

5èmes Entretiens de l'aménagement

Atelier D

Vendredi 2 février 2007

« La coopération public/privé en aménagement »

animé par Bertrand Ousset (Epamarne) et Jean-Luc Poidevin (Nexity)

Consultants

Jean-Michel Roux (Transversal) et Thierry Vilmin (Logiville)

Synthèse des travaux du groupe

Sommaire

Introduction : problématique et méthode de travail	3
Coopération, collaboration, partenariat	
Un retard français ?	4
Un environnement favorable	5
Modes de travail du groupe	6
1. Synthèse des informations recueillies	8
1.1 Une conjoncture particulière	
1.2 Initiatives, responsabilités, risques	11
1.3 Recherche de typologie de la coopération public-privé en aménagement	15
2 Les conclusions du groupe de travail	19
2.1 L'état des coopérations public/privé en France	
2.2 Le projet et la maîtrise d'ouvrage publique	21
2.3 L'aménagement et le "développement" privé : précédents, capacités et limites, cadre juridique	22
2.4 Le foncier	23
2.5 Vision et projet	24

Introduction : problématique et méthode de travail

Coopération, collaboration, partenariat

Le Groupe de travail du Club Ville Aménagement s'intéresse aux coopérations Public/Privé dans des projets urbains d'une certaine importance (recomposition foncière, programme complexe, réalisation longue), nécessitant en général une opération d'aménagement, au sens juridique du terme. Ces coopérations supposent des interventions coordonnées, précoces et durables des partenaires, donc des contrats qui les lient.

Le terme de "**partenariat**" serait bien adapté à un tel sujet. Mais il est "capturé", depuis une ordonnance de 2004, par une procédure particulière, le Partenariat Public Privé (PPP). Copié sur le Private Finance Initiative (PFI), celui-ci se caractérise par un contrat, par lequel une personne publique charge des fournisseurs privés de financer, construire et entretenir un équipement contre paiement de loyers ou redevances, pendant une longue période. En pratique, le PPP est utilisé en matière de bâtiments ou d'ouvrages ponctuels¹, pas en urbanisme. Nous lui préférons par conséquent "**coopération**", ou parfois "**collaboration**". Mais les trois termes sont ici à peu près synonymes.

Les principes de ces coopérations pourraient se résumer ainsi :

- Une collectivité locale responsable (initiatrice, au sens du Code de l'Urbanisme) définit le cadre d'un projet (périmètre, programme, calendrier, grande options de composition urbaine), et choisit un ou des partenaires privés. Une question porte sur le degré d'initiative qui peut être laissé à ces partenaires, une autre sur les dates d'entrée en scène des privés.
- Le partenaire privé s'engage en amont et en aval, au-delà des tâches que lui affecte la tradition française de l'urbanisme opérationnel. Il accompagne donc plusieurs des étapes classiques de la chaîne de production immobilière : portage foncier, puis

¹ Cette orientation se confirme dans la littérature juridique et technique consacrée au PPP. Voir par exemple :

- Partenariats public-privé, les anglais corrigent le tir, Le Moniteur 22 décembre 2006,
- Le financement des PPP en France, rapport élaboré par l'Institut de la Gestion Déléguée et HSBC France, publié par Le Moniteur 20 octobre 2006.

- aménagement, puis promotion, puis investissement final, puis gestion/utilisation des bâtiments. Il s'engage à financer (des terrains, des investissements durables), à réaliser
- (des équipements, des constructions), à participer financièrement (au sens des participations en ZAC).
 - La collectivité responsable s'informe des objectifs et des intérêts de son ou de ses partenaires, annonce ses propres intentions, négocie un accord cadre. Après quoi elle s'engage à mettre en pratique les termes de cet accord, éventuellement à travers des définitions de programmes, des changements réglementaires et des investissements publics.

Un retard français ?

La tradition française saucissonne la chaîne de production qui va du site brut (le sol vert ou "brun", en déshérence) à un espace urbain public ou privé. Répétons-nous : portage foncier, aménagement, promotion/construction, investissement final, gestion/utilisation des bâtiments ou des espaces libres. De ce fait la collectivité publique demeure seule responsable de la conception du projet, sur de longues étapes, et supporte seule les risques qui en découlent, jusqu'au terrain équipé le plus souvent². Le partenariat peut alléger son risque financier, mais lui retirer une part d'initiative.

De ce fait les coopérations en aménagement urbain sont encore peu nombreuses en France, moins avancées en réalisations et en ambitions que dans certains pays d'Europe, et assez mal connues. Elles n'entrent pas dans la culture politique nationale. C'est ce qu'on verra plus loin. Mais elles sont déjà prometteuses. Elles peuvent contribuer à la faisabilité, à la sécurité, à la qualité des projets urbains, notamment en redistribuant les risques dans leurs diverses étapes. Elles peuvent favoriser une politique de valorisation patrimoniale à long terme, indispensable au bon fonctionnement de quartiers neufs ou remodelés. Elles font suite à un constat sur la nécessité d'investissements privés durables en ville, et ne sont guère contestées dans leur principe. Par contre des polémiques peuvent porter sur les marges d'initiatives respectives de la collectivité publique et des entreprises privées, sur le partage des risques, sur les modalités de choix des partenaires, etc. Par ailleurs on peut s'interroger sur les formes et les fonctions des villes issues du partenariat : Comment se délimitent respectivement les espaces publics et privés ? Quelles catégories de résidents et d'activités sont relativement avantagées ?

² La loi SRU de 2000 a imposé de nouvelles responsabilités à l'aménageur, mais la pratique n'a guère changé.

