FÉDÉRATION DES SCoT

Cofinancé par l'Union européenne

Le traitement des sols dans les SCoT

Repenser l'Économie de l'Aménagement : Défis et Innovations pour une Urbanisation Durable et Équilibrée

LIFTI LABORATOIRE D'INITIATIVES FONCIÈRES ET TERRITORIALES INNOVANTES

Marie Llorente
MLL Conseil & Recherche
LIFTI
mllorente.conseil@gmail.com

E. PISANI – UTOPIE FONCIÈRE (4e DE COUVERTURE)

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était *le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements.*

Entre l'avoir, l'être, le savoir, le faire, le paraître et le pouvoir, qui absorbent toutes nos énergies, l'avoir l'emporte aujourd'hui car il donne le pouvoir, permet le paraître, domine le faire et dispense d'être et de savoir. »

… 1977

L’AMÉNAGEMENT URBAIN AUJOURD’HUI : DÉFINITION ET ENJEUX

LA DÉFINITION LÉGALE DE L'AMÉNAGEMENT : UNE DÉFINITION LARGE QUI RECOUPE UN NOMBRE IMPORTANT D'ACTIONS OU DE TYPES D'OPÉRATIONS DÉFINI

Livre II du code de l'urbanisme (art. L300-1) : les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre

- un projet urbain,
- une politique locale de l'habitat,
- d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- de favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,
- de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- de permettre le renouvellement urbain,
- de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

⇒ **L'AMÉNAGEMENT SE DÉFINI PAR SES OBJECTIFS SOCIAUX, POLITIQUES, STRATÉGIQUES…**

⇒ **QUID DU PASSAGE À L'OPÉRATIONNEL ?**

DÉFINIR CE QU'EST UNE « OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT » EST UN PRÉALABLE INDISPENSABLE, CAR C'EST LA CONDITION JURIDIQUE DU RECOURS À CERTAINES PROCÉDURES t. q. LA ZAC OU DE CONTRAT COMME LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT

QU'EST-CE QU'UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT ?

UNE DÉFINITION JURISPRUDENTIELLE DE L'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

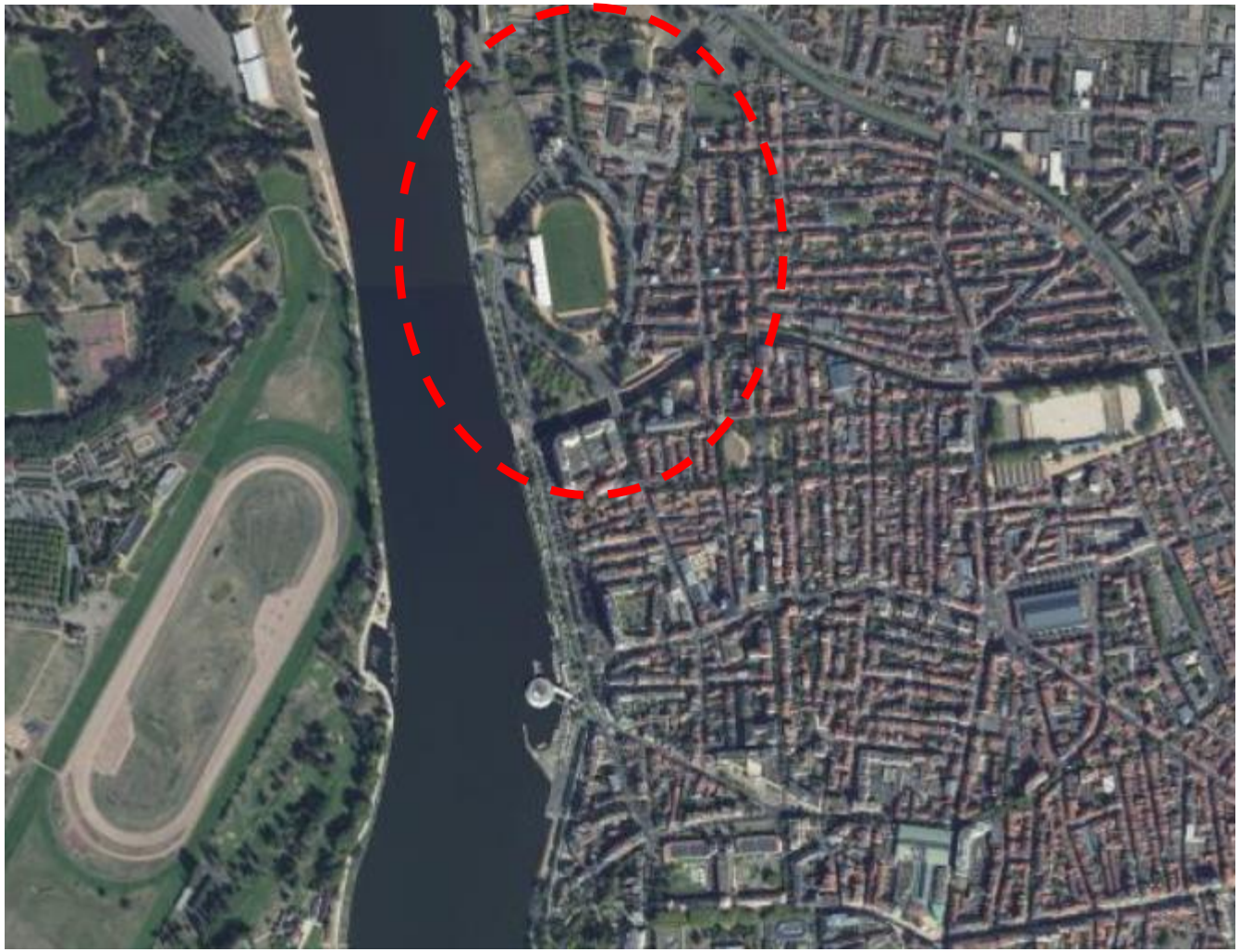
Pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement, il faut d'abord qu'elle poursuive un ou plusieurs des objectifs visés à cet article, et, ensuite, qu'il y ait un « aménagement », à savoir la **conduite harmonisée des actions** ou opérations listées dans cet article. **Pour la jurisprudence**, l'opération doit revêtir une certaine **consistance** pour que l'on puisse l'analyser comme procédant à un « aménagement ».

