

MODÈLES ÉCONOMIQUES DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

JEUX DES ACTEURS ET FORMES URBAINES



OCTOBRE 2018

1.18.011



www.iau-idf.fr



ibicity

IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* IledeFrance

MODÈLES ÉCONOMIQUES DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

JEUX DES ACTEURS ET FORMES URBAINES

Octobre 2018

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 15
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur Général : Fouad Awada

Rapport réalisé par Isabelle Baraud-Serfaty - Ibicity
Avec la collaboration de Cécile Diguët, Martin Omhovere, Pauline Zeiger
Maquette réalisée par Stéphanie Rousseau
N° d'ordonnancement : 1.18.011

Crédit photo de couverture : Wikimedia Commons

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Isabelle Baraud-Serfaty / Modèles économiques des projets d'aménagement / IAU îdF - Ibicity/ 2018

Sommaire

Introduction	7
1. MANIÈRES DE CLASSER LES PROJETS D'AMENAGEMENT.....	9
A. La figure de la séquence	10
B. La figure du chassé-croisé	12
C. La figure du Rubiks'cube	18
D. La figure du « Pyramid cube »	21
2. DYNAMIQUES ET ENJEUX CLES.....	24
A. La création de valeur	24
B. « Privatisation de la ville »	26
C. « Financiarisation de la ville »	29
D. Découpage de la ville et devenir des espaces publics	32
E. Péréquations entre payeurs finaux	36
D. Gouvernance	41
CONCLUSION.....	44
Annexe : repères bibliographiques	45

Introduction

Ce rapport trouve son origine dans le Comité Régional de Prospective qui avait été mis en place fin 2015 par la Région Ile-de-France, avec l'idée d'accompagner l'élaboration des contrats de plan Etat-Région par un éclairage prospectif des mutations en cours. En effet, la conviction qui le sous-tend est que le « modèle urbain » (qui vit où comment dans la ville¹ ?) est certes dépendant du cadre institutionnel et de phénomènes sociaux ou exogènes (comme la métropolisation, l'évolution de l'emploi et des modes de vie) mais qu'il est au moins aussi dépendant du modèle économique sous-jacent, c'est-à-dire des modes de production et de financement de la fabrique urbaine : qui paye quoi et comment dans la ville ?

Alors que cette question est en profonde évolution², le présent rapport se focalise sur la production de nouveaux morceaux de ville, avec trois objectifs. Il vise d'abord à sensibiliser au lien entre modèles économiques des projets d'aménagement et formes urbaines, en décortiquant les sources de création de valeur et ses implications sur la mise en œuvre des opérations. Il cherche ensuite à mettre en exergue des modèles-types, de manière à montrer les dynamiques en cours, et à servir de grille de lecture pour des comparaisons étrangères³. Enfin, il vise à montrer les enjeux sous-jacents de ces différentes manières de produire les projets urbains.

Le parti-pris du rapport est donc de privilégier une approche schématique, qui cherche à dégager des grandes figures. De ce fait, le propos pourra parfois paraître trop simplifié, notamment pour les lecteurs les plus « opérationnels ». Mais même si chaque opération est évidemment unique, il s'agit d'en dépasser les propres spécificités pour les inscrire dans une perspective plus large. Pour cette raison, et pour permettre de s'adresser à des lecteurs peu familiers du contexte français, on ne rentrera pas dans les spécificités des outils juridiques, mais, le cas échéant, on en précisera les principes fondamentaux.

Comme on l'a dit, le champ du rapport est circonscrit aux opérations d'aménagement. Il n'aborde donc qu'une partie de la ville, et, en particulier, il ne porte que sur la production neuve, réalisée dans le cadre de projets d'une certaine taille (par opposition aux opérations réalisées en « diffus »). Il se décompose en deux parties. Dans une première partie, on proposera une typologie des projets d'aménagement en France. Dans la seconde partie, nous essaierons de lire les dynamiques en cours au prisme de quelques questions-clefs.

1 Le terme « ville » est entendu ici au sens générique d'espace urbain

2 Voir notre étude réalisée avec Clément Fourchy (Espelia) et Nicolas Rio (Partie Prenante) : « Qui paiera la ville (de) demain ? Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains » : www.modeleseconomiquesurbains.com

3 Ce rapport doit notamment permettre d'outiller la comparaison des modes de conduite des projets urbains dans différents pays, qui sera conduite par l'IAU.

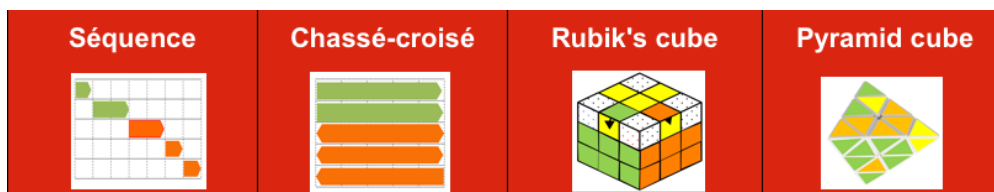
1. MANIÈRES DE CLASSER LES PROJETS D'AMENAGEMENT

Il y a deux manières de regarder les projets d'aménagement : ou bien on s'intéresse à leurs spécificités, à ce qui les rend uniques, ou bien au contraire, on cherche à identifier ce qui, par-delà leur différence, les rassemble. Dans « Manières de classer l'urbanisme »⁴, Françoise Fromonot écrivait :

« Face à ce constat [d'une profusion de projets et de leur absence de lisibilité], la réflexion qui suit tente de mettre en évidence les grandes directions selon lesquelles s'oriente l'urbanisme actuel, à partir d'une lecture concrète des stratégies de projet qui en témoignent et afin d'en esquisser une critique. Pour oser une métaphore territoriale, cet état des lieux pourrait se comparer à une cartographie, c'est-à-dire une représentation synthétique dressée d'après un relevé, qui souligne les reliefs, aide à se repérer, mais aussi, espérons-le, à se frayer des chemins de traverse dont l'exploration enrichira la compréhension du paysage décrit ».

De la même manière, nous proposons de classer les projets urbains⁵, pas selon leur type d'écriture urbaine, mais selon leur « modèle économique », en montrant comment la fabrique urbaine se structure aujourd'hui autour de quatre grandes figures principales. Par « modèle économique », nous désignons ici une combinaison entre trois éléments. D'abord, le type de projet urbain, en insistant sur la nature de la transformation qu'il rend possible. Ensuite, la source de création de valeur, la valeur étant entendant ici de manière strictement financière comme étant ce qui permet de générer des recettes plus élevées que les dépenses engagées (nous reviendrons sur la notion de valeur dans la seconde partie). Enfin, le jeu d'acteurs associé, qui décrit la manière dont les acteurs se positionnent pour capter ou créer cette valeur⁶.

Sur cette base, nous distinguerons ainsi quatre grandes figures d'aménagement, dont les noms ont été donnés en lien avec le jeu d'acteurs qui les caractérise : la figure de la séquence ; la figure du chassé-croisé ; la figure du Rubik's cube ; la figure du Pyramid cube.



Pour chacune de ces quatre figures, nous essaierons de montrer ses implications en termes de « formes urbaines ». Caractériser les formes urbaines en quelques lignes est évidemment ambitieux, surtout si on cherche à tenir un propos générique, mais nous essaierons de le faire en cherchant à caractériser : le type de lot cédé aux opérateurs, les modalités de financement des espaces et équipements publics et le type de péréquations qui sont rendues possibles. Enfin, pour chacune de ces figures, nous ouvrirons sur les défis qu'elles posent.

4 Criticat numéro 8 – Septembre 2012

5 On emploiera de manière indifférenciée les termes « projet d'aménagement » et « projet urbain » - même si le premier renvoie davantage que le second à une inscription dans une même assiette foncière.

6 Pour analyser ce jeu d'acteurs, nous avons construit une grille qui s'inspire des chaînes de valeur de Michael Porter en les transposant au secteur de l'aménagement et de l'immobilier. Cette grille comporte deux axes : un axe avec les principales étapes de réalisation du projet et un second axe avec les principaux acteurs du projet. Le but est de montrer le positionnement de chacun des acteurs sur la chaîne de valeur.

A. La figure de la séquence

La figure de la séquence correspond au modèle « historique » de l'aménagement en France.

Type de projet urbain

Cette figure correspond, de manière schématique, à la transformation d'un terrain qui présente de faibles valeurs foncières et de faibles coûts de transformation (terres agricoles ou « champs de betteraves » en périphérie des villes) en un morceau de ville, donc en une zone urbanisée qui présente de fortes valeurs foncières et immobilières.

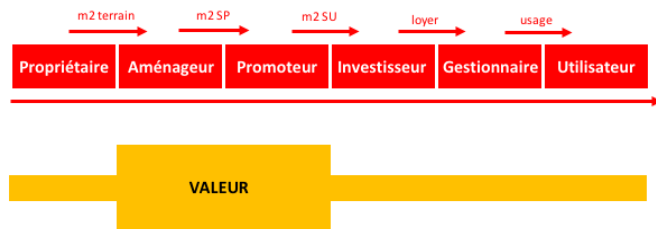
Type de projet urbain – Figure de la séquence⁷



Création de valeur

Ce type de projet urbain conduit à un écart de valeur important entre l'entrant de départ (le « champ de betteraves ») et le produit fini (le morceau de ville). La création de valeur est liée au processus de production qui permet cette transformation : d'abord, l'aménagement, réalisé traditionnellement par l'aménageur, et la promotion, réalisée traditionnellement par le ou les promoteurs.

La valeur est dans la production



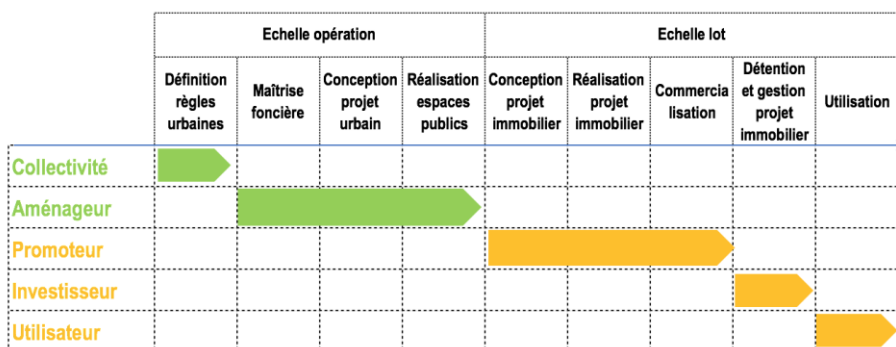
Cette création de valeur correspond à la logique du « compte à rebours » (le nom est lié au fait que la valeur se fait à rebours du processus habituel de conduite du projet). Ainsi le « compte à rebours » du promoteur est un mode de raisonnement visant à déterminer le montant maximum de la charge foncière acceptable sur un terrain pour y monter une opération immobilière financièrement équilibrée. Il part pour cela du prix de sortie escompté et en retranche l'ensemble des coûts prévisibles pour mener à bien l'opération. De même, l'aménageur part de la charge foncière que celui-ci peut raisonnablement espérer vendre sur le terrain qui doit être aménagé, pour déterminer le prix acceptable du terrain, après avoir retranché du produit espéré des charges foncières ses principaux postes de dépenses autres que le terrain, notamment les études, les travaux d'aménagement et les coûts de dépollution. C'est le compte à rebours de l'aménageur qui permet de passer de la valeur du terrain à bâtir, à la valeur acceptable du terrain brut par déduction des coûts d'aménagements. Si le propriétaire exige un prix plus élevé, l'opération ne pourra pas avoir lieu.

⁷ Sauf indication contraire, toutes les illustrations sont de l'auteur.