Malgré toutes ces incertitudes, le sentiment dominant, vite partagé par l'ensemble du Groupe de travail, est que le bon fonctionnement et le développement des coopérations public-privé

n'imposent pas d'innovations techniques ou juridiques radicales³. Il faut plus espérer une évolution des mentalités, une amélioration des techniques de conduites de projets, une meilleure circulation des informations entre partenaires. Plus fondamentalement, des évolutions structurelles seraient souhaitables :

- La maîtrise d'ouvrage urbaine publique ("le partenariat public/public") doit se préciser. Les intercommunalités ne sont pas encore parvenues à maturité.
- Le privé manque de culture du long terme⁴. De plus fortes solidarités sont à établir dans la chaîne "propriétaire foncier/aménageur/promoteur/investisseur/utilisateur".

Un environnement favorable

Le mouvement de coopération public-privé est porté notamment par plusieurs phénomènes, sans doute durables :

- La montée en puissance de fonds d'investissements immobiliers, eux-mêmes appuyés sur des financements solides (type fonds de pensions), capables d'intervenir durablement, à l'échelle de quartiers urbains.
- La raréfaction des dents creuses disponibles, pour la construction dans des quartiers stables. Les opérateurs privés, en particulier les promoteurs, doivent donc s'intéresser à la fabrication amont de terrains à bâtir, donc à l'aménagement. Ils s'obligent alors à s'engager à long terme.
- L'expérience et le savoir-faire (publics et privés) acquis dans les dernières décennies pour la réalisation de grands projets, ces derniers étant la matière première du partenariat.
- L'évolution des marchés immobiliers, indiquant que les plus-values les plus sûres s'acquièrent dans la longue durée, qui permet de lisser les phénomènes de cycles.

³ Néanmoins le plus important projet partenarial en France, Disney Europe, a exigé des ajustements du droit, dont une loi. Il convient de se demander si l'évolution ultérieure de notre législation a facilité, depuis, de tels montages.

⁴ Un des indices de cette situation reste la réticence des opérateurs français devant l'achat précoce et le portage de terrains.

Ces partenariats sont inégalement développés selon les produits urbains qui en découlent : assez fréquents pour certaines fonctions urbaines (le commerce, le tourisme ou les loisirs par exemple⁵), ils restent plus expérimentaux pour de véritables morceaux de villes avec programmes mixtes. Disons tout de suite, cependant, qu'ils n'excluent ni le logement (y compris le logement social), ni les activités tertiaires ou industrielles. Ils sont implicites dans des consultations d'aménageurs/développeurs actuellement lancées par des collectivités locales. Comment s'insèrent-ils dans le cadre réglementaire et institutionnel ? Quelle place réelle laissent-ils à l'initiative privée (et aux profits éventuels, mêmes modestes) ? Comment vont-ils trouver leur place dans les discours politiques locaux, dès lors qu'il s'agit d'innovations ?

Modes de travail du Groupe

Le Groupe a étudié des expériences concrètes, grâce à des auditions et des enquêtes⁶. Une dizaine de réunions a été consacrée à ces projets. Le rapport final comportera des notices monographiques sur la plupart d'entre eux. Certains exemples ont toutefois été évoqués sous réserve de confidentialité, notamment ceux qui sont en cours de montage. Les considérations générales de notre rapport ne peuvent donc pas toutes citer leurs sources.

Le Groupe a principalement développé (d'une façon inégale) les sujets suivants, qui ont tous des applications pratiques :

- Une typologie sommaire des réalisations possibles dans le cadre de telles coopérations : programmes, étendues, durées, modalités. Avec une question subsidiaire : Comment faire circuler l'information sur ces sujets ? Les collectivités restent souvent dans l'ignorance des stratégies du privé, et vice-versa.
- Une analyse des avantages retirés des coopérations, par les différents partenaires.
- Une ébauche de guide des bonnes pratiques. Par exemple : comment formaliser des accords aval, sur des programmes non encore autorisés, des règlements non existants, des investissements non décidés, notamment du côté public ? Comment faire circuler

⁵ Dans le domaine du tourisme, le Groupe a retrouvé des expériences déjà anciennes : stations de montagne ou littorales, Aquaboulevard à Paris.

⁶ Principalement EpaFrance EuroDisney, Birmingham (divers projets présentés par ailleurs dans un ouvrage dirigé par A. Masbounji, aux Editions de la Villette), Renault Billancourt, Dunkerque (les logements du secteur Grand Large dans le projet Neptune), Strasbourg Etoile, St Briec Champ de Mars, Paddington (Londres), Rotterdam et diverses villes hollandaises.

les équipes de conceptions et de pilotage du projet entre maîtres d'ouvrages publics et privés ?

- Une critique du cadre juridique des coopérations : évolutions récentes, améliorations souhaitables, avec des souhaits de stabilisation du droit.

Enfin le Groupe émet ses avis sous réserve d'analyses plus complètes, sans ignorer le caractère contradictoire des résultats de certaines expériences analysées.

Synthèse des informations recueillies

Les principales informations traitées par le Groupe proviennent de situations concrètes, en France et en Europe, principalement en Angleterre, en Hollande et en Suisse. Certains projets ont fait l'objet d'auditions, d'autres ont été largement évoqués, parce qu'ils se trouvaient dans l'expérience commune de nombreux participants.

Il n'est pas possible d'entreprendre une description détaillée de ces expériences extrêmement diverses. De plus, nos données restent incomplètes. Les questions politiques, sociales, économiques que pose la coopération public-privé sont loin d'être traitées. Quelques observations générales se dégagent toutefois.

1.1 Une conjoncture particulière

L'urbanisme opérationnel est marqué par une actualité particulière. En résumé : les prix immobiliers et fonciers s'envolent ; les opérations d'aménagement avancent peu ; le droit de l'urbanisme est instable. Il ne rentrait pas dans l'objet du Groupe de travail d'aborder tous ces problèmes, mais les discussions permettent cependant de dégager quelques consensus.