Dans l'arrêt de principe « commune de Chamonix » (Arrêt du 20 juillet 1993), le Conseil d'État met en exergue les éléments suivants :

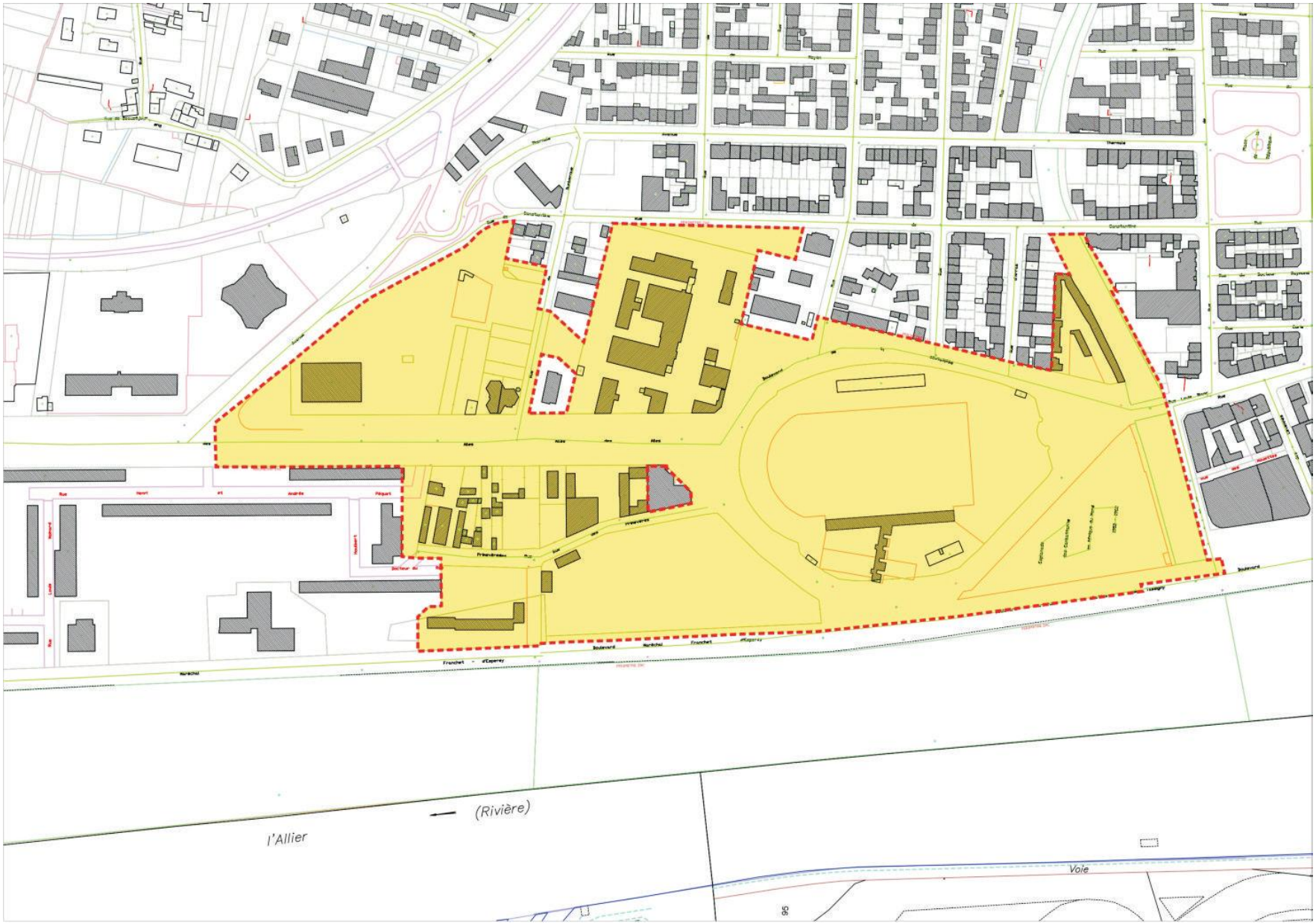
- d'avoir une incidence sur un territoire à partir d'un **objectif formulé**
- de concerner un **secteur géographique significatif**
- d'emporter une **combinaison complexe d'activités** et d'affectations diverses
- la réalisation **d'équipements publics**.