Acteurs-clefs

Dans cette figure, les principaux acteurs sont ceux qui permettent le processus de transformation : l'aménageur (qui assure la maîtrise foncière, conçoit le projet urbain, réalise les travaux de viabilisation et les infrastructures de desserte), et les promoteurs (qui ont en charge la réalisation du projet immobilier, à l'échelle de la parcelle). Interviennent également, la collectivité⁸, qui définit les règles urbaines en amont, les investisseurs, qui achètent les surfaces bâties, et les habitants ou entreprises, qui utilisent les surfaces produites (et peuvent parfois se confondre avec les investisseurs). L'intervention de ces différents acteurs se fait traditionnellement de manière séquentielle, comme le montre le schéma ci-dessous.

Logique séquentielle de l'aménagement



C'est d'ailleurs cette intervention séquentielle qui conduit à désigner la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier comme une « chaîne ». C'en est précisément une, car les bilans de ses différents intervenants sont « chaînés » les uns aux autres : les recettes de l'un sont les dépenses de l'autre. Ce modèle correspond à la plupart des opérations d'aménagement réalisées par exemple dans le cadre de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).

A noter que dans les zones les moins tendues, péri-urbaines ou rurales, les promoteurs ont tendance à être remplacés par des lotisseurs, et les constructeurs de maisons individuelles jouent également un rôle très important⁹.

Lots cédés aux opérateurs

Traditionnellement, le lot cédé aux promoteurs par l'aménageur est une parcelle. Ce modèle n'induit pas de formes urbaines spécifiques, si ce n'est qu'il peut s'agir d'opérations d'une certaine taille, d'où, en fonction du projet urbain, une unité possible dans les formes urbaines.

Financement des espaces et équipements publics

Le financement des espaces et équipements publics est pris en charge par l'aménageur sur son bilan¹⁰.

Payeurs finaux et mécanisme de péréquation

Dans ce modèle, la mixité sociale et programmatique se fait à l'échelle de l'opération sous la houlette de l'aménageur. Les opérations d'aménagement (notamment sous la forme des ZAC) constituent en effet une forme de péréquation entre des programmes rentables et des programmes qui le sont moins.

⁸ Il peut s'agir d'une commune ou d'une intercommunalité, voire d'une métropole

⁹ Cf. « Les trois marchés de l'étalement urbain » - Thierry Vilmin – Etudes foncières – Juin 2012.

¹⁰ Cf. article L311-4 du Code de l'Urbanisme : « ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur ». Ainsi, les équipements primaires, correspondant aux voiries et ouvrages structurants, qui par définition des servent des territoires élargis, ne peuvent être mis à la charge des opérations (ou uniquement à titre très marginal) et doivent être financés en dehors du bilan.

Limites et défis du modèle

L'applicabilité de ce modèle diminue avec le fait que les projets urbains sont de plus en plus des projets dans des zones déjà urbanisées (sans augmentation des valeurs de sortie liée au changement de destination de la zone). Une variable est donc de privilégier la densité de ces projets, mais elle peut être dans les faits délicate à manier, a fortiori lorsqu'il s'agit de créer des zones mixant logements et activités. Une autre variable peut être les subventions publiques - en Ile-de-France, 30 à 40 % des recettes des principales opérations d'aménagement seraient ainsi liés à des subventions publiques – mais celles-ci sont de plus en plus contraintes par la crise des finances publiques. Pour ces raisons, cette figure est de plus en plus remplacée par la figure du chassé-croisé que nous allons maintenant examiner.

B. La figure du chassé-croisé

Cette figure correspond à une recomposition des rôles des acteurs de la chaîne de l'aménagement-immobilier, sous forme notamment de glissements amont-aval. Elle recouvre plusieurs variantes en termes d'organisation du jeu des acteurs.

Type de projet urbain

Cette figure traduit une évolution du contexte des opérations et au fait que celles-ci, en lien notamment avec l'objectif « durable » de refaire la ville sur la ville, correspondent de plus en plus à la transformation de fonciers déjà urbanisés, comme des friches ou des « tissus vivants ». Dans le cas de friches, les problématiques de dépollution et de démolition sont souvent très fortes. Dans le cas de « tissus vivants » (transformation de zones d'activités ou de zones commerciales), s'y ajoute la nécessité de devoir déloger voire reloger les occupants en place, et de leur verser des indemnités d'éviction. Dans les deux cas, ce sont des opérations qui présentent plus de risques et dans lesquelles le potentiel de création de valeur lié au changement de vocation de la zone est plus faible, puisque le foncier de départ est souvent situé en zone urbaine avec des valeurs de foncier urbanisé. En petite couronne d'Ile-de-France, les acquisitions foncières représentent ainsi 54 % des coûts d'aménagement¹¹.

Autrement dit, il s'agit d'opérations de transformation d'un "tissu vivant" (fortes valeurs foncières et coûts élevés de transformation) en nouveau morceau de ville (fortes valeurs foncières et immobilières). Ainsi, alors que l'aménagement (au sens large, y compris dans sa phase de réalisation immobilière) a longtemps constitué un important gisement de valeur pour organiser la mutation urbaine et financer le fonctionnement de la ville, on observe aujourd'hui une difficulté croissante à garantir l'équilibre financier des opérations.

Cette figure s'inscrit également dans un contexte marqué par une contrainte financière plus forte qui pèse sur les collectivités et qui limite leur capacité à acquérir des fonciers ou à verser des subventions.

Type de projet urbain – Figure du chassé-croisé

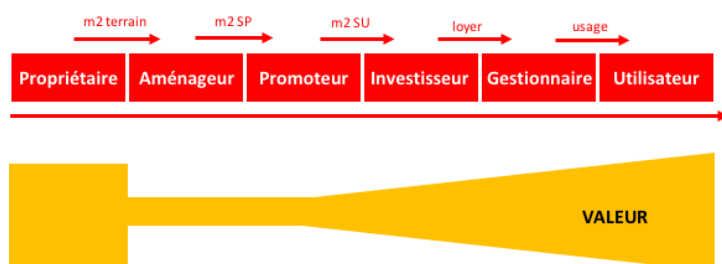


¹¹Contre 22 % en grande couronne, et 16 % en extension urbaine. Source : « Répartition des coûts d'aménagement dans différentes situations urbaines, 2015 », in : « Réduire les coûts fonciers, quels leviers – Rapport de groupe de travail » – ORF – Avril 2016

Création de valeur

La création de valeur (financière) dans ce modèle est donc beaucoup plus faible que dans le modèle précédent. Bien-sûr, tout dépend de la localisation, qui conditionne le coût du foncier et les prix de sortie. Lorsque les coûts d'aménagement (acquisitions foncières, travaux de viabilisation, dépollution, etc.) sont élevés, mais que les valeurs de sortie sont très élevées (du fait de localisations « prime » et d'un programme privilégiant des produits « prime »), la création de valeur au niveau des étapes de production (phases traditionnellement portées par l'aménageur et les promoteurs) reste forte. Mais dans les autres cas, elle doit se faire autrement.

Déplacement de la valeur en amont et en aval (SP = surface de plancher, SU = surface utile)



Au niveau de la production, la création de valeur peut surtout se faire via la mutualisation (du stationnement, des systèmes énergétiques) et la densité. La mutualisation du stationnement, par exemple, permet de réduire significativement les coûts de construction par le promoteur, et permet donc, toutes choses égales par ailleurs, des recettes de charges foncières plus élevées pour l'aménageur¹². La densification permet quant à elle d'augmenter le nombre de mètres carrés commercialisables, à surface foncière inchangée, et donc de réduire le poids des acquisitions foncières¹³, mais il convient de souligner qu'elle n'est pas évidente à mettre en œuvre sur le plan des formes urbaines. Dans les deux cas, cela peut se traduire par exemple par un changement d'échelle dans l'intervention du promoteur (macro-lot) ou par de nouvelles relations partenariales entre l'aménageur et les promoteurs (exemple des partenariats amont) (« chassé-croisé négocié »).

Surtout, la valeur s'est de fait déplacée en amont, dans la détention du foncier, mais aussi en aval, comme on le verra avec les modèles « chassé-croisé amont » et « chassé-croisé aval ».

Acteurs-clefs

Selon là où est la valeur, et selon les acteurs en présence, il y a plusieurs manières de capter cette valeur, qui correspondent à autant de variantes du modèle chassé-croisé – nous allons distinguer cinq variantes : chassé-croisé négocié, chassé-croisé macro-lot, chassé-croisé amont, chassé-croisé aval, chassé-croisé amont-aval intégré.

Chassé-croisé négocié

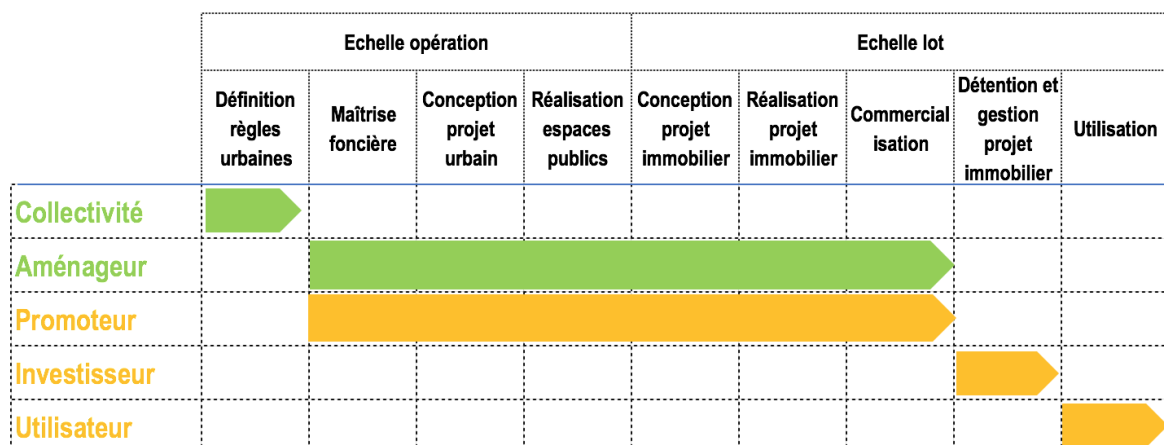
La figure du « chassé-croisé négocié » correspond à une recherche d'optimisation de la valeur au niveau du processus d'aménagement, en favorisant la mutualisation et la densification. Dans la mesure où ces deux leviers obligent à penser simultanément l'échelle du quartier (traditionnellement portée par l'aménageur) et l'échelle du bâtiment (traditionnellement portée par le promoteur), ils obligent l'aménageur et les promoteurs à travailler de manière plus partenariale, par exemple dans le cadre de « partenariat amont » : le promoteur participe alors à la fiche de lot à laquelle il se soumet ensuite. On retrouve donc les mêmes acteurs que dans le modèle précédent, mais sur des positionnements différents, puisque aménageur et promoteurs y interviennent conjointement et non plus successivement¹⁴.

¹² « La nouvelle économie du stationnement » - I. Baraud-Serfaty - La revue foncière – Septembre-octobre 2014

¹³ Voir par exemple le rapport de préfiguration Grand Paris Aménagement, 7 septembre 2015.

¹⁴ Sur les Docks de Saint-Ouen se sont ainsi organisés, autour du stationnement, des ateliers de co-conception du projet urbain. Cf. « Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs » - I. Baraud-Serfaty et F. Trautmann – La Revue Foncière – Janvier 2016.

