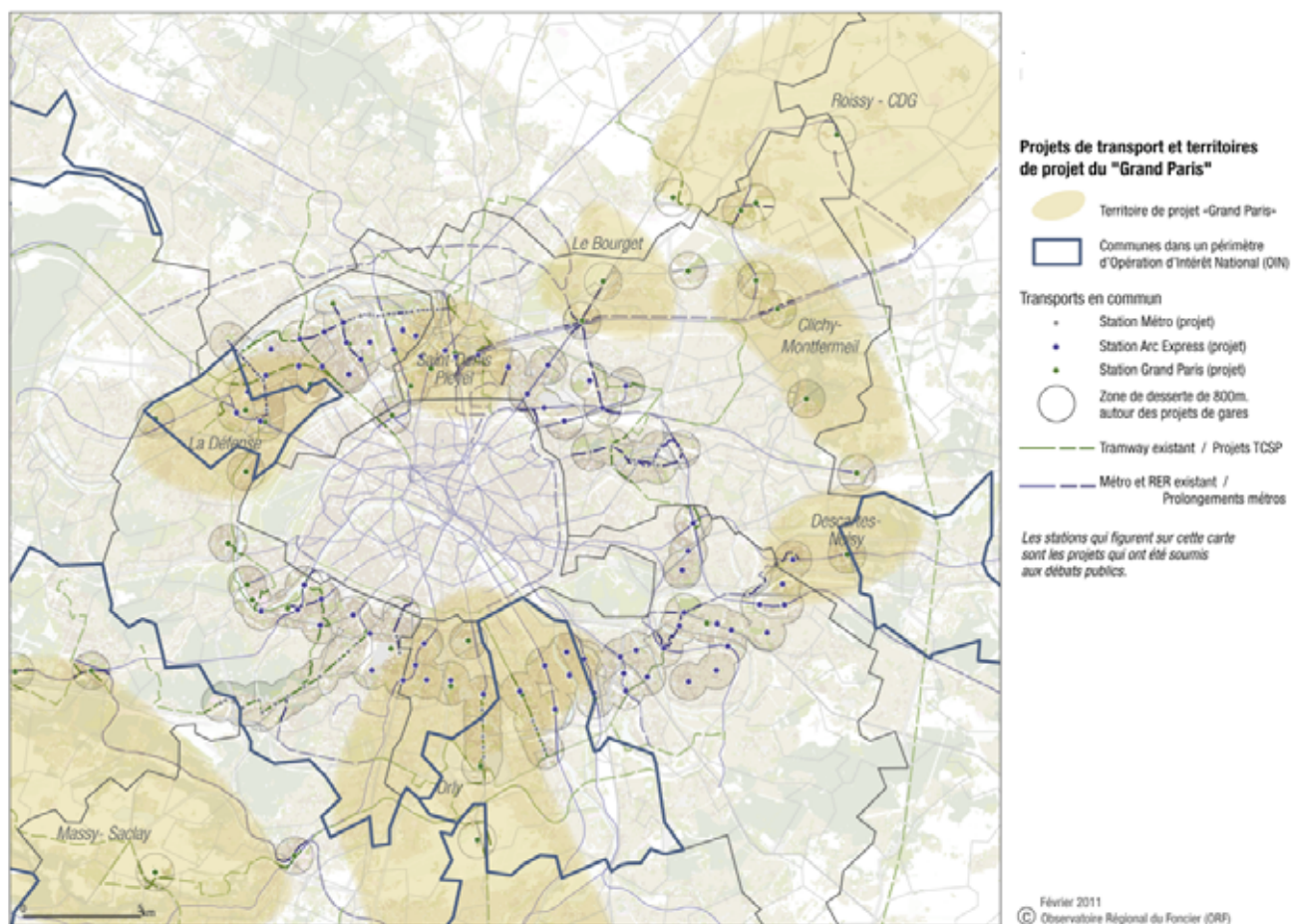
Rappelons que l'évolution du droit des sols doit accompagner ces différentes politiques foncières de manière cohérente durant le temps de maturation du projet.

3.3.2. Développer la contractualisation sur les territoires

Les outils contractuels actuels ou en émergence, sont nombreux en Ile-de-France :

- contrats territoriaux,
- conventions d'équilibre,
- conventions d'intervention foncières des EPF,
- contrat de développement territorial (CDT) et Schéma de développement territorial.

Ces différents outils doivent comprendre des éléments clairs et précis permettant de préserver du foncier abordable à proximité des infrastructures.



Les nouveaux outils contractuels prévus par la loi Grand Paris (contrats de développement territorial) et dans sa mise en œuvre (schémas de développement territorial)⁽²⁵⁾ devraient comprendre un volet foncier permettant de mettre en cohérence et de vérifier la faisabilité des actions foncières relevant des différents niveaux d'intercommunalité qui structurent le territoire francilien (périmètres d'EPCI, PLH, SCoT et autres démarches intercommunales).

3.4. Renouveler le cadre opérationnel de l'urbanisme en associant partenaires publics et privés

3.4.1. Associer suffisamment en amont et dans le temps les partenaires du projet

Sur la base des objectifs définis par les maîtres d'ouvrage à l'échelle d'un projet simple ou d'un projet d'agglomération, une double articulation doit être garantie :

- l'articulation des donneurs d'ordre publics, car la dispersion des outils de prérogative

publique entre acteurs publics implique une gouvernance complexe qui nécessite une coordination forte

- l'articulation entre partenaires publics et privés.

En matière de cadre opérationnel, il convient de souligner que les outils à disposition des collectivités sont nombreux et efficaces mais qu'il faut imaginer des « boîtes à outils » qui les articulent à bon escient en fonction des caractéristiques de chaque projet.

Aux côtés de cette « boîte à outils », c'est la « boîte à idées » qu'il faut savoir nourrir à travers des outils qu'il est regrettable de ne plus voir mobilisés tels que les marchés de définitions, les dialogues compétitifs ou encore les appels à projets. Outre permettre aux opérateurs privés de gagner en visibilité et de se positionner plus tôt sur les territoires et aux décideurs publics de gagner en réactivité, ces outils peuvent permettre d'utiliser au mieux la capacité d'investissement du secteur privé.

⁽²⁵⁾ Audition de Jean-Claude Ruyschaert, DRIEA, 16 novembre 2010 : Les contrats de développement territoriaux

L'outil ZAC qui a fait ses preuves n'est pas le seul outil. Les modalités de partenariats public/privé, quelle que soit la forme du montage (projet urbain partenarial -PUP-, structures opérationnelles *ad hoc*) restent à explorer.

3.4.2. Innover et relancer l'appel à projets pour enrichir les projets urbains

L'intervention publique est nécessaire au démarrage pour les projets dont les débouchés opérationnels ne verront le jour que 10 à 15 ans après leur mise en œuvre initiale. Mais il apparaît nécessaire d'associer les aménageurs suffisamment tôt. Un projet d'aménagement devrait être également abordé sous forme d'un cycle de vie opérationnel. Pour cette raison, l'entrée des opérateurs de l'aménagement dans ce cycle de vie ne doit pas être tardive.

Dès lors, cette association peut exister dans le cadre d'appels à projets afin que par le dialogue compétitif, il y ait, d'une part, un réel enrichissement des projets d'aménagement à proposer aux collectivités, d'autre part, une bonne assise de leur faisabilité technique et financière. Il est regrettable que l'environnement juridique pour le choix d'un aménageur-concessionnaire, qu'il touche le droit français ou européen, ait fortement impacté le mode de production des projets urbains et réduit l'usage de cette pratique.

3.4.3. Développer des actions de communication et de concertation tout au long du processus d'aménagement

En renouvellement urbain, toute opération d'aménagement suscite des appréhensions et doit faire face à des a priori et des idées reçues. Il est nécessaire de répondre aux interrogations des collectivités et des citoyens sur les objectifs poursuivis, les gains collectifs attendus et la réalité des nuisances apportées.

Sous la responsabilité de l'autorité locale, le débat public entre les différents acteurs du projet doit être assuré pour faire émerger les voies d'amélioration et les processus d'adhésion qui en conditionnent le succès.

Le renouvellement du cadre opérationnel de l'urbanisme doit donc conduire également au développement de la communication publique sur les projets et à la promotion de nouvelles méthodes de concertation permettant l'implication accrue des citoyens dans l'aménagement de leur territoire.

De moins en moins d'appels à projets dans l'aménagement

Depuis juillet 2005, une directive européenne impose que le choix d'un aménageur, dans le cadre d'une concession d'aménagement, soit l'objet d'une publicité préalable large et de l'organisation d'une mise en concurrence systématique entre opérateurs potentiels, qu'ils soient publics ou privés. Le gré à gré avec un opérateur n'est plus possible. Dans ce nouveau contexte juridique, le principe de l'appel à projets n'est pas remis en cause. Mais la nouvelle règle européenne s'est enrichie d'une jurisprudence, confirmée par le conseil d'Etat en 2008, qui précisait que le choix de l'aménageur ne devait se faire que postérieurement au dossier de création de ZAC, événement qui suppose que l'économie générale du projet sur lequel va porter la mise en concurrence ait déjà un degré d'aboutissement certain. En d'autres termes, le choix de l'opérateur - en forçant un peu le trait - est fait plus sur la validation d'une programmation et d'un schéma urbains déjà établis que sur la capacité et la créativité que chaque opérateur aurait pu apporter au scénario urbain lui-même.

L'aménageur est désormais retenu sur la seule stratégie foncière et financière d'un projet urbain prédéterminé, projet souvent élaboré par des bureaux d'études qui n'ont pas vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage (donc le risque attaché) au projet. La conséquence est immédiate : il n'y a plus d'appels à projets, démarche qui, autour d'une équipe pluridisciplinaire, permettait aux collectivités de sélectionner le lauréat de la consultation, au-delà de l'approche financière fondamentale, sur un parti d'aménagement aussi riche et ouvert qu'il y avait de réponses diversifiées.

Certes, il n'y a pas de mode opératoire unique et définitif pour le choix d'un aménageur, mais l'impossibilité de le choisir sur la base d'un appel à projets est un appauvrissement de la boîte à outils nécessaire à l'élaboration des projets urbains.

ANNEXES

Annexes 1 : Présentation d'opérations d'aménagement

- Le cas de l'opération Paris Rive Gauche, Thérèse Cornil, directrice générale de la SEMAPA entre 1986 et 2004
- Le cas du réaménagement de la gare de Nanterre Université, Marie Jorio, EPADESA,
- Mise en place d'un système de bail à long terme sur le site de Saclay, Christophe Canu, AFTRP
- Les projets de Versailles Chantier et d'Ermont-Eaubonne, Vincent Heuzé, Nexity Villes et projets
- La reconversion de l'entrepôt Mac Donald (Paris 19^e), Nathalie Tessier, CDC
- Le cas d'Utrecht, Thierry Vilmin, Logiville

Annexes 2 : Outils de financement

- Présentation synthétique des conclusions de la mission Carrez sur le financement des transports, Eric Ladegaillerie, DRIEA
- Qui doit payer les infrastructures ? , Joseph Comby
- Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transport sur les prix immobiliers, Ghislaine Deymier, Université Bordeaux 3 et Guillaume Pouyanne, Université Bordeaux 4
- L'utilisation d'un outil financier au service de l'aménagement : la fiducie, Amicie Maucour-Isabelle et Nathalie Tessier, CDC

Annexes 3 : Les méthodes d'estimation de la capitalisation liées aux infrastructures de transport

Ghislaine Deymier, Université Bordeaux 3 et Guillaume Pouyanne, université Bordeaux 4

Annexe 4 : Echanges avec les porteurs de projets de transport : RATP, RFF, Ville et Transports

Annexe 5 : Les contrats de développement territorial (CDT),

Jean-Claude Ruysschaert, DRIEA

Annexe 6 : Travaux des sous-groupes

- Sous-Groupe : L'action foncière prospective autour des pôles de transport, quels objectifs, quels outils, quels moyens ?
- Sous-Groupe : Comment assurer/permouvoir la mixité économique et sociale dans les territoires des pôles d'échanges ?
- Sous-Groupe : Organisation des maîtrises d'ouvrage

Annexes I : Présentation d'opérations d'aménagement

- Le cas de l'opération Paris Rive Gauche, Thérèse Cornil, directrice générale de la SEMAPA entre 1986 et 2004
- Le cas du réaménagement de la gare de Nanterre Université, Marie Jorio, EPADESA
- Mise en place d'un système de bail à long terme sur le site de Saclay, Christophe Canu, AFTRP
- Les projets de Versailles Chantier et d'Ermont-Eaubonne, Vincent Heuzé, Nexity Villes et projets
- La reconversion de l'entrepôt Mac Donald (Paris 19^e), Nathalie Tessier, CDC
- Le cas d'Utrecht, Thierry Vilmin, Logiville

LE CAS DE L'OPÉRATION PARIS RIVE GAUCHE

Thérèse Cornil, directrice générale de la SEMAPA entre 1986 et 2004

L'opération Paris Rive Gauche a débuté en 1987. Elle est aujourd'hui bien avancée mais c'est un temps long du point de vue de la conduite d'une opération d'aménagement car elle s'est inscrite dans un processus de renouvellement urbain important. Face à cette difficulté, nous avons en permanence associé de multiples équipes extérieures qui sont venues enrichir le projet, d'autant plus que dans cette opération, la problématique a beaucoup évolué. L'enjeu était donc d'assurer la continuité et la permanence des grandes lignes du projet.

Sommaire de l'intervention

1^{ère} partie : la mise en place des grandes options urbaines de Paris Rive Gauche

2^e partie : les questions financières, le bilan de l'opération et son évolution : Y a-t-il eu valorisation foncière et quel lien entre la valorisation des terrains et les grands investissements publics réalisés sur ce site ?

1^{ère} partie : La mise en place des grandes options urbaines de Paris Rive gauche

La SEMAPA est une SEM d'aménagement née dans les années 1970 dont la ville de Paris est majoritaire ainsi que la SNCF depuis 1983/1985, la RIVP restée actionnaire à 12 %, l'Etat et la Région qui sont entrés au capital de la SEMAPA en 1989/1990 au moment où l'opération de Paris Rive Gauche a pris forme et où les investissements publics sont devenus très importants.

L'opération représente 1,5 % du territoire parisien (hors secteur Porte d'Ivry).

L'évolution du projet

Sur une carte des années 1980, on voit l'importance des emprises publiques : la gare, l'hôpital de la Pitié Salpêtrière, les voies ferrées, les gares de marchandises. Le seul terrain privé correspondait aux Grands moulins de Paris où est actuellement implantée l'université. L'opération n'est reliée à la rive droite que par quelques ponts distants d'environ 700 mètres : le pont de Masséna, le pont de Tolbiac prolongé par le mythique viaduc de Tolbiac qui a été démonté et stocké, le pont de Bercy dans l'axe du boulevard Vincent Auriol et enfin le pont d'Austerlitz et le viaduc du métro.

Un bref rappel historique du projet montre que dès 1967 divers projets se dessinent sur ce secteur (schémas élaborés en 1973, schéma directeur de 1977, etc.). Dans le cadre de la candidature de Paris à l'exposition universelle de 1989, Antoine Grumbach se voit confier la mission de préfiguration sur les terrains de l'actuelle bibliothèque. Plusieurs consultations vers 1988 sont lancées suite à une étude de l'APUR et nous avons commencé à prendre conscience qu'il y avait l'assiette pour un projet d'envergure sur ce site en bordure de Seine sur les Grands moulins, la gare, et au-delà du simple secteur de Tolbiac. Vers 1988-1989, un projet concurrent, le projet Athena, est développé par un groupement de promoteurs privés (Indosuez, Cogedim, Caisse des dépôts). Ce projet avait bien pris la dimension longitudinale de l'opé-

ration mais proposait de transférer la gare d'Austerlitz ce qui n'était pas sans poser de problèmes notamment urbains et financiers. De plus, quelle était l'autorité qui aurait la volonté politique sur une très longue période, de maintenir cette option de déplacement avec son coût astronomique face auquel il n'y avait durablement que peu de recettes à mettre en regard ?

Suite aux études de l'APUR et aux consultations successives, le projet se dessine et les options retenues sont la couverture des voies ferrées, la réduction du faisceau ferroviaire, l'affirmation d'une ligne haute dans le paysage, la grande avenue de 2,5 km puis des pentes assez douces vers la Seine et des pentes plus raides côté rue du Chevaleret. Ce grand paysage étant dessiné, apparaît ensuite la bibliothèque de France.

L'opération d'aménagement a été lancée dans le cadre d'une ZAC dont la durée de réalisation prévue était de l'ordre d'une vingtaine d'années, temps finalement très court au regard des temps de la ville. Le 8 juillet 1991, le dossier de réalisation est bouclé et approuvé. Des recours multiples aboutiront à une annulation du PAZ en 2003, que le Conseil d'Etat rétablira une année plus tard.

La couverture des voies ferrées, la réalisation de l'avenue, les différents quartiers

Alors que le bâtiment de la bibliothèque est quasiment achevé, les travaux de l'avenue sont lancés. Il est difficile de travailler au-dessus des voies ferrées, ce qui parfois ne se fera que quelques heures par nuit. De nombreuses difficultés ou oppositions ont été rencontrées et certains termes étaient répulsifs comme la « ZAC » et la « dalle ». Les détracteurs du projet assimilant cette dalle aux dalles des années 1970/1980, des dalles qui isolaient. Bien sûr, nous leur disions qu'au contraire cette dalle reliait, qu'elle supporterait les voitures et qu'il n'y avait pas de séparation des flux, que du point de vue urbain, le principe était à l'opposé... Conscients cependant des difficultés de gestion de ces ouvrages, nous avons essayé dans ce travail de couverture de séparer les ouvrages supportant les voiries et les espaces publics de manière à ce qu'il n'y ait pas entre la collectivité qui reçoit les voiries et les espaces publics et les propriétaires des constructions une trop grande difficulté de gestion.

Plusieurs tranches d'opération associant différents architectes : le quartier de la bibliothèque, le quartier Masséna avec le principe d'îlots ouverts, le secteur Austerlitz.

Vues de différentes réalisations

- le carrefour de la rue de Tolbiac, centre de gravité de l'opération,
- le bâtiment au-dessus de Meteor - ligne C,
- l'avenue droite comme les voies ferrées sont droites, dont le profil et le traitement superficiel affirment le caractère d'ouvrage : les exutoires qui sont des ventilations sont apparents et couverts de grilles bombées, les arbres sont de façon visibles dans des pots. L'avenue est axée sur la halle d'Austerlitz. Les arbres ont été placés

sur le terre-plein central pour les éloigner de la façade et afin qu'il n'y ait pas de confrontation avec les immeubles hauts,

- le bâtiment de la caisse des dépôts,
- la rue du Chevaleret est la liaison entre le 13^e profond et la Seine,
- la passerelle Simone de Beauvoir matérialise le lien entre l'espace minéral de la grande bibliothèque et l'espace végétal du parc de Bercy.

Les grands équipements

La Bibliothèque Nationale de France. En septembre 1988, le maire de Paris offrait les terrains pour la BNF. En octobre 1989, le projet de Dominique Perrault était choisi et le chantier engagé. En 1996, la BNF était ouverte au public. La BNF a constitué un levier extrêmement puissant au regard des difficultés qu'a connues l'opération.

L'université. En 1996, le président de la République ancien maire de Paris a dit « à la fin de l'année il n'y aura plus un étudiant à Jussieu ». La SEMAPA a immédiatement proposé l'emplacement des grands moulins dont les bâtiments n'étaient plus occupés, le bâtiment principal, ainsi que la halle aux farines dont nous trouvions qu'elle avait un intérêt patrimonial et qu'elle pouvait accueillir des amphithéâtres.

Une des grandes difficultés de cette opération était liée au scepticisme qui l'entourait et qui a duré jusqu'en 2000. A titre d'exemple, de part et d'autre de la bibliothèque, il y avait 4 programmes de logements qui devaient être réalisés par des SEM de la ville de Paris et par Immobilière 3F. Pendant la durée d'annulation du PAZ (1993), aucun des promoteurs sociaux n'a lancé d'étude, ni engagé de démarche permettant d'avoir un permis de construire déposé et même instruit, quand le Conseil d'Etat a rétabli le PAZ. Il en est résulté une année de retard, des terrains bordant la BNF restés à l'état de friches, et cela, alors que 1993 était le pire moment de la crise immobilière.

La construction de Meteor

Pour réaliser la grande gare d'échange entre Meteor et la ligne C, les travaux s'exécutaient par tronçons parallèles aux voies, qui étaient écartées pour que les trains continuent de passer. C'est un chantier qui a été long et coûteux où il y avait 3 maîtres d'ouvrage associés : la RATP, la SNCF et la SEMAPA car la couverture des voies ferrées servait de support à l'avenue et aux immeubles. La maîtrise d'ouvrage a été déléguée à la SNCF, car il était inenvisageable qu'un autre maître d'ouvrage travaille au-dessus des voies pour des questions de sécurité.

Il a fallu réaliser plusieurs avant-projets sommaires et même un avant-projet détaillé du bâtiment qui permettent de dimensionner les poteaux en fonction des descentes de charge des bâtiments.

2^e partie : les questions financières, le bilan de l'opération et son évolution

Un premier bilan prévisionnel a été établi en 1996 prenant en compte un certain nombre d'évolutions notamment la suppression d'ouvrages de voiries souterraines ou la traversée de la halle d'Austerlitz qui ne correspondaient plus aux options sur les déplacements

Le bilan était a priori équilibré à la condition que les immeubles de bureaux qui représentaient 72 % des recettes se vendent à 14 500 F/m². Cet objectif a été largement dépassé, le prix de cession atteignant 18 100 F/m² en juin 1999 puis 24 000 F/m² en 2001. Peu de temps auparavant, la cour des comptes avait dans son rapport définitif conclu que le bilan présentait beaucoup de marges d'incertitudes et que 14 500 F/m² de bureaux était un objectif paraissant difficilement atteignable.

Le lien entre les grands équipements et les valeurs foncières

Quand en 1996 nous avons fait l'offre pour implanter l'université, nous savions que ces surfaces viendraient en diminution des surfaces de bureaux, mais nous avons fait cette proposition en comptant sur une amélioration de la conjoncture qui a eu lieu deux ans plus tard. Le projet a été présenté en septembre 1996 et en janvier 1997, il était repris par les universitaires sous le timbre de l'université Paris 7, universitaires qui ont été véritablement « moteurs » dans cette implantation. L'important à ce moment de l'opération était que les choses se fassent.

Les charges foncières d'équilibre se situaient donc à 2 200 €/m² en 1997 lorsqu'on a essayé de vendre. En 1998, la dynamique s'est enclenchée puis en 1999, les charges foncières ont finalement été dépassées. C'était difficile car au départ, la crise apparaissant très importante et durable et les stocks à résorber considérables, le monde immobilier ne croyait pas dans cette opération, et le rapport de la cour des comptes rendu public, avait aggravé le scepticisme. En septembre 2000, lors de la commercialisation du bâtiment au-dessus de Meteor, au prix de 24 400 €/m² carré hors œuvre, on eut le sentiment que les prix étaient fixés, qu'il y avait eu une montée en régime liée à l'urbanisation du secteur qui avait pris de la valeur progressivement.

Il n'y a donc pas eu de réelle anticipation du monde immobilier dans cette opération, si l'on considère que la BNF était ouverte en 1996 et que Meteor fonctionnait depuis 1998. Personne n'a donc anticipé et pris des positions deux ou trois ans avant, et par rapport aux questions du groupe de travail c'est important de le savoir.

Les liens contractuels entre les acteurs, la convention entre SNCF et SEMAPA

Dans cette opération, il y avait 72 ha de terrains à acheter dont 50 appartenaient à la SNCF, une trentaine correspondant aux voies à couvrir. Il était impensable que cette opération puisse se dérouler sur un temps assez long, sans que la valeur des terrains SNCF soit « amarrée » aux résultats de l'opération. Une convention entre la SNCF et la SEMAPA a donc été signée;

1^{er} point de la convention

Un catalogue des terrains de la SNCF et de leur valeur au moment de l'engagement de l'opération a été établi. A partir des programmes de bureaux qui représentent 70 ou 72 % des recettes du bilan, des règles d'évolution des prix des terrains ont été fixées en fonction des ventes effectives des immeubles de bureaux. Pour 80 % de leur valeur initiale, la variation était celle du rapport entre la charge foncière constatée à la vente des bureaux et la charge foncière prévisionnelle, et les 20 % res-

tant, évoluaient en fonction de l'indice INSEE de la construction.

2e point de la convention

Au solde de l'opération, la SNCF participait, qu'il y ait déficit ou excédent, à hauteur de 20 % au résultat, dans la limite de 400 millions de francs.

Dans cette opération, le fait que la SNCF soit propriétaire de l'essentiel des terrains a bien sûr facilité les choses : par rapport à d'autres opérations de la région parisienne qui étaient bloquées parce qu'elles avaient un portage foncier considérable, nous nous n'avions pas de portage foncier à assumer. Quand nous achetions les terrains, c'était à un prix fixé d'avance par la convention ; convention qui avait été validée par France Domaine, de même que ses applications successives.