➔ **Une opération d'aménagement n'est pas une opération immobilière !**

Projet d’écoquartier à Vichy



TRANSFORMATION D'UN PARCELLAIRE EXISTANT



…EN UN PARCELLAIRE PROJETÉ



► UN PROCESSUS DE RECYCLAGE FONCIER

- Acquérir et maîtriser du foncier à aménager
- Restructurer du foncier : libérer, reloger, démolir, dépolluer
- Remembrer et découper la propriété, adapter le droit des sols
- Viabiliser, équiper (en infrastructure comme en superstructure) et créer des espaces publics « verts et gris »
- Céder des droits à construire et remettre les équipements aux collectivités

► L'AMÉNAGEUR TRANSMET TROIS TYPES DE VALEUR AJOUTÉE :

- Un foncier restructuré
- Un foncier viabilisé
- Un foncier juridiquement et *« politiquement »* constructible

► LE FONCIER EST L'ENJEU STRATÉGIQUE DE L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT

ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT AUJOURD'HUI : CONTRAINTES OU OPPORTUNITÉS ?

- **CONTRAINTES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES :**
  - ► des finances publiques en berne
  - ► un budget logement de moins en moins soutenable pour les ménages (cf. Friggit)

- **ATTENTES SOCIALES :**
  - ► des attentes et des usages en évolution (ville solidaire, accessible, avec aménités…)
  - ► de plus en plus de nouveaux acteurs dans une production de la ville qui devient horizontale et ouverte, une volonté de la société civile d'être associée à sa conception

- **ENJEUX ÉCOLOGIQUES :**
  - ► sobriété foncière (ZAN), biodiversité (compensation), nature en ville, qualité des sols (trame verte, bleue, brune), îlots de chaleur, performance énergétique

- **CONTRAINTES TECHNIQUES ET FONCIÈRES :**
  - ► refaire la ville sur la ville et intervenir de plus en plus sur des tissus constitués, pollués, occupés, habités… coûte de plus en en plus cher

- **CONTRAINTES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES :**
  - ► empilement des règles (code de l'urbanisme + code de l'environnement)

- **CONTRAINTES TEMPORELLES**
  - ► durée des procédures, gestion transitoire des sites

- **CONTRAINTES LIÉES À L'INSTABILITÉ ET À L'INCERTITUDE**
  - ► Évolution du contexte macro-économique, sanitaire, environnemental…

ÉCONOMIE DE L’AMÉNAGEMENT : UNE EQUATION GRIPPEE !