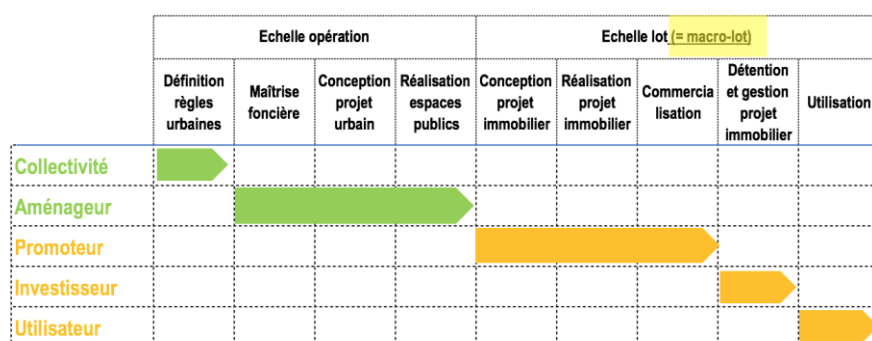
Schéma d'acteurs du modèle chassé-croisé négocié



Chassé-croisé macro-lot

Une autre manière de mettre en œuvre la mutualisation est de recourir à des opérations de type macro-lot. « Le macro-lot permet de réaliser une opération de construction ou d'aménagement sur un tènement foncier unique mais formée de plusieurs entités ou associant plusieurs maîtres d'ouvrage dont l'un est généralement le leader, avec (ou non) plusieurs architectes dont l'un est le coordinateur »¹⁵. Jacques Lucan, en 2012¹⁶, avait montré comment cette nouvelle forme urbaine caractérise l'urbanisme contemporain : une fabrique de la ville qui s'organise de plus en plus à l'ilot (et non plus de la parcelle), avec une imbrication physique des programmes conduisant à créer des espaces partagés ou communs (parkings, espaces verts...) impliquant une gestion dans un cadre mutualisé (souvent sous la forme d'une copropriété ou d'une Association Syndicale Libre). Si les macro-lots présentent des menaces (voir ci-après), ils présentent des opportunités, qui expliquent leur succès : gains liés à la mutualisation et à la densité, et donc rapidité et prix de revient plus faible, transfert d'une partie des coûts sur l'opérateur privé.

Schéma d'acteurs du modèle chassé-croisé macro-lot



¹⁵ Cerema : <http://outil2amenagement.cerema.fr/macro-lot-r312.html>

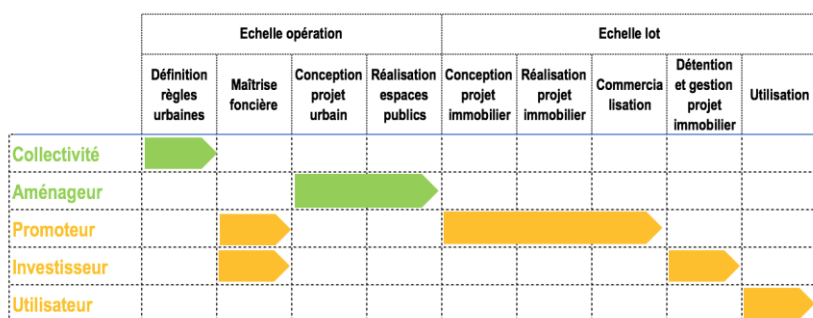
¹⁶ « Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités » - Jacques Lucan - Editions de la Villette - 2012

Chassé-croisé amont

Une des raisons pour laquelle la valeur se situe désormais moins dans la production, c'est qu'elle est davantage en amont, dans la détention du foncier. Dès lors, un opérateur pourra chercher à capter la valeur qui réside dans le foncier, soit en se positionnant sur des fonciers avant même que le processus de transformation ne soit réellement enclenché, soit en enclenchant le processus de révélation de la valeur foncière dont on est porteur lorsqu'on est par exemple propriétaire d'un foncier bien situé.

Dans ce modèle, la valeur est liée à la détention du foncier. Le foncier a acquis de la valeur parce que le site se trouve dans une zone urbanisée et elle peut être captée par la transformation de l'usage du site. L'acteur-clé est le propriétaire initial. La collectivité, via le règlement d'urbanisme, joue aussi un rôle important même si ses marges de manœuvre diffèrent selon les règles urbaines applicables. L'aménageur peut continuer à jouer un rôle, mais dans des conditions différentes.

Schéma d'acteurs du modèle chassé-croisé amont



Ce modèle suppose des emprises foncières initiales d'une certaine taille. Il correspond donc assez majoritairement à des acteurs industriels, pour qui le site accueillait des fonctions d'exploitation (usines par exemples, ou maintenance des activités ferroviaires) désormais obsolètes. En simplifiant, on peut dire que les propriétaires sont des acteurs de l'ancienne économie, dont les installations n'ont plus leur place en milieu urbain : constructeurs automobiles, entreprises de type RFF, opérateurs portuaires, établissements hospitaliers qui recherchent des sites plus fonctionnels. Le cas-type est par exemple celui des usines Renault à Boulogne-Billancourt, ou encore du site PSA à Aulnay-sous-Bois. La fermeture des usines rend possible la transformation du site et permet au propriétaire de capter la valeur que le site a prise du fait qu'il se situe dans une zone urbanisée devenue potentiellement attractive. Le droit européen favorisant le propriétaire initial, cette valeur est ainsi captée par le propriétaire. A Paris, la SNCF est un partenaire incontournable de la ville puisque les anciennes emprises ferroviaires représentent les principales opportunités de développements urbains dans la capitale.

Ces acteurs sont face à deux solutions : ou bien, ils valorisent eux-mêmes leur site. Par exemple une société comme la SNCF a son propre aménageur, Espaces Ferroviaires. Ou bien, ils le vendent, soit à des acteurs publics quand ceux-ci en ont les moyens et que l'horizon de la transformation est suffisamment proche (exemple du site d'Aulnay racheté par l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France), soit à des investisseurs privés qui s'inscrivent dans des stratégies de très long terme – typiquement des fonds souverains qui commencent à faire leur entrée sur des opérations en Ile-de-France.

Une variante du modèle est quand il y a changement de propriétaire entre le propriétaire initial et le nouveau propriétaire. Parmi les cas les plus emblématiques, celui du secteur Dhalenne sur les Docks-Saint-Ouen où Nexity avait acheté le foncier (18 hectares) avant même le changement de destination du site et la création de la ZAC, ou encore celui de l'ancien site de la Direction Générale de l'Armement à Bagneux, 16 hectares considérés comme stratégiques dans le Contrat de Développement Territorial, qui a été racheté par l'investisseur LBO France.

Ce modèle est aujourd'hui en fort développement, pour deux raisons. D'une part, avec l'urbanisation et les changements économiques, la présence de certains sites de production en tissu urbain ne se justifie plus. D'autre part, avec la diminution des moyens financiers publics, les collectivités n'ont plus forcément les moyens de racheter ces sites.

Une variante du modèle est lorsque le propriétaire initial est public. Dans un travail conduit notamment pour la Fabrique de la Cité, les chercheurs de la Brooklyn Institution Bruce Katz et Luise Noring partent du cas de Copenhague et de l'opération Orestadt pour formaliser un modèle qui repose sur l' « activation / de la valeur cachée / des actifs publics »¹⁷.

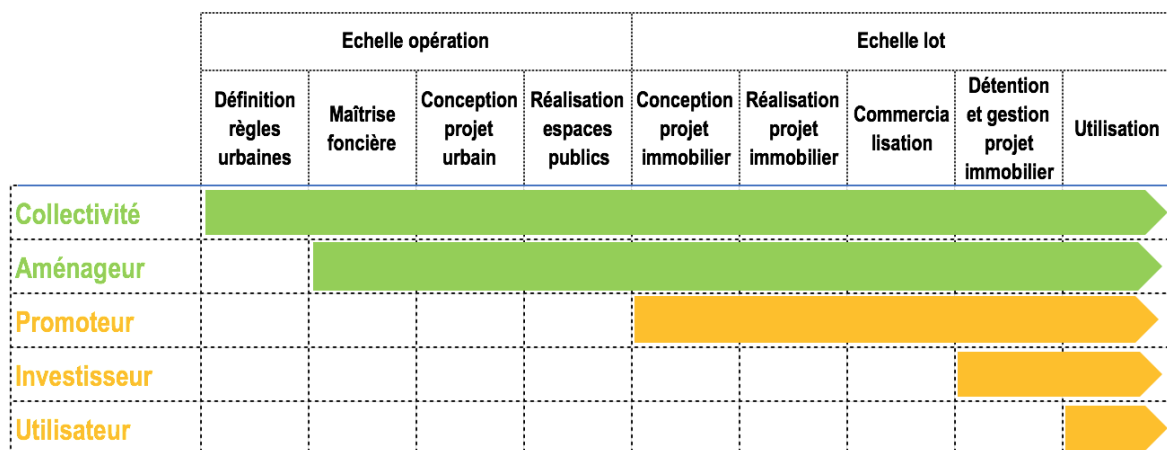
Chassé-croisé aval

Si la valeur est en amont, elle se déplace aussi en aval, avec des acteurs de l'amont, collectivités et aménageurs, qui se positionnent ainsi de plus en plus sur des étapes relevant traditionnellement des promoteurs ou investisseurs. Les « chartes promoteurs » en témoignent, avec des collectivités qui interviennent de plus en plus sur la définition du produit immobilier, y compris des logements libres (choix de l'architecte, caractéristique des logements, prix de sortie). De même, les aménageurs rentrent de plus en plus sur les questions énergétiques, à l'image de Paris Batignolles Aménagement qui, sur l'opération Clichy-Batignolles, participe à la constitution d'un facilitateur énergétique, Cordees.

Surtout, l'enjeu devient de plus en plus d'impliquer l'utilisateur final, pour initier une dynamique, animer les rez-de-chaussée¹⁸. Le développement de l'urbanisme temporaire ou de « nouveaux usages » (coworking, espaces partagés...) s'inscrit dans cette dynamique, tout en posant des questions inédites, en particulier : quel gestionnaire des « communs privés » ?

NB : lorsque ces nouveaux usages débordent du champ strictement immobilier pour concerner l'énergie ou la mobilité, le montage relève plutôt de la figure Rubik's cube.