Le marché foncier semble principalement commandé par le prix et le volume d'échange des logements, eux-mêmes en état de hausse rapide depuis 1999, un peu partout en France. Les prix du logement de seconde main ont crû de + 80 % environ et en moyenne, en sept ans, avec des variantes importantes suivant les lieux et les sources. S'agissant d'un patrimoine dont la valeur de base s'exprime par milliers de milliards d'euros, c'est une évolution structurelle, si on la compare à n'importe quel indicateur macroéconomique. Est-elle durable ? Autrement dit : la réévaluation des logements provient-elle principalement d'une situation provisoire de pénurie, qu'une production active pourrait résorber, ou d'un accord tacite sur l'immobilier valeur de réserve, après le krach boursier de 2000/2001, compte tenu de la masse de capitaux cherchant refuge ? Dans le second cas, la hausse a toute chance de perdurer.

On parle désormais d'atterrissage, sans mentionner pourtant le risque de baisse significative. Le scénario aujourd'hui le plus probable est la préservation d'une grande part des hausses acquises dans les dernières années, pour des produits immobiliers finis comme pour des

terrains à bâtir. Surtout pour les terrains à bâtir, en raison du célèbre effet cliquet qui affecte les échanges fonciers : la valeur d'un terrain descend rarement, le propriétaire préférant en général différer la vente quand un tel risque existe.

Cette préservation des acquis bénéficie de la solidarité des nombreux bénéficiaires apparents (les propriétaires de logements), mais comporte de forts inconvénients. D'une part, au moindre ralentissement des prix du logement (sans même parler de baisse), on risque un blocage de la construction lié au coût du foncier brut. On retrouverait la situation du début des années 90, mais beaucoup plus généralisée sur le territoire national.

D'autre part, les prix fonciers élevés sont de plus en plus inégaux. Ils durcissent les fractures sociales et fonctionnelles du territoire urbain. On connaît les difficultés rencontrées pour trouver des terrains aux logements sociaux. Mais de plus, dans beaucoup d'agglomérations, c'est tout l'habitat des classes moyennes qui devient difficile. Des entreprises aussi ne trouvent pas leur place, puisque seuls les grands bureaux du tertiaire supérieur peuvent (et seulement dans certains quartiers) affronter le logement dans la compétition foncière. La question des locaux pour très petites entreprises devient un problème majeur. Depuis déjà longtemps, dans les opérations d'aménagement, les logements subventionnent les activités. Si on projette cette situation dans l'avenir, il y a de quoi s'inquiéter.

Autant de raisons, par conséquent, pour intervenir sur le foncier : offrir aux opérateurs des terrains à prix acceptable, laisser une marge pour payer des aménagements de qualité, favoriser les péréquations entre ce qui coûte et ce qui rapporte, dans le processus de transformation. Nous savons que les terrains urbanisables ne manquent pas. Mais ils ne sont pas tous immédiatement constructibles, beaucoup exigeant préalablement des opérations d'aménagement. **L'aménagement est donc la clé d'un apaisement du marché foncier, des coopérations public-privé, et de la correction de fractures sociales et fonctionnelles qui se sont créées dans l'espace urbain.**

Or l'aménagement en France est extrêmement ralenti, si on en juge par expérience, et par les informations très insuffisantes dont nous disposons. Sur ce blocage de l'aménagement, les avis convergent, mais les statistiques ne sont pas tenues au niveau national. Les seules séries

longues et relativement cohérentes concernent l'Île-de-France, mais c'est une région prioritaire⁷. Fin 2004, dernière année publiée, les ZAC franciliennes ont une capacité résiduelle de 73 100 logements. Elles ont accueilli dans l'année 12 600 logements commencés, elles ont donc des réserves pour à peu près six ans. Et les 12 ZAC créées dans

l'année ont une capacité totale inférieure à 5 600 logement, soit la moitié de la consommation actuelle, à supposer que les ZAC créées soient toutes approuvées un jour.

Ce freinage a des raisons économiques : le prix des terrains bruts aggrave le déficit des opérations, à la charge finale des collectivités. Il rend difficile de trouver des bilans présentables. Et des causes juridiques : la réglementation est devenue instable et compliquée, sous l'effet de lois en rafales, dont la mise en application tarde. La loi SRU de 2000 avait prévu un enchaînement planificateur et réglementaire entre SCOT, PLU et projets urbains. Or aujourd'hui moins de 20% des SCOT jugés urgents sont approuvés ou en passe de l'être⁸, de sorte que l'avenir des opérations d'aménagement repose sur des révisions de POS ou PLU, nécessairement longues. Autre exemple : au Forum des projets urbains, en novembre dernier, un débat s'est instauré sur le point suivant. Des opérations partenariales initiées par des collectivités sur la foi de la loi du 20 juillet 2005 sur la mise en concurrence des aménageurs, se révèlent non conformes au décret d'application de la même loi, publié le 31 juillet 2006. Faut-il reprendre toute la procédure, alors que les projets sont déjà élaborés ? Plusieurs opérateurs concluent ainsi.

Nous sommes donc dans une situation paradoxale. D'une part, tout concourt à rendre utile les partenariats, pour le remodelage ou la création de quartiers urbains : les urgences politiques, le marché, l'offre de capitaux privés sur longue durée, l'apparition de nouveaux savoir-faire chez certains opérateurs. D'autre part, les dispositifs juridiques et institutionnels semblent ignorer ces nouvelles données. Principalement : puisque la coopération public-privé repose sur des contrats, comment ceux-ci doivent-ils être rédigés pour engager les partenaires, sans être irréguliers ? Or l'urbanisme opérationnel français est encadré par de puissants règlements publics, mais les procédures contractuelles sont mal reconnues.