UN PROCESSUS QUI TRAVERSE PLUSIEURS MARCHÉS

Marché foncier aménageur — **Marché foncier promoteur** — **Marché immobilier**

PROPRIETAIRE(S) → **AMÉNAGEUR** → **PROMOTEUR** → **INVESTISSEUR** → **UTILISATEUR**







- Vend du foncier brut (terrain en l'état, bâti ou non) : m² de terrain

- Acquiert les parcelles
- Obtient la constructibilité juridique
- Libère, remembre et équipe les terrains
- Vend des droits à construire : m² de SDP

- Demande le permis de construire
- Complète la viabilisation
- Construit
- Vend de la surface habitable ou utile : m² de SHAB

- Achète et exploite contre rendement locatif

- Achète ou loue

ET QUI PREND DU TEMPS !



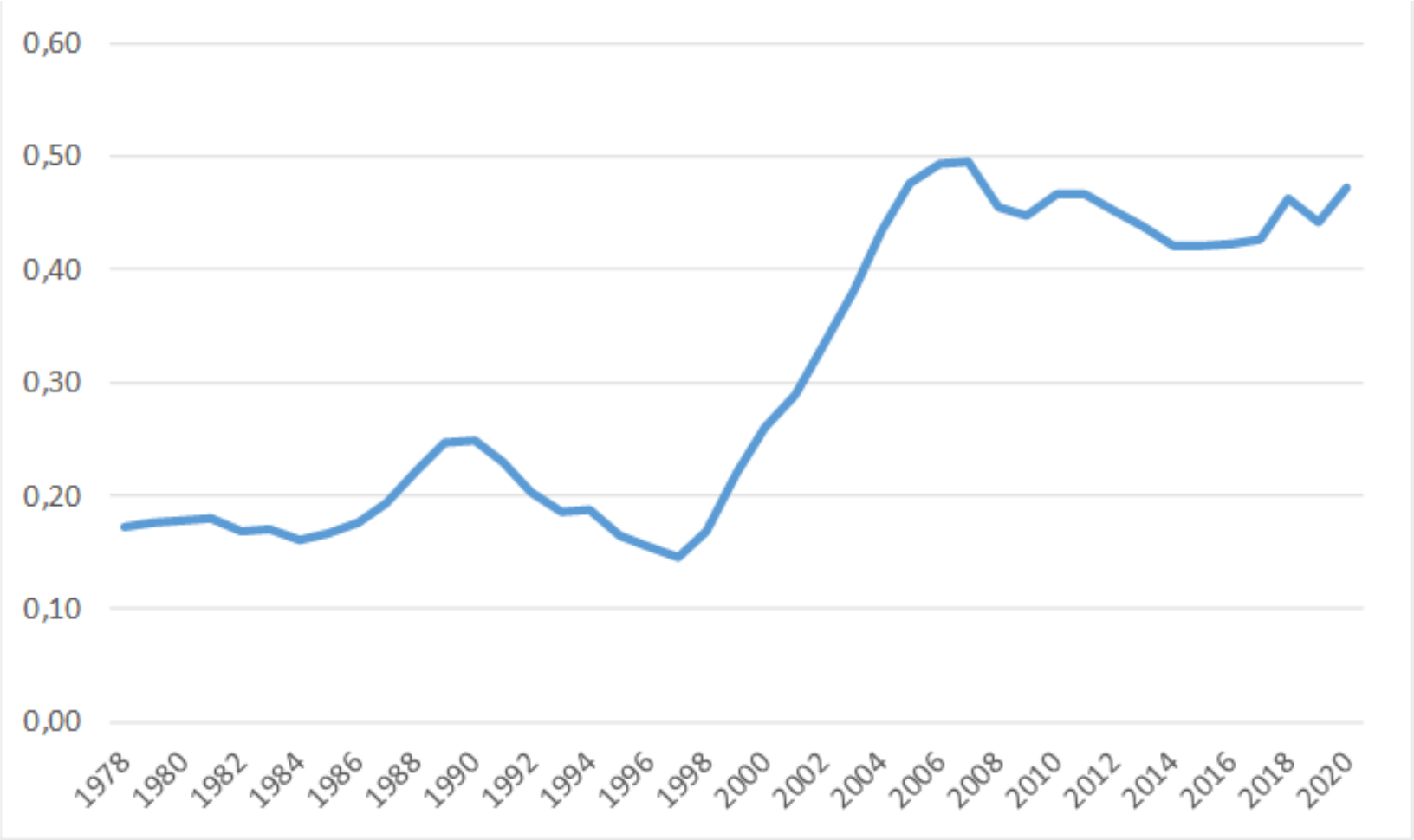
UNE ÉQUATION ÉCONOMIQUE PRISE EN TENAILLE ENTRE L'AMONT ET L'AVAL

ACTEURS DE L'IMMOBILIER	ECONOMIE DE BASE DE LEUR ACTIVITE	
	DEPENSES	RECETTES