Cette convention mise au point assez rapidement, et également approuvée par le Ministère de l'Équipement, est encore d'actualité. Le partenariat avec la SNCF a toujours fonctionné, et a constitué un viatique puissant pour l'opération.

A l'image du dispositif mis en place avec la SNCF, une convention a été signée avec un promoteur sur un immeuble près des entrepôts frigorifiques. La promesse liait une partie du terrain à la valeur locative qui serait constatée au moment de la mise en service du bâtiment. Ce partenariat a facilité l'implantation de la société Flammarion.

En conclusion

Reprenant les observations précédentes, on peut dégager un certain nombre d'idées :

- Cette opération avait dès le départ un certain nombre d'atouts : le site, Paris intramuros, le bord de Seine, la BNF, METEOR avec une station non prévue au départ, que l'on a « accrochée » au site.
- Mais présentait beaucoup de difficultés : techniques, de nécessaire durée dans une société impatiente et « court termiste », dans un contexte de violentes oppositions politiques, avec un engagement exactement au moment où la conjoncture se retournait et où l'on entrait dans une crise immobilière sans précédent.
- Elle avait pour autre atout cette convention avec la SNCF, avec les avantages déjà cités. On peut d'ailleurs généraliser en indiquant qu'une opération de cette importance ne peut fonctionner que si chacun des acteurs à la place où il se situe, gagne.
- La difficulté principale était donc, face au scepticisme, de parvenir à la qualification du site, devenue une réalité à partir de 98/99, et telle qu'à partir de cet état atteint, d'éventuelles nouvelles dépressions immobilières n'aient qu'un effet limité.
- Les promoteurs immobiliers, devenus prudents après la crise de 1992, ne se sont engagés que lorsqu'un investisseur et même parfois un utilisateur, fondaient leur prise de position. Ils n'ont aucunement anticipé la réalisation des grands équipements.

Pour conclure sur les excédents, par rapport aux charges foncières d'équilibre, enregistrés à partir de 1998, lors des cessions des charges foncières des bureaux :

D'abord, ces suppléments de recettes sont perçus par l'aménageur public, dans une opération dont le résultat final est pris en charge par la Ville. Ces excédents ont donc été « recyclés » en permanence dans l'opération.

En effet, si les grandes options ont été maintenues en particulier, la topographie créée, l'avenue, les liaisons avec les quartiers existants, la dominante tertiaire... à l'inverse, comme cela était prévisible dès le départ, mais difficilement partageable, la durée a produit ses effets, et le programme s'est assoupli et enrichi avec des éléments non prévus à l'origine, mais constituant chacun un investissement supplémentaire ou une diminution des recettes. Sans oublier qu'une partie de ces excédents a amélioré le prix de cession des terrains SNCF. Parmi ces équipements :

- les cinémas MK2 qui ont contribué à l'animation du quartier,
- l'université prévue pour 70 000 m² et dépassant 200 000 m²,
- plus de jardins,
- plus de bâtiments conservés assortis d'un faible COS,
- l'absorption par le bilan sous forme de fonds de concours des équipements de quartier (écoles, crèches...).

Une opération d'aménagement de cette importance est donc un tissage entre acteurs, intérêts privés et publics, temps courts et temps longs, avec le souci permanent d'être fixes sur les grandes options, et mobiles sur le reste, faisant produire au temps tous ses effets.

LE CAS DU RÉAMÉNAGEMENT DE LA GARE DE NANTERRE UNIVERSITÉ

Marie Jorio - EPADESA

Impulsion du projet donnée par l'EPAD début 1990, 700-800 000 m² SHON prévus sur le secteur de l'université, avec une centralité forte créée autour de la gare Nanterre Université reconstruite. Projet actuel moins dense / pas équilibré sur le plan économique (l'équilibre se fait à l'échelle de toute la ZAC Seine Arche).

Reconstruction de la gare inscrite au contrat de Plan Etat-Région en 2000, avec un volet transport (nouvelle gare accessible, élargissement et allongement des quais, élargissement du souterrain de correspondance, réaménagement de l'accès au souterrain, construction d'un parvis multimodal), et un volet urbain (libération de 2,7 ha de terrains acquis par l'EPA après reconstruction par la RATP de son parc de maintenance du RER sur un autre site à 400 m de là, dans l'OIN).

Financements du projet « pôle multimodal » inscrit aux CPER 2000-2006 et 2007-2013 :

budget 116 M€ : 41 M€ Région / 20 M€ Etat / 32 M€ EPASA / 8 M€ RATP / 15 M€ conseil général 92

L'EPASA finance les ouvrages qu'il réalise (ouvrages de raccordement supportant les voiries nouvelles et espaces publics) et les travaux RATP permettant la libération des terrains pour le projet immobilier.

Difficultés du projet de pôle multimodal : découpage des périmètres de maîtrise d'ouvrage conformément aux limites domaniales conduisant à « saucissonner » la conception et la réalisation des ouvrages, avec conséquences lourdes en coûts et délais.

Glissements importants des délais : démarrage des travaux reculé d'un an suite à la découverte de pollution sur le terrain RFF accueillant le nouveau parc industriel de la RATP, retard d'un an supplémentaire pour la libération du terrain pour l'EPA à cause de la complexité ferroviaire (travaux de signalisation très pointus et manque de main d'œuvre externe et interne), allongement des délais de réalisation de la gare non étudiés en détail au stade de l'avant-projet (méthodologie de mise en œuvre du bâtiment voyageurs proposée par le maître d'œuvre AREP innovante voire inédite, par ripage en 2 phases au-dessus des voies).

Difficultés répercutées sur le projet immobilier : consultation de promoteurs-concepteurs lancée en 2003, lauréat désigné en 2004 avec un calendrier initial de libération des terrains en 2008 (pour 2010 aujourd'hui) et une livraison de la gare en 2012 (pour 2014 aujourd'hui). 5 ans d'études aujourd'hui sans suite du fait de 2 facteurs :

- La crise économique remet en cause les engagements financiers d'origine du promoteur, d'autant plus que les 5 ans d'études ont permis de mieux apprécier les difficultés techniques du projet (construction en limite ou surplomb des voies ferrées).

- Le calendrier du chantier de la gare remet en cause le réalisme économique de l'opération, et notamment du centre commercial qui devait être livré en 1^{ère} phase. Les autres phases sont reculées dans le temps du fait de l'allongement du chantier de la gare, ce qui fait peser trop de risque sur la commercialisation des commerces.

Le projet est aujourd'hui redéfini en tenant compte de ces 2 facteurs : rééquilibrage du programme avec plus de logements et moins de bureaux ; déplacement de la polarité commerciale sur la gare en deuxième phase (démarrage des travaux prévu en 2015 / livraison en 2018).

- Vu la complexité du site, un défaut d'études en phase préalable, pour les 2 projets (pôle multimodal et immobilier).

- Une difficulté à coordonner les 2 projets transport et immobilier / logiques difficilement compatibles.



Nanterre - Université

MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE BAIL À LONG TERME SUR LE SITE DE SACLAY

Christophe Canu - AFTRP

Il s'agit du premier projet d'aménagement du Quartier Ouest Polytechnique, QOX secteur sud qui s'étend sur 7 hectares, et est développé sous forme de lotissement. Ce projet accueillera trois entités : un industriel (Horiba), nano sciences porté par le CNRS et l'université Paris sud, et nano innov porté par le CEA.

L'objectif ambitieux de développement du « cluster » scientifique implique la mise en œuvre d'une stratégie spécifique pour concevoir le projet, le mettre en œuvre, gérer le nouveau quartier et assurer sa pérennité.

Aussi, le secrétariat d'Etat chargé du développement de la région capitale, a instauré la mise en place systématique de baux à construction, afin de conserver la maîtrise foncière sur l'ensemble du périmètre.

Cependant, une exception a été accordée à la société HORIBA, spécialisée dans l'optique.

Le bail à construction : AFTRP/ CEA, conclu le 23/11/2009, régi par les articles L251-1 à 251-9 du Code de la construction et de l'habitation.

Ce bail est consenti pour une durée de 70 ans, estimée en vérifiant la rentabilité de l'opération pour un investisseur privé en fonction des niveaux du marché local de l'immobilier d'entreprise.

Le montant du loyer a été fixé selon le niveau du marché local, soit 195€/m² de SHON, un 1^{er} versement est prévu à la signature du bail à hauteur des 2/3 du montant total, le solde étant prévu 24 mois plus tard. Les travaux à réaliser sont détaillés dans un cahier des charges annexé, avec un délai maximum d'exécution des travaux arrêté au 4^e trimestre 2013.

Enfin, un pacte de préférence prévoit que le preneur peut céder le bénéfice du bail, à condition que le bailleur ou toute personne publique venant aux droits et obligations du bailleur, en soit informé deux mois avant la date de vente. A égalité de prix, le preneur s'engage à donner la préférence au bailleur.

La promesse de vente : AFTRP/HORIBA, 21/09/2009

A titre exceptionnel, le secrétariat d'Etat a accepté la signature d'une promesse puis d'un acte de vente, entre l'AFTRP et l'industriel japonais. Ce dernier souhaitant s'implanter sur le site de QOX à condition de devenir propriétaire des bâtiments et du sol, comme la ville de Stuttgart lui avait proposé. Par ailleurs, s'agissant d'une entreprise familiale, la vision patrimoniale était un élément non négociable.

Cependant, la promesse de vente prévoit un pacte de préférence au profit du promettant ou tout substitut pendant une durée de 70 ans. En cas de revente, le promettant devra être informé afin d'accepter la vente, notamment vis-à-vis du respect du maintien de l'activité de recherche et de fabrication dans le domaine des hautes technologies. Le promettant pourra exercer son

droit de préférence en cas de non agrément du projet de vente, le cas échéant, le prix sera fixé par un expert, désigné par le président du tribunal de grande instance de Versailles. Il s'agira de fixer la valeur actuelle des constructions.

Enfin, une clause résolutoire est prévue si les constructions projetées n'étaient pas réalisées dans le délai fixé dans le cahier des charges de cession, annexé à la promesse de vente, puis à l'acte de vente.

LE PROJET DE VERSAILLES CHANTIER

Vincent Heuzé - NEXITY VILLES ET PROJETS

L'histoire du projet

En 2000, un appel à projet a été initié par la ville de Versailles, la préfecture, la SNCF et RFF pour accompagner la restructuration de la gare dans le cadre de la requalification du pôle d'échange de Versailles Chantier (2^e gare francilienne après la Défense hors gares parisiennes avec 80 000 entrants sortants/ jour). Dans le cadre de la consultation européenne, 6 candidats sur 32 ont été retenus pour remettre un projet et une offre.

L'histoire de ce projet est atypique puisqu'il a fait l'objet d'un permis de construire signé par l'ancien maire, qui a laissé en 2008 le soin à son successeur de nous le notifier. Or, l'actuel maire de Versailles n'a pas notifié ce permis de construire et nous travaillons actuellement sur l'infléchissement du projet notamment en retirant le cinéma de la programmation. Sans contester la légitimité du maire de souhaiter une nouvelle programmation, le projet initial d'aménagement tel qu'il était conçu permettait de créer de la valeur et d'atteindre un équilibre financier de manière intéressante.

Une programmation complexe

Le projet comprend un site ferroviaire de 6 hectares, propriété de RFF et de la SNCF.

Le cahier des charges de l'appel à projet définissait la programmation :

- 20 000 m² de bureaux,
- 17 000 m² de commerces,
- un hôtel de 5 000 m²,
- un cinéma de 7 000 m².

Puis dans le cadre de la concertation, le préfet a ajouté 4 000 m² de logements sociaux.

Le projet d'opération d'aménagement que nous proposons se gère dans le cadre d'un seul permis de construire de 100 000 m² SHOB et 55 000 m² SHON. Or nous allons voir que la SHOB des parkings et des sous-sols n'était pas un point mort dans l'économie générale du système et notre démarche a justement consisté à faire de cette SHOB un levier de rentabilité du projet.

La programmation de commerces est toujours délicate, et il faut faire la juste expertise sur la capacité, la visibilité, l'accessibilité du site. Or, sur ce dernier point, le site de Versailles Chantier est très contraint ; la friche ferroviaire étant un cul de sac, elle n'est accessible que par la place Pointcaré fortement encombrée par les flux de bus et de piétons. De plus, il y a un effet de butte très important entre le front de l'avenue de Sceaux.

Autre contrainte, les étangs Gobert sont un site sensible et font l'objet d'une protection Seveso. Or dans ce site très contraint, il fallait intégrer une gare routière (1 000 bus/jour) et un parc de stationnement régional de 400 places.

Nous sommes donc bien ici dans un projet intégré de programme immobilier et de requalification-extension de gare.

Face à ces contraintes, nous avons proposé ce geste fou de prolonger l'avenue de Sceaux de 120 mètres jusqu'à la friche ferroviaire. Ce geste a d'abord déstabilisé les services des monuments historiques et le ministère de la Culture car il fallait éventrer la butte des étangs Gobert. Mais tout notre argumentaire a consisté à dire que si on ne faisait pas ce geste, le projet n'était pas viable et il n'y avait pas de crédibilité commerciale.

Dans le cadre de la consultation, la gouvernance du projet faisait que :

- la SNCF était attentive à la fluidité et à l'intégration des équipements ferroviaires, au fonctionnement de la gare routière, à l'accessibilité du parc de stationnement régional et aux flux piétonniers ;
- pour la ville, c'était le projet urbain qui garantissait le bon fonctionnement du centre commercial ;
- la préfecture ne voterait pas contre l'avis de Versailles ;
- et bien que RFF soit intéressé par la valorisation financière des terrains, il a néanmoins exprimé le souhait que ce soit le projet qui l'emporte et non le prix du foncier proposé.

Or, nous étions les 4^e en matière d'offre foncière c'est-à-dire loin derrière les autres :

- le premier était à 72 millions de francs,
- le 2^e à 69 millions de francs,
- le 3^e à 55 millions de francs,
- et nous à 49 millions de francs.

La programmation est complexe et les ouvrages complètement imbriqués avec des bureaux, un cinéma, une salle omnisport, des parkings, des commerces, une résidence hôtelière, des logements sociaux et un équipement de quartier.

Tout cela faisait l'objet d'un unique permis de construire.



Gare de Versailles-Chantier

L'équilibre fragile de l'opération

Un équipement tel qu'un cinéma s'il ne permet pas de payer des charges foncières, a néanmoins la vertu d'amener des flux. Entre le commerce, le bureau et cet équipement, on crée un foisonnement d'activités qui fait que l'infrastructure de stationnement n'est plus un point mort.

Alors le stationnement tel qu'imposé par les règlements faisait qu'on aurait dû construire 1 600 places, nous en avons proposé 1 000 car nous avons profité de la complémentarité d'usage du stationnement pour les bureaux, le cinéma et le commerce. Si bien que nous avons proposé un équipement commercial d'une rentabilité certaine et nous avons trouvé un investisseur très rapide.

Dans notre démarche, nous avons fait du parking un élément valorisable et valorisant.

Ce qui était intéressant dans cette démarche, c'est que le fait d'enlever de cette programmation le cinéma changeait donc complètement l'équilibre économique du système et qu'il fallait repenser un nouveau projet.

Le fait également de supprimer la démolition envisagée au niveau des étangs remet en question

l'équilibre du système et contraint à retrouver des capacités de financement du foncier pour que le projet autour de la gare se fasse. Cela impose de transformer environ 50 % de la programmation en logements.

Un montage financier soumis à aléas

Un des éléments difficiles pour finaliser le projet a été une position définitive tardive du STIF quant à sa subvention car le projet était en ajustement continu.

La ville prenait en charge une partie de la traversée des étangs.

Entre enjeux fonciers et projet

Dans ce type de réponse, il y a arbitrage entre projet et foncier.

En termes de charges foncières, ce que nous propositions était assez homogène avec les autres. Notre stratégie s'est passée côté dépenses.

En logement, on peut raisonnablement travailler sur 600/700 €/m². En bureaux à 300 €/m² car il n'y a pas de marché à Versailles et c'est l'offre qui crée la demande. En commerce, nous étions à 600 €/m². Si on ne met pas tout dans le foncier, on peut le mettre dans le projet.

PRÉSENTATION DU PROJET DE ERMONT-EAUBONNE

Vincent Heuzé - NEXITY VILLES ET PROJETS

Un quartier de gare de résidence

Ermont-Eaubonne se caractérise par un tout autre type de tissu urbain. Il est souvent plus aisé d'avoir un propriétaire institutionnel qu'un site en multi-copropriétés.

C'est une gare également très intéressante car connectée à la gare du Nord, Saint-Lazare et au RER C, située à 1 km de l'A15 et dans un quartier qui a de grandes vertus résidentielles.

Nous avons été nommés lauréat lors de la consultation lancée par la communauté d'agglomération de Val-de-Forêt. Ermont-Eaubonne est une opération de ZAC sur 2 communes dont le concédant est la communauté d'agglomération. Cela crée une gouvernance assez compliquée.

C'est une problématique urbaine inverse de Versailles, le quartier de la gare était considéré dans la consultation comme un quartier de résidentialisation pur :

Un programme de 80 000 m² dont :

- 55 000 m² de logements,
- 20 000 m² d'activités,
- 5 000 m² de commerces.

La réussite de l'opération

Avec des prix autour de 4 200 €/m², sur 200 logements mis en commercialisation, 170 ont été vendus en un seul week-end.

Dans cette démarche ce qui a fait la réussite du projet c'est la qualité des espaces publics et notre discours sur les commerces de proximité.

Nous avons créé 5 000 m² de commerces de

pieds d'immeubles sur le « merchandising » et sur l'organisation des pieds d'immeubles, nous avons une vision très claire et un discours très engagé.

Toute une stratégie a été mise en place pour les 20 000 m² d'activités et de bureaux. Ce n'était pas évident et nous nous sommes engagés à faire une analyse de développement économique sur l'environnement. En l'absence d'offre et de référence de marché, nous avons mis en œuvre une stratégie de captation d'activités endogènes qui a fonctionné. Par exemple, nous avons capté un gros utilisateur situé à un kilomètre de la gare qui développe 12 000 m². Nous avons attiré un pôle médical sur 4 000 m², un radiologue, etc. Nous avons quasiment rempli les 20 000 m² de bureaux et d'activités tertiaires.

Mais un foncier malgré tout déficitaire

Sur le foncier, la mécanique est différente : dans la consultation, la communauté d'agglomération avait fixé le coût du foncier à 25 millions d'euros se trouvant dans l'incapacité d'accepter tout surcoût foncier. Aujourd'hui, on doit dépasser 30 millions d'euros sachant que pour nous ce type de projet est structurellement déficitaire.

C'est la communauté d'agglomération qui porte la DUP : la position de Nexity est que sur du foncier, la possibilité de faire porter les DUP par les opérateurs privés serait inflationniste en termes de foncier.

Le foncier est dans cette opération structurellement déficitaire. Au départ de l'opération, un accord a été établi sur la valeur maximale des acquisitions foncières que le bilan d'aménagement pouvait supporter. Le bilan d'aménagement n'est jamais margé.

LA RECONVERSION DE L'ENTREPÔT MAC DONALD (PARIS 19E)

Nathalie Tessier - CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La création d'une société par actions simplifiées (SAS) pour conduire une opération d'aménagement

En 2006, la Sovafim mettait aux enchères les terrains accueillant les entrepôts Mac Donald, ce qui supposait des procédures courtes d'études et de réponses.

La ville de Paris souhaitait avoir un regard sur la programmation résultant de la reconversion de cet entrepôt mais les offres proposées pour l'achat des terrains se situant entre 125 et 180 millions d'euros, les enjeux financiers n'étaient pas à la portée de la ville et d'une SEM pour répondre dans le temps imparti. La CDC a proposé à la Ville un montage alternatif pour essayer de répondre à cette consultation. Ce montage reposait sur la création d'une société par actions simplifiées (SAS) au capital de 7,5 millions d'euros répartis entre la CDC (50 %), Icade (30 %) et la Semavip (20 %). Icade est une société du groupe CDC mais à l'origine la CDC voulait faire entrer un autre investisseur qui a refusé.

L'association CDC/Sem est classique. En revanche, il est complexe d'avoir un promoteur à l'intérieur de la société. Si on recommençait un projet de ce type, on intégrerait plutôt un investisseur qu'un promoteur pour que cet investisseur, en étant à l'origine dans la structure, soit en capacité de se projeter dans l'avenir et d'anticiper les évolutions de marché. Toutefois, le projet est tellement imbriqué entre l'aménagement et la construction que le fait d'avoir un promoteur à l'intérieur de la structure permet plus facilement cette jointure entre les deux. Or, les difficultés liées à l'intervention sur un bâtiment existant pour pouvoir construire au-dessus sont telles que si nous n'étions pas tous autour de la table, nous n'y serions pas arrivés dans ces délais.

Une gouvernance complexe mais permettant de réduire les délais

Cette opération est un élément fort du grand projet de rénovation urbaine du nord-est parisien qui s'étend sur une surface de 200 ha avec un programme de 440 000 m² de logements, 110 000 m² d'équipements, 300 000 m² de bureaux, 150 000 m² d'activités, et 100 000 m² de commerces, c'est donc un quartier de vie très important dans lequel s'insère ce projet de reconversion des entrepôts Mac Donald.

Le projet de reconversion de l'entrepôt prévoit 164 000 m² de SHON alors que la barre faisait 145 000 m² à l'origine :

- 16 300 m² d'équipements publics,
- 32 000 m² de commerces,
- 16 000 m² d'activités,
- 24 000 m² de bureaux
- 88 000 m² de logements dont 50 % en locatif social, 25 % en logement locatif à loyer maîtrisé réalisés par la CDC et 25 % en accession libre.



Entrepôts Mc Donald, Paris

Les contraintes fortes en matière d'évolution du bâtiment ont donné lieu à des projets architecturaux complexes et en 6 ans tout doit être réalisé, avec en plus l'imbrication d'équipements publics et du projet de tramway dont le lancement précédait la reconversion de la barre. Le calendrier de tramway a donc dû être intégré dans le calendrier de reconversion de l'entrepôt et les travaux de passage du tramway ont été entrepris.

La gouvernance de ce projet est atypique et complexe car toutes les décisions requièrent l'unanimité de l'ensemble des associés : Icade, la Semavip, et la CDC. C'est donc une discussion de tous les instants avec un comité de trois directeurs qui prépare les décisions et conduit l'opération. Mais dans ce montage, ce qui est intéressant par rapport à une opération d'aménagement classique, c'est qu'il permet de réduire le calendrier et de mener les différentes phases concomitamment (procédure d'aménagement, travaux d'aménagement, projets architecturaux et montage opérationnel) puisque tous les acteurs de la chaîne sont dans la structure maître d'ouvrage du projet. Ainsi, les délais ont été réduits de moitié puisque l'achat s'est fait fin 2006 et la livraison est prévue en 2013 sur un programme qui fait environ 170 000 m² de SHON.

La SAS a acheté le bâtiment et porte le bien immobilier; elle finance les travaux d'aménagement et notamment la faille pour le passage du tramway, le parking dans le premier sous-sol, les renforcements de pieux jusqu'aux dalles, la requalification des voies qui longent le bâtiment. Un permis de construire sur l'ensemble du bâtiment a été déposé avec ensuite des permis par bloc de programmes.

Icade est l'unique promoteur pour l'ensemble des programmes. C'était capital compte-tenu de l'intervention sur le bâti car tous les programmes doivent démarrer en même temps.

La difficile valorisation d'un site par son réaménagement

La Sovafim a retenu l'offre faite par la SAS bien que cela ne soit pas la meilleure offre financière mais parce que, d'une part, la programmation de logements était ambitieuse répondant aux objectifs fixés par l'Etat et que, d'autre part, il s'agissait d'une offre qui respectait les attentes de la Ville de Paris. Les concurrents qui proposaient l'offre la plus élevée, valorisaient l'immobilier notamment grâce à sa mise en location. A la différence, notre démarche consistait à acheter l'entrepôt pour le reconvertir ce qui s'apparente donc à de l'aménagement avec une cession de droits à construire à des opérateurs. Cela illustre bien la difficulté aujourd'hui de valoriser un site par son réaménagement : l'écart entre nos deux offres était de 125 et 180 millions.

Lorsque nous avons fait cette offre à 125 millions d'euros, la ville de Paris s'était par ailleurs engagée dans le cahier des charges à modifier son PLU, ce qui permettait de chiffrer la valorisation de l'acquisition sur la base d'une programmation précise.

Malgré les investissements publics d'équipement et de transport, un marché qui n'est pas encore au rendez-vous

Un des enjeux fort de transformation du quartier repose sur la partie commerciale du programme, or les loyers attendus sont encore très en deçà de ce qu'on pouvait espérer notamment avec l'arrivée du tramway. Aujourd'hui, alors même que les travaux sont engagés sur le tramway, cela n'a pas changé le niveau de loyer des commerces et les contacts que nous avons ne permettent pas de le laisser présager. Il faut donc retravailler sur le merchandising car la rentabilité n'est pas assurée malgré la localisation parisienne. Icade qui devait être l'investisseur sur les commerces s'est finalement retiré et la CDC va probablement prendre le relais.