⁷ Note de l'ORF, n°3 mai 2006

⁸ Fin 2006, 20 à 25 SCOT sont approuvés ou en cours d'approbation, 15 autres ont des projets arrêtés, sur 250 jugés urgents, par manque de schémas directeurs antérieurs à jour.

1.2 Initiatives, responsabilités, risques

1-2-a La situation française

Pour un lecteur familier des pratiques de l'urbanisme, il n'est pas utile de rappeler les conditions de réalisation d'un projet urbain en France. Cependant il faut s'accorder sur quelques particularités importantes de nos procédures, issues du droit et de la tradition :

- L'initiative est publique, l'étude est assurée par la collectivité, qui définit le périmètre, le programme, le plan, et qui contrôle le bilan.
- Néanmoins la maîtrise d'ouvrage publique est ou faible, ou particulièrement complexe, en raison de l'émiettement communal. Les intercommunalités, malgré leur récent développement, restent facultatives et confédérales. De sorte qu'un projet, même si une communauté urbaine ou d'agglomération en a l'initiative, reste fortement influencé par la commune. D'ailleurs les intercommunalités sont particulièrement peu nombreuses en Île-de-France, et n'ont souvent d'autre autorité que celle des aménagements de zones d'activité économique.
- Le projet a une forte dimension réglementaire, surtout depuis que le PAZ a disparu pour être inclus dans le PLU.
- La réalisation du projet implique une chaîne d'opérateurs, aucun n'ayant de responsabilité sur l'ensemble de la réalisation : propriétaire foncier, aménageur, promoteurs constructeurs, investisseurs, utilisateurs de bâtiments, éventuellement gestionnaires de tout ou partie de l'ensemble.

De ces caractères se déduisent quelques constats d'ordre général :

- Le prix du foncier brut reste le plus souvent prédéterminé par des références, rarement par des estimations sur bilan. Il s'ensuit une surévaluation générale des terrains bruts, puisque les références portent le plus souvent sur des petites parcelles à faible coût d'aménagement, alors qu'un projet complexe exige d'importantes infrastructures primaires et secondaires. Jusqu'à la production du terrain équipé, les participations publiques servent de variable d'ajustement.
- Jusqu'au stade intermédiaire du terrain à bâtir, les principaux risques sont assumés par les collectivités. La loi SRU a créé un garde-fou, en imposant à l'aménageur d'être responsable de son bilan. Mais, comme cet aménageur reste le plus souvent une SEM, disposant de peu de capitaux propres et au surplus filiale des collectivités, la situation d'ensemble n'a guère changé.

Le rôle des privés se restreint donc à des étapes du processus, relativement brèves, et/ou de peu d'effet sur la conception d'ensemble : la promotion/construction de bâtiments, l'investissement final. Il s'ensuit que les initiatives privées sont modestes. Les aménageurs privés avaient presque disparu avec la crise des années 90. Ils se reconstituent, mais sont encore en phase d'expérimentation.

Un cas particulier à examiner est celui du privé propriétaire de terrains, assurant la valorisation de ceux-ci dans le cadre d'un aménagement. Dans les années 80, certains grands propriétaires privés ou publics avaient constitué des outils à cet usage (SNCF, EDF, RATP, etc.). Ces structures semblent en sommeil, au motif sans doute qu'elles sont peu rentables :

dans le processus esquissé plus haut, il est plus intéressant de se poser en propriétaire exigeant qu'en aménageur, lequel est pris en tenaille entre des exigences d'équipements de qualité et des promoteurs économes des coûts de leur matière première. Le Groupe constate la rareté des situations où un privé s'engage précocement, à risque, dans l'acquisition foncière, sauf pour de petites opérations. Cela malgré des effets d'annonce et des exemples spectaculaires, par exemple celui de Nexity, acquéreur de 18 ha à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis). Ces prises de positions précoces ne peuvent en effet s'accompagner, de la part des collectivités, d'aucune garantie sur les conditions de sortie de l'investissement. Les relations de confiance qui peuvent être établies entre public et privé ne suffisent pas.

En revanche, lorsque la collectivité parvient à contrôler des terrains, ou à s'entendre sur un prix avec des propriétaires, certains projets peuvent être décomposés entre une coordination d'ensemble sous maîtrise d'ouvrage publique (directe, ou par concession à une SEM, ou par une société publique locale d'aménagement rendue possible par la loi ENL) et des sous-aménagements privés. C'est la technique des "macro-lots", inventée dans l'opération Renault Billancourt, que nous avons retrouvée sous des formes variées, par exemple dans l'île de Nantes (l'îlot Tripode) ou à Dunkerque Neptune Grand Large. Plus simplement, l'opération Champs de Mars à Saint-Brieuc permet la réalisation d'un programme relativement complexe (commerces, parking, équipement culturel) sur un site propriété de la Ville. Le même dispositif est utilisé pour les Berges du Lac à Bordeaux, sur des terrains qui sont la propriété de la Communauté urbaine. Dans tous ces cas, le choix d'un partenaire se fait par mise en concurrence sur l'acquisition d'un terrain, associée à la production d'un projet et à un fort cahier de charges, sans référence au code des marchés publics. Mais il s'agit encore de situations exceptionnelles.