PROPRIETAIRE FONCIER	Prix d'achat historique ou Valeur de rendement dans un usage obsolète Dépollution	Prix de cession du foncier brut
AMENAGEUR	Prix d'acqusition du foncier brut Coûts d'aménagement Frais de gestion et de portage	Prix de cession du foncier aménagé
PROMOTEUR	Prix d'acqusition du foncier aménagé Coût de construction Marge	Prix de vente de l'immeuble
INVESTISSEUR	Prix d'achat de l'immeuble Coût de portage et de gestion Taux de rendement attendu permettant de dégager une marge	Loyers perçu des utilisateurs
UTILISATEUR	Loyer versé à l'investisseur	Imputation du loyer dans le prix de vente des produits et prestations vendues

- L'enjeu clé d'acheter le foncier à sa juste valeur et de réguler les marchés pour éviter les mécanismes de surenchère

UNE VALORISATION SANS PRÉCÉDENT DU FONCIER…

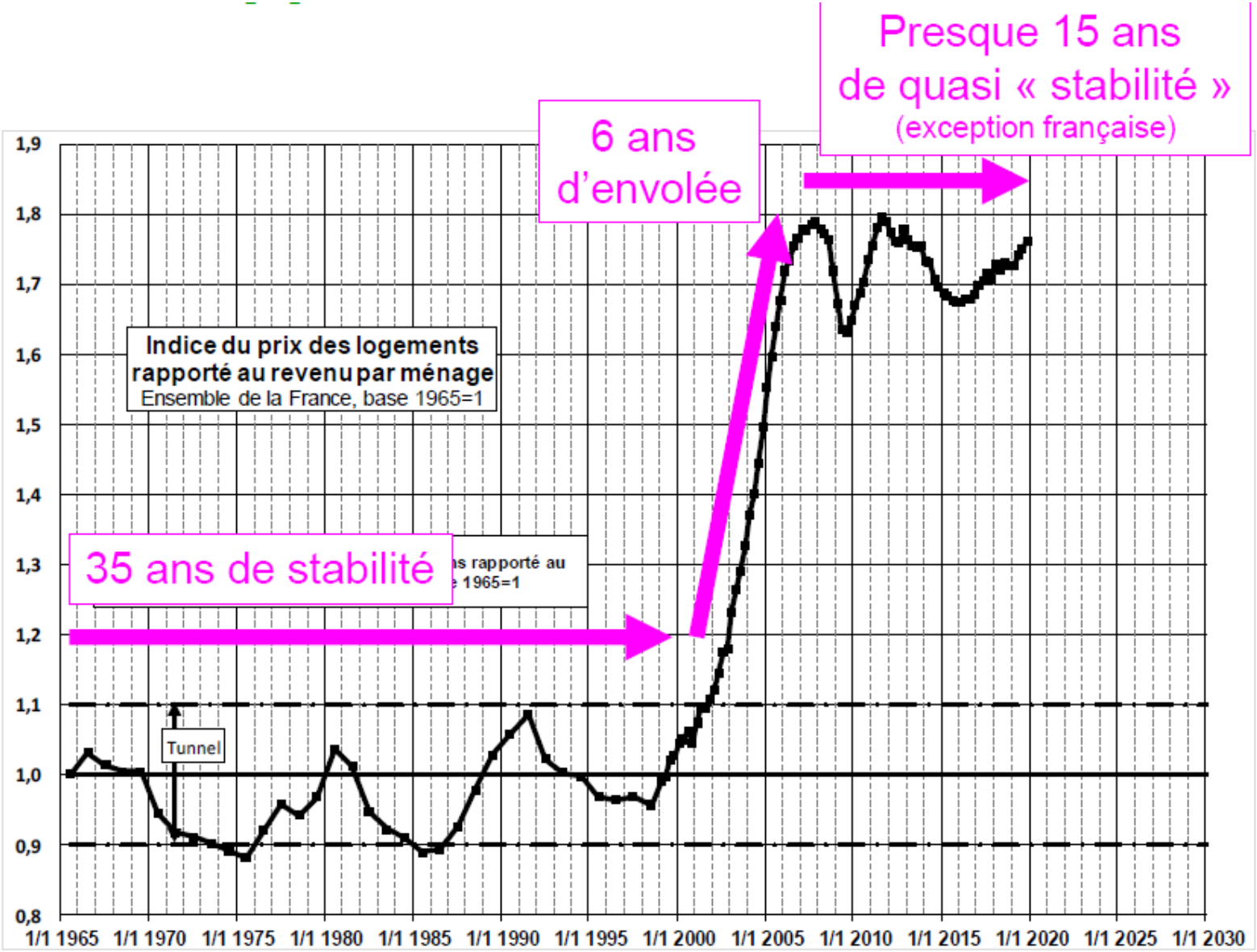
Part de la valeur des terrains bâtis dans le patrimoine immobilier des ménages (France Entière)