On observe la même chose pour les logements en accession libre, Icade n'envisage pas des prix de revalorisation très importants autour de 6 500 €/m² contre des prix à 8 000 €/m² dans le 18^e.

A l'inverse, BNP Paribas a réservé la totalité des programmes de bureaux pour leur propre usage. On voit qu'il y a une anticipation sur les bureaux qui ne se fait pas sur les commerces et sur les logements.

C'est intéressant de voir que malgré l'investissement public autour de cette opération et la certitude que les transports seront là demain, le marché n'est pas encore au rendez-vous. Il y a très peu d'anticipation sur la valorisation alors que les travaux ont déjà démarré, cela ne suffit pas à atténuer les inquiétudes et impulser une valorisation. Aujourd'hui les investisseurs raisonnent à court terme et le fait de travailler sur une barre que l'on conserve, crée aussi des contraintes de fonctionnement plus importantes par rapport à une opération de construction classique. Néanmoins, concernant la gestion ultérieure du bâtiment, nous n'avons pas créé de copropriété, tous les bâtiments ont des accès individuels et il y aura une association syndicale libre pour partager les charges.

On fait souvent l'erreur de penser qu'en conservant un bâtiment, la construction coûtera moins cher : nous sommes partis de l'hypothèse que comme les infrastructures étaient faites, les charges foncières seraient plus basses. Or, ça a été l'inverse car nous avons eu des surcoûts liés à l'adaptation de la structure.

UTRECHT CENTRUM PROJECT

Thierry Vilmin - LOGIVILLE

Le projet de centre gare d'Utrecht est une opération complexe très importante puisqu'elle porte sur la création d'environ 600 000 m² de plancher. Elle est un exemple de redéveloppement d'un urbanisme de type « fonctionnaliste » des années 60-70 avec à la fois restructuration lourde et densification du quartier.

La genèse de cette opération complexe a été décrite par M. Luca Bertolini, enseignant chercheur à l'Université d'Utrecht I. Nous nous sommes attachés plus particulièrement, dans cette étude de cas, à analyser les logiques et les comportements des principaux acteurs ainsi que les outils d'urbanisme qui ont été ou seront utilisés pour l'opération. Il s'agit, en effet, de voir dans quelle mesure ces outils sont transposables au contexte français et quels enseignements peuvent en être tirés.

Des indications sur le système hollandais sont données pour éclairer l'étude de cas. Le lecteur souhaitant approfondir le sujet peut se référer à l'ouvrage « Urban land and property market in the Netherlands » dont nous nous sommes servi.

I. Le contexte initial de l'opération

I.1. La ville d'Utrecht, nœud ferroviaire d'importance nationale

Utrecht, 230 000 habitants, est la quatrième ville des Pays-Bas. Avec La Haye, Rotterdam, Amsterdam et d'autres villes de moindre importance, elle appartient à la conurbation de la Randstad qui se développe de manière concentrique autour d'un « cœur vert » dont le caractère ouvert et agricole est fortement protégé.

La gare d'Utrecht est la deuxième du pays en trafic de voyageurs. Sa position centrale en a fait un nœud ferroviaire qui voit passer chaque jour 110 000 passagers dont 65 000 prennent aussi un bus ou un tramway. Les autres usagers du train se répartissent entre la marche à pied, la bicyclette et la voiture. La gare d'Utrecht est donc une plateforme intermodale très active.

Il est prévu que ce trafic double d'ici 2015. La fréquentation pourrait ainsi dépasser les 200 000 voyageurs par jour. Cette augmentation n'est pas liée à une croissance démographique du secteur mais à une augmentation de la mobilité de la population et à une concentration des emplois tertiaires sur les pôles urbains les mieux desservis.

I.2. Le centre gare

La gare a généré un nouveau centre-ville dans les années 60-70, à côté du centre historique d'Utrecht tout proche. Ce centre sur la gare est organisé autour d'une vaste plate-forme couverte surplombant les voies et assurant la communication des piétons entre le centre traditionnel, à l'est du faisceau ferroviaire, et les quartiers plus récents situés à l'ouest.

La transition avec le noyau urbain traditionnel, côté est, est assurée à travers un vaste complexe immobilier des années 70, Hoog Catharijne, qui comporte des commerces, des bureaux, des hôtels et 350 logements. L'accès des piétons à la gare se fait

quasi obligatoirement à travers les galeries marchandes selon des itinéraires peu lisibles.

Côté ouest, le passage débouche sur le centre d'exposition et de congrès « Koninklijke Jaarbeurs » qui a été construit sur cet emplacement à la même époque que le complexe Hoog Catharijne. Ce centre est le deuxième des Pays-Bas. Il accueille chaque année l'une des plus importantes foires commerciales.

L'ensemble, Hoog Catharijne, Koninklijke Jaarbeurs et le passage sur la gare, avait été réalisé à la fin des années 60 et livré au début des années 70 par une société privée ayant passé une convention avec la municipalité. Celle-ci est, par ailleurs, propriétaire de la majeure partie des terrains. Ces derniers sont loués en bail emphytéotique (99 ans) aux propriétaires des bâtiments, eux-mêmes, regroupés dans des copropriétés.

Au milieu des années 1980, les défauts d'un tel urbanisme sont apparus assez clairement : mauvaise liaison avec les quartiers anciens, confusion entre espaces privés et espaces publics, manque de lisibilité et de confort des cheminements, insécurité des espaces publics, complication des transferts intermodaux, forme urbaine fonctionnaliste peu satisfaisante, etc. Cependant, sur le plan économique, le centre commercial se portait bien sans faire une réelle concurrence au centre traditionnel mais, au contraire, en le complétant. Centre commercial et gare se renforçaient aussi mutuellement puisque d'après une étude faite en 1993, 74 % des personnes fréquentant le centre commercial y étaient venus en transports en commun.

I.3. Un long processus de maturation

La municipalité a cherché, dès les années 1980, à promouvoir une restructuration du centre sous le nom de « Utrecht Cité Projet » (UCP). Mais le temps de maturation a été assez long puisque ce n'est qu'en 1998 qu'un accord a été trouvé entre toutes les parties prenantes sur le contenu du projet qui est devenu entre-temps « Utrecht Centrum Project ».

Un premier « master plan » a été élaboré en 1988 en coopération avec les partenaires détenant des intérêts sur le site : l'investisseur propriétaire de Hoog Catharijne, le centre d'exposition Koninklijke Jaarbeurs, les chemins de fer, la municipalité. Mais, en fin de compte, il n'a pas été signé par le propriétaire de Hoog Catharijne et les chemins de fer ne l'ont accepté qu'avec des réserves. En réalité, chacun des partenaires était dans une phase de réorganisation interne et n'était pas prêt pour le projet. Par ailleurs, le marché des bureaux était en train de se retourner et incitait les investisseurs à la prudence.

Une nouvelle démarche a été entreprise par la municipalité à partir de 1993 mais cette fois avec des développeurs privés d'importance nationale et avec la création d'une société mixte alliant la municipalité et des capitaux privés (cependant, la municipalité conservait 51 % du capital pour s'assurer le contrôle de l'opération). Cette démarche a débouché sur la mise au point d'un concept

« spatial et fonctionnel » qui mettait l'accent sur la flexibilité du programme pour s'adapter à une conjoncture mouvante (le marché immobilier était dans une phase dépressive). Chaque tranche devait être indépendante et s'équilibrer financièrement afin que le programme puisse être suspendu à tout moment sans dommage. Les programmes immobiliers étaient conçus séparément des infrastructures (qui étaient supposées être financées sur fonds publics). Mais ce concept « spatial et fonctionnel » n'a pas recueilli l'agrément des propriétaires ni du public qui avait été consulté. La société mixte a été interrompue.

Enfin, en 1996 les propriétaires ayant réglé chacun de leur côté leurs problèmes de réorganisation interne et le marché immobilier s'étant redressé, les partenaires se sont mis d'accord sur un « guide de solutions » qui a été publié. Le travail d'élaboration s'est poursuivi avec un schéma d'urbanisme provisoire qui a été présenté au public début 1997. Ce schéma a ensuite été affiné et c'est sur cette base que les quatre partenaires se sont mis d'accord sur le projet et ont signé une convention quadripartite.

2. Le projet « Utrecht centrum »

Le projet est à la fois une réorganisation radicale du fonctionnement du centre d'Utrecht et une densification qui permet de financer les infrastructures à créer ou à modifier.

2.1. Réorganisation du fonctionnement urbain

L'objectif est de rendre plus lisible les circulations piétonnes entre la gare, le centre commercial, le parc d'exposition et les quartiers alentours, d'intégrer ces circulations dans un réseau cohérent mettant en relation immédiate tous les moyens de transports, privés et publics. Le but est aussi de rendre plus directs les accès à la gare au lieu d'imposer aux voyageurs de traverser des galeries marchandes qui avaient été organisées de manière quelque peu enchevêtrée. Il est, enfin, d'améliorer la sécurité de ces espaces et de rendre plus évident leur statut, privé ou public.

Chacun des partenaires a ses propres objectifs d'amélioration du fonctionnement. Le centre commercial Hoog Catharijne veut remplacer son organisation labyrinthique actuelle par un mail principal aéré reliant la gare et les quartiers anciens. Il veut aussi remplacer ses 15 entrées actuelles par 4 seulement qui déboucheront sur des espaces verts urbains.

Programme prévisionnel de Utrecht Centrum Project

Bureaux	360 000 m ² nets (après démolition de 30 000 m ²)
Logements	220 000 m ² (1 845 logements)
Commerces	42 700 m ² nets (après démolition de 5 000 m ²)
Hôtels, restaurants, cafés	9 600 m ²
Salle de concert	18 400 m ²
Loisirs	casino, théâtre, cinémas, salles etc.
Parkings voitures	4 000 places (s'ajoutant aux 7 600 existantes)
Parkings bicyclettes	9 000 places (s'ajoutant aux 12 000 existantes)

Le parc d'exposition Koninklijke Jaarbeurs a l'intention de se diversifier avec un important programme d'activités dans le loisir et la culture (cinéma multisalles, casino, grande salle de théâtre, nouveaux lieux de loisirs etc.) et de nouveaux halls d'exposition.

Les chemins de fer et toutes les compagnies locales de transport (bus, tram, taxis) veulent intégrer leurs communications en organisant tous les flux de voyageurs et les changements modaux sous un seul toit dans une perspective de forte croissance du trafic et aussi de connexion future avec le train à grande vitesse allemand. Le concept est celui du terminal unique.

Enfin, la municipalité recherche l'atténuation des effets de coupure urbaine, la constitution d'un réseau d'espaces publics, une meilleure attractivité du centre et aussi un caractère plus vivable des quartiers proches.

2.2. Densification du centre

Les modifications fondamentales du fonctionnement du centre gare impliquent des restructurations radicales, avec démolition de certains bâtiments qui ont tout juste un quart de siècle, et réalisation de nouvelles infrastructures : tunnel sous les voies, parkings souterrains, reconstitution d'un canal, réorientation des voiries, etc.

Pour financer ces restructurations lourdes, une densification substantielle du centre gare est indispensable. En même temps, cette densification est nécessaire pour permettre à chaque acteur de réaliser ses objectifs propres de restructuration et pour augmenter l'attraction du centre. Elle est, enfin, conforme à la politique d'aménagement nationale du territoire.

Le programme prévisionnel est important puisqu'il porte sur environ 600 000 m² de surface de plancher supplémentaire. Il doit s'accompagner de la création de 20 000 nouveaux emplois.

Annexes 2 : Outils de financement

- Présentation synthétique des conclusions de la mission Carrez sur le financement des transports, Eric Ladegaillerie, DRIEA
- Qui doit payer les infrastructures ? , Joseph Comby
- Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transports sur les prix immobiliers, Ghislaine Deymier, Université Bordeaux 3 et Guillaume Pouyanne, Université Bordeaux 4
- L'utilisation d'un outil financier au service de l'aménagement : la fiducie, Amicie Maucour-Isabelle et Nathalie Tessier, CDC

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CONCLUSIONS DE LA MISSION CARREZ SUR LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS

Eric Ladegaillerie - DRIEA

Quatre pistes de financement ont été identifiées :

1.1. La participation forfaitaire des opérations d'aménagement

- Soit barème forfaitaire au m² d'opération : l'hypothèse de participation retenue est inférieure à 100 €/m². On arriverait à dégager seulement quelques centaines de millions d'euros.
- Soit en complément de la TLE : peu de marge de manœuvre

Dans les deux cas, le rendement est faible et les effets de cycle rendent ce financement aléatoire.

Chiffrage : en étant optimiste, il est évalué à quelques centaines de millions d'euros sur 10 à 20 ans.

JP Nourrisson souligne que ce mode de financement risquerait de pénaliser la construction là où l'on souhaite la développer (à proximité des gares).

Par ailleurs, d'autres participants attirent l'attention sur le fait que sur la quarantaine de gares du projet « Grand Huit », environ 35 sont situées dans des zones où la charge foncière est comprise entre 100 et 200 €/m². Une participation forfaitaire même de 50 € serait déjà très importante.

1.2. La participation récurrente de l'immobilier résidentiel et d'entreprises

Deux axes :

- immobilier résidentiel : envisageable via une revalorisation des bases foncières à l'arrivée du projet dans le périmètre autour de la gare,
- immobilier d'entreprises : taux additionnel à la taxe annuelle sur les locaux d'entreprises (fonds FARIF).

Intérêts : réutilisation d'outils fiscaux existants et récurrence de la recette.

Difficultés : comment définir le périmètre d'affectation de la taxe (nb : le texte sur le Grand Paris voté au Sénat le 26 avril 2010 fixe un rayon de 800 m autour de la gare) et comment garantir l'affectation de la recette au projet ?

Chiffrage : quelques dizaines de millions d'€/an.

1.3. Les politiques foncières publiques

Difficultés :

Les outils existants (ZAD et DPU) sont mal adaptés au milieu urbain.

Dans le cas des ZAD, le droit de délaissement implique un risque financier important : le coût de l'hectare urbain s'inscrit dans une fourchette de 2 à 20 M€ ; l'acquisition de 10 % de la surface d'un périmètre de 1 500 mètres autour de gares reviendrait à un coût d'acquisition total de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros pour une trentaine de gares.

Par ailleurs, l'évolution juridique en matière d'évaluation tend à intégrer le prix futur du terrain, ce qui réduit d'autant l'efficacité du dispositif.

Option retenue par la mission Carrez :

Ne pas proposer d'intervention foncière publique globale mais s'adapter aux sites en contractualisant avec les collectivités locales ce qui permettrait également de flécher les financements.

Plusieurs participants au groupe de travail ORF soulignent que cette solution peut fonctionner s'il y a des possibilités de valorisation foncière. Les mécanismes de valorisation foncière sont aléatoires, pas mécaniques et s'inscrivent dans un temps de valorisation long (10 ans).

L'AFTRP fait part de son expérience dans le cadre de la ZAC multisites le long de la RN7 et du futur tramway à Vitry-sur-Seine où elle a été confrontée à la difficulté de la maîtrise foncière en raison des coûts du foncier qui ont progressé de 20 % à 40 % entre 2007 (études opérationnelles) et 2009 (signature du traité de concession). En effet, aux abords de la ZAC, pas moins de trois opérations distinctes, ayant conduit à une procédure d'expropriation, ont été menacées par le conseil général du Val de Marne (élargissement de la RN7), une autre par la RATP (réalisation du site de maintenance du tramway) et la dernière par l'AFTRP (ZAC multisites). La superposition de ces négociations et des procédures, les plannings différents, ont eu un impact négatif sur la maîtrise des prix qui ont été, à chaque fois, réévalués à la hausse par France Domaine.

1.4. Autres fiscalités additionnelles

Deux pistes :

- Le taux additionnel aux droits de mutation : cette piste ne va pas dans le sens de l'histoire par rapport à la réforme des collectivités territoriales et aux enjeux liés à la mobilité résidentielle,
- Une taxe spéciale Grand Paris est apparue pertinente pour la mission Carrez sous la forme d'une TSE régionale, sur le modèle du financement des EPF : elle ne rejoint donc pas directement la problématique de la valorisation foncière.

Chiffrage : de l'ordre de 100 millions d'€/an

Le groupe de travail de l'ORF s'interroge sur les raisons de l'absence de questionnement par rapport à la solution proposée dans le Grenelle II de la taxation des plus-values foncières et immobilières et sur l'existence de simulations réalisées dans le cadre des débats parlementaires.

En conclusion

Il n'y a pas de solution miracle : le dispositif global et adapté à toutes les échelles et tous les territoires n'existe pas.

Il faut rester prudent sur les estimations de recettes liées à la valorisation foncière : elles sont plutôt de l'ordre de 5 % que de 20 % du coût de l'opération (leur chiffrage ne dépasse pas quelques centaines de millions d'€).

Il ne faut pas intégrer la valorisation foncière en tant que telle au plan de financement général du projet mais considérer qu'elle constitue un « bonus » et qu'elle n'est adaptée qu'au financement de polarités singulières.

La solution résiderait plutôt dans l'association de différents dispositifs, touchant aux différents contributeurs et permettant d'associer des recettes forfaitaires et des recettes récurrentes.

QUI DOIT PAYER LES INFRASTRUCTURES ? DISCUSSION DU CHAMP DES POSSIBLES ET APPLICATION AU GRAND HUIT

Joseph Comby

Quatre types de contributeurs possibles

1. L'ensemble des contribuables
 2. Les propriétaires des biens valorisés
 3. Les acquéreurs de l'immobilier desservi
 4. Les usagers des infrastructures
- ... non exclusifs les uns des autres

1. Faire payer les contribuables

Philosophie sous-jacente

Les infrastructures sont des biens publics dont la réalisation résulte d'arbitrages politiques, non du choix des consommateurs.

Donc, à décision publique, financement public.

Avantages

C'est simple et efficace.

C'est équitable dans la mesure où les prélèvements fiscaux sont équitables

Inconvénients

Même dans un système démocratique, la décision politique collective est souvent en désaccord avec les choix individuels.

Surconsommation des biens subventionnés (ceci est à ranger dans les avantages si c'est le but recherché. Ex : taxer les voitures pour financer le train).

Options de mise en œuvre

Echelon géographique du financement.

Logique d'une décision politique et d'un financement à l'échelle du projet.

Eventuelles subventions de solidarité des échelons supérieurs (mais il est paradoxal que l'Ile-de-France plus riche soit subventionnée par les autres régions plus pauvres).

Emprunt

Logique économique d'un emprunt public amorti sur la durée de l'infrastructure si l'Etat n'avait pas déjà compromis sa capacité d'emprunter pour réduire les impôts et financer ses dépenses courantes.

L'alternative des PPP peut s'analyser comme un emprunt déguisé mais souvent plus coûteuse pour finir.

2. Faire payer les usagers

Philosophie sous-jacente

Chaque infrastructure rend un service. Son coût doit être assumé au prorata de la consommation de ce service.

Cependant, en l'absence d'infrastructure concurrente, son exploitation (publique ou privée) est placée sous tutelle publique.

Avantages

C'est simple et efficace.

Inconvénients

Le coût de l'acte de payer peut devenir disproportionné à son objet (ex. péages urbains multiples).

Le bénéfice du service rendu étant parfois indirect, il devient non facturable (ex. les transports en commun permettent aux voitures individuelles de mieux circuler).

Options de mise en œuvre

Niveau de forfaitarisation de la facturation.

Facturation au coût réel moyen.

Facturation au coût marginal (heure de pointe).

Facturation « sociale » ou en fonction de la capacité à payer de chaque type d'utilisateur.

Emprunt

Logique d'un financement sur emprunt amorti par la vente du service.

Service public ou privé.

Le statut public ou privé du service ne modifie pas sa logique de fonctionnement.

Cependant, les infrastructures qui ne sont pas concurrentielles ne peuvent obéir à une logique d'exploitation privée.

3. Faire payer les acquéreurs finaux

Philosophie sous-jacente

L'acheteur d'un bien immobilier achète en même temps sa localisation. Les infrastructures font partie de la localisation achetée par l'investisseur.

Avantages

La mise à contribution du constructeur peut prendre autant de formes qu'il y a d'infrastructures. Le constructeur répercute sur l'acquéreur et celui-ci sur le locataire.

Inconvénients

Les anciens acquéreurs bénéficient des nouveaux services et infrastructures, sans avoir eu à les payer.

La charge de l'urbanisation repose au final sur les jeunes actifs qui sont déjà surendettés.

Cette ponction désolabilise les acquéreurs et pénalise la construction neuve.

Elle n'est pas à l'échelle des coûts (sauf urbanisation nouvelle).

Options de mise en œuvre

Forfaitarisation ou vérité des coûts de l'urbanisation.

Contributions forfaitaires de type taxe locale d'équipement ou sur mesure de type projet d'aménagement d'ensemble ?

Dans le cas particulier de l'urbanisation nouvelle, l'affichage préalable des charges d'urbanisme pèse sur la négociation du foncier et réduit la plus-value dont bénéficient les propriétaires initiaux.

En urbanisation existante, l'augmentation des charges d'urbanisme a rapidement pour effet de bloquer le renouvellement urbain.

4. Faire payer les propriétaires

Philosophie sous-jacente

La ville est une méga copropriété dont les infrastructures sont les parties communes.

De même que dans un immeuble, les copropriétaires financent l'ascenseur, c'est aux propriétaires urbains de financer le métro.

Avantage

Un objectif affiché d'équité bénéficiaire-payeur.

Inconvénients

Les plus-values réalisées chaque année ne représentent qu'une faible partie des plus-values latentes (4 % à Paris). Ce sont celles-ci qui devraient être imposées.

Or, le coût politique d'une imposition des plus-values latentes n'a jamais été accepté en France.

L'imposition des plus-values réalisées est hors d'échelle des besoins de financement et anti économique (effet de rétention).

Options de mise en œuvre

A. Faire payer l'investissement par les propriétaires

Système parfois en usage en Suisse et dans les pays germaniques : une partie des coûts de l'infrastructure est mise à la charge des propriétaires des biens desservis (ceci, sans lien explicite avec les plus-values attendues).

Les tentatives d'acclimater le système en France en 1985 et en 2000 ont échoué pour donner le projet d'aménagement d'ensemble et la participation pour voirie et réseaux.

B. Faire payer l'amortissement par les propriétaires

C'est ce qui se passe *de facto* dans les pays où l'essentiel de l'impôt local est payé par les propriétaires (property tax), lorsque l'infrastructure est financée par emprunt sur le budget local.

C. Valoriser des terrains déjà publics

Pour mémoire, les chemins de fer ont été réalisés au XIX^e siècle dans l'Ouest américain, par l'attribution des terres indiennes desservies aux compagnies qui les vendaient aux immigrants.

Exemple du métro de Copenhague financé par les plus-values de terrains publics devenant urbanisables.

D. Exproprier les terrains privés à prix bloqué

La pratique française traditionnelle de l'urbanisme opérationnel permettait d'imputer les coûts d'infrastructure sur les opérations d'aménagement, dans la mesure où les acquisitions foncières se réalisaient au prix « avant travaux ».

Mais la loi SRU a pratiquement enterré ces pratiques.

E. La taxation des plus-values réalisées

Le système de taxation voté pour le Grand Paris n'est pas du tout à l'échelle des besoins de financement :

- Rayon de 800 m autour des gares alors que la valorisation maximale commence à 500 m ;
- Assiette limitée à 80 % de la plus-value alors que tous les autres abattements subsistent ;
- Montant plafonné à seulement 5 % du prix de cession.

Il en résultera un double effet pervers :

1. On laisse entendre que les plus-values sont ainsi récupérées alors qu'elles sont à peine entamées.
2. On risque de favoriser la rétention des biens autour des gares alors que l'objectif est au contraire leur mobilisation.

PANORAMA DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT PAR LA RÉCUPÉRATION DES PLUS-VALUES ET L'IMPACT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SUR LES PRIX IMMOBILIER

Ghislaine Deymier - Université Bordeaux 3 et Guillaume Pouyanne - Université Bordeaux 4

Depuis ces 10 dernières années, on constate un fort accroissement des dépenses en faveur des transports en commun urbains dans l'ensemble des grandes villes françaises. Or, en parallèle, on constate une diminution des recettes entraînant un effet de ciseaux, avec augmentation des dépenses pendant que les recettes diminuent.

On observe donc une dégradation de certains indicateurs de rentabilité : le taux de couverture (rapport entre recettes et dépenses) a diminué de 2,5 % par an sur 10 ans ; le coût public des réseaux (déficits et charges d'investissement) a augmenté de 7,5 % par an. Les déficits d'exploitation à la charge des collectivités locales ont augmenté et la part des financements des collectivités locales a plus augmenté que les autres sources de financement (+ 48 % sur 5 ans). Les collectivités locales ont de plus en plus recours à l'emprunt pour financer ce déficit qui a augmenté de 89 % sur 5 ans. Un rapport du GART de 2009, montre en effet que la situation financière des transports en commun urbains en France est préoccupante. Quelle est donc la marge de manœuvre ? Et comment la situation va-t-elle évoluer ?