1-2-b Les pratiques européennes

Il est aventureux d'opposer globalement des pratiques européennes très diverses avec la situation française. Au surplus notre connaissance des expériences étrangères reste limitée. Une enquête minutieuse s'imposerait. Néanmoins quelques résultats peuvent se déduire des cas auditionnés par le Groupe, et de l'expérience de ses membres. Pour simplifier, les remarques qui suivent s'efforcent de trouver des équivalents au vocabulaire français, alors que les termes comme commune, région, ZAC, PLU, etc., n'ont bien entendu pas partout d'équivalents exacts.

La première observation tient au découpage institutionnel. Dans tous les pays voisins, sauf en Suisse, les équivalents de nos communes sont en moyenne beaucoup plus vastes qu'en France

(cinq à six fois, en moyenne, et particulièrement dans les grandes villes). Une ville comme Rotterdam, par exemple, dont le Groupe a examiné les réalisations, représente la population et presque la surface de la Communauté urbaine de Bordeaux. Ainsi la maîtrise d'ouvrage publique des projets est assurée par des services beaucoup plus puissants, avec une autorité qui dépasse les contraintes de voisinage. Quand les communes semblent trop frêles pour gérer des opérations lourdes, elles peuvent se prêter main-forte. Par exemple la ville de La Haye assiste Almere, ville nouvelle proche d'Amsterdam, pour la réalisation de son centre. Plus encore, en Espagne, les projets importants passent sous l'autorité des régions (comunidades).

Une seconde remarque tient au rôle relativement mineur tenu par le règlement. Dans les projets complexes au moins, c'est un "master plan" (la "vision" du projet) qui prend le relais, avec une forte dimension contractuelle. L'initiative privée peut être plus ou moins précoce, mais elle est presque toujours plus active qu'en France. A l'extrême, le Groupe a examiné des exemples anglais (Birmingham, Paddington), où le privé propose le projet à la municipalité⁹. D'ailleurs, en Angleterre, l'équivalent de notre permis de construire est lui-même un contrat. Autrement dit, sur chaque cas particulier, la collectivité locale se réserve une marge d'interprétation, n'applique pas une règle pré-établie, et laisse place à des propositions privées dont le sérieux et la durabilité sont garanties par l'importance des investissements consentis sur longue période. Ainsi l'aménageur privé n'est en rien fournisseur ou prestataire de la collectivité, mais plutôt acquéreur de terrains et opérateur sous des contraintes fixées par la

⁹ Cependant ces projets partenariaux s'entourent d'un certain mystère, puisque les nombreuses conventions qu'ils imposent (public-privé, public-public, privé-privé) ne sont pas en général d'accès public. Le Groupe constate donc une grande difficulté à comprendre l'économie interne des projets.

collectivité. Il s'ensuit que les dispositifs de mise en concurrence ne relèvent pas d'un équivalent de notre code des marchés publics. Le Groupe ne dispose pas d'éléments suffisants pour analyser les conditions politiques qui entourent de telles stratégies. Nous les constatons seulement comme un fait.

Enfin, et sans doute en conséquence, les actions foncières sont beaucoup plus élaborées. Elles conduisent à des fixations précoces du prix des terrains bruts. Dans les cas anglais analysés, des "développeurs" acquièrent de vastes emprises, au terme de négociations sans doute très âpres, et proposent ensuite un projet. En Hollande, des sociétés foncières municipales acquièrent des terrains, et les offrent aux aménageurs à prix connus, parfois en devenant actionnaires des sociétés d'aménagement. Le dispositif est d'autant plus puissant que l'Etat, de son côté, produit des terrains bruts sur des polders.

Le Groupe observe donc, notamment en Hollande, en Grande Bretagne, en Allemagne, l'existence d'une fonction à peu près inconnue en France : le "développeur", qui intègre plusieurs étapes de notre chaîne de production urbaine. Autour de cette fonction, bien connue aussi aux Etats-Unis, des grands fonds d'investissements privés, ou des établissements financiers, ont acquis une forte expérience et une compétence urbaine. Le développeur, en général, part du terrain non aménagé, et va jusqu'à l'investissement durable dans une partie au moins des réalisations : centres commerciaux, immeubles de bureaux, logements collectifs. Il en résulte souvent d'épineux problème de découpage des espaces publics et privés, les investisseurs privés restant parfois propriétaires de passages et voies publics. Le Groupe constate les risques de privatisation de la ville qui s'ensuivent, mais trouve néanmoins dans cette fonction un gage de durabilité et d'adaptation au marché des réalisations. Des modèles de situation et de stratégie des développeurs sont présentés plus longuement dans l'ouvrage sur Birmingham, déjà cité.

1.3 Recherche de typologie de la coopération public-privé en aménagement

Le but du Groupe de travail est, entre autres, d'élaborer une typologie de la coopération public/ privé (CPP) en aménagement urbain. Cet exercice peut paraître réducteur face à la diversité et la richesse des situations réelles mais il est nécessaire pour l'analyse et ensuite pour dégager des « idéaux types » et proposer des solutions adaptées aux cas de figures qui se présentent sur le terrain.

Deux première grilles sont proposées au groupe de travail pour discussion, l'une « synchronique » visant à délimiter la coopération public/privé parmi les différentes configurations, l'autre « diachronique » examinant les modalités de la coopération dans le temps pour chacun des types de coopération identifiés.

Ces premières grilles ont été élaborées à partir des exemples examinés par le Groupe, mais aussi par d'autres groupes de travail du Club Ville Aménagement avant lui, et à partir des critères d'analyse qui sont apparus au cours des débats.

LA GRILLE SYNCHRONIQUE

Entre les types extrêmes de l'encadrement réglementaire et du grand ensemble à titre historique (qui sont en grisé car n'étant pas considérés comme de la coopération), la grille fait

ressortir six configurations de coopération public/privé (incluant la régénération urbaine), et un état zéro qui est celui des « gated communities » à l'américaine.