Schéma d'acteurs du modèle chassé-croisé aval



17 Rapport sur « le modèle européen de régénération des villes – Leçons de Copenhague, Hambourg, Helsinki et Lyon » - Luise Noring et Bruce Katz – La Fabrique de la cité – Janvier 2018

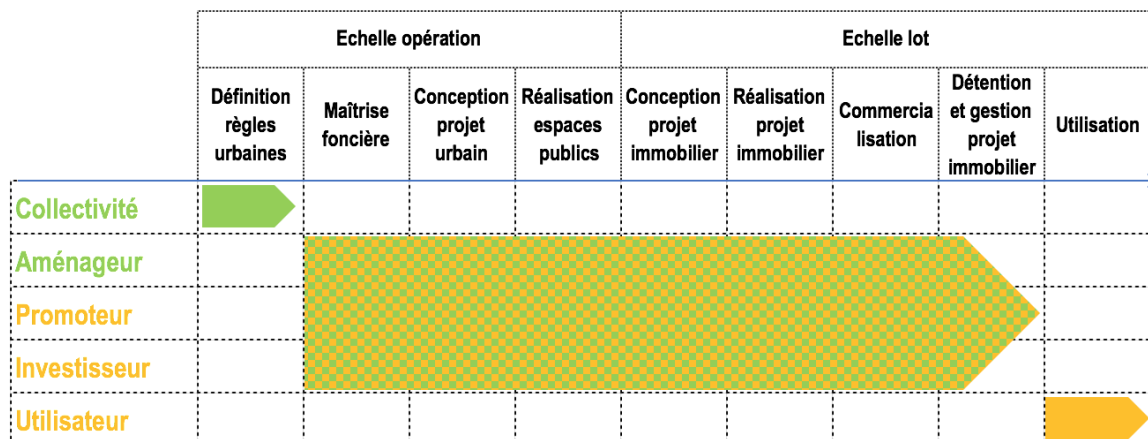
18 Sur la ZAC de l'Union, à Roubaix, l'aménageur définit ainsi son rôle : « Traditionnellement, [l'aménageur] est un fabricant de foncier, dont se saisissent des « opérateurs du marchés » (promoteurs, constructeurs, entrepreneurs,...). L'aménageur est l'acteur de la transformation, du temps court, qui n'aspire qu'à disparaître au plus vite, son travail effectué, son foncier vendu, ses ouvrages remis. Mais lorsqu'il n'y a pas de marché, [il faut] poursuivre son action le temps nécessaire, pour qu'une économie se mette en place, qu'un opérateur émerge. En investissant dans la transformation de bâtiments historiques en hôtel d'entreprises, en construisant les parkings silos dont l'usage sera peu à peu assuré par l'arrivée des résidents et des entreprises, en prenant en charge la réhabilitation, selon un processus participatif inédit, de 30 maisons délabrées de la rue Stephenson, en constituant une structure spécifique de maîtrise d'ouvrage du CETI (Centre Européen des Textiles Innovants). (...) Ces projets initiés, il faut les tenir autant qu'il est besoin : gérer les espaces en attente d'aménagement, installer le dialogue avec les anciens, futurs et nouveaux usagers, accueillir les premières entreprises dans les hôtels d'entreprises et assurer la gestion de ceux-ci, s'impliquer dans l'animation d'une filière économique en construction, inventer le système de mutualisation des stationnements, mettre en place les services associés et le plus souvent les porter avant qu'ils puissent prospérer. Ce besoin nouveau, de portage temporaire d'équipements et services, n'est pas uniquement dû à une situation économique qui doit se stabiliser. Il est consubstantiel à la notion d'éco-quartier telle qu'elle est pensée à l'Union. Dans la ville du « chacun chez soi », où rien n'est partagé, point n'est besoin de services communs. Sans innovation économique, nul besoin de structure d'animation d'une filière naissante, d'incubateur ou de pépinière d'entreprises... »

In : Sem Ville Renouvelée – « Mission de prestation intellectuelle pour une étude de cadrage technique, économique, et juridique sur le futur « Smart Grids Union » - L'Union – Septembre 2015

Chassé-croisé amont-aval intégré

Enfin, on peut avoir une combinaison de l'ensemble de ces postures, avec un acteur-clef qui est l'opérateur immobilier qui intègre les fonctions d'aménagement, de promotion, voire d'investissement, à l'image du « developer » anglais.

Schéma d'acteurs du modèle amont-aval intégré



A Paris, un exemple de cette figure est la SAS Paris Nord-Est pour le réaménagement des entrepôts Mac Donald. De même, la création des SEMOP (SEM à opération unique) dans le champ de l'aménagement participe de cette tendance. Eiffage Aménagement a par exemple été retenu en février 2017 pour participer au tour de table de la SEMOP montée sur le projet de reconversion du site de l'Ecole Centrale à Chatenay-Malabry (en l'occurrence, il s'agit seulement d'une intégration aménageur-promoteur qui n'inclut pas l'investisseur). Europacity, sur le triangle de Gonesse, relève sans doute aussi de cette catégorie (même s'il y a aussi un aménageur, l'EPA Plaine de France).

Les bailleurs sociaux incarnent également ce modèle – hormis le cas de plus en plus fréquent où les logements sont réalisés par des promoteurs qui les revendent en VEFA au bailleur, tout comme les investisseurs de centres commerciaux

Lots cédés aux opérateurs

Dans ce modèle, la variante qui est la plus spécifique en termes de type de lots cédés aux opérateurs est celle du « chassé-croisé macro-lot », puisqu'elle traduit un élargissement de l'intervention des promoteurs, avec un lot qu'ils achètent à l'aménageur qui n'est plus une parcelle mais un îlot. L'ensemble de ces variantes se traduisent également souvent par une densité élevée, qui est une variable clef de l'équation économique.

Payeurs finaux et mécanisme de péréquation

Dans ce modèle, le financement d'intérêt général (espaces et équipements publics) peut être moindre, ou peut être transféré sur d'autres acteurs, comme, dans les macro-lots, les voies de desserte internes à l'îlot qui sont propriété de la copropriété ou de l'Association syndicale libre qui les gèrent. Celles-ci peuvent donc être ouvertes au public, ou fermées, selon son choix. Ainsi, la variante macro-lot montre que le financement des équipements publics ne va plus être porté par le seul aménageur, à l'échelle large, mais va pour une part être transférée sur l'opérateur privé.

Les macro-lots constituent d'ailleurs souvent comme une fractale de la ville : leur programmation doit contenir les mêmes pourcentages de mixité, sociale et programmatique, à l'échelle du macro-lot qu'à l'échelle de l'opération d'aménagement. Cette approche fractale de la mixité peut poser question. Les promoteurs font ainsi souvent observer que, à charge foncière identique, les logements sociaux ne sont payés que par les seuls acquéreurs de programmes neufs sur le lot, alors qu'on pourrait imaginer qu'ils soient financés par les locataires comme les propriétaires, et de manière plus large que sur la seule opération.

Limites et défis du modèle

Les limites et défis de la figure « chassé-croisé » dépendent évidemment du type de variante.

La figure des macro-lots est sans doute celle qui fait le plus de débat. Jacques Lucan a ainsi montré les risques qu'ils emportent : risques d'isolats urbains, espaces publics « privatisés », évolutivité dans le temps incertaine (à cause des structures poteaux-poutres et à cause de la suppression du parcellaire), gestion dans le temps reposant sur des copropriétés très grandes et devant gérer des sujets complexes, réalisation par les promoteurs des logements sociaux qui seront ensuite revendus aux bailleurs sociaux.

Qu'ils prennent place sur des macro-lots ou des parcelles, les « nouveaux usages » renvoient à la nécessité de créer une sorte de « programme des équipements privés »¹⁹, ce qui est à la fois un sujet d'aménagement (il faut notamment une conception d'ensemble pour éviter par exemple qu'il y ait dix fois le même lieu de coworking) et un sujet de gestion dans le temps (il faut s'assurer que si l'immeuble A ne construit pas de parking parce qu'il compte utiliser celui de l'immeuble B, celui-ci sera bien disponible). La combinaison entre « programme des équipements privés » et « animation » témoigne que les « nouveaux usages » ont comme caractéristique qu'ils nécessitent une gestion à une échelle intermédiaire de celles qui existaient jusqu'à présent : soit l'échelle de l'ensemble immobilier (avec la copropriété ou l'ASL²⁰), soit l'échelle de la collectivité (ville ou établissement public de coopération intercommunale).

Combinées, l'ensemble des variantes renvoie par ailleurs aux pratiques anglo-saxonnes de développement des « POPS » (Privately owned spaces), qui sont des espaces qui ont l'air public mais qui appartiennent à des propriétaires privés (cf. ci-après).

L'évolution de cette figure du « chassé-croisé » est fonction des variables-clefs qui lui sont propres : si demain, par exemple, l'impression 3D dans le bâtiment se développe et permet de diminuer significativement les coûts de construction, alors les modèles basés sur le compte-à-rebours pourront être facilement mis en œuvre. A noter que les pouvoirs publics, Etat et collectivités, disposent également de leviers pour favoriser tel ou tel modèle. Par exemple, ils peuvent freiner le modèle propriétaire en taxant plus fortement les propriétaires initiaux, ou au contraire favoriser le modèle négocié en encourageant une hausse artificielle des prix de sortie par des mécanismes de type défiscalisation.

C. La figure du Rubik's cube

Type de projet urbain

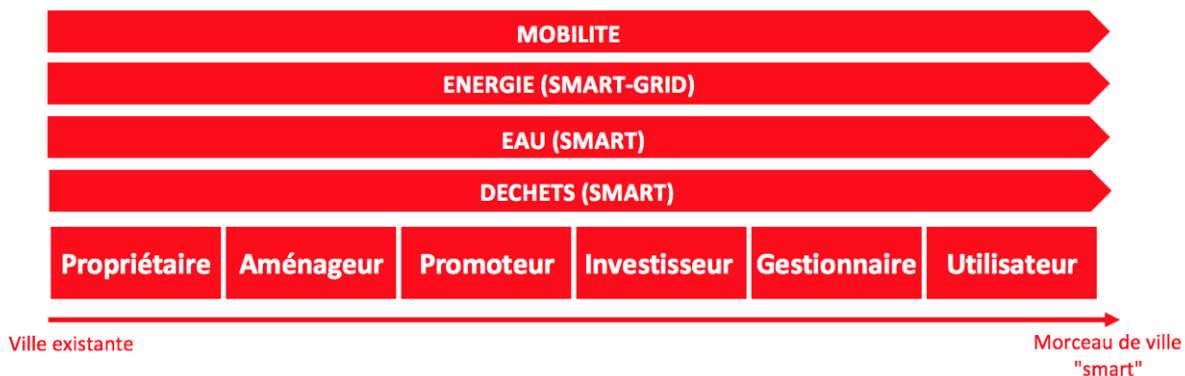
Cette figure correspond à la transformation d'un tissu vivant, comme précédemment, mais s'inscrit dans les tendances actuelles qui ambitionnent de traiter simultanément, à l'échelle du projet urbain, ses différentes composantes, telles que l'énergie, la mobilité mais aussi l'eau et les déchets. Pour la résumer, elle correspond en la transformation d'un tissu vivant en un morceau de ville « smart ».

Typiquement, il s'agit des projets tels que les « démonstrateurs industriels de la ville durable », comme le projet « Le Central », sur le campus Sud du Plateau de Saclay : le démonstrateur intègre la mise en place d'infrastructures et de services innovants : un réseau multi-énergies intelligent, un système de mobilités intégrées proposant des alternatives crédibles au recours à la voiture individuelle, ou encore une plateforme numérique pour catalyser le développement de nouveaux services. La plupart des projets lauréats des « Réinventer » (notamment Inventons la Métropole du Grand Paris) s'inscrivent dans cette catégorie.

¹⁹ Selon l'expression de Nicolas Rougé, Une autre ville

²⁰ De plus, l'échelle ASL ne concerne que les propriétaires

Type de projet urbain – la figure du Rubik's cube



Création de valeur

Dans ce modèle, la création de valeur est liée principalement à l'optimisation (ou promesse d'optimisation) que doivent permettre les nouveaux systèmes techniques mutualisés, notamment autour de l'énergie et des smart-grids, mais aussi avec par exemple le stationnement mutualisé et intelligent, ainsi que la capacité à penser simultanément investissement et gestion.

Acteurs-clefs

Ce modèle nécessite de mobiliser une grande variété d'acteurs, qui soit sont de nouveaux acteurs, souvent des start-ups, soit viennent de secteurs connexes, comme l'énergie ou la mobilité ou les télécommunications, et deviennent des nouveaux entrants sur le champ des projets urbains, en se positionnant sur les nouvelles étapes de la chaîne de valeur (en jaune dans le schéma ci-dessous), comme : la maquette numérique, le vitrage intelligent, les thermostats connectés, l'éclairage intelligent, etc.

Figure du Rubik's cube

	Echelle opération					Echelle lot								
	Définition règles urbaines	Maîtrise foncière		Conception projet urbain	Réalisation espaces publics	Conception projet immobilier	Réalisation projet immobilier			Commercialisation		Détention et gestion projet immobilier	Utilisation	Gestion
Collectivité	[Barre verte]													
Aménageur	[Barre verte]													
Promoteur	[Barre orange]													
Investisseur	[Barre orange]													
Nouveaux entrants	[Barre jaune]													
Utilisateur	[Barre orange]													

L'analyse des candidats aux « Réinventer » montre ainsi la diversité des acteurs concernés.