Dans une logique de diminution de la part de l'automobile dans les déplacements, les dépenses en faveur des transports en commun vont continuer d'augmenter. Le Grenelle II prévoit par exemple un doublement des lignes de transport en commun en site propre sur 20 ans. Comment dans ce contexte parvenir à augmenter les recettes ? Une première solution serait d'augmenter le versement transport qui représente 35 % du financement des transports en commun et constitue une source relativement stable de financement (GART, 2009). Mais dans beaucoup d'agglomérations il sera difficile de l'augmenter. Une deuxième solution serait d'accroître les recettes d'exploitation par une augmentation du prix du ticket, ce qui offre une marge de manœuvre assez limitée. Enfin la troisième solution serait une hausse des contributions des pouvoirs publics. Mais où trouver les ressources ? C'est alors qu'on interroge la solution de la captation des plus-values liées à une infrastructure de transport.

Les effets économiques d'une infrastructure de transport

Les effets directs sont tout d'abord un accroissement de la valeur des biens fonciers et immobiliers aux alentours de l'infrastructure de transports avec une diffusion des effets.

Les effets indirects sont un accroissement de la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'agglomération par une amélioration des conditions sociales, une dynamique de développement urbain et un report modal de l'automobile vers les transports en commun.

Ces effets indirects sont difficiles à mesurer et donc à capter. Par contre, les effets directs peuvent être individualisés et peuvent être théoriquement récupérés. L'augmentation des prix fonciers et immobiliers est directement liée à l'amélioration de l'accessibilité grâce à l'infrastructure de transport d'une part et à l'attraction d'un certain nombre d'activités économiques, d'autre part. Certains analystes par-

lent de cette augmentation des prix comme d'un phénomène de « hold up », car une partie de la valeur créée par l'infrastructure de transport est captée par les propriétaires fonciers et immobiliers. L'idée de récupération des plus-values conduit l'organisme qui développe l'infrastructure de transport à essayer de dériver une partie du bénéfice financier obtenu par les propriétaires.

Les modalités de captation de la plus-value

Le couplage

Il consiste à coupler le projet de transport qui a priori n'est pas très rentable, avec un projet immobilier qui lui sera plus rentable. Les deux projets doivent donc s'équilibrer. Le couplage entre projet immobilier et projet de transport permet un meilleur calibrage entre l'infrastructure de transport et les besoins. L'inconvénient est que les risques sont supportés par le constructeur, en l'occurrence le transporteur.

C'est une méthode fréquemment utilisée au Japon où les compagnies ferroviaires ont aussi une compétence immobilière. Une étude récente⁽²⁶⁾ montre que de 35 % à 75% des recettes des compagnies ferroviaires proviennent de leurs activités immobilières. Elles construisent l'infrastructure de transport et valorisent les terrains alentours en construisant des commerces, des résidences, etc.

Les exemples :

La gare de Nagoya : la compagnie Tokyu qui a racheté 30 % des terrains le long d'une ligne de trains avant de rendre le tracé public, cela représentait 3 000 hectares et ça a permis de loger 440 000 habitants.

Le prolongement du métro de Copenhague jusqu'à Orestad, secteur qui appartenait à l'Etat et la municipalité : le coût du prolongement de la ligne était de 1,7 milliard d'euros, et les frais ont été couverts à 50 % par la vente des terrains du quartier nouvellement desservi.

Dans les gares allemandes, où l'activité commerciale est particulièrement développée et les compagnies ferroviaires tirent des bénéfices de la location des surfaces commerciales. En Allemagne, 1,2 million de m² sont loués dans les gares contre 200 000 m² en France.

Variante du couplage : la récupération par le prix de disposition.

L'autorité transfère les terrains bordant l'infrastructure à un organisme qui emprunte des fonds en offrant les terrains en garantie. L'organisme finance l'infrastructure puis cède les terrains valorisés par l'infrastructure. Ce dispositif est souvent accompagné d'un plan de préemption (exemples : travaux d'Haussmann à Paris ; Chine).

L'avantage réside dans le fait qu'il est plus facile de récupérer la plus-value, parce qu'il n'y a pas de risque associé à la construction. L'inconvénient est que la plus-value reste limitée au foncier.

⁽²⁶⁾ Prud'homme et Didier, 2007

La mise à contribution des promoteurs

La mise à contribution des promoteurs peut se faire selon 3 modalités :

- la fourniture des terrains nécessaires à la construction de l'infrastructure
- la contribution monétaire à la construction de l'infrastructure
- la réalisation directe d'une partie de l'infrastructure

Au Japon, le promoteur finance la moitié des infrastructures et cède les terrains nécessaires aux droits de passage de l'infrastructure au prix d'origine.

Pour la réalisation de la « Jubilee line » à Londres (16 km, 1,6 milliard de livres), traversant des friches industrielles, il a été prévu que l'autorité organisatrice s'associe avec le promoteur Olympia Work, propriétaire d'un certain nombre de terrains, qui mettait 400 millions sur la table pour pouvoir en contrepartie être aménageur d'un secteur de Canary Warf. C'était au début des années 1990 et Olympia Work a fait faillite avant de pouvoir honorer ses engagements.

La taxe foncière

Selon l'OCDE, c'est un mode idéal de récupération de la plus-value puisqu'elle permet d'internaliser les effets externes des projets immobiliers qui sont autour. Il y a 3 modalités possibles de mise en œuvre (Raynard, 2009) :

- Taxer les plus-values latentes c'est à dire la différence entre le prix avant et le prix après mais sans qu'il y ait forcément cession. C'est la solution la plus séduisante mais qui se heurte à 3 difficultés : Comment quantifier les plus-values latentes, en l'absence de cession ? Quelle période prendre en compte pour le calcul des plus-values ? Sur quel périmètre faire porter la taxe ?
- Taxer les plus-values réelles, c'est à dire celles observées sur le marché à chaque fois qu'il y a une cession.

Mais il y a dans ce système non seulement un problème d'équité (puisque la taxe s'applique uniquement aux propriétaires qui vendent leur bien), mais aussi un risque de rétention foncière et immobilière.

- Taxer à la valeur vénale, c'est à dire à la valeur locative.

Cette modalité est peu réaliste car on sait bien qu'il y a en France, un problème d'estimation des valeurs locatives qui n'ont jamais été actualisées depuis 1970. Le deuxième problème est que, quand on est propriétaire d'un terrain qui s'apprécie, la valeur du patrimoine augmente sans qu'il y ait d'effet de revenu tant qu'il n'y a pas cession (« syndrome de l'Ile de Ré »).

Exemples de mise en place de la taxe foncière pour financer des projets de transports :

La Red line à Los Angeles : des districts d'évaluation ont été définis selon un zonage autour des gares de 500 à 750 mètres en fonction de la taille et de la fréquentation de la gare. Puis sur tous les biens situés dans ce périmètre, on applique une taxe foncière uniforme (30 cts par pied carré). Le produit anticipé est de 230 millions de dollars, c'est-à-dire 9 % du coût de construction de l'infrastructure. Les responsables de la Red Line précisent

que le montant de la taxe n'est pas dissuasif pour les entreprises localisées autour puisque elles ne se sont pas délocalisées.

A Caracas, on a fixé des périmètres de 10 minutes à pied autour des stations.

Variante de la taxe foncière : taxe supplémentaire sur une opération d'aménagement associée.

Cela existe aux Etats-Unis, c'est la taxe d'impact. On peut taxer jusqu'à 35 000 dollars par unité d'habitation.

Frédéric Gilli dans un article d'Etudes foncières, remarque que lorsque l'on construit une infrastructure de transport sans qu'il y ait d'opération d'aménagement qui se réalise autour, il y a toutefois un supplément de recettes fiscales (taxe foncière, taxe professionnelle) lié au projet de transport et qui n'est pas réaffecté à son financement, or il pourrait l'être.

Autres solutions de financement

Les Transfert Development Rights (TDR) résultent de la dissociation du droit à construire et du droit de propriété. Leur valeur découle du droit donné aux porteurs d'augmenter la densité de construction sur leur terrain. Pour qu'il y ait un TDR, il faut qu'il y ait perte d'un droit de construction à un certain endroit et transfert dans un autre où l'on pourra augmenter la densité. Il faut bien sûr qu'il y ait un zonage préalable définissant des droits à construire.

Le transfert du COS existant depuis 1976 en France est une solution identique assez séduisante. Mais encore faut-il que le marché fonctionne.

En conclusion, en zone dense, l'outil le plus adapté serait l'outil fiscal, tandis qu'en zone peu dense, ce serait plutôt le couplage.

L'article 22 ter de la loi « Grenelle II »

Il prévoit une taxe sur les plus-values. Cette taxe serait entre 4 % et 12 % sur 80 % de la plus-value réalisée, soit la différence entre le prix d'achat et le prix de cession. Le montant de la taxe ne doit cependant pas être supérieur à 5 % de la valeur de cession. Le périmètre a été défini sur 800 mètres autour de la station de transport en commun et 1 500 mètres autour d'une gare ferroviaire. Le produit doit être affecté au budget de l'autorité organisatrice et destiné aux financements : réalisation, modernisation, réaménagement des infrastructures. Un certain nombre d'exonérations est envisagé (ventes en EFA, ZAC...).

L'UTILISATION D'UN OUTIL FINANCIER AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT : LA FIDUCIE

Amicie Maucour-Isabelle - Nathalie Tessier - CAISSE DES DÉPÔTS

La fiducie est un outil juridique entré dans notre cadre législatif en 2007 (loi n° 2007-211 du 19 février 2007) et qui est une adaptation française du « trust » anglo-saxon.

Le montage est simple, il comprend un constituant - le fiduciaire - et un bénéficiaire.

La Caisse des Dépôts est en train de réfléchir à l'utilisation de la fiducie comme outil de copropriété dans le cadre d'une opération de restructuration où il faut intervenir sur des copropriétés. Les copropriétés imposent des majorités qualifiées de l'unanimité pour prendre des décisions et la réflexion serait donc ici de recourir à ce montage en fiducie pour que les propriétaires des lots puissent transférer la propriété de leurs lots à la fiducie. Cela permet d'avoir un propriétaire unique pour le temps de réalisation des travaux.

Qui peut être fiduciaire ? Tous les établissements financiers. La Caisse des Dépôts pourrait donc être fiduciaire, c'est-à-dire récupérer la propriété ou nue-propriété des lots de copropriétés sur la base d'un contrat de fiducie. Elle serait chargée de gérer les lots et les travaux, puis, au terme du contrat de fiducie, de rétrocéder les lots rénovés aux propriétaires bénéficiaires.

Le groupe Caisse des Dépôts a pensé à l'utilisation de la fiducie notamment dans le cadre du projet de restructuration de la dalle de Montparnasse où les copropriétés sont complètement imbriquées, ce qui bloque l'évolution du site. L'intérêt de la fiducie serait de capter les lots de copropriétés pour les transformer. Le propriétaire d'un lot ne récupérerait pas le même lot qu'à l'origine mais il aura récupéré l'équivalent de sa valeur d'origine, plus la valorisation liée aux travaux.

Quels problèmes cela pose-t-il ?

Que fait-on dans le cas où un certain nombre de copropriétaires refusent le contrat de fiducie ?

Faut-il introduire un système de majorité ce qui signifie de faire évoluer ce dispositif pour pouvoir l'utiliser pleinement ?

Des études sont en cours pour examiner l'opérationnalité du recours à la fiducie en matière de projet immobilier ou d'aménagement.

Annexe 3 : Les méthodes d'estimation de la capitalisation liées aux infrastructures de transport

Ghislaine Deymier, Université Bordeaux 3 et Guillaume Pouyanne, Université Bordeaux 4

Cadrage théorique et bases méthodologiques du phénomène d'accessibilité généré par une infrastructure de transport

L'impact de l'accessibilité sur les valeurs foncières repose sur la théorie de la rente urbaine qui nous dit que les valeurs du sol résultent d'un arbitrage entre coûts de transport et accessibilité. L'hypothèse fondamentale du modèle monocentrique d'Alonso stipule que les coûts de transport augmentent avec la distance au centre. Par conséquent, les rentes et les densités diminuent avec la distance au centre.

Une des méthodes les plus simples et les plus couramment utilisées pour évaluer les impacts potentiels des infrastructures de transport sur les valeurs des sols est le modèle de prix hédoniques. Les biens sont valorisés pour l'utilité rapportée par leurs caractéristiques (Rosen, 1974). Les prix de vente sont modélisés comme une fonction de biens d'attributs multiples : des attributs spécifiques au logement (type de logement, taille, nombre de pièces) et des attributs de localisation (accessibilité, qualité de l'environnement, caractéristiques de voisinage, biens publics locaux). Cette méthode permet d'isoler l'impact des attributs de localisation sur le prix des logements.

La revue de la littérature a permis de mettre en évidence un certain nombre de facteurs explicatifs du degré de capitalisation des gains d'accessibilité.

Tout d'abord, le niveau de capitalisation va dépendre de la période pendant laquelle l'étude a été réalisée. Une étude de Yeates et Garner (1971) a notamment démontré que la distance au centre expliquait 75 % de la variation des valeurs foncières au début du 20^e siècle à Chicago, alors qu'en 1970 cette variable n'en expliquait plus que 10 %.

Les premières études des années 50 et 70 présentaient des variations de prix très importantes contenues dans un intervalle de 100 % à 300 % alors que les études les plus récentes font apparaître des variations beaucoup plus faibles de l'ordre de 10 %.

Ces différences s'expliquent par les accroissements marginaux de l'accessibilité. Les effets d'accessibilité résultant de la construction de nouvelles infrastructures de transport sont moins élevés aujourd'hui en raison du niveau de transport et du niveau d'accessibilité déjà existant dans la zone.

Les facteurs et les formes de la capitalisation, leur portée et leurs limites

Le degré de capitalisation va, par conséquent, dépendre du type d'amélioration que l'on apporte aux réseaux de transport. L'impact sera différencié selon qu'il s'agit d'améliorer une infrastructure de

transport existante ou bien d'en créer une nouvelle.

On assistera à une capitalisation plus faible dans les zones déjà bien pourvues en infrastructures et à une valorisation immobilière de l'accessibilité qui deviendra beaucoup plus forte dans les zones ayant un faible niveau d'accessibilité générale. Ces zones vont, en effet, attirer des commerces et des services qui influencent également le prix des logements et, par conséquent, ont un impact sur la valorisation immobilière de l'accessibilité qui devient alors beaucoup plus forte (ex : Metrorail Washington (Gatzlaff et Smith, 1993) qui fut limité dans les zones les plus densifiées alors que dans les autres zones, le développement de commerces autour de plusieurs stations a provoqué un accroissement des prix du logement beaucoup plus important).

Le degré de capitalisation dépend également de la topographie du site et des formes urbaines.

Selon la forme urbaine, le degré de capitalisation peut être différencié. Les formes urbaines polycentriques, par exemple, vont générer des schémas de déplacements difficilement prévisibles. Les coûts des transports et la distance au centre ne vont pas forcément être corrélés (Ryan, 1999).

Enfin, le niveau de capitalisation ne sera pas le même selon l'objectif du projet de transport. Une infrastructure destinée à relier un pôle résidentiel à un grand centre d'activités générera plus de déplacements qu'un projet permettant de faciliter le trafic de transit par exemple. On assistera à une valorisation différente selon la localisation des zones à proximité d'une voie latérale ou radiale.

Parmi l'ensemble des études recensées dans la littérature sur la capitalisation immobilière des gains d'accessibilité, il apparaît généralement trois problèmes fondamentaux dans l'approche de la mesure de l'accessibilité.

Tout d'abord, cette valorisation est supposée s'exercer dans un corridor étroit le long de l'infrastructure. Or, les nuisances engendrées par l'accroissement du trafic telles que le bruit ou la pollution affaiblissent l'effet d'une augmentation des prix dans les zones situées très près de l'équipement de transport.

Dans la littérature, l'hypothèse du corridor de capitalisation est un concept récurrent. Les corridors sont déterminés a priori comme les espaces pertinents de valorisation immobilière de l'accessibilité. La figure du corridor renvoie à trois hypothèses fortes : la continuité spatiale de la diffusion de la capitalisation, une forte proximité par rapport à l'infrastructure et une symétrie du processus autour de l'ouvrage.

Pour s'affranchir de ces hypothèses restrictives, il est nécessaire de mieux appréhender la forme

fonctionnelle de la mesure de la distance par rapport à l'infrastructure afin de prendre en compte ces nuisances et toute l'étendue de la capitalisation dans l'espace.

La capitalisation ne diminue pas à un taux constant dans l'espace, il existe des discontinuités qui démontrent que la mesure de la distance à l'équipement de transport ne doit pas être forcément linéaire.

Enfin, il est important de capter la variation de l'accessibilité affectée à chaque zone résidentielle. Pour cela, le calcul des gains de temps semble plus approprié.

En ce qui concerne les limites, très peu de travaux recensés dans la littérature traitent des effets de long terme de la valorisation d'une infrastructure de transport qui peut aller jusqu'à 18 ans après l'ouverture de l'ouvrage, comme le souligne l'étude de Gatzlaff et Smith (1993) sur le métro de Washington. Cela est dû au manque de données sur des longues périodes.

Egalement, très peu d'études ont mis en évidence les effets d'anticipation liés à la mise en service d'une infrastructure de transport. Les prix des marchés commencent à s'ajuster bien avant l'ouverture (Boarnett 2001, Deymier 2005).

L'exemple du périphérique Nord de Lyon

Il s'agissait d'analyser les effets de l'impact du périphérique Nord de Lyon sur l'évolution des prix du logement de l'agglomération lyonnaise sur une période de 10 ans entre 1992 et 2002. Cette étude se fonde sur plus de 100 000 observations relatives aux transactions immobilières et foncières réalisées sur cette période. Elles concernent 4 segments de marché (individuel, collectif, ancien et neuf).

Le périphérique Nord de Lyon s'inscrit dans le périmètre de l'agglomération lyonnaise. Il relie une zone résidentielle située à l'ouest de l'agglomération et une zone à forte concentration d'emplois située à l'est. Il mesure 10 km de longueur dont 6 km de péage, les deux extrémités du tronçon étant gratuites. Les sept échangeurs lui permettent de jouer un rôle de distribution du trafic à destination du centre. Il est également doté d'une fonctionnalité de périphérie vers périphérie destinée à récupérer le trafic de transit pour les communes hors de Lyon centre et de traverse du Rhône.

Sa mise en service en août 1997 s'est révélée conflictuelle en raison de l'installation d'un péage urbain sur l'ensemble de l'ouvrage qui a conduit à sa fermeture provisoire. La difficulté d'acceptation de ce péage par les lyonnais est sans doute due au caractère ambivalent du péage urbain qui se présente à la fois comme un mode de financement d'une infrastructure urbaine et un instrument de régulation du trafic. En l'absence d'itinéraire alternatif, la population pouvait donc légitimement s'interroger sur l'objectif recherché de ce nouvel itinéraire. Sa réouverture en mai 1998 s'est effectuée avec une modification du montant du péage sur la partie centrale (entre la porte de Vaise et la porte de la Pape) et la gratuité sur les deux tronçons extrêmes. En outre, l'utilité sociale de ce type d'ouvrage a du mal à être justifiée par rapport aux nuisances et aux impératifs de durabilité urbaine.

L'un des principaux enjeux de cette étude est de

remédier aux limites de l'analyse traditionnelle avantage-coût. Celle-ci se fonde sur la valorisation monétaire des gains de temps. En effet, en milieu urbain, les gains de temps sont réinvestis en allongement des périmètres accessibles. Comme le stipule la conjecture de Zahavi, les budgets yemps de transports sont relativement constants dans le temps. Cela se traduit soit par un allongement des distances parcourues, soit par une augmentation du nombre de déplacements.

L'ambition de ce travail n'était pas de proposer une méthode alternative à l'analyse coûts-avantages, mais plutôt de développer une approche complémentaire fondée sur l'analyse spatiale et permettant de traiter les questions de l'accessibilité et des effets structurants.

Cette approche par l'analyse spatiale est justifiée par la volonté d'appréhender toute la complexité du processus de valorisation immobilière des gains d'accessibilité. Trois questions en particulier relèvent de cette préoccupation. Celle d'abord de l'étendue spatiale de la capitalisation. Puis, celle de l'existence de comportements d'anticipations des gains d'accessibilité avant l'ouverture effective de l'ouvrage. Enfin, cette approche spatio-temporelle permet de soulever une question peu traitée dans la littérature : celle de la modification temporelle de la zone de capitalisation d'un ouvrage de ce type.

Les principaux résultats de l'étude

Une première série de résultats est liée à la mise en évidence des discontinuités spatiales du phénomène de capitalisation.

En premier lieu, nos résultats soulignent une capitalisation significative de l'accès au périphérique dans les prix de l'immobilier. Par exemple, l'estimation des effets marginaux de l'éloignement au périphérique sur les prix immobiliers a révélé une baisse du prix moyen du logement par kilomètre allant de 0,23 % pour le logement collectif jusqu'à 1,4 % pour le logement individuel ancien.

Par ailleurs, nous avons pu mettre en évidence un déploiement spatial non linéaire de la capitalisation. Comme en témoigne l'exemple du logement collectif ancien l'utilisation de la méthode des fonctions Cubic Spline a permis d'une part de détecter l'importance des nuisances à proximité de l'infrastructure, et d'estimer la taille de la zone de capitalisation qui s'étend jusqu'à 10 km. Ces deux résultats valident la nécessité de dépasser le cadre strict du corridor de capitalisation.

Un aspect important de ce travail a consisté à mettre en évidence une importante asymétrie entre les zones Nord et Sud de l'aire d'étude. L'intensité de la capitalisation est nettement plus marquée au nord du périphérique et atteint des niveaux sensiblement plus importants que les effets marginaux. En outre, la différence entre les segments collectifs et individuels tend à être gommée au Nord. Ce qui indique qu'il s'agit bien d'un effet territorial et non pas un effet de composition lié à la segmentation du marché immobilier. La polarisation de la capitalisation au Nord retrouve d'ailleurs la géographie des gains d'accessibilité établie au niveau communal.

Cette première série de résultats nous a conduits à tirer deux types d'enseignement, un d'ordre méthodologique et un autre d'ordre théorique.

Sur le plan méthodologique, les résultats confirment la capacité des techniques de spécifications non linéaires de la distance à capter toute la complexité de la géographie des gains d'accessibilité. Cette démonstration paraît d'autant plus convaincante qu'il s'agit d'une infrastructure de contournement. Or, ce sont justement ces infrastructures qui, dans la littérature, sont censées être à l'origine des disjonctions les plus fortes entre proximité à l'ouvrage et gains d'accessibilité.

Sur le plan théorique, l'effet de distance continue à jouer à condition de l'analyser d'une manière plus souple que dans le cadre de l'hypothèse du corridor propre aux travaux de première génération.

La deuxième série d'enseignements est liée à la mise en œuvre d'une approche spatio-temporelle.

En premier lieu, elle a permis de souligner l'importance du phénomène des anticipations.

Compte tenu de la durée importante séparant l'annonce de la construction et la mise en service de l'ouvrage, il convenait de s'interroger sur l'existence de comportements liés à l'anticipation des bénéfices engendrés par la mise en service du périphérique.

La méthode avant-après mise en œuvre dans cette recherche a permis de souligner la précocité de ce phénomène d'anticipations. Elles ont pu être détectées dès 1994, soit 4 années avant la mise en service définitive de l'ouvrage. La précocité des anticipations est d'ailleurs plus marquée au Nord de l'infrastructure, c'est-à-dire là où les gains potentiels d'accessibilité apparaissent les plus importants.

Une seconde série de résultats est liée au croisement des dimensions temporelles et spatiales. Cette démarche a notamment permis de faire apparaître un processus de déformation temporelle progressive de la zone de capitalisation.

On constate une dilatation de la zone de capitalisation consécutive à la mise en service de l'infrastructure. À partir de 1998, le point de départ du gradient négatif est plus éloigné et la bande du gradient de distance négatif s'élargit régulièrement. Ce phénomène dénote l'existence d'un phénomène d'apprentissage. La mise en service effective de l'ouvrage a, en effet, permis aux usagers d'expé-

menter les gains d'accessibilité réels dont ils pouvaient bénéficier; notamment dans les zones relativement éloignées pour lesquelles l'anticipation apparaissait plus aléatoire.

Sur la base de ces conclusions, le développement d'un cadre d'analyse spatio-temporel s'est avéré pertinent, les résultats validant notre hypothèse initiale d'une altération temporelle du schéma spatial de la capitalisation. La période d'étude s'arrêtant en 2002, elle ne permettait toutefois pas d'apprécier totalement la dynamique de l'effet d'apprentissage et sa stabilisation éventuelle.