LA GRILLE DIACHRONIQUE

La grille diachronique reprend les étapes successives de la coopération :

La vision

La programmation

Le montage

La conception urbaine

La conception architecturale

La réalisation

La gestion

Dans chaque case du tableau (pages 17-18) est mentionné l'acteur qui joue le rôle moteur au cours de l'étape correspondante. Chacune des cases est à documenter plus largement sur le contenu du processus de coopération.

Club Ville Aménagement, GT4. Essai de grille typologique « synchronique » de la coopération public-privé.

Marché	En marché (les acteurs privés sont présents spontanément)						Hors marché		
	Encadrement réglementaire	Aménagement privé			Aménagement public		Régénération urbaine	Grand ensemble	
Type d'aménagement									
Attitude de la collectivité	Affichage unilatéral du projet urbain mais liberté laissée aux acteurs. Pas de masse critique des opérations pour changer le statut du quartier.	0. Pas de « vision » ni de projet de la collectivité. Substitution du privé au public.	1. La collectivité a la « vision » mais pas le projet.	2. La collectivité a le projet sans le foncier. Elle ne souhaite pas le réaliser elle-même mais le négocier.	3. La collectivité a le projet et la maîtrise foncière mais ne souhaite pas aménager elle-même. <i>Macro lots.</i>	4. La collectivité a la vision et le projet mais un ou plusieurs grands propriétaires sont partenaires. La collectivité reste l'aménageur.	5. La collectivité a le projet, la maîtrise foncière et la volonté de conduire l'aménagement. Coopération lorsque privé associé à conception (pilotage par l'aval).	6. La collectivité cherche à faire revenir des investisseurs privés en revalorisant le quartier pour le remettre dans le marché.	La collectivité compte entièrement sur les acteurs publics.
Exemples		Paddington, « Gated communities »	Birmingham	Strasbourg L'Etoile	Saint-Brieuc Bordeaux	Boulogne-Billancourt	Dunkerque, stations touristiques	Roubaix, Manchester	
Valeurs urbaines	La ville ordinaire dans sa diversité et sa transitivité	La ville privatisée, moindre transitivité	Création de richesses par le privé mais tendance à la captation des flux au profit de la chalandise.			Mixité sociale « descendante », transitivité des flux, durabilité		Mixité sociale « ascendante », transitivité des flux	Pas ou peu de diversité sociale et fonctionnelle
Prise de risque financier pour l'aménagement	Le privé	Le privé	Le privé prend le risque en principe. Mais en cas de défaillance, la collectivité assume un risque politique et financier.			Les propriétaires, la collectivité pour les équipements	La collectivité	La collectivité. Subventions au privé (« gap funding »)	Pas de notion de risque (économie administrée)
Temporalité	Indéfinie	Court terme	Moyen terme			Long terme	Long terme	Long terme	Historique
Types d'acteurs	Promoteurs, lotisseurs, particuliers	Aménageurs, Promoteurs, lotisseurs	Aménageur privé éventuellement adossé à un groupe investisseur, Ou aménageur public en risque propre.			Propriétaires pour portage foncier, aménageur pour VRD et espaces	Aménageur public ou privé en M.O. déléguée	Aménageur public « Ensemblier », investisseurs privés	Aménageur et constructeurs publics
Structure de projet	Services de la collectivité	Société privée	Aménageur privé			SEM ou EPA ou service de la collectivité		SEM ou EPA, ou mission dans les services	SEM
Documents d'urbanisme	PLU opérationnel Le plan précède le projet	PLU non opérationnel, droit des sols à générer ou à modifier, le projet précède le plan.							Antérieur à document d'urbanisme
Etudes préalables	Intégrées dans le PLU	Pas d'études urbaines préalables	Aménageur Collectivité si concurrence	Etudes préalables par la collectivité					Etudes opérationnelles directement
Outils	Unilatéraux : PAE, secteurs à % de logements sociaux	PC groupé et adaptation du PLU	Contrat d'aménagement (concession de ZAC) et modification du PLU, participations en ZAC...			Expropriation, modification du PLU, bilan ZAC...	GPV, ORU, contrat de ville...	ZUP	

Club Ville Aménagement, GT4. Essai de grille typologique « diachronique » de la coopération public-privé. DOCUMENT DE TRAVAIL 22/11/2006

Type	0. Pas de « vision » ni de projet de la collectivité. Substitution du privé au public.	1. La collectivité a la « vision » mais pas le projet.	2. La collectivité a le projet sans le foncier. Elle ne souhaite pas le réaliser elle-même mais le négociier.	3. La collectivité a le projet et la maîtrise foncière mais ne souhaite pas aménager elle-même. <i>Macro lots.</i>	4. La collectivité a la vision ou le projet mais un ou plusieurs grands propriétaires sont partenaires. La collectivité reste l'aménageur.	5. La collectivité a le projet, la maîtrise foncière et la volonté de conduire l'aménagement. Coopération lorsque privé associé à conception (pilotage par l'aval).	6. Régénération urbaine : La collectivité cherche à faire revenir des investisseurs privés en revalorisant le quartier pour le remettre dans le marché.
Vision	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Programmation	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Montage	Privé	Privé	Privé	Public	Collectivité et propriétaires	Collectivité	Collectivité
Conception urbaine	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité	Collectivité
Conception architecturale	Privé	Privé	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Privé
Réalisation	Privé	Privé	Privé	Privé	Collectivité	Collectivité	Public et privé
Gestion	Privé	Public et privé	Public	Public	Public	Public	Public

2 Les conclusions du Groupe de travail

2.1 L'état des coopérations public/privé en France

Le Groupe a organisé son travail autour de quelques priorités :

- trouver des points de repères et des bonnes pratiques de collaboration public/privé,
- en montrant comment le public peut utiliser des initiatives privées,
- sans écarter les aménageurs "historiques" (SEM, EPA),
- en tenant compte des nouvelles conditions économiques et sociales de l'aménagement et de la production immobilière.