Analyse des groupements finalistes pour la consultation Le Centrale (EPA Paris Saclay) – Source : Urbanova



Dans ce modèle, l'acteur-clef est celui qui est capable d'agréger les acteurs de « l'écosystème partenarial » (qui intègre souvent des nouveaux entrants de la fabrique urbaine), et celui qui est capable d'aller sur l'exploitation.

Lots cédés aux opérateurs

Les exemples cités ci-dessus font penser que ce n'est qu'à partir d'une certaine taille d'opération que peuvent se concrétiser les promesses d'une plus grande efficacité des systèmes techniques via leur mutualisation.

Financement espaces et équipements publics

Ce modèle entraîne une plus forte imbrication entre les phases investissement et exploitation.

Types de péréquation

Ce modèle permet d'internaliser certaines externalités, avec des péréquations qui peuvent se faire, au moins sur le principe, entre secteurs.

Limites et défis du modèle

Une première limite de ce modèle tient à la complexité des systèmes. Le risque est en effet que cette complexité annule les gains de la mutualisation.

Une deuxième limite tient aux modalités de gestion des espaces ainsi produits. Non seulement, on va trouver des « communs privés », comme dans la figure « chassé-croisé aval », mais de plus, un certain nombre de services, autour de l'énergie notamment, nécessitent d'être gérés. On voit ainsi apparaître des gestionnaires de quartier, ou « opérateurs de services urbains », ou « éco-gestionnaires », souvent constitués autour de problématiques énergétiques mais qui s'élargissent à d'autres services urbains. Mais qui seront les opérateurs de cette gestion de quartier ? La réponse à cette question reste ouverte.

Enfin, on notera que ce modèle favorise les gros opérateurs. En France, les principaux opérateurs « Rubik's cube » sont des ensembliers urbains, qui émanent la plupart des temps des majors de la construction.

D. La figure du « Pyramid cube »

Type de projet urbain

Alors que les trois principaux modèles correspondaient à des opérations d'aménagement, celui-ci correspond davantage à un modèle qui porte sur l'ensemble du territoire urbain, et concerne aussi bien l'ancien que le neuf. C'est fondamentalement le modèle de la « ville intelligente », mais dont l'intelligence relèverait moins de l'hybridation des systèmes techniques (cf. modèle précédent) que de la capacité à activer, en temps réel, la valeur des actifs sous-utilisés.

Type de projet urbain – la figure du Pyramid Cube



Des quatre modèles, ce modèle est certainement le plus en devenir et le moins stabilisé. Il nous a paru toutefois important de le mentionner car il se développe rapidement.

Création de valeur

De plus en plus, une source de création de valeur est la révélation des actifs sous-utilisés : « les nouvelles technologies nous permettent de révéler les capacités inexploitées (...) d'actifs sous-utilisés. Ces capacités inexploitées sont partout, même si ce n'est pas toujours facile de les identifier : sièges vides dans une voiture, maisons de vacances inutilisées ou chambres d'amis, *wi-fi* sous-utilisé, espaces tertiaires non utilisés, capital et talents disponibles, et bien-sûr biens de consommation sous-utilisés »²¹.

Plus précisément, l'activation de la valeur cachée que constituent les actifs momentanément sous-utilisés détenus par la multitude découle de la capacité à tirer parti des quatre ruptures que permet la révolution numérique. La première rupture est l'émergence de la multitude, c'est-à-dire la capacité de chaque individu à devenir producteur, de données, d'énergie, de places libres dans sa voiture ou son logement, de financement. La deuxième rupture est l'individualisation de l'individu, ou la généralisation du sur-mesure : les spécificités de chaque individu peuvent désormais être saisies au plus près à travers le big data. Cette industrialisation du sur-mesure à grande échelle porte à la fois sur l'individualisation du produit et/ou du service et sur son ajustement en temps réel. Enfin, le basculement de la propriété à l'usage s'accroît. Ainsi, c'est la capacité à activer ces quatre leviers qui va créer de la valeur.

L'exemple de Zen Park, dans le domaine du stationnement, est une bonne illustration : cette société permet d'utiliser les places de stationnement temporairement inutilisées, dans les parcs de stationnement publics comme privés, et permet ainsi de limiter le nombre de places de stationnement nécessaires.

Un des gages d'efficacité de ce modèle est qu'il permet un meilleur dimensionnement des infrastructures. L'activation de la multitude permet en effet « d'ajuster en permanence l'offre et la demande de services urbains. Soit en jouant sur la demande, *via* le mécanisme de l'effacement. Comme pour l'énergie, et plus largement pour l'ensemble des systèmes de flux, la capacité à limiter les pics de circulation automobile *via* une meilleure information sur le trafic ou la capacité de report permet d'éviter la construction d'une nouvelle rocade sur un périphérique. Soit, par un mécanisme inverse, en jouant sur l'offre en mettant en vente la partie de l'infrastructure non utilisée – et donc en diminuant le dimensionnement de base et son coût.

C'est l'exemple déjà cité de Zenpark qui permet d'utiliser les places de stationnement temporairement inutilisées, dans les parcs de stationnement publics comme privés, et permet ainsi de limiter le nombre de places de stationnement nécessaires. Là encore, le numérique n'est pas indispensable – le décalage du début des cours proposé par l'université de Rennes est une forme d'effacement qui a permis de limiter la saturation de la nouvelle ligne de métro – mais il accentue ces possibilités d'ajustement entre offre et

²¹ Rachel Botsman

demande par cette capacité à produire des informations descendantes et remontantes, à la fois en temps réel et à grande échelle, et par les technologies qui facilitent l'utilisation partagée d'un même bien (par exemple l'ouverture des portes d'une voiture ou des barrières d'un parking par smartphone) »²².

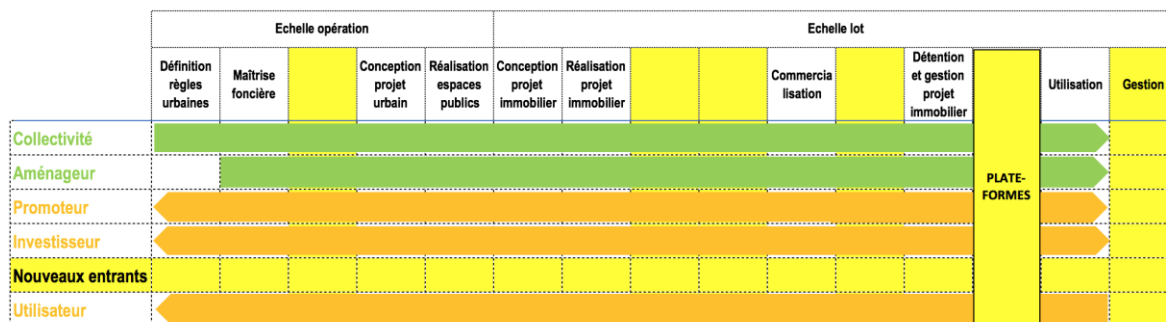
Les conditions d'applicabilité du modèle sont variables selon les secteurs et les localisations. S'agissant du secteur immobilier, les zones les plus attractives sont avantagées. S'agissant de la mobilité en revanche, on voit que le développement de l'autopartage et du covoiturage est très fort dans le péri-urbain, puisqu'ils permettent de pallier l'absence de transports en commun. Le modèle a par ailleurs tendance à s'appliquer de manière plus forte lorsque les flux d'offre et de demande sont importants.

Acteurs-clefs

Les acteurs-clefs de ce modèle sont les agrégateurs, ou opérateurs de plateformes, à l'image de Zen Park. Un autre exemple d'agrégateur est Google, qui avec son offre de mobilité Coord, vise à intégrer toutes les formes de mobilité, et permet notamment de tirer parti du fait que la somme des voitures individuelles partagées devient une nouvelle infrastructure de transport.

Jusqu'à présent très présentes dans le domaine de la mobilité et de l'énergie, elles pénètrent de plus en plus le domaine de l'immobilier, d'abord tertiaire mais également résidentiel.

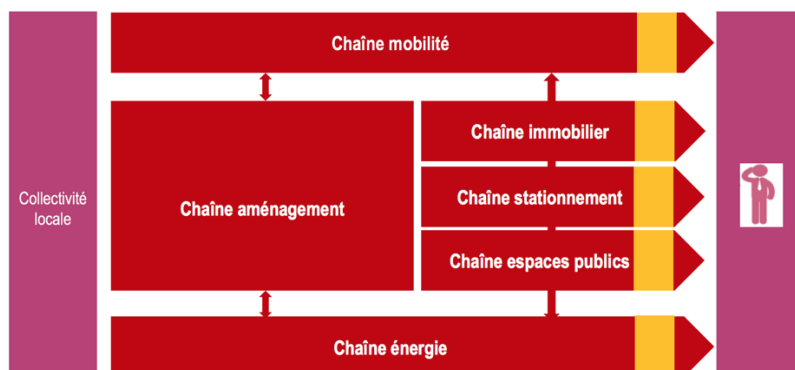
La figure du Pyramid Cube



²² « Financer la ville à l'heure de la révolution numérique » – I. Baraud-Serfaty, C. Fourchy, N. Rio – Revue Esprit – Juin 2017

Ces plateformes peuvent être mono-sectorielle (cf. Zen Park), mais elles sont de plus en plus multi-sectorielles, d'où le terme « pyramid cube » (selon la figure du jeu éponyme, pointe tournée vers la droite), pour insister sur la capacité de l'agrégateur, par sa position en aval au plus près de l'utilisateur, à contrôler l'amont des chaînes de valeur dans lesquelles il s'inscrit.

La figure du Pyramid Cube



Lots cédés aux opérateurs

Ce modèle repose sur la mise à disposition temporaire de biens momentanément sous-utilisés et la capacité à faire matcher une offre et une demande de services. On n'est donc pas sur une logique de cession de lots.

Payeurs finaux et mécanisme de péréquation

En étant un peu prospectif, on peut imaginer que la péréquation se fasse entre services urbains et services non urbains (santé, éducation, commerces, banques...). Une des particularités des grandes plateformes est en effet qu'elles peuvent agréger l'ensemble des services à la personne, sans se limiter aux services urbains. Par ailleurs, la dimension temps réel est très forte dans ce modèle, et les péréquations peuvent se faire selon des logiques temporelles comme avec le mécanisme de l'effacement : schématiquement, les utilisateurs pendant les heures embouteillées payent les utilisateurs pendant les heures creuses. Ce modèle provoque par ailleurs un brouillage entre le neuf et l'ancien.

Limites et défis du modèle

Ce modèle soulève toutefois de nouveaux enjeux pour les collectivités. Car si les grands réseaux techniques ne sont plus suffisants pour la production du service urbain, ils restent nécessaires. Car la multitude ne suffit pas à elle seule : pas de covoiturage sans voirie, pas de smart grid sans réseau. Ceci pose ainsi la question du financement même de l'infrastructure, i.e. du support physique qui permet le déploiement d'une offre de service. Dans le modèle classique de la ville des réseaux, l'infrastructure était financée par son utilisation, dans une logique d'économie d'échelles consistant à faire supporter les coûts fixes par le maximum d'utilisateurs. Dans le modèle de la ville des plateformes, ce n'est pas que l'infrastructure (les voitures du tramway, les rails, les tuyaux d'eau...) n'est pas nécessaire, mais il n'est pas nécessaire d'en être propriétaire ou de la contrôler puisqu'elle est facilement mobilisable, soit parce qu'elle est distribuée, soit parce qu'elle est mise à disposition gratuitement – comme la voirie. Ainsi, l'offre de services reste dépendante de l'infrastructure mais ne la rémunère pas. L'offre scalable et non régulée risque de concurrencer l'offre non scalable mais régulée²³. La gouvernance de la ville par les collectivités est fortement interpellée (cf. ci-après). Une autre limite du modèle est un risque de marchandisation généralisée.