Source : INSEE, comptes de patrimoine, retraités par J. Cavailhès, in Foncier en débat, mai 2022
https://fonciers-en-debat.com/la-valeur-des-terrains-et-des-actifs-immobiliers-dans-le-patrimoine-des-menages/

… DU FAIT D'UNE ENVOLÉE DES PRIX IMMOBILIERS AU DÉTRIMENT DU LOGEMENT ABORDABLE

Prix des logements rapportés au revenu des ménages

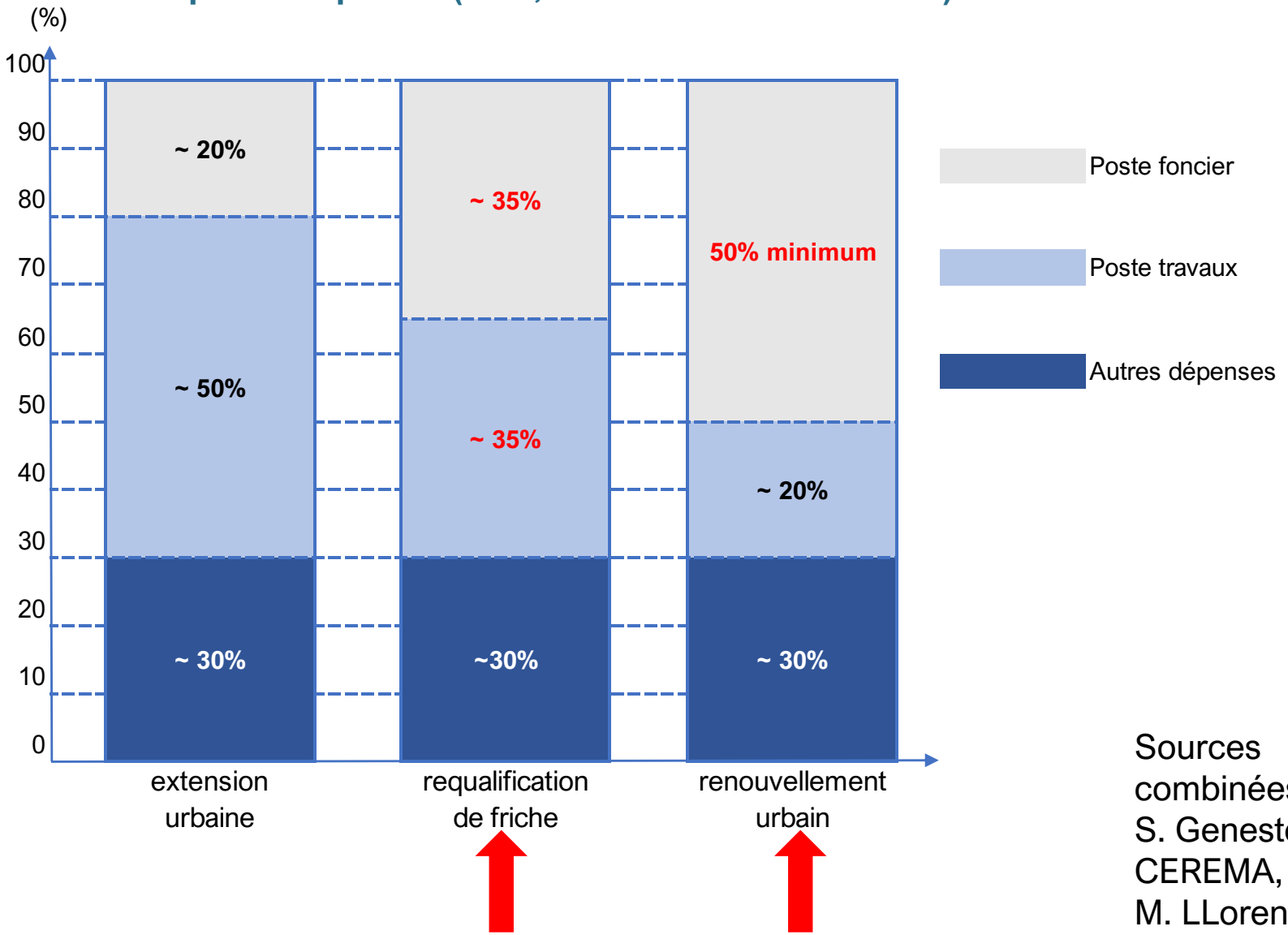


Source: CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE.

http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html

UN POIDS CROISSANT DU FONCIER DANS LES DÉPENSES D'UN BILAN D'AMÉNAGEMENT

Des politiques publiques qui orientent l'urbanisation sur les fonciers les plus chers et les plus complexes (ZAN, loi climat et résilience…)



Sources combinées : S. Geneste, CEREMA, M. LLorente

Exemple de renaturation de friche



Photo : EPF Hautes de France

- Création de valeurs… mais non marchandes !
- Vers une charge foncière verte ?

QUELS LEVIERS ?