Autrement dit le Groupe s'est placé principalement dans la position des collectivités, garantes de l'intérêt public, désireuses de mener à bien des projets urbains complexes, cherchant des appuis techniques et financiers.

Le Groupe constate le faible nombre de projets urbains partenariaux en France. Ces projets ne sont pas encore considérés comme des pratiques courantes, avec des processus types, malgré l'incitation potentielle que constitue la mise en concurrence des aménageurs, et l'arrivée de nouveaux opérateurs dans l'urbanisme opérationnel.

De ce fait les études de cas et la typologie des projets doivent faire généreusement appel à des exemples européens, britanniques, hollandais, allemands, suisses, où les collaborations public/privé sont par contre usuelles et rodées.

Le premier obstacle au développement de ces collaborations semble être politique et culturel : dans la tradition française de l'urbanisme, la légitimité de l'initiative privée reste faible. Les collectivités publiques conservent une volonté de contrôle étroit sur la définition et l'avancement des projets, à tout moment. Le choix d'un partenaire comporte beaucoup de risques pour la collectivité, notamment électoraux ("abandonner la ville à la loi du profit").

De leur côté, les entreprises sont bornées par une réglementation de l'usage des sols très minutieuse. Elles héritent d'une segmentation des métiers du projet (aménagement, promotion, investissement, utilisation/gestion). Elles n'ont pas l'habitude de prendre des

risques longs. Très rares sont celles qui dégagent des budgets d'investissements amont substantiels, pour l'action foncière et les études.

Le contrat public-privé, à l'ombre d'un code des marchés publics très rigoureux, unique en Europe, manque de cadres juridiques et de références. D'autant que le partenariat s'exprime dans des contrats, mais aussi dans de multiples relations de confiance extra contractuelles.

Ce constat justifie opportunément le thème du colloque du Club Ville Aménagement de février 2007 : "Nouvelles attentes, nouvelles cultures".

Le Groupe s'accorde cependant sur quelques observations encourageantes :

- Il existe déjà des projets public/privé couronnés de succès. Par exemple, à des échelles fort différentes, Disney Paris et St Brieuc Champs de Mars, auditionnés par le Groupe. Ce succès est mesurable sur le plan quantitatif, puisque les réalisations suivent, et aussi sur des aspects qualitatifs. On note que les calendriers, les objectifs commerciaux, les "comptes à rebours" (déterminations du prix foncier brut) de Disney ont fait la leçon à toute la Ville Nouvelle de Marne la Vallée. On observe aussi des expériences de collaborations d'aménageurs publics ou semi-publics (EPA, AFTRP, SEM) avec des privés.
- Les apports potentiels du privé sont sensibles dans des domaines essentiels à la bonne marche des projets urbains : connaissance des marchés immobiliers, métiers de la maîtrise d'ouvrage (conduite des travaux, marketing, commercialisation, etc.), recherche de capitaux et montages financiers avec tours de table, assurances données sur l'utilisation et la maintenance à long terme des quartiers concernés. De grands groupes privés créent des structures (des missions, des sociétés) de "développeurs", intégrant chacun des maillons de la chaîne de production de nouveaux quartiers.
- L'aménagement foncier est plus que jamais une activité d'intérêt général, alors que la demande de construction augmente, pour le logement comme pour l'immobilier d'entreprise. Plus globalement il n'y a pas de contradiction profonde entre les objectifs publics et privés, dans la majorité des projets urbains, dès lors que l'intérêt commun est la valorisation du patrimoine, et qu'une forte demande sociale de projets existe. Or les données dont nous disposons indiquent que les opérations d'aménagement se renouvellent insuffisamment. Il faut changer de vitesse, toutes les initiatives sont bonnes à encourager.
- Quand un accord sur les objectifs s'établit, on constate que les partenaires, publics et privés, parviennent à défendre leurs aires de compétences respectives, à la satisfaction

générale. Par exemple un développeur privé clairement désigné peut choisir les promoteurs et les investisseurs qu'il souhaite, dès lors qu'il respecte le programme imposé par la collectivité.

2.2 Le projet et la maîtrise d'ouvrage publique

Les projets urbains, dès qu'ils ont une certaine consistance, se complexifient. On ne construit plus dans des champs de betteraves, mais dans des sites où préexistent des usages variés du sol, où des programmes mixtes s'imposent, où se posent des problèmes multiples : transports, services, emplois, etc. D'une façon générale, le projet local s'inscrit dans un projet général de développement de l'agglomération.

L'émiettement communal, la faiblesse relative des intercommunalités, le manque de techniciens et de capitaux publics, la lenteur de mise au point des SCOT, sont des obstacles à l'élaboration et à la mise en route des projets. Les PLU ont des ambitions très larges, mais des bases géographiques trop étroites pour fonder des opérations lourdes et cohérentes. Les "maires bâtisseurs" sont rares. On peut se demander si certaines collectivités ne se contentent pas de projets virtuels, incarnés par des plans, des maquettes, des annonces, mais dont la réalisation est relativement subalterne, et peut être différée sans dommage. Il est regrettable que trop de concours de concepteurs soient organisés à seule fin de masquer la faiblesse du projet public, et de ce fait n'aient guère de conséquences opérationnelles.