Enfin, comme le pointe Dominique Boullier faisant référence aux travaux d'André Orléan sur l'économie de l'opinion, la valeur n'apparaît que parce que les plateformes créent les conditions de la place de marché. C'est donc une valeur éminemment friable.

²³ ibid

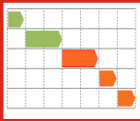
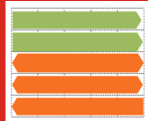






2. DYNAMIQUES ET ENJEUX CLÉS

Nous allons maintenant revenir sur ces quatre modèles de manière plus transversale, de manière à comprendre les conséquences de ces évolutions sur la ville produite. Nous aborderons en particulier la question de la valeur, de la « privatisation » de la ville, de sa « financiarisation », de son découpage, des péréquations et de sa gouvernance.

A. La création de valeur

La question de la « valeur » est centrale dans notre approche. De manière schématique, on a vu comment elle dépend du type de transformation opérée, et comment, schématiquement, elle se déplace, principalement vers l'aval.

Évolution de la valeur selon les modèles d'aménagement

Modèle	Séquence	Chassé-croisé	Rubik's cube	Pyramid cube
				
Source création de valeur	Prix de vente des surfaces construites supérieur au coût de production (valeur du foncier initial + coût de production)	Création de valeur répartie sur tout ou partie de la chaîne	Optimisation, via approche intégrée	Point de contact (informations, paiements, services) avec l'utilisateur final - Ajustement offre / demande
Valeur schématisée				

La valeur n'est évidemment pas qu'une donnée d'entrée, mais elle peut aussi se construire, notamment en travaillant, à l'échelle du projet, sur son identité, et à l'échelle plus large, sur l'attractivité de la ville.

Cette création de valeur peut également s'appréhender aux différentes étapes d'un projet. Comme le montre le schéma ci-dessous, le changement de destination d'une zone (qui passe par exemple de zone agricole à zone à urbaniser, ou d'une zone destinée à des activités à une zone destinée à des logements) est une première source de valorisation, puisque les surfaces produites pourront être vendues plus cher. Le fait de dépolluer un terrain (en le rendant donc propice à son aménagement), de signer une promesse de vente qui permet de sécuriser la mobilisation d'un foncier, d'obtenir le permis de construire sont par exemple autant d'étapes de création de valeur, c'est-à-dire qui génèrent plus de recettes que de dépenses.

Création de valeur aux différentes étapes d'un projet

	Objet / source création de valeur	Unité de valeur
Création de valeur	Terrain nu	€/ hectare
	+ PLU	
	Terrain potentiellement constructible	€/m2 terrain
	+ travaux d'aménagement	
	+ travaux de desserte	
	+ dépollution	
	Terrain viabilisé (équipé, dépollué)	€/m2 terrain
	+ découpage foncier	
	+ projet d'aménagement	
	Terrain viabilisé avec droits à construire	€/m2 surface de plancher
+ signature promesse de vente		
Terrain viabilisé avec droits à construire sous maîtrise	€/m2 surface de plancher	
+ projet architectural		
+ autres études préalables		
+ obtention PC purgé		
Terrain avec PC obtenu	€/m2 surface de plancher	
+ travaux de construction		
+ financement		
Immeuble bâti	€/m2 surface utile	
+ commercialisation (baux signés avec loyers)		
Immeuble bâti loué	Loyer / m2	
+ entretien immeuble		
+ services associés	Loyer / m2	
+ ...		

Ces étapes renvoient aux étapes des chaînes de valeur que nous avons utilisées pour décrire le jeu d'acteurs, et qui montrent les différentes stratégies possibles pour augmenter la création de valeur globale.

L'approche de la « valeur » ne peut toutefois pas se limiter à une dimension strictement financière. Les subventions versées par les collectivités publiques aux opérations d'aménagement (qui représenteraient 30 à 40 % des recettes des grandes opérations d'aménagement en Ile-de-France) peuvent être lues comme la reconnaissance de cette valeur extra-financière créée par les opérations d'aménagement : amélioration de la qualité urbaine, intensification du lien social, lutte contre la pollution, développement économique.... Mais ce sont surtout les approches en « coût global » des opérations d'aménagement qui cherchent à appréhender le plus largement la valeur. Elles supposent une capacité à intégrer largement l'ensemble des bénéfices et des coûts, et renvoient donc de manière privilégiée à une unicité de portage, sous la forme par exemple d'une collectivité territoriale compétente sur un vaste territoire. Elles permettent moins de financer l'aménagement que de justifier l'investissement public et d'arbitrer entre différents projets.

Mais si les recettes d'un projet d'aménagement doivent s'entendre de manière plus large que les seules recettes financières, c'est également le cas des coûts. Nous proposons ainsi de définir la création de valeur urbaine ou rentabilité urbaine comme le rapport entre l'ensemble des bénéfices d'un projet à la fois économiques (création d'emplois, génération de recettes fiscales...), sociaux (animation, sécurité, accessibilité handicapés...) et environnementaux (réduction des consommations énergétiques, création d'espaces verts...) – et l'ensemble de ses coûts – là aussi, économiques (renoncement au financement d'un autre projet...), sociaux (par exemple, gentrification attendant à exclure les populations initiales, mécontentement de la population suite à l'installation d'une usine de traitement des déchets...) et environnementaux. Ces recettes et ces coûts peuvent toutefois être appréciés différemment selon la subjectivité de chacun des acteurs, d'où les débats sur les controverses sur certains grands projets urbains. Surtout, leur appréciation peut évoluer dans le temps. On voit ainsi que la lutte contre la pollution de l'air prend aujourd'hui une importance accrue et peut de plus en plus devenir un élément d'arbitrage sur certains projets.

B. « Privatisation de la ville »

Le terme « privatisation de la ville » est à la mode²⁴. Toutefois, il nous semble souvent trop réducteur et cette simplification empêche de penser la réalité qu'il est censé décrire.

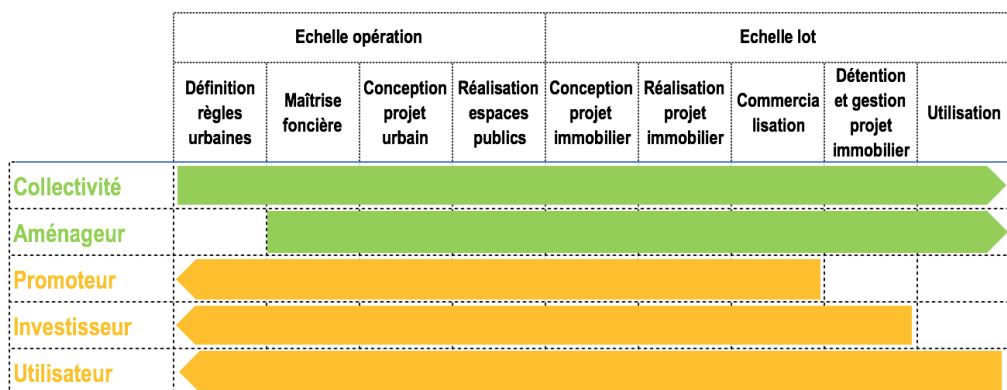
Définitions de la « privatisation »

Dans les faits, le terme « privatisation » renvoie à plusieurs conceptions, avec plusieurs manières de la définir²⁵.

Dans une première définition, la « privatisation » pourrait désigner l'exercice par les acteurs privés de métiers (ou étapes de la chaîne de valeur) traditionnellement remplis par des acteurs publics. L'augmentation de la part des VEFA²⁶ dans la production de logements sociaux, qui atteint désormais près de 40 % de l'ensemble, relève en ce sens d'une forme de privatisation de la ville.

La remontée en amont sur la chaîne de l'aménagement des acteurs de l'aval relève d'une même logique, qu'elle s'exprime par le positionnement de certains promoteurs et investisseurs sur la maîtrise foncière (cf. modèle « chassé-croisé amont ») ou par la conception du projet aux côtés de l'aménageur (cf. modèle « chassé-croisé négocié »). Cette remontée vers l'amont est illustrée sur le schéma ci-dessous par les flèches du bas, tournées vers la gauche. Mais dans le même temps, comme on l'a vu dans le modèle « chassé-croisé aval », on a aussi une descente des acteurs de l'amont vers l'aval (cf. flèches du haut tournées vers la droite).

Mouvements amont-aval sur la chaîne de l'immobilier



Par ailleurs, comme on l'a vu avec les modèles Rubik's cube et Pyramid cube, de nouveaux entrants font leur apparition sous l'effet de la révolution numérique et, en particulier, de l'hybridation des secteurs, qui peuvent demain se positionner en amont ou en aval. Ainsi, le terme « privatisation » ne désignerait en réalité que la face émergée de l'iceberg qu'est plus largement la mutation profonde de ses modes de production et de gestion.

Dans une deuxième définition, le terme « privatisation » pourrait renvoyer à l'élargissement de l'échelle d'intervention des opérateurs privés, au premier rang desquels les promoteurs immobiliers. Ainsi qu'on l'a évoqué dans le modèle « chassé-croisé macro-lot », dans son livre « Où va la ville aujourd'hui », Jacques Lucan analysait le macro-lot comme la forme emblématique de l'urbanisme récent. Tout en soulignant les écueils (isolats urbains et faible évolutivité), il montrait comment l'échelle d'intervention des promoteurs était passée de la parcelle à l'îlot, en réponse notamment à des enjeux de mutualisation des places de stationnement et des consommations énergétiques.

Mais ces macro-lots résultaient d'un jeu d'acteurs somme toute assez réduit, dans lequel on trouvait la collectivité, l'aménageur, le promoteur et le constructeur. Or, aujourd'hui, en lien avec les évolutions que l'on

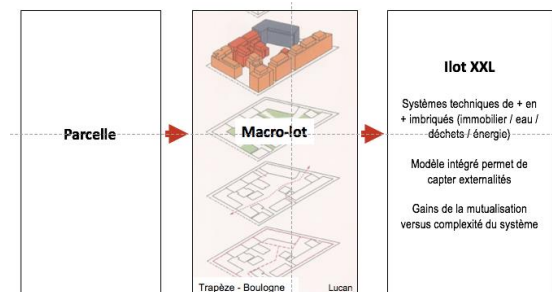
²⁴Voir par exemple les dossiers « Faut-il craindre la privatisation des villes ? » (Le Courrier des Maires, Décembre 2016) ou « Quand la ville se livre au privé » (La Gazette, Décembre 2017)

²⁵ On se permet également de renvoyer à notre article dans la Revue Esprit : « La nouvelle privatisation des villes » - Mars-avril 2011

²⁶ Vente en l'état futur d'achèvement. Source : « La part croissante de la VEFA dans la production de logements sociaux » – Source : Caisse des Dépôts – Mai 2017

vient de décrire, ce jeu est beaucoup plus ouvert, et intègre désormais tous les nouveaux entrants de la fabrique urbaine, qui entrent par l'énergie ou le numérique. De plus, comme on l'a vu, on assiste sans doute à un élargissement de la taille des lots, qui dépasse le macro-lot pour atteindre plusieurs hectares.