LES GRANDS LEVIERS D'AJUSTEMENT DEPUIS LES ANNÉES 2000

Levier subventions

Levier péréquations

Levier organisationnel

Levier opérationnel

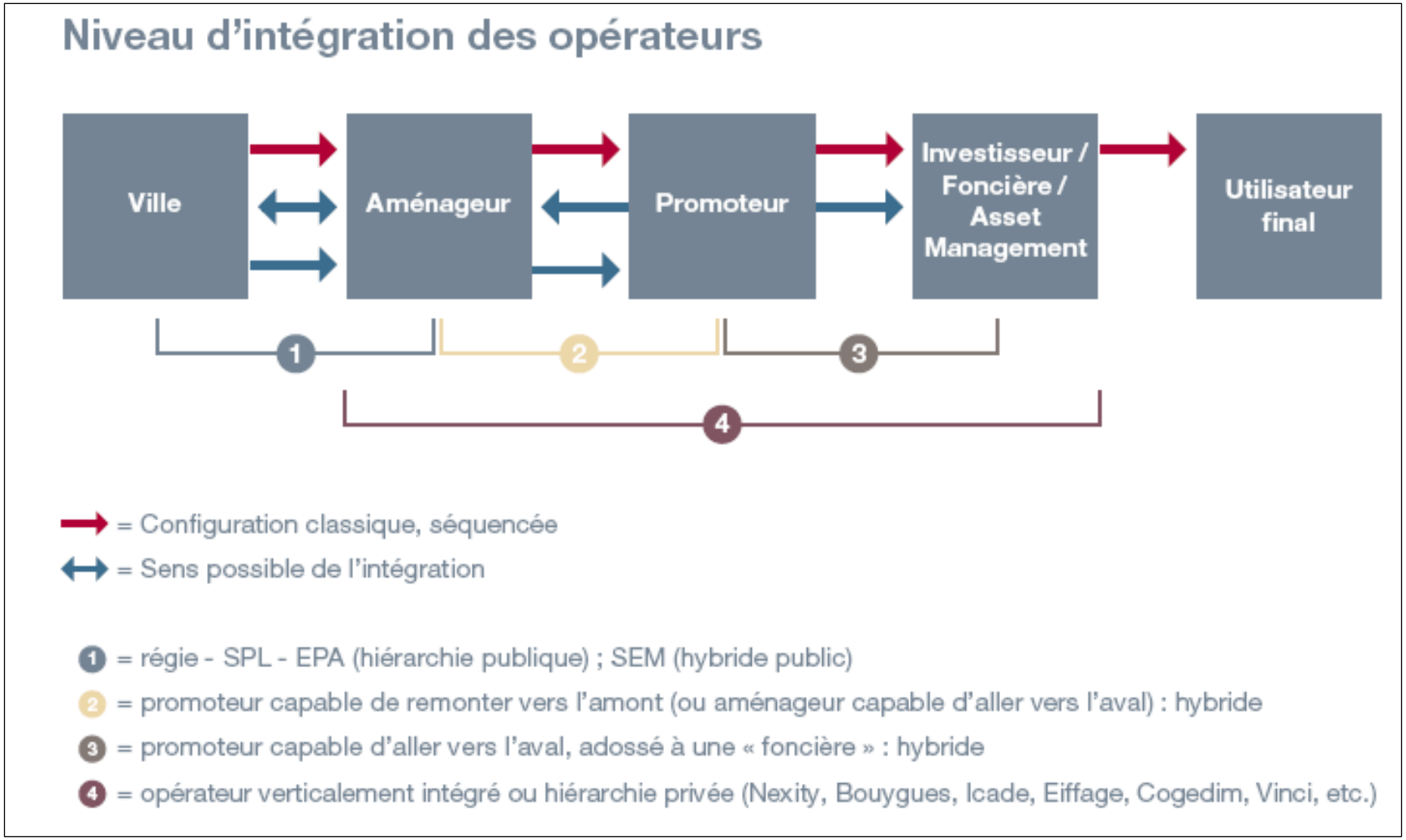
SUBVENTIONS PUBLIQUES ET PARTICIPATION D'ÉQUILIBRE

Principaux dispositifs :
Fonds friche/vert, minoration foncière **EPF**, ANRU, FEDER, Ademe, Agences de l'eau, CPER…

Rôle critique mais volumes insuffisants

Procédures longues, enveloppes incertaines en contexte d'austérité budgétaire

LEVIER ORGANISATIONNEL :
LA RECOMPOSITION DE LA « CHAINE » DE L'AMÉNAGEMENT



Source : Llorente Vilmin, 2011, Etudes foncières n°153

LEVIER ORGANISATIONNEL

Différentes modalités	Pour une recherche de sécurisation
• Hybridation métiers : ensembliers urbains / bailleur-aménageur… • Fusion • Filialisation • Co-promotion • SEMOP • Alliance partenariale / réponse en groupement • Foncière …	⇒ Partage du risque entre les activités amont et aval, entre public et privé ⇒ Minimisation des coûts de transaction ⇒ Diversification des ressources financières ⇒ Pérennisation des investissements

LEVIER OPÉRATIONNEL

- **ZAC MAITRISE FONCIÈRE PARTIELLE OU ZAC D'INCITATION (ATLANTIS MASSY, EURORENNES, ZONE COMMERCIALE NORD STRASBOURG…)**
  - minimise le poids du foncier
  - mise sur un effet d'entrainement
  - laisse de la place à l'initiative privée encadrée

- **AMÉNAGEUR DE SECOND RANG…**

LEVIER PÉRÉQUATIONS… À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

► A l'opération :

- Péréquations entre charges foncières (les charges foncières les plus élevées financent les plus faibles / libre – social)

► Entre opérations :