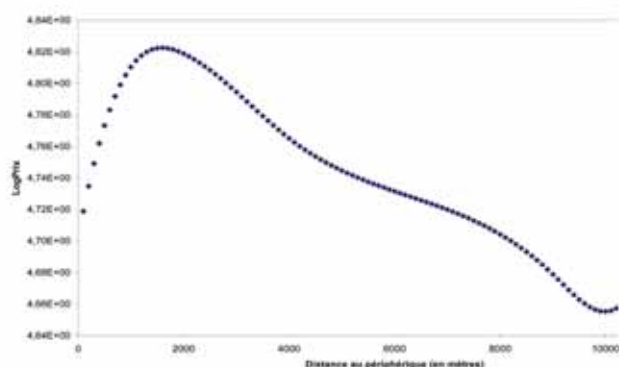
La revue de la littérature a montré que le niveau de récupération des plus-values pouvait être différencié du fait de l'existence de nombreux facteurs explicatifs du degré de capitalisation des gains d'accessibilité tels que le type d'agglomération, la forme urbaine, le type d'infrastructure de transport (nouvelle ou existante) mais aussi le niveau d'accessibilité généralisé de la zone d'étude.

L'exemple du périphérique Nord de Lyon montre qu'il existe des moyens techniques qui permettent d'appréhender toute la complexité du schéma spatio-temporel lié aux gains d'accessibilité et qui remettent en cause cette hypothèse de corridor de capitalisation généralement utilisée dans la plupart des analyses de ce type.

Enfin, le faible niveau de valorisation constaté dans les études les plus récentes sur ce sujet nous conduisent à penser que la captation des plus-values ne suffit pas à financer l'intégralité des projets de transports. D'autres sources de financements doivent être envisagées.



Ajustement du prix du logement collectif ancien par une fonction *cubic spline*



Groupe de Recherche en Economie Théorique et appliquée - UMR CNRS 5113



Annexe 4 : Echanges avec les porteurs de projets de transports : RATP, RFF, Ville et Transports

Jacques-Jo Brac -VILLE ET TRANSPORTS
Olivier Milan - RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE
Adrien Cook - RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Eric Veillard - RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE
Lorenzo Sancho de Coulhac - RATP
Typhaine Guillemain - RATP

Questions :

Quels sont les points de blocage rencontrés dans le cadre d'opérations qui intègrent urbanisme et transport et quels sont les moyens pour les surmonter ?

Dans quelle mesure avez-vous rencontré des montages qui permettent que l'aménagement urbain finance une partie des travaux d'équipements en transport et quels sont ces montages ?

Connaissez-vous des exemples d'opérations intégrant urbanisme et transports, intéressantes dans leur montage foncier et opérationnel ?

Quels montages préconiserez-vous dans les zones denses en renouvellement urbain où les coûts d'infrastructures et d'aménagement sont très élevés ?

Faut-il continuer à séparer l'investissement initial de la gestion de l'infrastructure de transport, car l'expérience prouve qu'il est plus complexe et cher de maintenir en état un réseau que de le construire ?

Les pratiques et démarches développées par RFF

En tant que gestionnaire d'un patrimoine foncier, RFF est bien sûr intéressé par des projets à développer sur son foncier. Pour RFF, la recette des ventes de foncier est réinjectée dans l'amélioration du réseau. RFF ayant également en charge la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement de gares nouvelles, il est à double titre intéressé aux projets qui se développent autour.

En Ile-de-France, RFF regrette qu'il n'y ait pas de coordination plus forte entre les projets.

Sur les gares, la présence de la SNCF comme autre propriétaire nécessite une coordination fine qui a donné lieu à la mise en place d'un protocole avec Gares et Connexions en 2010.

L'enjeu pour RFF réside également dans l'amélioration de l'accessibilité des gares, notamment à travers le renforcement de la multimodalité, ce qui fait l'objet d'un travail en partenariat avec le STIF mais aussi dans l'intégration des problématiques de stationnement dans le projet de gare.

Il y a donc un travail à mener sur la gouvernance de ces projets intégrant un volet transport et un volet aménagement. Le souhait de RFF est d'associer les collectivités locales au maximum.

L'exemple de la gare d'Eole Evangile dans le projet Paris Nord Est

Dans ce cas, les plus-values dégagées de l'opération immobilière développée sur le talus ferroviaire doivent permettre de financer la gare. Ce projet a fait l'objet d'un appel conjoint Ville de Paris (75%) et RFF (25 %) pour la vente de 30 000 m² de charges foncières de bureaux.

A la différence d'un montage tel que celui de Paris Rive Gauche, RFF vend directement au promoteur sans passer par un aménageur. L'investissement aura été de 2 millions d'euros d'aménagement répartis au prorata des propriétés de chacun. Ce type d'opération est réalisable à Paris où les montants de charges foncières permettent de rentabiliser les coûts d'aménagement (mais, par exemple, pour un projet de couverture à Charenton, cette rentabilité n'a pas pu être trouvée).

Le projet de gare coûtait 150 millions d'euros dont 25 % pris en charge par la Ville de Paris.

Le montant des ventes de charges foncières prévu se situe autour de 35 à 40 millions d'euros, soit des charges foncières entre 1 500 et 2 000 €/m². Toutefois, la commercialisation est lente en raison de la difficulté pour les promoteurs à se projeter dans l'environnement urbain futur.

Aujourd'hui la Ville de Paris flèche plutôt ces recettes sur les dépenses à engager sur les espaces publics car les investissements sur la gare ont déjà été engagés.

En conclusion :

- RFF souhaiterait développer ce type de montage intégré. Mais les collectivités locales ne sont pas habituées à conduire des opérations d'aménagement en régie, bien qu'on observe un retour récent des montages en régie.
- Plus généralement, RFF envisage de plus en plus de participer au financement de l'aménagement sans passer par une démarche classique de cession à une collectivité locale ou à un aménageur.
- Ce type de montage où la vente de charges foncières permet de dégager des recettes qui financent une partie des espaces publics de la gare est difficilement envisageable en dehors de Paris.

A la question « RFF n'étant pas un propriétaire classique mais investi d'une mission d'intérêt général, cela induit-il un partage des plus-values entre RFF et les collectivités locales concernées », RFF apporte 2 réponses :

- Quand il s'agit de terrains situés loin de gares ou de projet de gares, RFF agit comme un propriétaire classique, l'enjeu étant pour lui de dégager un maximum de plus-values ;
- Quand il s'agit de terrains situés à proximité d'une gare, RFF souhaite surtout favoriser l'émergence du projet. Donc, si la collectivité locale est motrice le projet se monte en partenariat. Sinon RFF, développe de plus en plus des démarches consistant à lancer des contrats de partenariat avec des promoteurs.

Par ailleurs, RFF doit répondre à des objectifs de production de logements. Par conséquent, dans certains cas, RFF développera obligatoirement des

logements, même si l'intérêt financier serait de développer des programmes tertiaires.

Deux des difficultés que rencontre RFF dans la valorisation de son patrimoine sont liées au zonage et au règlement spécifique qui couvrent ses terrains et qui conduisent à des évaluations sous-estimées de la part de France Domaine.

Les montages de type emphytéose sont seulement pratiqués pour les parkings mais RFF a encore peu d'expérience en matière de montages immobiliers et pourrait éventuellement envisager de développer ce type de pratiques.

RFF conduit actuellement peu de projets immobiliers, mais pourrait envisager de développer son activité vers de la valorisation immobilière.

Par exemple, le projet développé pour Montpellier devrait permettre d'intégrer la valorisation immobilière dans le projet d'aménagement de la gare. L'écueil à éviter est que la gare développe plus une fonction de centre commercial que de pôle de transport.

Les pratiques et les démarches développées par la RATP

Trois sujets se dégagent de notre problématique :

- L'aménagement de nouvelles gares
- L'amélioration des gares existantes
- Le développement de l'outil ferré de la RATP

1. L'aménagement de nouvelles gares

Les exemples de projets intégrés développés ces dernières années ont été plutôt mauvais quant à l'articulation entre projet immobilier et projet transport.

Aujourd'hui, une des difficultés tient au fait qu'il n'y a pas d'outil juridique en dehors de la DUP transport. Or les faibles surfaces dégagées sous DUP offrent peu de possibilités d'aménagement. Parfois, il existe une ZAC autour du projet de transport, mais la valorisation foncière est alors exploitée dans le cadre de la ZAC et non dans le cadre du projet de transport. Il faut donc qu'une réflexion ait lieu très en amont avec la collectivité locale pour que les deux projets soient intégrés. Le problème est que, souvent, les collectivités locales n'anticipent pas suffisamment le projet de transport dans leur stratégie d'aménagement.

La Société du Grand Paris pourrait avoir cette légitimité à préempter et avoir ce rôle d'aménageur urbain autour de la station.

Par ailleurs, l'accès à une gare (ou tout autre aménagement servant à la ZAC), pourrait être financé dans le cadre d'un bilan de ZAC. C'est une piste à étudier sur le plan juridique.

2. L'amélioration des gares existantes

L'exemple de la gare de Nogent-sur-Marne.

La RATP possédait du foncier autour de la gare. Le projet de valorisation de ce foncier étudié par la RATP puis repris par la ville a fait l'objet d'un montage juridique complexe après des négociations difficiles entre la RATP et la ville. Le foncier a été vendu en un jour par la RATP successivement à la ville puis à l'opérateur Eiffage. A ce titre, c'est une opération intéressante mais il s'est avéré que les constructions au-dessus des voies ont entraîné des

contraintes techniques qui font que ce n'est pas le développement du foncier directement situé à proximité des voies qui a permis la valorisation mais le développement du foncier voisin. Enfin cette opération n'a pas permis à la RATP de financer la requalification de la gare.

Autre exemple intéressant où la ville a fait évoluer son PLU en fonction du projet : la gare de Sucy-Bonneuil.

La RATP étudie les potentiels d'une quarantaine de sites autour de gares

Au-delà de 2 km de Paris, la couverture de voies n'est pas rentable. Néanmoins, si les développements immobiliers ne rentabilisent pas les travaux de couverture des voies, ils permettent d'une part, d'en financer une partie et il peut y avoir, d'autre part, un intérêt sur le plan urbanistique à les conduire mais il faut que la collectivité soit motrice.

3. Le développement de l'outil ferré de la RATP

Le double enjeu pour la RATP vis-à-vis de ses ateliers techniques est, d'une part, de les agrandir tout en les intégrant mieux dans la ville et, d'autre part, de faire financer le projet par la création de foncier.

Il est prévu que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (CINASPIC) puissent bénéficier de bonifications de droit à construire.

Néanmoins, le financement de ce type de projet ne doit-il pas être complété de financements publics ?

L'exemple de la construction des ateliers du T7 à Vitry-sur-Seine a montré que pour permettre d'anticiper une construction future au-dessus des ateliers, il fallait un préfinancement d'environ 300 000 € pour réaliser une structure solide qui permette des développements ultérieurs.

Or, actuellement, le STIF ne finance pas ce type de surcoût. Dans ce cas, c'est donc la filiale de logement social de la RATP qui a financé le surcoût.

On peut, par ailleurs, imaginer qu'un opérateur du type RFF puisse investir pour une valorisation à long terme. On peut également imaginer de développer des PPP.

Montage intéressant de ce type : à Balard, un accès à la station a été réalisé par Eiffage qui le loue à la RATP dans le cadre d'un bail à 50 ans.

Les démarches promues par Ville et transports

Aujourd'hui Ville et transports fait également le constat qu'il manque des outils de coordination pour conduire des projets intégrant aménagement et transport.

Sur le plan de la gouvernance, il faut susciter une démarche intéressante dans le cadre du prolongement ligne 11.

Le rôle de médiateur souvent joué par l'architecte urbaniste est essentiel et doit être intégré dans la gouvernance et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Faut-il imaginer pour cette coordination des structures intégrées ou des montages partenariaux ?

A priori, le développement de co-maîtrises d'ouvrage est à promouvoir.

Annexe 5 : Les contrats de développement territorial (CDT)

Jean-Claude Ruysschaert - DRIEA

Questionnements

- Comment sont définis les périmètres des CDT ?
- Quelle sera la relation entre les contrats de développement territorial et les autres documents et/ou procédures d'urbanisme et quelle est l'échelle territoriale pertinente envisagée ?
- Quel lien entre CDT et présence d'un pôle de transport (nouveau et existant) ?
- Les Conseils Généraux peuvent-ils être signataires des CDT quand ils sont MO d'une route départementale ou d'un boulevard urbain ? Même question pour le STIF quand il y a un TCSP ?
- Articulation des CDT et de la SGP ou EPA pour la maîtrise foncière sur le sujet de la mixité sociale. Place des EPF qui ont des politiques d'intervention foncière pour le logement notamment social ?
- Quid du développement des territoires non couverts par les CDT et comportant des pôles de transports.
- De quelle manière seront formalisés les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de développement économique, d'aménagement urbain, de logement et de déplacements ?
- Quels sont les objectifs définis en matière de diversité des fonctions urbaines, de mixité sociale dans l'habitat et d'utilisation économe et équilibrée de l'espace et comment seront-ils déclinés territorialement ?
- Quelle part auront ces territoires dans la répartition globale de la population des emplois, des 70 000 logements ?
- En particulier, aux fins de réalisation de mixité fonctionnelle et sociale, quel outil imaginez-vous éventuellement « à cheval » sur plusieurs CDT ?
- Quelle articulation envisager avec les conventions d'équilibre ?
- Est-il prévu des décrets d'application quant à la rédaction de ces contrats ?

Le décret d'application en cours

Concernant les contrats de développement territoriaux, les choses ne sont pas figées sur un certain nombre de points et le débat demeure. La loi prévoit l'élaboration de contrats de développement territoriaux sur des territoires de projet. Le décret d'application de la loi a fait l'objet de discussions interministérielles et il n'est aujourd'hui pas encore finalisé. L'article 12 sur le mode de financement, notamment la captation de la plus-value foncière, pose des difficultés car les modalités pour financer le réseau Grand Paris à partir des bénéfices réalisées sur l'aménagement, sont difficiles à transcrire indépendamment du fait que les opérations d'aménagement actuelles sont quasiment toutes déficitaires. La rédaction du décret porte sur les modalités d'élaboration du contrat de développement territorial puis une circulaire d'application viendra préciser son contenu. La sortie du décret et de la circulaire est envisagée fin janvier 2011.

La définition des périmètres de CDT

La loi prévoit que les contrats de développement territoriaux soient signés entre l'Etat et les collectivités. Ils sont à l'initiative des collectivités locales. L'Etat ne va pas imposer de contrat de développement territorial sur un territoire. Si l'on considère que c'est un territoire stratégique sur lequel l'Etat doit intervenir directement, il existe des outils tels que les périmètres OIN. Mais si l'on est dans une logique de contrat de développement territorial, l'initiative doit venir des collectivités bien que les services de l'Etat puissent inciter les collectivités à se regrouper pour élaborer un contrat de développement territorial sur un périmètre qui sera le plus homogène possible.

Toutefois, les structures mises en place par le secrétariat d'état de Christian Blanc ne seront pas remises en cause par le Préfet de région car à partir du moment où une dynamique est engagée il faut la poursuivre. Il n'y a donc pas d'approche directive quant à la définition du périmètre de la part de l'Etat. Toutefois dans les discussions initiales, l'Etat peut indiquer que le périmètre n'est pas pertinent et laisser ensuite la possibilité d'élargir ou de restreindre le champ. Des avenants sont possibles pour permettre de faire entrer d'autres communes.

L'idée développée est de ne pas travailler sur l'élaboration d'un contrat de développement territorial ponctuel mais plutôt dans une logique de schéma de développement territorial sur un périmètre large et cohérent qui se déclinera en 2, 3 voire 4 contrats de développement territorial. Les objectifs de construction de logements seront énoncés sur ce périmètre large. En effet, les premiers exercices de territorialisation de l'offre de logement visaient des bassins de vie correspondant à un périmètre plus large que celui du contrat et nous sommes restés sur cette logique. Sur un territoire homogène, sont donc élaborés les grands principes du schéma de développement territorial. Puis ces grands principes sont déclinés territoire par territoire à travers des contrats de développement territorial plus précis dans leur contenu.

A titre d'illustration sur le secteur Noisy Descartes Marne-la-Vallée, l'hypothèse est de faire un schéma global sur un périmètre qui ira de Neuilly-sur-Marne jusqu'à la partie Nord du Val-de-Marne et jusqu'à Chelles, puis à l'intérieur de décliner ce schéma en 3 contrats de développement territorial : autour de la Cité Descartes, sur le Val-de-Marne et sur la partie Ouest / Chelles.

Les territoires ciblés

Nous souhaitons engager des négociations ou des élaborations de contrats sur les territoires les plus stratégiques soit en raison de coups partis, soit en raison de projets stratégiques dans le cadre du Grand Paris, par exemple : Noisy Descartes, le Bourget, Plaine St-Denis, la Défense, vallée de la Bièvre, Gonesse, le Grand Roissy. Sur ces secteurs, nous avons souhaité engager rapidement l'exercice. Mais cela ne veut pas dire que nous ne ferons

pas de contrats ailleurs. Deux secteurs sont un peu particuliers :

- La Défense où un syndicat d'études vient de se mettre en place et va porter le contrat de développement territorial ;
- Le plateau de Saclay où l'établissement public aura pour rôle de développer et de proposer un schéma de développement à décliner en plusieurs contrats de développement.

De manière générale, nous n'avons pas fait de lien strict entre une gare et un contrat mais nous ciblons des territoires de projet. Certains secteurs ne sont pas concernés par le réseau de transport automatique mais feront néanmoins l'objet d'un contrat, par exemple, la Confluence Seine-Oise autour du port d'Achères, élément structurant du Grand Paris.

Les signataires

La loi prévoit une signature entre les collectivités et l'Etat, donc elle permet de faire entrer les conseils généraux et le conseil régional. Dans le projet actuel du décret, il est même écrit clairement que les conseils généraux et conseils régionaux peuvent être signataires. C'est encore en discussion sur le pan juridique et il peut aussi s'agir de contrats particuliers comme les contrats de départements-région. En revanche, la loi prévoit une consultation obligatoire des conseils généraux.

Après le grand débat public, l'Etat engagera la discussion pour la refonte des réseaux de transports avec le STIF et les collectivités territoriales

La durée

La loi ne prévoit pas de durée. Le principe retenu est celui d'une durée de 10 ans avec un point d'étape à 5 ans et une mise en place dans les 18 mois qui suivent la parution du décret fixant le projet de transport. Un comité de suivi sera mis en place, les modalités de suivi restent toutefois à définir.

La valeur juridique

Un contrat de développement territorial est soumis à enquête publique et vaut Projet d'intérêt général (PIG). Il constitue donc un document comprenant des éléments normatifs qui devront être rédigés de manière à être intégrés facilement dans les documents d'urbanisme. En l'état actuel du SDRIF, cela pose quelques difficultés et un contrat peut conduire à modifier le SDRIF 94 ou le SDRIF 2008 selon celui qui s'appliquera, ce qui signifie des délais supplémentaires de mise en œuvre. En principe, même si l'Etat l'aurait souhaité, les schémas territoriaux ne seront pas transcrits dans les SCoT, sauf si les collectivités désirent le faire.

L'articulation avec la Société du Grand Paris (SGP)

Le contrat spécifie qui sera l'aménageur. L'aménageur sera soit les EPA s'il y en a, soit une SEM si la collectivité locale le souhaite et à défaut l'AFTRP si la collectivité locale tient à ce qu'un aménageur public intervienne.

La SGP quant à elle, n'est pas aménageur même si elle peut jouer un rôle de promoteur-constructeur pour la réalisation du réseau de transport et des gares dont elle a la charge. Enfin, elle donne son avis sur les contrats de développement territorial.

Concernant la maîtrise foncière, les études préalables démontrent que recourir aux ZAD serait, sur-

tout en zone dense, trop coûteux. Nous souhaitons privilégier l'intervention des EPF à travers des conventions de veille foncière que l'on souhaiterait développer mais aussi s'appuyer sur les EPA lorsqu'il y en a. Des analyses ont montré que dans ces secteurs une bonne partie du foncier était déjà sous maîtrise publique. Dans la majorité des cas le droit de préemption devrait suffir.

La SGP pourrait conventionner avec un EPF sur des sites de maintenance par exemple.

Le contenu et la déclinaison territoriale de l'objectif de 70 000 logements/an

Sachant qu'il se construit 40 000 logements/an en Ile-de-France aujourd'hui, il y aura une période de transition pendant laquelle on peut se laisser le temps de la réflexion et affiner le processus de territorialisation et de contractualisation. L'idée est de reprendre les PLH en cours pour lesquels la discussion avec les élus est engagée et des objectifs ont été fixés. Les « porter-à-connaissance » seront repris dans le cadre des contrats et il s'agira d'assurer une cohérence entre les objectifs des PLH, des conventions d'équilibre habitat-activité et du futur contrat de développement territorial. Dans un premier temps selon les cas, soit il y a un PLH qui permet d'afficher des objectifs détaillés de logements sociaux, de logements non aidés, etc., soit ce n'est pas le cas et des chiffres théoriques seront affichés tels que des ratios qui seront ensuite affinés dans le cadre de la négociation du contrat.

Les 10 000 logements/an en plus de ceux affichés dans le Sdrif devraient se répartir dans les 8 ou 10 secteurs stratégiques de projets sur la base d'une démarche théorique qui consiste à renforcer les activités économiques tout en demandant, en contre-partie, aux collectivités de faire plus de logements.

Les contrats de développement territorial et les conventions avec les EPF afficheront des ratios logements/emplois. Les objectifs de programmation seront dans les schémas de développement territorial et leur territorialisation dans les contrats de développement territorial. Même si les collectivités ne peuvent s'engager sur la durée des 10 ans du contrat, des échéanciers préciseront la destination des sols et la nature des activités recherchées par secteur, tout en respectant les objectifs du PDU et les trames verte et bleue.

Le comité de pilotage des contrats de développement assurera leur suivi et précisera le cas échéant des réorientations des objectifs à l'issue de chacune des phases de réalisation.

Le contrat doit définir les principes de la répartition financières des prises en charges des différentes réalisations. Ce qui permet de donner un cadre pour définir des critères de priorités pour le développement de certains types de logements ou d'activités selon la même méthode que la convention d'équilibre sur Plaine Commune. Ce cadre et ces priorités devront ensuite être traduits dans les PLU, assurant ainsi la lisibilité des objectifs territoriaux. On amorce là une inversion des pratiques pour aller vers un urbanisme de projet.

Dans les zones interstitielles des périmètres de contrat, le SDRIF et la territorialisation des logements continueront à s'appliquer. Si des communes souhaitent entrer dans un périmètre de contrat de développement territorial, cela sera possible par avenant.

Annexes 6 : Travaux des sous-groupes

**Sous-Groupe : L'action foncière prospective autour des pôles de transports :
Quels objectifs, quels outils, quels moyens ?**

**Sous-Groupe : Comment assurer/permettre la mixité économique et sociale dans les territoires
des pôles d'échanges ?**

Sous-Groupe : Organisation des maîtrises d'ouvrage autour des pôles d'échanges

**Sous-Groupe : L'action foncière prospective
autour des pôles de transports : Quels objectifs,
quels outils, quels moyens ?**

1. Quels objectifs fixer à cette action foncière ?

Un objectif illusoire : la captation publique des plus-values par la maîtrise publique systématique du foncier.

En tissu urbain constitué, la plus-value n'est pas systématique. Il vaut mieux la capter, là où elle existe, par une fiscalité ou un système de participation ad hoc (et bien calibré sur chaque site) appliqué aux constructeurs et aménageurs. Au demeurant, faire des réserves foncières publiques en tissu urbain demanderait des moyens financiers considérables (voir plus loin), pour un résultat aléatoire (la puissance publique n'est pas bonne spéculatrice).

2. Éléments de contexte

Le foncier déjà urbanisé, même de faible qualité, coûte cher : valeur d'usage, évictions commerciales, coûts techniques de démolition/dépollution. Fourchette de 200 à 1 000 €/m² au sol, soit 2 M€ à 10 M€ par hectare. À comparer au foncier agricole, 7 à 13 €/m², soit 70 000 à 130 000 €/ha. Ceci explique que les outils qui marchent bien en zone agricole à urbanisation future (la réserve foncière, la ZAD) sont à manier avec prudence en site urbain : un disque urbain de 1,5 km de rayon représente un peu plus de 700 ha, et vaut donc un à plusieurs milliards d'euros.

Les projets urbains sont à horizons variables, du court au très long terme, avec mobilisation de moyens financiers importants : la gestion du temps est une dimension essentielle de la politique foncière sur les grands sites urbains, à travers notamment la combinaison des outils dans le temps.

La dispersion des outils (de prérogative publique) entre « utilisateurs » implique une gouvernance complexe de projet dans le temps et nécessite donc une coordination et une articulation forte des acteurs publics. Cette question fait le lien avec le sous-groupe en charge des réflexions sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

La différenciation des dispositifs selon les territoires, les tissus urbains et les projets (occupation du sol, morcellement, etc.) doit être prise en compte et doit également être mise en lien avec la typologie des gares retenue par le sous-groupe en charge des réflexions sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

3. Quels outils pour l'action foncière ?

1. La politique foncière, au service des politiques urbaines, vise à maîtriser l'usage et l'économie du foncier dans le temps ; le contrôle direct du foncier est un levier parfois indispensable, pas une fin en soi.
2. Il y a les outils de maîtrise du foncier (acquisition amiable ; préemption, DPU, DPUR, ZAD ; acquisition forcée, DUP aménagement, DUP réserves foncières) qui permettent de contrôler le foncier et/ou les prix du foncier. Il faut retenir que les outils de maîtrise du foncier ont été conçus pour permettre à la puissance publique d'agir mais aussi aux propriétaires de défendre leurs intérêts. Ils sont à double tranchant et donc à utiliser à bon escient.