Élargissement de l'échelle d'intervention des promoteurs



Dans une troisième définition, le terme « privatisation » pourrait renvoyer à la vente des actifs publics. Les Réinventer sont ainsi souvent analysés en ce sens²⁷. Ailleurs et il y a plus longtemps, on peut penser à l'exemple de Chicago, qui, pour faire face à ses besoins, a préféré privatiser plutôt que d'augmenter davantage les impôts locaux²⁸.

Ainsi, privatisation ou pas ? La réponse peut difficilement être binaire. Elle l'est d'autant moins que la question du caractère public ou privé d'une entreprise n'est pas toujours évidente. Ainsi, les Sociétés Publiques Locales (SPL) sont des sociétés de droit privé mais à capitaux 100 % publics. De plus, la question de la structure juridique, par exemple de l'aménageur, doit être mise en regard de l'existence ou non d'un lien contractuel, par exemple de type concession d'aménagement, entre l'aménageur et la collectivité.

Diversité des registres d'intervention

Gouvernance du projet / risque

Type d'opérateur	Nature de l'activité / composition du capital de l'opérateur	Lien contractuel avec la collectivité	Pas de lien contractuel avec la collectivité (en compte propre)
Collectivité	Personne de droit public à caractère administratif	Opération en régie	
EPA			
EPIC	Personne de droit public à caractère économique		
SPL	Société à capitaux 100% publics		
SEM	Société à capitaux majoritairement publics		
SEM OP	Société à capitaux majoritairement privés		
Opérateur privé	Société à capitaux 100% privés		

Mode dominant d'intervention

@ibicity

²⁷ « Inventons la Métropole » : le Grand Paris s'est-il livré au secteur privé ? - Grégoire Allix - Le Monde - 18 octobre 2017

²⁸ La ville a donné en affermage (« leasing ») un certain nombre de ses actifs à des entreprises privées, à charge pour elles de se rémunérer sur les usagers. En 2005 et 2006, elle a ainsi donné en « leasing » d'une durée de 99 ans la route à péage Skyway ou encore des parcs de stationnement : en échange du paiement de la somme requise (respectivement 1,8 milliards de dollars et 563 millions), des entreprises privées acquièrent la propriété de ces équipements pendant une durée de 99 ans, se chargent de les entretenir et se rémunèrent auprès des usagers. Ces deux opérations furent très réussies, bien acceptées et servirent à rembourser une partie de la dette de la ville et à créer un fond de réserve long-terme. Après ces succès, la ville a voulu affermer les parcmètres, mais les habitants, mécontents de la hausse des tarifs qui s'ensuivit, bouchèrent les fentes des parcmètres avec de la colle ! Asset-leasing in Chicago - The big sell - The Economist - September 18th, 2010

L'opération de Ginko à Bordeaux est ainsi l'une des premières et plus importantes opérations réalisées par un opérateur privé (Bouygues Immobilier), mais elle s'inscrit dans le cadre d'une concession d'aménagement. Une autre de ses spécificités est que le foncier de la ZAC était propriété du concédant qui l'a remis au concessionnaire – alors que, par exemple, dans le cas de la Zac du Plessis-Botanique, autre opération d'aménagement donnée en concession à un opérateur privé (Icade), la maîtrise foncière de l'opération a été plus compliquée et longue à mettre en œuvre. Il s'agit donc de fait de deux opérations avec des risques radicalement différents pour l'aménageur privé.

Diversité des types d'acteurs privés impliqués

Un autre élément essentiel est d'appréhender la diversité des acteurs privés. Ceux-ci n'ont pas tous les mêmes finalités, ni les mêmes visions, ni les mêmes modalités d'intervention. Or, justement, les différents modèles d'aménagement ne mobilisent pas les mêmes types d'acteurs.

Au risque d'être un peu schématique, le tableau ci-dessous indique les principaux types d'acteurs concernés par ces modèles.

Modèles d'aménagement et typologie des acteurs privés impliqués

Modèle	Séquence	Chassé-croisé	Rubik's cube	Pyramid cube
Principaux acteurs impliqués (hors collectivités)	Aménageurs Promoteurs	Aménageurs Promoteurs Entreprises BTP Investisseurs Grands propriétaires	Promoteurs Investisseurs Entreprises BTP Opérateurs énergie / numérique Start-up Habitants Pilote : opérateur ensemblier	Plateformes

Dans le modèle « chassé-croisé », les acteurs privés sont principalement des promoteurs, ou des investisseurs, ou des grands propriétaires. Avec le modèle Rubik's cube, le jeu d'acteurs s'élargit et s'ouvre aux énergéticiens, et aux opérateurs de télécommunications. Avec le modèle Pyramid cube, une nouvelle figure émerge, les agrégateurs, ou plateformes. Se positionnant comme intermédiaires entre des fournisseurs d'offre (de mobilité, de services bancaires, d'énergie) et des consommateurs d'offre, les agrégateurs permettent aux habitants-clients-usagers de comparer et combiner les offres qui leur sont faites. Ce rôle d'agrégateur n'est pas nouveau : par exemple les « centrales de mobilité » permettent depuis longtemps à l'utilisateur, malgré la multiplicité des autorités organisatrices de transport et des opérateurs de mobilité sur un territoire, d'avoir un billet unique et des horaires coordonnés. Mais les agrégateurs, jusqu'à présent unidirectionnels et sectoriels, ont désormais la capacité d'élargir leur champ d'intervention en agrégeant les offres émanant de la multitude (par exemple une offre de partage de son véhicule) et en combinant des offres relevant de plusieurs secteurs (par exemple une offre de logement couplée avec une offre de mobilité). Sidewalk Labs, la filiale d'Alphabet (maison-mère de Google), est l'archétype de ces nouveaux agrégateurs qui, en préemptant ainsi la relation avec l'utilisateur, peuvent asservir les autres acteurs de la chaîne et viennent concurrencer les collectivités jusque dans leur fonction d'autorité organisatrice.

C. « Financiarisation de la ville »

Même si c'est un peu moins le cas désormais, une autre thématique a longtemps suscité d'importants débats : la « financiarisation de la ville ». Ce thème est apparu en France en septembre 2005²⁹, s'est fortifié à l'automne 2007³⁰ peu après le déclenchement de la crise des subprimes aux Etats-Unis, puis s'est imposé comme un sujet de recherche à part entière.

Définitions

On peut retenir quatre définitions de la financiarisation de la ville. Une première la caractérise par « le rôle croissant des marchés financiers dans le fonctionnement économique, politique et social des territoires ». L'enjeu est en particulier d'examiner la manière dont les acteurs financiers mettent en relation des épargnes disponibles en certaines zones du monde et des projets localisés ailleurs. Derrière cette définition simple, le « fléchage » de ces interventions est néanmoins complexe : les circuits de financement peuvent être intermédiés ou directs, et les interventions se faire sous forme de prêt ou de capital. Surtout, les stratégies des différents acteurs sont très hétérogènes, et une compagnie d'assurances, un fonds souverain, un fonds d'investissement socialement responsable (ISR) ou un fonds LBO (« leverage buy-out ») ont des stratégies d'intervention radicalement différentes.

Dans une deuxième acception, la financiarisation de la ville se définit comme la généralisation à l'ensemble des acteurs de la ville d'une rationalité financière qui repose d'abord sur la comparaison, en lien avec le « pouvoir informationnel de la finance » : « La finance peut être qualifiée de globale parce qu'elle est capable de comparer des actifs différents et d'intervenir, quel que soit le secteur et dans un grand nombre de pays. Par-delà le poids des contingences, elle est capable de mettre en équivalence une centrale de production électrique en Grande-Bretagne, [...] une autoroute en France, des grands blocs de logements dans les villes allemandes [...]. Ces actifs urbains peuvent également être comparés à des actifs dans d'autres secteurs »³¹. Cette rationalité se propage ensuite à l'ensemble des acteurs, y compris les particuliers et les collectivités locales, et se développe d'autant plus que la contrainte financière est forte.

La financiarisation peut aussi être définie comme la généralisation des techniques financières dans le domaine de la fabrique de la ville. Il s'agit en particulier de la recherche de l'effet de levier, et surtout de la titrisation qui permet de rendre « liquide » la ville. Cela rejoint ainsi l'idée d'une déconnexion entre la ville réelle et la ville financiarisée, à l'image de la déconnexion entre l'économie réelle et l'économie financiarisée.

Enfin, une quatrième définition découlerait de la définition de la finance que donne Pierre-Noël Giraud : « Faisant commerce de promesses, la finance est donc un lieu où se confrontent des « visions » de l'avenir. Les acteurs de la finance n'agissent qu'en fonction d'« anticipations » [...] La pensée de l'avenir façonnerait l'avenir ». La ville financiarisée serait alors la « ville des promesses » – et l'on ne peut alors pas manquer de faire l'analogie avec la fabrique des nouveaux quartiers et les stratégies métropolitaines.

Ces définitions, si elles se rejoignent en partie, renvoient néanmoins à des registres différents, et, paradoxalement, proposent une approche presque trop large de la réalité urbaine pour être opérante. Qui trop embrasse, mal étroit, mais, avant la crise, on n'avait pas vu que la finance embrassait la ville. C'est sans doute cette révélation qui explique le succès initial du concept, qui, aujourd'hui, perd de sa force d'être si généralisé et multiforme.

Effets

S'il est donc difficile d'aborder la « financiarisation » de la ville comme un ensemble, il importe en revanche de zoomer sur les effets de cette financiarisation et les risques qu'elle présente. On citera rapidement quelques exemples. Un premier risque tient à la concentration d'un secteur dans les mains d'acteurs financiers, qui, a fortiori s'ils sont étrangers, seront moins enclins à faire des arbitrages sur la base de critères non financiers. Une deuxième menace est le décalage entre la valeur de marché des actifs et leur valeur « réelle ».

29 Baraud-Serfaty I., 2005, « Capitales et capitaux : l'entreprise urbaniste ? », *Urbanisme*, n° 345, pp. 68–70. Les travaux sur la « financiarisation de l'immobilier » (Nappi-Choulet) ou le rôle des acteurs financiers (Lorrain) sont en revanche plus anciens.

30 Baraud-Serfaty I., 2008, « Capitales et capitaux : vers la ville financiarisée ? », *Le Débat*, n° 148, pp. 96–105 ; Renard V., 2008, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, n° 148, pp. 106–117.

31 « L'industrie de la finance et la ville » - Dominique Lorrain – M3 – Printemps/Été 2013

On l'a vu par exemple avec la faillite de la SAUR³² et avec la crise des subprimes aux Etats-Unis. Troisième risque, la métropolisation, qui représente en quelque sorte la traduction spatiale de la financiarisation, est un défi majeur tant le décalage s'accroît entre les territoires « prime » et les autres. Enfin, un quatrième risque est le décalage entre la production et les besoins : les mesures de défiscalisation de type Scellier puis Duflot puis Pinel se sont souvent traduites par une surproduction de logements dans des zones où la demande locative est faible.