- Panier de fonciers (cession d'actifs Engie via le principe du tiers demandeur au groupement Brownfields / Vinci) : logique de valorisation d'actifs
- Alliance foncière / jumelage foncier (Saint-Dizier – Aubervilliers)
- Solidarité territoriale (Toulouse : cession conjointe de terrains sur les sites de Basso Cambo et de la Reynerie Est – secteur ANRU)

- **Changer d'échelle pour retrouver des équilibres**
- **… et surtout pour « faire territoire » ! L'aménagement opérationnel au service d'un projet de territoire et donc d'un projet politique**

LE RETOUR DU TEMPS LONG !

- **Galaxie de foncières**

- **Dissociation foncier/bâti et montages avec des baux de long terme (Bail à construction, baux emphytéotiques,…) :**

Exemples : Syndicat Mixte Chambéry Grand Lac Economie + EPFL, Foncière de Haute Savoie, groupe SERL, Foncière Eco d'EPORA, TerraEco (GPA)…

⇒ Un mouvement timide chez les aménageurs

⇒ Prédominance de structures de portage foncier long terme pour le foncier économique

⇒ Des structures dont le modèle économique doit être travaillé finement (montant de la redevance cible, durée du bail, TRI….) pour trouver son équilibre !

VOUS AVEZ DIT BILAN « ÉQUILIBRÉ », VRAIMENT ?

► **Quand l'invisible devient (enfin) visible :** la question des sols et de l'environnement requestionnent ce que l'on doit compter dans un bilan

► Un constat qui fait de plus en plus consensus, des méthodes et démarches tâtonnantes :

- Charge foncière verte
- Bilans « colorés »
- Bénéfriche Ademe / ESE / valeur tutélaires…
- Bilan de transition foncière
- Perspective à travers la comptabilité en double matérialité / C.A.R.E …

Le choix du CONTENU des « nouveaux » équilibres est au cœur du débat