Exemple de l'intervention de l'EPF Ile-de-France

L'EPF Ile-de-France, comme d'autres opérateurs fonciers, intervient déjà aux côtés de communes et aménageurs sur des sites « stratégiques » (ex : les Ardoines à Vitry avec EPA-ORSA). Il a mis en place pour ces sites des processus d'action foncière prospective combinant et enchaînant différents outils et modalités, en coordination avec l'élaboration des projets urbains.

Exemple :

- Deux ans de « veille prospective » sur un périmètre large. Acquisition (amiable ou DPU) de parcelles stratégiques uniquement. Contrôle des prix.
- Une clause de « revoyure » au bout de deux ans, au vu des études urbaines et des référentiels fonciers, pour définir un ou plusieurs premiers sites, plus restreints, de maîtrise foncière complète (correspondant aux premiers secteurs opérationnels d'aménagement).
- Maintien d'une veille (contrôle des mutations, acquisitions d'opportunité seulement) sur tout ou partie du reste, à combiner avec un périmètre d'étude.
- Moyens financiers : une première enveloppe pour l'action foncière en phase 1, une « recharge » adaptée en phase 2 ; ensuite le « revolving » permet d'intervenir sur les phases opérationnelles successives.
- Le droit des sols évolue au fur et à mesure.

Cette démarche progressive permet de maîtriser les engagements financiers et donc de démultiplier l'action sur davantage de sites stratégiques.

Nécessité d'études en amont pour bien circonscrire les périmètres d'action

Dans le « grand périmètre d'influence » d'un équipement (mesuré en centaines ou milliers d'ha) il est important de repérer très tôt les périmètres plus restreints (quelques hectares à quelques dizaines d'hectares) susceptibles de muter, et à quelles conditions économiques, selon quelles modalités, vers quoi. Cela permet de concentrer l'action foncière, les études, etc. et les moyens que cela exige aux endroits et aux moments où cela est pertinent.

Ce « grand référentiel » passe par une démarche impliquant :

- Un volet d'analyse urbaine,
- Un volet d'analyse du foncier (densité, « dureté », mutabilité...) permettant d'identifier de grands secteurs,
- Un volet économique indispensable : faisabilité économique, capacité à dégager des participations,
- Un volet sur les modalités et « filières » d'intervention : volontariste (aménagement) ou incitatif (droit des sols), maîtrise foncière ou veille foncière, etc.

L'EPIFIF a développé ce type de démarche (analyse foncière et analyse économique générale) à une échelle très fine (parcelle) dans le cadre de son activité opérationnelle. Il se propose de la transposer sur une échelle plus large, à la fois pour éclairer le développement de son action propre et pour éclairer ses partenaires. Un travail méthodologique est engagé en ce sens.

Exemple de l'intervention de l'EPF des Yvelines - Le projet d'éco quartier à proximité de la gare de Poissy (RER A et future gare Eole)

Contexte

L'EPF intervient dans le cadre d'un projet d'éco quartier à proximité de la gare RER A et future gare Eole (prolongement RER E à l'ouest). Le projet doit faire l'objet d'une ZAC dès 2011 : il concerne un périmètre de 15 ha et une programmation de l'ordre de 1 500 logements. La gare devrait être aménagée plus tard (horizon 2018). C'est une intervention sur un tissu industriel avec des activités encore présentes et des pollutions. RFF et SNCF sont propriétaires d'environ la moitié de la superficie. En outre, un opérateur est déjà présent sur une très grande emprise d'un propriétaire industriel (enjeu : équilibre entre intérêts privés et publics).

Les outils mis en place

- Convention entre EPF et Ville de Poissy
- Dispositif de veille foncière avec délégation du DPU
- Sursis à statuer (2 ans)

- Etude d'approfondissement de la faisabilité du projet
- Diagnostic et élaboration du plan de gestion de la dépollution
- A terme, maîtrise foncière et revente à un aménageur
- Sur ce type de tissus, la négociation foncière et le traitement technique de la problématique pollution sont des outils primordiaux,
- L'enjeu pour l'EPF est de disposer au plus vite d'un bilan prévisionnel d'aménagement intégrant les coûts de dépollution, qui permette de négocier avec les propriétaires,
- Concernant l'opérateur en place : il faut rechercher les points de convergence et encadrer son intervention. Deux hypothèses sont ouvertes :
- maîtrise foncière complète et libération de droits à construire dans le futur projet pour l'opérateur en place ? Mais il est difficile de s'engager sur des droits à construire avant que l'aménageur ne soit désigné.
- le propriétaire reste en place dans le cadre d'une ZAC à maîtrise foncière partielle et l'in-

tervention de l'opérateur est cadrée par l'aménageur (cahier des charges, participation aux équipements, etc.).

Les différents temps des projets

- la réhabilitation foncière : étude de pollution lancée le plus tôt possible avant que les négociations foncières ne soient engagées. Relocalisation des activités présentes sur site, acquisitions prioritaires sur les parties les plus stratégiques.
- le projet d'aménagement (désignation de l'aménageur en 2012)
- le projet de gare a un double impact sur le projet d'éco quartier : il permet à terme une valorisation du nouveau quartier mais c'est aussi une contrainte car RFF doit conserver une base arrière chantier sur l'emprise du projet d'aménagement jusqu'en 2018.
- Enjeu de coordonner ces différents temps

Maîtrise du foncier

L'acquisition amiable en milieu urbain :

Bon outil car cela permet de créer des références de prix avant de passer à des modalités plus coercitives.

La préemption (ZAD et/ou DPU)

En tissu urbain, la ZAD présente peu d'avantages si ce n'est de désigner un titulaire autre qu'une collectivité locale.

La fixation de la date de référence pour déterminer la valeur du bien a peu d'effet en zone déjà bâtie et classée comme telle : un entrepôt aura toujours la valeur d'un entrepôt, alors qu'une terre agricole peut voir sa valeur changer lorsqu'elle est déclarée « à urbaniser ».

La ZAD ouvre un droit de délaissement une seule fois sur sa durée. Si le titulaire mis en demeure n'achète pas, le train est passé pour 14 ans (5 ans seulement en DPU). La loi relative au Grand Paris a réduit la durée de validité des ZAD de 14 ans à 6 ans renouvelables.

L'annonce d'une ZAD (comme tout projet), peut conduire les propriétaires à organiser des références de prix élevées pour profiter du droit de délaissement. C'est le cas en terre agricole, où la mise en œuvre de pré-ZAD permet de maintenir un niveau de prix acceptable avant la définition d'une ZAD. Cela risque d'être le cas en zone urbaine aussi (la seule protection sera le DPU communal).

Enfin une ZAD prise en « haut de cycle » des valeurs foncières va fixer des références élevées.

Une ZAD sur un périmètre excessif par rapport au périmètre effectif d'aménagement futur va amener le titulaire à se désister sur des parcelles non intéressantes mais ce faisant à laisser se créer des références.

Le droit de préemption urbain doit être motivé par l'existence d'un projet (la jurisprudence, assez dure, s'est assouplie ces derniers temps). A noter que, dans la foulée du rapport DUPOURT, les textes devraient évoluer, distinguant un droit de préférence (au prix de la DIA) et un droit de préemption urbain avec fixation judiciaire du prix sur les sites du projet.

La DUP (aménagement ou Réserve Foncière)

Aménagement : intéressant - et en général nécessaire - pour finir de maîtriser un périmètre, sur la base d'un projet bien défini.

Réserve foncière : maîtrise de l'ensemble d'un secteur où un projet est envisagé (ou envisageable, jurisprudence fluctuante) mais non défini.

Dans les deux cas : fixation du prix par le juge, obligation d'achat par le bénéficiaire. Intérêt (notamment en DUP aménagement) d'avoir créé des références de prix avant, sinon risque de mauvaises surprises. Et, une fois le processus enclenché, il faut boire le calice jusqu'à la lie.

Il faut les articuler avec les outils de maîtrise de l'usage du foncier et de l'économie du foncier sur le fond et dans le temps. Ceux-ci sont nombreux (règles d'urbanisme (PLU...), emplacements réservés, quotas, périmètres d'études, participation, etc.), citons :

Le droit des sols, à bien manager dans le temps. Les sites concernés par le réseau du Grand Paris seront majoritairement des sites urbains à renouveler; classés en urbain industriel (Ui en général dans les PLU) ou mixte (Ua), ou habitat pavillonnaire (Ub ou Uc), peu denses en général. Ils ont vocation à évoluer en urbain dense (mixte, habitat collectif, ou bureau).

Les «périmètres d'étude» (CU L I I I -10) permettent de surseoir à statuer sur toute demande de permis de construire dans un périmètre d'aménagement futur « pris en considération » : durée 10 ans, durée du sursis 2 ans.

Une association de propriétaires peut se faire dans différents cadres (AFU, conventions propriétaire / aménageur avec clause de revoyure voire également l'usage de la fiducie tel qu'étudié par la CDC (cf annexes 2) ou encore les contrats de partenariats lancés par RFF)

Quelles adaptations d'outils ?

La panoplie existante d'outils est déjà riche. Certains de ces outils pourraient être adaptés et renforcés (par la loi ou le règlement) :

- Des périmètres d'études de 10 ans (ou de 5 ans renouvelables) avec un sursis à statuer long (de 4 ou 5 ans),
- Un droit de préemption super-renforcé sur certains sites (biens immobiliers, sociétés ou parts de sociétés, actifs de sociétés, dations, etc.
- Un outil de non-renouvellement des baux?

-La ZAD : qu'est-ce que la « ZAD urbaine » ?

En tissu urbain à renouveler comme en terre agricole à urbaniser; une action publique anticipatrice et cohérente est nécessaire pour les projets de grande envergure et à échelle de temps longue.

Mais en tissu urbain, la complexité, le grand nombre d'acteurs, les niveaux des prix, imposent des approches adaptées, basées sur une combinaison d'outils (maîtrise du foncier; maîtrise de l'usage du foncier; maîtrise de l'économie du foncier) et une vraie gestion du temps, donc une approche plus complexe, moins rustique, que la seule ZAD adaptée au tissu agricole. La loi relative au Grand Paris a réduit la durée de validité des ZAD de 14 ans à 6 ans renouvelables. Il faut voir selon quelle procédure peut se faire le renouvellement de la ZAD, mais a priori, cette réduction de la durée de la ZAD n'est pas à l'échelle de temps des projets d'aménagement.

Toujours selon la loi du 3 juin 2010, la date de référence pour les biens situés en ZAD correspond à la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire (pré-ZAD) ou encore la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD.

Par ailleurs, pour pallier les défauts de rigidité de la ZAD par rapport à son utilisation en milieu urbain, le groupe de travail propose des adaptations qui pourraient consister à réduire la durée pendant laquelle le bien cesse d'être soumis au droit de préemption en cas de renonciation du titulaire à une mise en demeure d'acquiescer.

En tout état de cause, l'éventualité d'une mise en demeure d'acquiescer pose d'emblée la question de la taille du périmètre d'une ZAD urbaine en comparaison à la taille du périmètre d'impact d'une infrastructure de transport.

Des réflexions sont en cours dans le cadre des groupes de travail réunis à l'initiative du secrétaire d'Etat, chargé du logement, Benoist Apparu dont l'un est intitulé « Redéfinition d'une stratégie foncière dont la réforme du Droit de Préemption Urbain ».

Conclusions et résumé des propositions du groupe :

En milieu urbain dense et occupé, les outils doivent s'adapter au contexte :

On peut distinguer 3 niveaux d'action sur le foncier :

- La maîtrise du foncier
- La maîtrise de l'usage du foncier
- La gestion de l'occupation du foncier

Ces trois niveaux s'inscrivent dans le cadre global de l'économie des projets d'aménagement.

- L'intervention publique est nécessaire au démarrage pour des projets dont les débouchés opérationnels ne verront le jour que 10 à 15 ans après leur mise en œuvre initiale.
- Des outils de gestion de l'occupation du foncier pour que le foncier ne pénalise pas le bilan d'une opération : par exemple, la composante de gestion de sites occupés peut venir en atténuation des charges foncières à la revente.
- Deux objectifs pour les outils de gestion :
 1. la libération du foncier en temps utile
 2. réduire la charge des coûts d'éviction dans le bilan
- L'intervention publique doit être souple pour garantir une adaptation au projet au fur et à mesure de sa définition ; les outils qu'elle mettra en œuvre également : dispositif de veille territoriale, DPU, orientations d'aménagement, etc., à privilégier sur des modes d'intervention plus massifs là où le foncier coûte cher.
- La coordination nécessaire des acteurs publics et privés dans le temps : une gouvernance partagée des projets pour éviter le cloisonnement et une stratégie de convergence des intérêts entre les partenaires.

Contrats de partenariats lancés par RFF l'exemple de Thorigny-sur-Marne

RFF, sur certains de ses sites est en train de lancer des appels d'offre sur la base d'un cahier des charges comprenant les études de sols, les études urbaines et des hypothèses de programmation. Une fois l'équipe choisie, RFF engage les négociations avec la collectivité locale sur la base des propositions formulées par le candidat retenu. L'accord entre RFF et le candidat

opérateur se formalise dans le cadre d'un contrat de partenariat auquel est adossée une promesse synallagmatique de vente soumise à l'accord de la collectivité locale. L'enjeu pour RFF est de pouvoir négocier avec la collectivité locale sur la base d'hypothèses des droits à construire proposés par le candidat opérateur. L'opérateur retenu lors de la consultation initiale bénéficie quant à lui d'un droit de préférence.



Gare de Thorigny-sur-Marne

- Les modalités de partenariats publics-privés quelle que soit la forme dans le montage (PUP, montage de structures opérationnelles ad hoc) où opérateurs publics et privés sont parties prenantes, constituent un mode de travail encore à explorer :

Outre permettre au privé de gagner en visibilité et de se positionner plus tôt sur les territoires et au public de gagner en réactivité, ces dispositions peuvent permettre d'utiliser au mieux la capacité d'investissement du secteur privé.

Un vrai objectif dans le champ de la régulation :

- Canaliser les anticipations spéculatives qui pourraient obérer la faisabilité économique des projets.

Un vrai objectif dans le champ opérationnel

- Préparer le terrain, aux sens propre et figuré, pour l'aménagement futur, un futur qui peut être lointain (5-10 ans voire au-delà).
- Faire en sorte, notamment, que l'investissement privé, composante nécessaire de l'aménagement, intervienne dans un cadre cohérent de projet urbain et d'échéancier voulus par la collectivité publique en évitant l'effet d'aubaine immédiat d'opportunités, qui, mises bout à bout, ne font pas un projet et surtout n'optimisent pas le potentiel foncier et urbain des sites.

Outil de non-renouvellement des baux

Myriam Bodin-Hullin, EPF 92

Problématique

Dans le cadre de l'implantation de nouvelles gares en zones urbanisées denses et occupées, il apparaît nécessaire de pouvoir assurer une maîtrise de la libération effective des lieux de ses occupants.

Partant du constat que l'éviction des occupants (habitations, commerces et entreprises) d'un bien maîtrisé ou à maîtriser par la personne publique, est coûteuse (indemnités d'éviction) et longue (résiliation de bail dans les formes et délais imposés), parfois encore prolongée par des aléas (procédure d'expulsion devant le juge au besoin...), le sous-groupe de travail s'est alors posé la question d'un outil spécifique qui aurait un impact sur les baux dans le cadre d'une opération d'aménagement, de manière anticipée.

Les outils existant actuellement et leurs limites

1. Cadre d'une DUP : l'ordonnance d'expropriation permet de donner un coup d'arrêt aux baux en les éteignant au jour de son rendu (article L 21-1 Code expro). Pas de possibilité d'anticiper suffisamment le non-renouvellement des baux, l'ordonnance d'expropriation étant la dernière étape de la procédure.
2. Cadre du droit de préemption urbain et des acquisitions amiables : le préempteur se retrouve bailleur obligé par les termes et clauses du bail : la résiliation du bail n'est aucunement automatique et ne peut être anticipée.
3. Cadre du droit de préemption des fonds de commerce : son objectif étant l'acquisition de fonds de commerce de proximité par la collectivité, en vue de les préserver, il ne répond donc pas à notre problématique.

Un nouvel outil à définir

Cet outil devrait permettre :

- Que les acquisitions effectuées par la personne publique (amiable, préemption, expropriation) portent le plus souvent sur des biens libres de toute occupation.
- Que les baux ne puissent plus être renouvelés par le propriétaire des murs le plus en amont possible : c'est-à-dire avant même que ne soient entamées des négociations avec le propriétaire, ou avant même que le bien fasse l'objet d'une préemption.

Un périmètre serait institué (par exemple par délibération du conseil municipal, en accompagnement de la décision d'un projet d'aménagement au sens de l'article L 300-1 CU, calé ou non sur un périmètre de droit de préemption urbain).

Dès qu'un bailleur voudrait renouveler ses baux, il déposerait en mairie une déclaration d'intention de renouvellement de bail (à l'instar des DIA). Libre à la personne publique de « prendre » ou non le bail à sa charge, en considération du coût, de la durée de portage du « bail », et du type d'occupant.

Les limites d'un tel outil et ses palliatifs

Limites :

1. Le droit de propriété s'entend comme l'usus, le fructus et l'abusus. Dans l'hypothèse de la mise en place de cet outil interdisant le renouvellement des baux, le propriétaire voit Usus et Fructus mis à mal. Il semble donc indispensable de réfléchir à sa compensation, notamment économique.
2. Risque que le propriétaire ne soit pas motivé à vendre son bien rapidement à la personne publique dans la mesure où il ne subit aucun manque à gagner (puisqu'il continue à percevoir des « loyers »)
3. Problème du « squat » potentiel de bâtiments vides

Palliatifs :

1. Palliatif à l'atteinte à l'usus et au fructus :

Principe :

La personne publique verse les loyers convenus au bail précédent au propriétaire jusqu'à ce qu'elle devienne elle-même propriétaire du bien.

Elle acquerra le bien comme si celui-ci était occupé, c'est-à-dire en pratiquant sur celui-ci un abattement pour occupation.

Adaptations :

- dans le cas de loyers indexés sur des indices officiels (IRL, ILC), la personne publique paie le montant actualisé des loyers sur ces bases,
- dans le cas de loyers indexés sur une donnée économique intrinsèque à l'activité de l'occupant (chiffre d'affaires du fonds de commerce...) : à définir
- laisser le choix au propriétaire qui se trouve « sous le coup de l'outil » de pouvoir renoncer aux loyers versés par la collectivité pour pouvoir toucher une valeur de son bien « libre de toute occupation » lors de la vente à la collectivité.

2. Palliatif à l'absence de motivation du propriétaire à vendre à la personne publique

On peut imaginer que le versement des loyers ne dure pas « ad vitam aeternam » mais se limite à l'échéance du bail initial, ou bien dans une limite de durée instituée (2 ans par exemple ou bien d'une durée instituée par la délibération instituant le périmètre).

Au moment de la vente, si le bail initial est arrivé à échéance après versements de loyers par la collectivité et avant le jour de la vente, ceux-ci pourraient être déduits de la valeur du bien en montant actualisé.

3. Palliatif au problème de « squat » potentiel :

Le propriétaire reste gardien de son bien d'un point de vue juridique : le versement des « loyers » par la personne publique est suspendu tant que les lieux ne sont pas effectivement libérés.

Autres points d'achoppement :

- Comment faire en sorte que le bien faisant l'objet de ce « blocage » de renouvellement des baux soit finalement vendu à la personne publique maître d'ouvrage du projet ?
- Comment gérer le relogement des occupants d'habitation ? Faudrait-il limiter l'outil aux seuls baux commerciaux et/ou professionnels ?
- Il faudrait instituer un délai de « retournement » pour permettre aux entreprises et commerçants de se repositionner ailleurs.
- Comment informer les propriétaires de la mise en place de ce périmètre puisque le renouvellement des baux ne passe pas forcément par des professionnels de l'immobilier ? (contrairement aux ventes où les notaires s'occupent de la DIA en mairie).

Réactions du groupe de travail :

- Au lieu de geler complètement les baux, n'est-il pas possible de les transformer en baux précaires ?
- L'ordonnance d'expropriation semble bien répondre à ces limites ; mais elle ne permet pas d'anticiper davantage la libération des lieux, sauf à l'obtenir le plus en amont possible.
- Les propriétaires sous le coup d'une DUP sont motivés à vendre leurs biens « libres de toute occupation » pour éviter l'abattement de 40 % d'un bien occupé au jour de la vente. Cette motivation doit peut-être suffire.

Sous-Groupe : Comment assurer/ permettre la mixité économique et sociale dans les territoires des pôles d'échanges ?

Les secteurs les mieux desservis par les transports sont les lieux privilégiés par l'ensemble des politiques d'aménagement (Grenelle, Grand Paris, SDRIF).

La question de la mixité fonctionnelle et sociale est un enjeu important qui nécessite de rester vigilant sur le niveau des charges foncières au-delà duquel soit des activités (par exemple les petits sites logistiques, les petites entreprises) soit des habitants (notamment des logements sociaux) seraient exclus des quartiers ainsi valorisés par l'arrivée de nouveaux transports.

Dans un contexte de valorisation foncière et d'équilibre fragile des opérations d'aménagement, comment sortir des niveaux de charges foncières admissibles pour favoriser voire maintenir la mixité économique et sociale ?

A. Synthèse générale

Il faut certes envisager comment créer les conditions de la mixité mais aussi comment la faire perdurer une fois que le pôle d'échanges aura été créé et que la valorisation du foncier sera arrivée.

Il faut penser emploi et logement. Sur quel territoire ? En zone dense ou pas ? Paris petite couronne ou au-delà ? Vise-t-on les zones en cours, à créer ou les zones existantes ?

Il existe toute une gamme de besoins différenciés suivant les zones géographiques où l'on se situe et cela passe par les décisions des collectivités locales et ce qu'elles veulent sur leur pôles d'échanges en termes de logements et d'emplois.

Selon les zones, en cours, à créer ou existantes, les outils d'intervention ne sont pas les mêmes. Soit les collectivités interviennent au travers du PLU, soit elles interviennent sur des zones à créer ce qui nécessite qu'elles définissent, en amont, la programmation, avec l'Etat si on est sur des zones d'intérêt général qui dépassent la collectivité ou avec la région en dehors de ces zones.

Il est clair que le raisonnement des collectivités locales doit intégrer l'équilibre financier des opérations par rapport aux coûts de sortie. Ceux-ci varient selon les types de produits : pépinière d'entreprises (pour laquelle on parle de loyer entre 100 à 250 euros/m² en zone hyper dense ou à Paris), locaux artisanaux et commerces en pied d'immeubles (avec des charges foncières divisées par 6 par rapport au tertiaire), en logistique urbaine ou de grande couronne. Dans ces différents cas, il ne s'agira pas des mêmes investisseurs.

Ceux-ci apportent de l'argent pour construire l'immobilier alors que les promoteurs ne font que passer.

Il faudrait faire des propositions :

- par rapport aux pôles d'échanges, sur les zones à construire
- préciser les besoins en termes d'emplois et d'activités. Les objectifs sont un choix politique, entre l'Etat et la Région qui ont à veiller à l'équilibre entre l'emploi et des activités qui ont un rôle à jouer aux travers des prescriptions, et à la collectivité de définir ses besoins ;

À retenir

A. Prévoir les mixités

- utilisation des documents d'urbanisme par exemple avec les notions de « réserve pour » logement social habituel à étendre à d'autres dimensions,
- utilisation des PDU (le PDU-IF est en cours de révision) et des PDU « locaux » pour prévoir des réserves pour logistique (mixité activités),
- nécessité de travailler à une échelle suffisante pour rendre réaliste/réalisable la mixité,
- distinguer les zones de « renouvellement urbain » et les zones de « d'extension urbaine ».

B. Organiser la mixité

- permettre une densité plus forte, mais seulement après maîtrise du foncier (rôle des EPF, du PLD ...),
- susciter la mixité « verticale » commerce/équipements/logements mais aussi activités/bureaux, avec les péréquations qu'elle suppose (investissement et fonctionnement),

- utiliser la péréquation des charges foncières (nécessite une échelle territoriale suffisamment grande),
- généraliser l'ingénierie « amont » (foncière avec les EPF ; association très tôt des partenaires investisseurs/opérateurs).

C. Quels outils pour la mixité : contractualisation

- à travers les contrats de développement territorial (CDT) et les autres dispositifs contractuels (contrats régionaux, contractualisation dans le cadre des contrats Etat/région, contrats départements/intercommunalités ou communes ...),
- à travers les PLH (travail sur mixité logements),
- quel « PLH » inventer pour la mixité des activités ?
- des préconisations plus fortes dans les PLU / SCOT / SDRIF sur mixité activité/logement (éviter le simple zoning),
- des démarches telles que la charte pour le prolongement de la ligne 11.