Le Groupe convient qu'il n'est pas de sa compétence de réclamer des réformes de l'organisation des collectivités locales, qui pourraient toucher jusqu'à la Constitution. Mais il reste bon de plaider pour des autorités d'agglomération, légitimes et compétentes pour organiser de véritables structures de projets, laissant aux communes la tâche importante de représentation de l'intérêt local de voisinage. Ce saut a été réalisé dans presque tous les pays d'Europe, sous des formes diverses.

2.3 L'aménagement et le "développement" privé : précédents, capacités et limites, cadre juridique

Notre réflexion est partie de la fonction d'aménageur. Elle doit intégrer celle de développeur, plus large, moins courante en France, moins bien prévue par le droit. C'est cependant dans cette direction que se situent les perspectives d'innovations le plus intéressantes.

Hors quelques projets exemplaires, déjà évoqués, l'aménagement privé en France reste limité à de petites opérations, au surplus souvent prises à partie (injustement ?) comme des causes du mitage de l'espace urbain : le lotissement n'a pas bonne presse. Une première vague d'aménageurs, constituée dans les années 80, n'a pas résisté à l'éclatement de la bulle spéculative immobilière, au début des années 90. Ces références sont donc difficiles à utiliser.

Le Groupe convient des risques que comporte une privatisation excessive du projet urbain, qu'incarnent par exemple les "gated communities", ou des appropriations privées d'espaces publics de circulation, constatées dans plusieurs opérations britanniques. Il remarque que certaines très grandes opérations sont hors de portée d'une maîtrise d'ouvrage privée, en raison des délais de réalisation qu'elles comportent. Il reste enfin réservé devant la possibilité d'opérations "affinitaires" (coopératives) qui ne bénéficient en France ni de base légale ni de tradition, et qui appellent une population trop homogène. Par exemple le cas du quartier Vauban à Fribourg en Brisgau ("le village d'Asterix") semble peu reproductible, au plus réservé à des immeubles particuliers, non à des quartiers entiers.

En revanche :

- Beaucoup d'opérations de moyenne envergure peuvent faire intervenir des opérateurs privés, présents sur toute la durée de réalisation, sous contrôle de la collectivité, souvent associés à des SEM ou des EPA.
- Dans les grands projets, la procédure par macro-lots semble prometteuse : une coordination d'ensemble publique, des sous-aménagements par opérateurs privés. Ces sous-opérateurs interviennent dans un cadre réglementaire et dans une procédure publics. Ils sont choisis dans le cadre d'une consultation, qui permettra au lauréat d'acquérir des emprises foncières. Par conséquent cette consultation échappe aux lourdes contraintes du code des marchés publics et de la mise en concurrence des aménageurs. En particulier, les critères de sélection des sous-aménageurs peuvent varier : élaboration d'un projet et/ou engagement sur les résultats et la durabilité des interventions, etc.

La création de valeurs immobilières durables est naturellement la condition d'engagements privés sur longue durée, à toutes les étapes de la production immobilière. Elle n'est en rien contraire à l'intérêt général, et pourrait rassembler les partenaires. Elle pourrait s'appliquer aussi dans des quartiers à valeur faible, en évitant leur mise hors marché et leur isolement : tout investissement, même modeste, mérite une sécurité. Ainsi le Groupe constate que les coopérations public/privé peuvent porter sur des aspects très variés de la production urbaine, y compris des thèmes de la Politique de la Ville (logement social, immobilier pour petites entreprises).

Le privé peut particulièrement comprendre la nature évolutive, parfois provisoire, des aménagements et des constructions. Les notions de mixité et de mobilité ("transitivité") peuvent être intégrées dans les pratiques de coopération. Les collaborations entre privés et aménageurs publics ou SEM sont parfaitement envisageables.

Le contrat impose une certaine transparence de l'économie des opérations, du côté privé aussi bien que public. Dans une économie foncière et immobilière bien connue de tous les partenaires, la publication des bilans privés ne pose pas de difficultés particulières, au moins au stade de l'aménagement. Les principaux profits espérés tiennent aux phases aval des opérations, notamment chez les investisseurs finaux et gestionnaires. Il serait logique que les opérateurs amont puissent s'adosser sur ces espérances.

Cependant le Groupe s'interroge sur les ambiguïtés et les imprécisions contenues dans la loi sur la mise en concurrence des aménageurs et son décret d'application. Sur quelles bases les opérateurs seront-ils choisis ? Si d'importantes études à risque sont exigées avant le choix d'un opérateur, quelle pourra être la qualité de ces études ? Cet encadrement légal devra probablement évoluer. Ces remarques valent autant pour les EPA et les SEM, soumis aux mêmes conditions de concurrence.

2.4 Le foncier

Le foncier brut est en général surévalué dans les bilans d'opération, notamment dans la conjoncture actuelle. C'est le produit d'une estimation mécanique par références, dominante en particulier dans le service des Domaines. Le Groupe estime qu'une meilleure connaissance partagée de l'économie des projets s'impose. C'est la condition d'une action foncière amont, et d'une sécurisation des réalisations. Les partenaires privés seraient sans doute des négociateurs de terrains plus durs que les collectivités qui initient les projets, mais ils exigeraient pour intervenir d'être installés très tôt dans le processus.

La remarque vaut aussi pour la formation des urbanistes, très insuffisante dans le domaine économique.

2.5 Vision et projet

Le Groupe, reprenant des concepts britanniques, énoncés notamment à propos des opérations de Birmingham, s'accorderait pour distinguer :

- la vision du quartier à créer ou remodeler, avec ses ambitions sociales, économiques et fonctionnelles, qui doit rester du domaine public,
- le projet lui-même, qui peut être réalisé par concessions ou partenariats avec des développeurs, ceux-ci étant appelés à de profondes restructurations, associant les aménageurs existants et les nouveaux opérateurs issus de groupes privés, techniques ou financiers.