- préciser les types de produits à sortir (commerces, PME PMI, tertiaires) sachant qu'ils généreront des charges foncières totalement distinctes. Pour faire revenir les investisseurs (publics, ou les foncières), il faut leur vendre des produits conformes au marché. Ces investisseurs ne veulent pas louer des locaux en division mais à un usager unique, il leur faut des transports et une masse critique de SHON. Ils interviendront très difficilement sur des PME / PMI et ne viendront pas pour de la logistique urbaine ;
- puis, il y aura un système de péréquation sur le foncier selon les types de produits ciblés sur l'opération. Ces produits sont très diversifiés : du grand plateau tertiaire au plateau divisé pour des pépinières d'entreprises avec un gestionnaire public car les investisseurs ne veulent pas gérer. Il y a aussi des locaux artisanaux et des commerces en pied d'immeubles, des logements intermédiaires, sociaux ou privés.

A1. Les outils

La péréquation ne suffit pas pour favoriser la mixité. Ainsi, si on fait de la péréquation avec des prix de foncier qui augmentent et que l'on veut garder des niveaux de charges foncières compatibles avec les coûts de sortie pour du logement social ou de l'accession sociale, à un moment donné c'est le produit le plus élevé, le plus « déréglé » (exemple : les produits investisseurs type Scellier) qui viendra équilibrer l'opération. Plus on augmente le prix du foncier au départ, plus il va falloir trouver des investisseurs capables d'acheter cher. Il y a un seuil au-delà duquel ils n'achèteront plus car ce ne sera plus rentable et parallèlement les propriétaires attendront toujours plus de leur foncier. Les subventionnements ne sont pas non plus vertueux car ils génèrent le plus souvent pour le vendeur de terrain un surenchérissement du foncier que le promoteur répercute ensuite dans la charge foncière puis dans le prix de sortie.

A11. La densification

En zone dense, dans les pôles d'échanges, la restructuration du foncier est particulièrement coûteuse, la mutation fonctionnelle et la requalification des tissus difficile. Pour introduire de la mixité, réaliser la péréquation des coûts, faire revenir et rester les investisseurs, l'équilibre économique passe par une **augmentation de la densité des territoires** quel que soit le type d'immobilier.

Toutefois, à ce stade, si la densification est nécessaire, l'augmentation de droits à construire par le PLU va à nouveau générer la montée du coût du foncier. Cela nécessite donc un outil foncier, avant que la péréquation ne puisse se mettre en place, pour acquérir du foncier à un coût admissible.

A12. Les outils de régulation foncière

Il faut accompagner la péréquation d'autres outils régulateurs fonciers.

Action de l'EPFIF sur le site LU à Athis-Mons avec cession à Expansiel

Suite à l'acquisition en 2007 des terrains par l'EPFIF à Danone, une consultation d'opérateurs est lancée avec un prix de vente de charges foncières défini préalablement par l'EPFIF, cela d'une part, pour maîtriser les prix de sortie finaux et d'autre part pour faire porter la consultation sur des critères qualitatifs plutôt que sur le prix.

Les critères qualitatifs retenus étaient :

- 30 % de logements sociaux, 20 % en Pass Foncier;
- 50 % logements libres;
- La qualité architecturale et environnementale
- La qualité de gestion des logements sociaux,
- La diversité du programme,
- La maîtrise des prix de vente de sortie.

Avant cession à l'opérateur retenu, l'ingénierie du projet s'est déroulée de la manière suivante : études de capacité, de faisabilité économique, étude de structure puis modification du PLU.

Sur de tels projets, la mixité est assurée par une péréquation entre les différents produits mais cette péréquation n'est possible que s'il y a maîtrise de l'usage du foncier préalablement. De la même manière que la modification de PLU ne peut intervenir qu'une fois cette maîtrise assurée.

Il est intéressant de passer par un EPF pour éviter de passer par les évaluations par comparaisons des services locaux des domaines, car celui-ci traite directement avec la DNID de compétence nationale. Et l'EPF traite plus avec un raisonnement « promoteur » pour en déduire, avec un compte à rebours, quel va être le bon prix du terrain.

Quand le pôle d'échange aura été créé et que la valorisation du foncier sera arrivée, des dispositifs autres tels que la garantie de revente et les clauses antispéculatives, doivent être mis en place. On peut aussi imaginer, à un moment donné, remettre les compteurs à zéro sur le niveau des charges foncières associées à une valeur d'usage, comme c'est le cas en Allemagne.

La mixité des usages, surtout en zone très dense, doit s'entendre au niveau de l'assiette foncière et au niveau des bâtiments eux-mêmes. Il s'agit alors d'une mixité verticale qui va poser des problèmes

de cohabitation et d'acceptabilité par les investisseurs et les usagers (exemple : tertiaire et logistique urbaine) mais également des problèmes de conception, d'accessibilité des différents usagers présents (logements, commerces...). Très clairement, cette mixité verticale a un effet de décote sur le foncier et va générer des charges d'exploitation, de copropriété, de complexité de gestion et de maîtrise d'ouvrage.

L'association en amont des professionnels

Une discussion le plus en amont possible du projet sera nécessaire entre la collectivité, les investisseurs (qui ne viendront pas facilement sur ce type de produits) et les opérateurs. Il faudra trouver des techniques (ex la titrisation), changer les modèles et les modes de faire de chacun et diffuser largement les bonnes pratiques.

L'échelle géographique de péréquation

La péréquation peut s'appliquer dans une gamme d'échelles différentes et s'appuyer sur plusieurs types de produits ou de lots d'intervention :

- péréquation à une échelle plus vaste que celle de l'opération, du pôle d'échange voire celle du bassin de vie...;
- péréquation à une échelle de proximité,
- péréquation entre des gammes de produits immobiliers d'entreprises ou des logements eux-mêmes.

L'outil du contrat de développement territorial (CDT)⁽²⁷⁾ et des politiques contractuelles

Au niveau des outils opérationnels, tout va se jouer au niveau du contenu des CDT. C'est à ce moment-là que l'Etat et la Région vont définir des objectifs de construction avec les collectivités locales et celles-ci mettront en avant le choix des outils opérationnels.

B. La mixité économique

La mixité économique est un défi mais il existe des freins forts à sa mise en place. Pour lever ces freins, il faut tenir compte de plusieurs paramètres.

- La rentabilité des investissements

Elle varie selon la taille, le type et la localisation des locaux.

La mixité est en effet dépendante de la rentabilité des investissements, or celle-ci est amenée à évoluer ce qui n'est pas sans conséquence sur la localisation des activités.

En zone agglomérée, beaucoup de mutations sont liées à la densification. La proximité des transports et la disponibilité foncière sont les 2 critères d'implantation majeurs.

Les PME-PMI ont besoin de locaux de moins de 1 000 m². Or, cette demande est insuffisamment satisfaite car ces petites surfaces génèrent une rentabilité faible. Il s'agit de petites entreprises industrielles, de transport logistique mais aussi de pépinières et incubateurs d'entreprises, pour lesquelles il faut favoriser la production de foncier et d'immobilier, car ces jeunes entreprises sont créatrices d'emplois. Pour ce type de structures, il ne peut y avoir équilibre économique sans intervention publique (garantie des loyers à niveau bas pendant quelques années par exemple).

⁽²⁷⁾ cf annexe 5

Développer des démarches de péréquation à une échelle intercommunale - l'exemple de Plaine Commune

La procédure d'agrément, par la voie des conventions d'équilibre habitat-activités passées entre l'État et une commune ou un groupement de communes, est l'instrument majeur de mise en œuvre des objectifs de mixité urbaine. Dans le cas de Plaine Commune, la convention d'équilibre a été négociée à l'échelle intercommunale pour la période 2005-2009, sur la base d'un ratio de 1,12 m² de logement pour 1 m² de bureau construit. Mais au-delà de ce ratio d'équilibre entre logements et bureaux, la communauté d'agglomération de Plaine Commune a souhaité aller plus loin en inscrivant dans la convention le principe de mixité entre bureaux et locaux activités. Il s'agissait ainsi d'appuyer une

politique volontariste de création de locaux d'activités pour les PME-PMI.

Cette convention permet de mieux impliquer les acteurs privés dans la programmation d'opérations mixtes associant bureaux, locaux d'activités et logements. Elle sert aussi à structurer l'offre territoriale à une échelle intercommunale. Elle a ainsi permis d'amorcer une concertation entre les communes en amont de l'élaboration du SCoT et des PLU.

Dans la pratique, la convention d'équilibre telle qu'elle est rédigée a permis d'appuyer une démarche qui consiste à inciter les promoteurs à faire de la péréquation à l'échelle intercommunale entre différentes opérations. En effet, Plaine Commune peut faire valoir auprès des opérateurs privés qui interviennent sur des opérations de bureau dans les secteurs valorisés qu'ils peuvent

en contrepartie développer des opérations « moins rentables » dans des secteurs moins porteurs. La convention d'équilibre incluant un ratio bureaux / locaux d'activités permet ainsi de légitimer cette démarche vis à vis des opérateurs privés. Plusieurs opérations ont pu être développées à Stains ou Pierrefitte selon ce principe.

Néanmoins, Plaine Commune explique que cette démarche de péréquation entre différentes opérations est un outil parmi d'autres dans une stratégie foncière active de la part de la collectivité et qui s'appuie également sur d'autres leviers :

- négociations actives auprès des propriétaires,
- recherche de financements dans les différents outils (Régions, Départements, CDC, etc.),
- utilisation des ZFU ou autres outils fiscaux,
- négociations auprès des promoteurs, etc.

Le choix politique est un autre frein possible à la mixité économique tout comme pour le logement, d'autant que la CET, la réforme de la fiscalité locale, va sans doute réduire la production de foncier pour ce type d'activités économiques, car la valeur ajoutée sur le bâti sera moindre. Les tensions sur le secteur vont encore augmenter.

En grande couronne, la production foncière et immobilière associée intéresse plus les investisseurs. La production en fonds propres est plus forte mais il y a une segmentation des produits. Ainsi, sur la logistique la rentabilité est meilleure qu'en zone dense. Par contre pour les locaux d'activités, cela peut être le contraire.

- La rentabilité va évoluer avec la question du développement durable

Les locaux sont soumis à des normes spécifiques selon les types de locaux et ces normes peuvent coûter jusqu'à 20 à 30 % du budget de construction qui se rajoute à la charge foncière, de même que les coûts engendrés par les réglementations des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). De même, quel sera l'impact des écotaxes sur la mixité des activités ? Pour la logistique cela va se traduire par la nécessité de se rapprocher des bassins de distribution. Comment sortir des charges foncières pour des bâtiments à moindre rentabilité alors qu'on a des transporteurs qui vont vouloir se rapprocher du cœur d'agglomération ?

- La rentabilité va également subir les nouvelles contraintes réglementaires

Les définitions des surfaces construites (SHON et SHOB) vont aussi faire évoluer le montant des taxes à payer par les entreprises, jouer sur le montant des charges foncières et donc sur la rentabilité des opérations, notamment des petits locaux. Les réglementations spécifiques jouent également un rôle dans la difficulté d'implanter de la logistique urbaine en zone dense.

- Il y a deux échelles territoriales de valorisation qui s'articulent.

L'échelle de proximité est celle de la gestion des nuisances et de la gestion des flux associés.

L'échelle de l'agglomération renvoie aux choix politiques. Ceux-ci négligent souvent la dimension systémique au profit d'une vision très focale.

La péréquation des charges foncières nécessitée

par la mixité n'est pas le fait des promoteurs, même s'ils sont ouverts à cela, car ils pourraient élargir cette péréquation au-delà de l'opération unique. Mais il faut que les promoteurs soient associés très en amont du projet. L'échelle de cette péréquation est au bâtiment.

Par ailleurs, la mixité ne se limite pas à la proximité des transports. Elle doit aussi tenir compte de phénomènes de « concentration » d'activités sur les sites avec une « masse critique » sur l'immeuble. S'il y a plus de 2 000 m² la part des propriétaires occupants est de l'ordre de 20 % ; en-deçà, l'occupation est le fait d'un seul propriétaire.

Pour l'entreprise elle-même, il faut comme pour le logement un parcours immobilier et foncier pour accompagner la croissance de l'entreprise. On voit ainsi se développer des centres de PME-PMI, en plus des pépinières, avec des niveaux de loyers plus élevés.

A cela s'ajoute le développement des logements pour les employés des entreprises.

35 % des entreprises quelle que soit leur taille sont de multi-établissements.

De même, 43 % des entreprises disent manquer de commerces et services à proximité.

Des actions de communication et de sensibilisation sont nécessaires

On constate un certain nombre de désengagements des collectivités qui ne veulent plus subventionner de pépinières. Elles font des arbitrages.

Pour lever les freins sur les a priori et les idées reçues, il s'agit dès lors de répondre aux craintes des collectivités et des citoyens sur la réalité des nuisances apportées par les entreprises (industrielles et logistiques) que les opérateurs savent gérer.

- Encourager les innovations dans l'immobilier

Des fiches rédigées dans le cadre de l'ODIME 94 présentent des exemples intéressants (immobilier mixte modulaire à Choisy-le-Roi, Sirius produit immobilier innovant et en termes de foncier dans la ZAC des Chantereines).

La France est en retard par rapport aux anglosaxons sur cet aspect de la verticalité et de la multifonctionnalité (cf Urban real estate projet Sogaris à Bruxelles).

La préservation de la mixité fonctionnelle nécessite de rechercher des pistes d'innovation en matière d'ingénierie et sur les formes immobilières.

Les modes opératoires varient selon que l'on se situe en zone de requalification ou en zone d'extension urbaine où le foncier est libéré. Quels leviers trouver pour sortir des charges foncières à des prix acceptables pour des locaux mixtes ?

- Renouveler le cadre opérationnel

Il faut développer l'urbanisme de projet et associer très en amont les professionnels de façon à poser la question de la péréquation dans de bonnes conditions.

Il faut aussi intégrer systématiquement l'étude d'impact.

Il existe beaucoup d'outils qu'il faut rappeler dont les PPP, les concessions et la bonification de droits à construire. Celle-ci est particulièrement importante dans le cadre du renouvellement urbain pour permettre la reconstruction d'activités avec des formes innovantes sous forme de petites unités industrielles et logistiques à côté de bureaux réalisés en verticalité grâce à la bonification des COS.

- Faire évoluer les documents de planification

Les PLU n'intègrent pas assez finement les activités économiques. Au moment de la réalisation de grandes infrastructures, on pourrait également imaginer des servitudes spécifiques notamment pour la logistique urbaine en lien avec les dispositifs du PDUIF.

- Se doter d'outils d'anticipation et de référentiel d'opportunité économique

Chaque opération doit être regardée en perspective des besoins des sites. On manque de référentiels qui permettent de cibler les opportunités de portage foncier et d'anticiper les points d'achoppement.

Sur du renouvellement urbain les coûts de requalification de zones d'activités vont en moyenne pour une région telle que la Bretagne de 20 à 90 000 € / ha sans compter les coûts d'études. Il faut majorer évidemment cette fourchette pour l'Ile-de-France.

Le montage d'une pépinière d'entreprises ne peut se faire sans le portage foncier de la collectivité locale et l'intervention des EPF serait très intéressante notamment pour des opérations publiques.

Pour des opérations situées en zone de mutation qui s'étalent dans le temps (cf Clichy-la-Garenne et Gennevilliers) : la commune a acheté un terrain à démolir dans les prochaines années et la CCIP a proposé pendant ce laps de temps d'occuper les bâtiments avec une pépinière d'entreprises. Cela permet de tester le projet sur le plan économique et pour la collectivité de faciliter son portage foncier. Ensuite, via des opérations tiroirs, on peut trouver d'autres sites et l'entreprise peut préciser ses besoins.

Pour la CCIP, le calcul de la rentabilité de l'opération doit ajouter les coûts d'accompagnement de la jeune entreprise, à la charge foncière.

C. Mixité sociale dans le logement

La mixité pour les bailleurs

Le logement social en Ile-de-France représente 1,2 millions de logements dont 80 % sont en zone agglomérée.

20 % des communes regroupent 80 % du parc social et la moitié des communes franciliennes ont du logement social.

La production a doublé avec le plan de cohésion social puisqu'on est passé de 15 000 à un rythme de 25 000 à 30 000 logements par an dont 15 à 16 000 logements neufs. Le reste, surtout en zone dense, étant de l'acquisition-amélioration pris sur le parc privé surtout. Il y a un vrai enjeu à développer une offre nouvelle car les objectifs de 60 000 du futur SDRIF et de 70 000 logements du Grand Paris correspondent bien à de la construction neuve et nécessitent donc aussi du foncier nouveau et des transports à proximité.

Si on achète des logements occupés et dégradés du parc privé pour les transformer en logements sociaux, les loyers perçus au départ ne seront pas plafonnés comme dans le parc social. Cela n'est que lorsque les locataires seront partis qu'ils le seront. Cela induit de fait une acquisition au départ plus chère donc une charge foncière plus élevée que le prix du marché.

Il n'y a pas de statistiques fiables sur les montants et l'évolution des charges foncières. En Ile-de-France la part de la charge foncière dans le coût global de l'opération oscille entre 15 % en grande couronne à 30 voire 40 % pour les zones tendues.

Il existe par ailleurs un mécanisme de surcharge foncière spécifique à l'Ile-de-France sur lequel beaucoup s'interrogent et souhaitent le voir évoluer voire disparaître.

CI. Rentabilité versus équilibre

La question de la rentabilité, telle qu'évoquée par l'immobilier d'entreprise, peut générer des blocages ou des produits très liés (trop liés ?) à l'environnement économique, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable. Il serait dangereux de mêler conception d'aménagement d'opérations mixtes avec des règles de rentabilité propres à chacun des produits permettant la mixité et des conditions de sortie, de conception et de validation par les investisseurs.

En effet, dans le logement social les fonds propres ne sont retrouvés que 40 ans après leur investissement. Il y a ainsi un risque de voir les références de prix de France Domaine s'envoler en s'appuyant sur des opérations mixtes, certes, mais portées par des promoteurs qui n'ont pas le même cadre de « rentabilité » que les bailleurs.

Il faudrait faire évoluer les règles et les déconnecter de ce système.

C2 Mixité des fonctions dans le cadre du logement social

Pour les bailleurs, la mixité peut prendre la forme de production de locaux commerciaux en pied d'immeubles. Cela permet de redonner vie au centre-ville et de ramener de petites entreprises en centre-ville⁽²⁸⁾.

Le fait d'amener de petites activités en zone dense doit interroger sur les pratiques et les modes d'approvisionnement de ces activités.

C3 Approche économique et financière, outils de la mixité sociale

Sur le plan économique, le bailleur part de son bilan locatif avec une valeur de charge foncière qui va en diminuant car les aides des collectivités locales et de l'Etat diminuent, la différence étant portée par les locaux commerciaux, tout en vérifiant que la rentabilité brute n'est pas inférieure à 5 %. Le bailleur garde les locaux commerciaux en patrimoine, pour imposer une cohérence et maîtriser la nature des commerces, puis il les loue. Il s'appuie sur son service commercial dédié aux activités et le loyer est adapté à la valeur locative commerciale voire inférieure. Au besoin, le rez-de-chaussée est sur-élevé s'il n'est pas possible d'installer des commerces.

L'accession à la propriété accompagne le logement social. Il n'y aura pas d'accession seule. C'est un produit de mixité et la charge foncière admissible en accession n'est pas forcément supérieure à celle du locatif social. Ce n'est pas un produit économique mais un produit de positionnement et d'équilibre de la demande.

Si dans le logement privé l'emplacement est la règle d'or, c'est un peu moins vrai dans le logement social même s'il y a de grandes zones (cf I.1 bis) où les loyers sont souvent voisins et les charges foncières sont sensiblement les mêmes pour les Domaines. La formation des prix fonciers y est souvent particulière. L'échelle de la mixité est importante : il y a aussi une masse critique ; elle doit exister dès l'ilot et pas seulement à la commune si on veut intégrer cette mixité dans les quartiers. Par contre, à l'immeuble ou au palier, elle est très compliquée à gérer et à produire.

Le démembrement de propriété peut être une solution apparente et facile pour absorber des coûts de foncier élevés mais ce n'est pas une solution pérenne pour fabriquer du logement social. Plus que préserver la mixité il faut la maîtriser et avoir une intervention publique forte, aidée maintenant par les EPF. Souvent les élus n'anticipent pas sur les augmentations des coûts de fonciers qu'ils ont générés en modifiant les droits à bâtir de leur POS ou PLU.

Dans les PLU, les dispositions en faveur du logement social, comme les emplacements réservés sont efficaces en zones tendues, même s'ils sont moins efficaces depuis que les VEFA à 100 % sont autorisées. Il faudrait mieux encadrer ce dispositif car il y a une dérive des promoteurs qui ne mettent pas le même prix sur le foncier puis qui lancent une consultation auprès des bailleurs.

Les subventions pour surcharge foncière n'ont pas nécessairement un effet inflationniste sur la fixation du prix mais elles permettent à la collectivité d'enrichir un particulier. Il est certain que l'APL a vraiment augmenté les loyers dans le logement privé. La surcharge foncière, quant à elle, a permis aux bailleurs d'aller dans des endroits où ils n'auraient pas pu aller mais a aussi contribué, de façon moins flagrante que pour l'APL, à augmenter la charge foncière admissible. On va sans doute vraiment voir ses effets quand elle sera supprimée alors que les particuliers vendeurs de terrains se sont habitués à en percevoir une.

Il existe d'autres mécanismes pour le logement social, comme le PLD qui peut être reversé au logement social et pas au promoteur. Cela permet d'équilibrer l'opération sur des communes où le foncier serait inaccessible. Cet avantage va diminuer, car le PLD permettrait à la commune de déclencher la subvention du conseil général qui elle-même déclençait celle de l'Etat. Aujourd'hui, l'Etat n'a plus les moyens d'apporter des subventions pour surcharge foncière et ce que les communes recevaient en subvention de l'Etat, elles le reversaient de façon transparente aux bailleurs sociaux. Cet apport des communes va donc diminuer, ce qui ne facilitera pas l'équilibre des opérations par les bailleurs sociaux.

Autre solution : l'exonération de PLD pour le logement social qui permet d'acheter du foncier à prix élevé mais nécessiterait quand même la participation de la collectivité.

C4. La gestion du temps

La question du temps est différente selon les acteurs. De même, il existe une différence entre rentabilité et équilibre pour les bailleurs sociaux.

Le promoteur se base sur la rentabilité. Il va acheter le foncier puis payer pour construire et revendre. C'est le prix du marché à la revente qui va déterminer si son opération est rentable ou pas. Il a 3 à 4 ans pour se décider à revendre.

Pour un bailleur, l'équilibre de l'opération est dû aux loyers selon les zones. Ce n'est pas le marché qui va équilibrer l'opération mais bien les loyers, ce qui explique qu'en période de crise on va chercher les bailleurs sociaux.

Ces 2 notions d'équilibre/rentabilité vont engendrer de la mixité au niveau même de l'opération, car les maires vont demander à avoir une multiplication de produits pour répartir les risques, tout en sachant que le risque pour le logement social sur le long terme, est moindre que pour le promoteur, sur le court terme. Mais le montage d'une opération sociale est plus compliqué car le taux d'emprunt du prêt n'est pas fixe pour un bailleur social, il raisonne avec des comptes d'exploitation à 40 - 50 ans. Des variables d'ajustement, comme les aides, varient dans le temps. Les bailleurs sociaux ont donc besoin d'une politique du logement plus stable sur le long terme.

⁽²⁸⁾ cf Note Rapide IAU IdF sur la mixité fonctionnelle dans les projets de renouvellement urbain, octobre 2010

Sous-Groupe : Organisation des maîtrises d'ouvrage autour des pôles d'échanges

Le projet de loi sur le Grand Paris implique une organisation nouvelle de la maîtrise d'ouvrage qui conduira à des pratiques et des jeux d'acteurs différents. Le groupe de travail a donc souhaité se pencher sur la question de l'organisation des maîtrises d'ouvrage dans le cadre d'aménagements intégrant projets de transport et projets d'urbanisme. Les investissements en transports, les acquisitions foncières, l'aménagement et les équipements publics impliquent des articulations de maîtrises d'ouvrage qui peuvent être très variables selon les cas. La question que se pose le groupe de

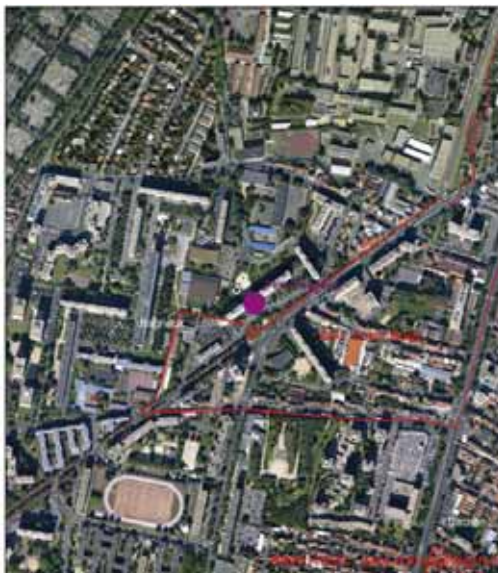
travail est donc celle du circuit optimal entre la mobilisation des ressources et les investissements.

Le sous-groupe, réuni autour de cette question des enjeux et des difficultés de l'articulation de ces maîtrises d'ouvrage, a choisi de travailler sur la base d'une typologie de pôles d'échanges des futurs grands projets de transports afin de définir selon cette typologie de cas, les montages à mettre en place.

Différents types de cas ont ensuite été étudiés au regard des contextes urbains, des projets en jeu et des maîtrises d'ouvrage qu'ils supposent.

Petit Bagneux

Bagneux (92)



Communauté d'agglomération Sud de Seine

Gare à créer - futur terminus M4 + à plus long terme gare Grand Paris / Arc Express

Gare de destination

Le contexte urbain

Tissu urbain mixte et relativement dense.

Une ZAC (ZAC Victor Hugo) est actuellement en place et a fait l'objet d'une extension pour englober le site de la gare. Suite à cette extension, la programmation est en train d'être revue à la

hausse (en cours de définition environ 600 à 700 logements et 150 000 m² de bureaux).

Éléments de blocage et difficultés

Le foncier se caractérise par un morcellement très important qui rend très coûteux et long le portage : présence de pavillons et de nombreuses copropriétés (acquisitions foncières complexes).

La présence d'un nombre important de logements sociaux, propriété d'Icade qui a vendu son patrimoine, a fait l'objet d'un rachat par la SEM pour la part située en ZAC.

La principale difficulté que rencontre actuellement la SEM pour mener à bien l'opération tient au système d'évaluation des Domaines qui consiste à appliquer le COS à la parcelle sans tenir compte du contexte et qui peut conduire à des surévaluations du foncier et remettre en cause l'équilibre de l'opération.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage est très classique :

- C'est la RATP qui assure la maîtrise d'ouvrage de la gare en lien avec le STIF.
- La SEM de Bagneux assure quant à elle la maîtrise d'ouvrage de la ZAC Victor Hugo.

La SEM procède à toutes les acquisitions foncières (sur environ 1 ha) puis la RATP achètera le foncier qui la concerne. Pour cela, un protocole a été signé entre la SEM et la RATP.

Une convention a également été passée avec l'EPF 92 qui se charge d'acquérir le foncier nécessitant des temps de portage longs.

Les Ardoines

Vitry-sur-Seine (94)



Le site des Ardoines, dans la convention signée entre l'EPA ORSA, SNCF et RFF, est qualifié de site à « mutabilité à confirmer » en raison des fonctions ferroviaires complexes dans leur imbrication actuelle et des enjeux de développement des emprises industrielles lourdes à mettre en action.

Le projet est d'enjeu métropolitain.

Le contexte urbain

A terme, le pôle multimodal des Ardoines est le futur grand pôle d'interconnexion du Sud-est parisien :

Le RER C, déjà présent, va sensiblement s'améliorer (en confort et cadence).

Les axes routiers vont s'enrichir de deux transports en commun en site propre Nord Sud et Est Ouest.

A l'horizon 2020, le métro automatique en rocade croquera perpendiculairement le RER C aux Ardoines tout en allant rechercher, à l'Est, le RER D.

Le projet urbain des Ardoines est une démarche qui anticipe la réalisation de ses ouvrages d'infrastructure de transport qui requiert la création de deux passages sur la Seine et d'un nouveau franchissement du faisceau ferroviaire.

Pour complexifier le développement du projet, le site de 300 hectares est constitué de grands tènements industriels coûteux en portage foncier et touché par la présence d'une activité « seve'50 » qui, à terme, doit se déplacer.

Le renforcement de l'implantation de Sanofi-Aventis, déjà très présent sur ce territoire (1 65 000 m²), en particulier par le développement d'investissement dans la biotechnologie, qualifie d'ores et déjà la vocation économique du site.

Le choix de privilégier l'activité économique aux Ardoines n'est pas neutre car il met en priorité, dans le process de développement du site, la nécessité de réaliser les ouvrages d'infrastructure et de transport. Les investisseurs et utilisateurs ne considèrent un site qu'à la condition qu'il soit accessible, lisible et fluide.

En d'autres termes, les investissements des travaux favorisant l'accessibilité du site doivent être premiers ou du moins concomitants.

La durée de réalisation du projet, la hauteur des investissements (en particulier d'infrastructure de transport), l'enjeu foncier font que ce projet ne peut être porté que par l'Etat et les collectivités. Cela légitime pleinement la présence de l'EPA ORSA, grand coordinateur et animateur du projet.

Tout l'enjeu est de crédibiliser les engagements de réalisation des ouvrages d'infrastructure dans le temps et dans l'espace et d'arrêter une stratégie foncière avec les grands propriétaires industriels.

La maîtrise d'ouvrage du pôle d'échange

Nous sommes dans le domaine de la complexité de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

La Gare des Ardoines a vocation à devenir un véritable lieu d'intensité urbaine car il va intégrer des fonctions autres que celles liées au transport, plus particulièrement du commerce et du service.

Le pôle multimodal va croiser :

- La ligne C : maître d'ouvrage du pôle SNCF ou RFF ?
- La programmation commerciale et des services : Gares & Connexions.
- Le métro automatique : la société du Grand Paris
- Les ouvrages de franchissement du faisceau ferroviaire et de la Seine : le conseil général, l'EPA ORSA
- Les financements multiples : le STIF, le Grand Paris, le Conseil général

La grande difficulté de cette opération réside dans le fait que la création du pôle multimodal doit s'épanouir dans un environnement urbain très complexe à rendre mutable.

L'investissement des ouvrages est très lourd, la stratégie foncière à mettre en œuvre des plus importante. Bref, le coût marginal de la première cession de droits à construire, par voie de conséquence est extrêmement élevé, et le bilan d'aménagement structurellement déficitaire.

L'EPA ORSA, dans ce contexte, a toute légitimité à être le coordinateur-aménageur car mobilisateur et à l'interface des acteurs essentiels que sont l'Etat, les communes concernées, la région et le conseil général.

Versailles Matelots

Versailles (78)



Communauté de communes de Grand Parc qui n'a pas la compétence de l'aménagement urbain

Terrain situé dans le périmètre de l'établissement public du plateau de Satory mais hors OIN.

Le contexte urbain

Le site ferroviaire, dont 7 hectares environ, sont potentiellement mutables selon notre estimation.

Est en état de friche, gare de triage fret, les mouvements de train y sont très marginaux.

Est situé en cul-de-sac, au pied du plateau de Satory au sud et enclavé entre deux faisceaux ferroviaires ; au nord un faisceau propriété de l'armée, au sud le faisceau de la gare des Matelots elle-même.

Le château est à 1 km à vol d'oiseau mais la présence du domaine du château est très prégnante, visible par de grandes perspectives.

Quels impacts liés à la transformation de la gare pour l'accueil et le transport des voyageurs ?

L'isolat qu'est actuellement le site ferroviaire contraint à élargir la vision urbaine environnante pour éviter l'effet ghetto et rendre crédible sa mutation. Il est donc indispensable d'élargir la réflexion sur les terrains militaires situés au Nord.

A partir d'une stratégie et une échelle urbaine plus large, la résidentialisation du site est des plus crédible en y programmant les services d'accompagnement (commerces, équipements publics,...).

La présence environnante du domaine du château va, sans nul doute, induire des hauteurs de constructions contenues.

En conclusion, il s'agira d'une opération d'aménagement traditionnelle pouvant intéresser tous les acteurs susceptibles d'être aménageur.

Organisation des acteurs

Terrain ferroviaire :

- RFF (2/3 de la propriété)
- SNCF (1/3)

Terrain militaire :

- MRAIE pour étude de valorisation
- SOVAFIM pour la cession de l'actif

Opérateurs potentiels :

- Etablissement public des Yvelines
- Les SEM locales
- Les aménageurs privés

Glossaire

AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AFU	Association foncière urbaine
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
AREP	Aménagements de recherches pôles échanges
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDT	Contrat de développement territorial
COS	Coefficient d'occupation du sol
CINASPIC	Constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif
CPER	Contrat de projet Etat-région
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DPU	Droit de préemption urbain
DPUR	Droit de préemption urbain renforcé
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement de la région Île-de-France
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENL	Engagement national pour le logement
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPADESA	Etablissement public d'aménagement La Défense Seine Arche
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPDA	Etablissement public départemental autonome
EPF	Etablissement public foncier
EPFIF	Etablissement public foncier d'Île-de-France
GART	Groupement des autorités responsables des transports
GREThA	Groupe de recherche en économie théorique et appliquée
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
ILC	Indice des loyers commerciaux
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
IR	Impôt sur le revenu
IRL	Indice de référence des loyers
IS	Impôt sur les sociétés
LFR	Loi finances rectificative
MO	Maître d'ouvrage
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIN	Opération d'intérêt national
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PDU	Plan de déplacements urbains
PDUIF	Plan de déplacements urbains en Île-de-France
PIG	Projet d'intérêt général
PLD	Plafond légal de densité
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme (ancien POS)
PME-PMI	Petites et moyennes entreprises - Petites et moyennes industries
POS	Plan d'occupation des sols
PPP	Partenariat public privé
PUP	Projet urbain partenarial
TPE	Très petites entreprises
ORIE	Observatoire régional de l'immobilier d'entreprises
RFF	Réseau ferré de France
SAS	Société par actions simplifiées
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur régional de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SEMAPA	Société d'économie mixte d'aménagement de Paris
SGP	Société du Grand Paris
SHOB	Surface hors œuvre brute
SHON	Surface hors œuvre nette
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
STIF	Service du transport en Île-de-France
TCSP	Transport en commun en site propre
TDR	Transfert development right
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
VRD	Voiries et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZFU	Zone franche urbaine

Bibliographie

Agence d'Etudes Urbaines de l'Agglomération Nantaise, Evaluation socio-économique du tramway - Synthèse des études, 1998

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Évaluation des impacts des lignes de tramway T1 et T2, mars 2007

AORIF, Cahier d'acteurs commun aux deux débats publics - Projet de réseau de transport public du Grand Paris et Projet Arc Express, décembre 2010

Assemblée des Communes de France, Synthèse des contributions, propositions et réactions aux travaux des comités opérationnels du Grenelle de l'environnement, 2008

BARILLEAU A., DEBOST-DAMAS C., Parcs et zones d'activités économiques des défis à relever pour la métropole parisienne, 16 propositions de la CCIP pour un nouveau modèle, CCIP, février 2010

BOUCQ E., Evaluation Economique d'une Infrastructure de Transport en milieu urbain : le cas du tramway T2 Val de Seine ; INRETS-DEST, thèse soutenue en 2008

CARREZ G., Grand Paris - Financement du projet de transports, septembre 2009

CERTU, CETE Normandie-Centre, DGUHC, Valorisation d'un axe de transport à Sotteville-lès-Rouen, le métro-bus, Politiques foncières locales, fiche n° 2, juin 2004

DEYMIER G., POUYANNE G., L'impact du périphérique Nord de Lyon sur les prix de l'immobilier de l'agglomération lyonnaise, Laboratoire GREThA, Université de Bordeaux IV

DEYMIER G., POUYANNE G., Panorama sur les modalités de financement des infrastructures de transport par la récupération des plus-values et l'impact des infrastructures de transport sur les prix immobiliers, Laboratoire GREThA, Université de Bordeaux IV

DOUMAS E., DEBAYLES-OKI K., Activités de diversification des entreprises de chemin de fer : Une convergence vers la gare ?, Editions Techniques Ferroviaires, 2006

DOUMAS E., Le secteur du transport ferroviaire au Japon : éléments d'analyse économique et financière, 2003-2004.

DREIF (dir.), Etude exploratoire sur quatre infrastructures entre 1999 et 2001 : couverture de l'A1 - tramway T2 et T1, l'A14

DUPLESSY S., Reconquête d'un espace délaissé (quartier Pasteur à Rouen), valorisation d'un axe de transport collectif (commune de Sotteville-Lès-Rouen), Ministère de l'Équipement - CETE-Normandie Centre,

EPF Ile-de-France, Effets de valorisation de part et d'autre du tracé de Tramway sur la RN7 à Athis-Mons et Juvisy-sur-Orge, 2009

EPF Ile-de-France, Le prolongement de la ligne 12 à Aubervilliers, 2010

GUIGOU B., DELAPORTE C., MANGENEY C., La mixité fonctionnelle dans les projets de rénovation urbaine, Note rapide Territoires n° 522, IAU îdF, octobre 2010

GOÛT P., KRÖN A. (pour le compte de l'ADEME), Mobilité et urbanisme en Allemagne - Promouvoir l'urbanisation autour des dessertes ferrées et des TCSP : la politique du Land de la Rhénanie du Nord-Westphalie, 2001

IAU îdF - INRETS, Impact du T3 sur l'immobilier résidentiel, 2008

KELLER F., La gare contemporaine - Rapport à M. le Premier Ministre, mars 2009

KESSELER E., Environ 300 000 actifs franciliens de plus à l'horizon 2030. Note rapide Société n° 501, IAU îdF, mai 2010

LACOSTE G., Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport, Note rapide Mobilité n° 477, IAU-îdF, juin 2009

LEBARS F., la stratégie de valorisation des emprises ferroviaires urbaines de la SNCF : étude de cas parisiens, sl : chez l'auteur, 2008.- 98 p.

MEYERE A., Récupérer les plus-values foncières et immobilières pour financer les transports : les cas de Londres, Copenhague et au Japon, IAU îdF, 2009

MICHELIN N., Attitudes - Propos sur l'architecture, la ville, l'environnement, Editions Archibooks, 2010

NGUYEN-LUONG D., Contribution au projet SIMAURIF : Recueil et analyse de données de prix de l'immobilier résidentiel en Ile-de-France. Cas du T1 et d'EOLE. Estimation d'un modèle de prix hédonique, IAURIF, 2006

ORFEUIL J-P, Grand Huit, grand pari, gros problème, Article paru dans Métropolitiques.eu, 6 décembre 2010.

Url: www.metropolitiques.eu/Grand-Huit-grand-pari-gros.html

ORIE, La Fiscalité de l'immobilier d'entreprise, rapport d'étape, juillet 2010

PADEIRO M., État et foncier : quand les rocade du Grand Paris tournent autour des questions, Article paru dans Métropolitiques.eu, 5 janvier 2011.

Url: <http://www.metropolitiques.eu/Etat-et-foncier-quand-les-rocade.html>

MALEYRE I., Infrastructure de transport et prix du foncier et de l'immobilier - Rapport de synthèse, DREIF-Ministère de l'Équipement, 1999-2001

RAYNARD C., La captation de la plus-value foncière et immobilière. Une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?, Revue Transports n°456, juillet - août 2009.- pp. 236-242

RAYNARD C., Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale, Centre d'analyse stratégique, note de veille n° 95, avril 2008

RIDLEY T-M., FAWKNER J., Partage des bénéfices : le financement des transports urbains par la participation des bénéficiaires indirects, Revue générale des chemins de fer n°11, novembre 1997, pp. 15-33

VASSEUR M., La valorisation foncière des emprises ferroviaires, Mémoire de stage du Master Economie de l'aménagement, et du développement local, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2007

VILMIN T. (pour le compte de la DGUHC, Ministère de l'Équipement), Etude de cas sur Utrecht Centrum Project, février 2000



Observatoire Régional du Foncier en Île-de-France

HISTORIQUE

L'Observatoire Régional du Foncier (ORF) a été créé en 1987 par Pierre Méhaignerie, à l'époque ministre de l'Équipement et des transports et Michel Giraud, Président du Conseil Régional d'Île-de-France, suite au colloque qu'ils organisèrent conjointement sur l'offre foncière en Île-de-France le 2 décembre 1986 (à Paris).

L'ORF a pour objectif de développer un partenariat entre les représentants de l'État, de la Région d'Île-de-France, des départements, des communes et des professionnels afin de répondre au besoin d'information régionale et de réflexions dans le domaine du foncier.

Deux raisons ont justifié la mise en place de cet Observatoire :

1. Le grand nombre d'acteurs qui interviennent dans les domaines du foncier et de l'immobilier, en Île-de-France, entraîne une dispersion de l'information qu'il est nécessaire de rassembler pour qualifier et identifier les marchés.
2. L'étendue et la densité de l'agglomération parisienne rendent difficile l'évaluation de l'adéquation entre l'offre et la demande foncière et immobilière en Île-de-France.

FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement administratif de l'ORF est assuré par :

- le bureau (le président, le secrétaire, le trésorier, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Île-de-France et la Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France) pilote l'ORF et exécute les décisions du conseil d'administration ;
- le conseil d'administration (30 membres, dont 4 membres fondateurs, 6 représentants des membres du collège des collectivités locales et départementales, 10 représentants des membres du collège des professionnels, 1 représentant des membres du collège des administrations déconcentrées de l'État, 4 représentants du collège des établissements publics fonciers, 2 représentants des membres du collège des propriétaires fonciers, 1 représentant des membres associés, le Président de l'Association, le CESR) arrête le programme de travail et le budget ;
- l'Assemblée Générale (tous les membres) est le lieu de débats généraux et vote le budget.

Les moyens de l'ORF (en étude, édition et fonctionnement) résultent d'une part des cotisations acquittées par les membres et d'autre part des prestations assurées directement par l'IAURIF et la DREIF.

MEMBRES

L'animation de l'ORF est assurée conjointement par l'IAU idF et la DREIF sous l'autorité du Président. Actuellement, le Président est Georges Cavellier de l'Institut des Villes, membre honoraire du Conseil général des Ponts-et-Chaussées.

L'association est composée essentiellement de l'État, de la Région, des collectivités locales et départementales et de professionnels (aménageurs, constructeurs, professions libérales et investisseurs).

En 1992, la profession agricole est entrée à l'ORF (Safer, chambres d'agriculture). La vocation initiale de l'ORF liée au foncier urbain s'est ouverte aux composantes du monde rural.

En 2001 les statuts ont été modifiés en vue d'ouvrir l'ORF à de nouveaux membres comme les propriétaires fonciers, les structures intercommunales et pour introduire des partenariats qui facilitent la pérennisation de l'observation et la réalisation d'un programme de travail plus ambitieux.

En 2007, les statuts sont à nouveau modifiés pour permettre la création d'un collège accueillant les 4 établissements publics fonciers.

Association Loi 1901 - regroupant Élus, Professionnels et Administrations - www.orf.asso.fr

Secrétariat général permanent : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Île-de-France - 15 rue Falguière 75740 Paris Cedex 15

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France - 21,23 rue Miollis 75732 Paris Cedex 15

ACTIONS

Cette association a pour objet de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières sur la région d'Île-de-France et d'ouvrir le débat sur le thème foncier (usages et destinations) entre tous les partenaires concernés.

Selon l'article 2, les actions de l'ORF visent plus particulièrement à :

- observer l'évolution des marchés fonciers, c'est-à-dire, collecter, analyser et diffuser des informations sur l'offre foncière, ses composantes, les usages fonciers, la consommation des terrains urbains et ruraux et les prix fonciers urbains, péri-urbains et agricoles ;
- coordonner et rassembler les différentes initiatives prises dans le domaine de la connaissance foncière ;
- faciliter la diffusion et la présentation de travaux relatifs à la question foncière ;
- organiser des rencontres et des débats entre tous les membres de l'association, élus, professionnels, administrations ; être à l'écoute des besoins et des problèmes et suggérer les moyens d'y répondre ;
- promouvoir des partenariats ;
- proposer des actions visant à améliorer, dans le cadre d'un aménagement régional cohérent, l'offre foncière en Île-de-France.

PRESTATIONS

En 2010, l'ORF a lancé deux groupes de travail dont les conclusions sont présentées sous forme de rapport et dans le cadre de son colloque annuel de fin d'année :

- Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport,
- Le foncier dans les secteurs ANRU.

Une Lettre trimestrielle témoigne de cas pratiques en cours et de l'actualité juridique, elle est adressée à l'ensemble des collectivités.

Enfin l'ORF réalise une enquête annuelle sur la production en Zac auprès des aménageurs qui fait l'objet d'une note annuelle.

PUBLICATIONS

Notes et répertoires ZAC

- 1989 Répertoire des ZAC
- 1990 Actualisation répertoire des ZAC
- 1991 Actualisation répertoire des ZAC
- 1992 Actualisation répertoire des ZAC
- 1993 Les ZAE (note de conjoncture)
- 1994 Actualisation répertoire des ZAC
- 1995 Actualisation répertoire des ZAC
- 1997 Actualisation répertoire des ZAC
- 1998 Actualisation répertoire des ZAC
- 2003 Actualisation du répertoire des ZAC
- 2005 Note de l'ORF n° 1 - Bilan de la 13^e enquête Zac au 1^{er} janvier 2003
- Note de l'ORF n° 2 - Bilan de la 14^e enquête Zac au 1^{er} janvier 2004
- 2006 Note de l'ORF n° 3 - Bilan de la 15^e enquête Zac au 1^{er} janvier 2005
- Contribution de l'ORF en vue de la révision du Sdrif et de l'élaboration du prochain contrat de projets Etat/Région
- 2007 Note de l'ORF n° 4 - Bilan de la 16^e enquête Zac au 1^{er} janvier 2006
- 2008 Note de l'ORF n° 5 - Bilan de la 17^e enquête Zac au 1^{er} janvier 2007
- 2009 La lettre de l'ORF n° 1 et n° 2
- 2010 La lettre de l'ORF n° 3, n° 4, n° 5
- 2011 La lettre de l'ORF n° 6

Rapports de groupe de travail

- 1988 Dossier n° 1 de l'ORF (12 fiches)
- 1989 Dossier n° 2 de l'ORF (12 fiches)
- Perspectives d'aménagement en Île-de-France
- Quelle politique de réserves foncières ?
- Construction et prix fonciers en zone centrale en 1987 et 1988
- 1990 Le cas de la zone centrale de la région Île-de-France
- Annuaire des aménageurs de Zac
- 1991 Dossier n° 3 de l'ORF (12 fiches)
- Les disponibilités foncières des zones NA
- 1993 La composition des charges foncières
- 1995 Les moyens techniques et économiques de reconversion des Zac
- La fiscalité et l'économie de la production de terrains à bâtir
- Zones NA (note de conjoncture)

- 1996 Méthode d'évaluation des terrains à bâtir
- 1999 Ingénierie foncière : sécurisation et montage financier des opérations d'aménagement
- Echelle régionale/locale : quels outils de coordination pour mettre en œuvre un aménagement cohérent ?
- 2000 L'intervention foncière en zone centrale : le DPU
- Concertation et contentieux de l'urbanisme
- 2001 Pollution des sols et recyclage urbain
- 2003 Les obstacles à la mobilisation du foncier
- Disponibilités foncières et repérage des terrains mutables
- Les nouvelles pratiques de l'aménagement en Île-de-France
- Faisabilité d'une observation foncière
- 2005 Action foncière des collectivités publiques
- Obstacles fiscaux et financiers à la mobilisation du foncier
- Acteurs publics et privés : les pratiques partagées
- Extension et renouvellement urbain : les enjeux, les coûts et les outils
- 2007 Offre foncière et choix de localisation des opérations de constructions
- 2008 Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du Programme Local de l'Habitat
- 2010 Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales

Actes du colloque

- 1997 Actes du colloque du 9 décembre 1997 : l'aménagement foncier : nouvelles manières
- 2004 Actes du colloque du 13 novembre 2003 : Comment mobiliser le foncier en Île-de-France ?
- 2006 Actes du colloque du 19 octobre 2005 : l'action foncière au service des projets locaux : quelles pratiques ? quelles modalités ?
- 2007 Actes de l'Assemblée générale extraordinaire du 20 mars 2007
- 2008 Actes du colloque du 13 décembre 2007 : Offre et besoin de foncier : comment les faire converger ?
- 2008 Actes du colloque du 6 juin 2008 : Du programme local de l'habitat à l'opération : le foncier comme élément-clé
- 2010 Actes du colloque du 3 décembre 2009 : Le Plu, outil d'optimisation foncière

POUR ENTRER A L'ORF

Pour tout nouveau membre, la demande d'adhésion se fait par envoi d'une lettre au Président de l'association, dans laquelle est explicitée la nature de la demande.

L'admission des nouveaux membres est prononcée par le Conseil d'Administration qui statue sur la candidature du nouvel adhérent.

Son adhésion devient effective lors du versement de la cotisation annuelle.

Cotisations : 1 000 € pour les membres actifs - 50 € pour les membres associés.

Pour tout renseignement complémentaire vous pouvez vous adresser à l'équipe :

- Amélie Darley - Déléguée Région ☎ 01.77.49.79.56 ✉ amelie.darley@iau-idf.fr
- Virginie Cioni ☎ 01.77.49.75.70 ✉ virginie.cioni-villo@iau-idf.fr
- Marie-Antoinette Basciani-Funestre - Déléguée Etat ☎ 01.40.61.86.07 ✉ marie-antoinette.basciani-funestre@developpement-durable.gouv.fr
- Juliette Losier ☎ 01.40.61.86.37 ✉ juliette.losier@developpement-durable.gouv.fr