Évolution du nombre de logements vendus bénéficiant des dispositifs d'incitation à l'investissement localif. D'après : Julie Pollard, « L'Etat, le promoteur et le maire » (Presses de Sciences Po, 2018)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vente à investisseurs	41%	49%	53%	59%	52%	32%	37%	41%	52%	55%	57%	53%	49%	44%	64%	63%	57%	43%	40%	44%	53%

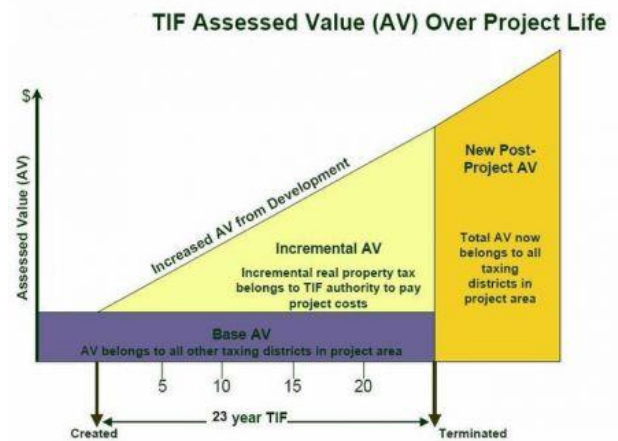


³² La Saur est le troisième acteur français du marché de la distribution d'eau. En 2004, son actionnaire principal, Bouygues, l'avait vendue au fonds PAI Partners dans le cadre d'un LBO, qui l'avait ensuite revendue en 2007 au consortium Hime. Cette vente, sous la forme également d'un LBO, s'était faite dans le contexte à la fois d'une euphorie sur les marchés des LBO et d'une surenchère avec le fonds australien Macquarie, ce qui avait conduit à une valorisation très élevée (les associations d'élus s'étaient mobilisées pour éviter une prise de contrôle étrangère). Or cette valorisation est apparue d'autant plus surévaluée que le marché de l'eau a subi une forte pression sur les prix dans un contexte de remunicipalisation de la distribution de l'eau. En 2013, la Saur a failli constituer la plus grande faillite française.

Un exemple : le TIF

A l'étranger, le TIF (Tax Increment Financing), qui permet d'anticiper sur les revenus de la taxe foncière pour financer le développement des projets, est également un bon exemple de ce décalage entre offres et besoins.

Le mécanisme du TIF- Source : civilab.us



Pour un quartier et sur une période donnée, on calcule la valeur anticipée de l'impôt généré par l'ensemble des propriétés foncières. Tous les produits issus de taxe foncière qui seront supérieurs à cette valeur dite de base, sont confiés au TIF pour permettre l'investissement dans des projets de développement³³. Les exemples sont surtout américains.

L'exemple de Chicago a notamment été analysé par Rachel Weber³⁴, dont nous reprenons ici l'analyse. L'objectif du TIF au moment de sa création était d'investir les revenus de la taxe foncière dans des projets publics, d'orienter le capital vers certains espaces et d'encourager leur développement, dans un contexte de baisses des aides fédérales sous l'administration Reagan.

Le TIF de Chicago est en fait devenu un outil de spéculation, en permettant de jouer sur l'anticipation des recettes issues des plans d'aménagement. Devenu un puissant instrument financier, le TIF a ainsi permis au maire de la ville de lancer de vastes projets de construction et d'aménagement, à partir d'un budget « fantôme » s'élevant à plus de 500 millions de dollars, collectés dans 163 « TIF districts » représentant environ 30 % du territoire. Le manque de transparence du système de financement public a encouragé des journalistes à mener des enquêtes sur la gestion du budget de la ville, desquelles il est ressorti que le TIF avait prélevé près d'un milliard de dollars à partir des taxes foncières entre les années 2003 et 2006³⁵.

En permettant de fournir de nouvelles formes d'actifs, le TIF a fortement encouragé la surproduction de bâtiments dans certains espaces. Le recours à des stratégies permettant de maximiser l'excédent d'impôt foncier, qui permet de réinvestir dans le TIF, a conduit à valoriser certaines zones de la ville, notamment les environs du Loop. Mais l'activité des promoteurs dans ces zones n'avait donc plus aucun rapport avec la demande des locataires ou acheteurs potentiels, ce qui explique la situation paradoxale dans laquelle s'est trouvée la ville en 2007 : une hausse continue de l'offre sur le marché de l'immobilier, dans un contexte de ralentissement des prix et de montée des taux de vacance.

33 Comme le note une étude réalisée pour la Fabrique de la Cité au sujet du financement des gares (« Quels mécanismes de financement pour les gares urbaines ? », étude réalisée en 2013 par PwC), « le TIF n'est efficace que s'il est appliqué à des sites spécifiques, la difficulté consistant à trouver le point d'équilibre entre : une gare construite dans une zone déjà très développée et où le potentiel de création de valeur aurait déjà été largement épuisé, et ; une gare construite dans un site trop isolé pour que la seule présence de ladite gare puisse générer un effet d'attraction ».

La même étude note que « les exemples étudiés se trouvent tous :

- Dans des sites à proximité immédiate d'une zone à très fort pouvoir d'attraction : le site de Potomac Yard est à moins de cinq kilomètres en ligne droite du centre de Washington DC et de la Maison Blanche, le projet de Hudson Yard a été développé au centre de Manhattan, l'une des zones de bureaux les plus denses des Etats-Unis, la gare de Canary Wharf est développée dans le quartier des docks qui est l'un des nouveaux centres financiers de Londres.

- Dans des sites présentant une sous-valorisation flagrante par rapports aux zones environnantes, typiquement des friches industrielles : le site de Hudson Yard recouvre un dépôt ferroviaire et d'anciens chantiers, la gare de Potomac Yard sera construite à l'emplacement d'une immense gare de triage, Canary Wharf sur ce qui était jusqu'aux années 80 les docks de Londres. »

34From Boom to Bubble – How Finance Built the New Chicago – Rachel Weber – University of Chicago Press - 2015

35Ben Joravsky, « Million Dollar Lies », Chicago Reader, August 11, 2006

Retour à la valeur

Fondamentalement, la question de la financiarisation renvoie à la question de la valeur, et à la manière dont elle est définie et construite.

Décrivant la crise des suprimés de 2007, Jean-Luc Gréau³⁶ en démonte les mécanismes : "les prêts assortis d'hypothèques, titrisés et négociés sans cesse sur les marchés du crédit, tout comme les actions cotées ou les emprunts d'Etat, se transforment en *actifs* dont la valeur est appréciée au jour le jour par les acheteurs. Quel est alors le critère déterminant pour la fixation de cette valeur ? Celui de la garantie sous-jacente fournie par l'hypothèque. Or, c'est la chose la plus aisée à comprendre, la valeur nominale de l'hypothèque évolue en parallèle avec le prix du mètre carré ou le prix du pied carré sur les marchés immobiliers correspondants. Cette valeur n'a cessé, tout au long de la période d'euphorie immobilière, en Californie, ou en Floride, en Espagne ou au Royaume-Uni, de s'élever, ce qui renforçait la confiance des détenteurs d'un crédit qui apparaissait de plus en plus sûr, lors même que les débiteurs, tout spécialement ceux entrés les plus récemment sur le marché, devenaient de plus en plus fragiles ».

Dans un autre registre, dans son fameux « City of Quartz », Mike Davis décrypte la stratégie de création de valeur sur Los Angeles : « Ce sont les grands promoteurs et leurs partenaires financiers, ainsi que quelques magnats du pétrole et du spectacle, qui furent à l'initiative de l'alliance entre le secteur public et le secteur privé pour faire de Los Angeles une métropole culturelle à l'échelle internationale. Ce sont eux qui parrainent le marché de l'art, financent les musées, subventionnent les institutions régionales et les écoles d'urbanisme, organisent les concours d'architecture, dominent les commissions municipales de l'urbanisme et de la culture, et pèsent sur la répartition de l'argent public. Cette omniprésence ne relève nullement d'une quelconque philanthropie à l'ancienne mais d'un intérêt bien compris pour ce qui est aujourd'hui une composante essentielle de la plus-value immobilière et de la compétition entre les élites et les métropoles. Le bon vieux sens du profit est toujours roi, et c'est lui qui amène les méga-promoteurs à participer à la revalorisation culturelle de Los Angeles, et plus précisément à faire en sorte qu'elle ait lieu là où c'est le plus rentable »³⁷

D. Découpage de la ville et devenir des espaces publics

L'évolution des modèles économiques de l'aménagement, telle qu'on l'a vue à travers les quatre figures, interroge le découpage de la ville. Comme on l'a vu, certains modèles, notamment les modèles « chassé-croisé macro-lot », « chassé-croisé amont-aval », « rubik's cube », semblent conduire à un élargissement de la taille des opérations sur lesquelles interviennent les opérateurs immobiliers. Et en même temps, force est aussi de constater que l'essentiel de la fabrique urbaine s'effectue en dehors de ces grandes opérations. Dans tous les cas la question de ces très grands macro-lots est cruciale, dans la mesure où elle pointe l'articulation entre des enjeux financiers de fabrique urbaine et des enjeux de forme urbaine.

La question des espaces publics

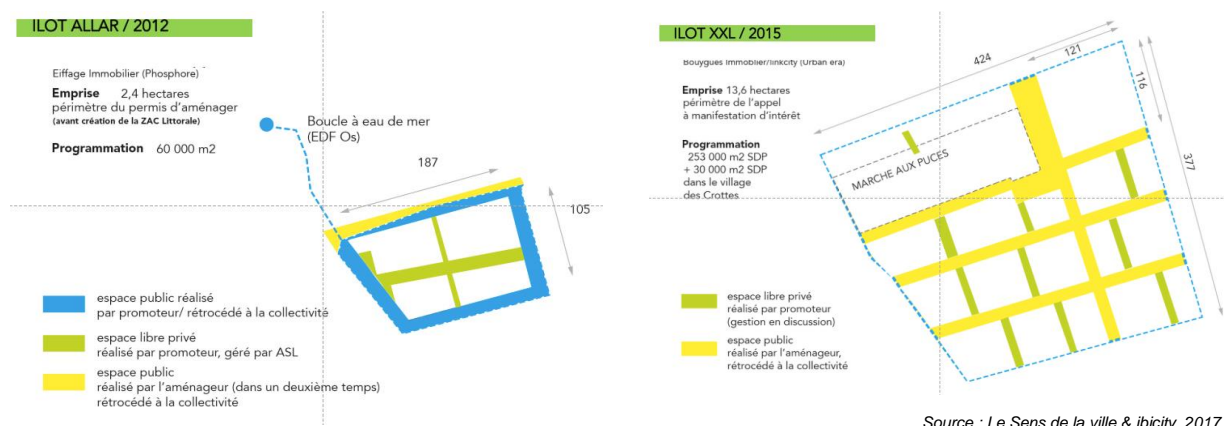
Cette évolution pose d'abord clairement la question du statut des espaces publics. Traditionnellement, les voiries publiques (et les espaces verts) étaient réalisées par une collectivité, qui en était le propriétaire et le gestionnaire. Parfois, lorsque les voiries sont réalisées à l'intérieur du périmètre d'une opération d'aménagement, elles sont réalisées par l'aménageur (ou plus précisément par le concessionnaire de l'opération d'aménagement, qui peut être public ou privé), mais rétrocédées à la collectivité qui en devient le propriétaire et le gestionnaire. Mais il arrive aussi que les voiries soient accessibles au public mais de propriété et de gestion privée : c'est par exemple le cas des rues de Bercy Village, qui sont en réalité partie intégrante du centre commercial réalisé et opéré par Altarea.

³⁶Jean-Luc Gréau - Le rétablissement ou la rechute ? - Le Débat - Septembre-octobre 2010

³⁷ Mike Davis, « City of Quartz, Los Angeles, capitale du futur ». La Découverte, page 71

L'exemple des ilots Allar et XXL à Marseille³⁸ illustre aussi la diversité des cas de figure possibles. Comme le montrent les schémas ci-dessous, on trouve, sur l'îlot Allar (opération Eiffage) : des espaces publics réalisés par le promoteur et transférés à la puissance publique, un espace libre (la rue du cœur de l'îlot) privé réalisé par le promoteur qui sera géré par l'ASL (Association Syndicale Libre), et enfin un espace public réalisé par l'aménageur (Euroméditerranée). Sur l'îlot XXL, les principaux espaces publics seront rétrocédés à la collectivité, avec une discussion sur les voies internes aux lots.

Statut des espaces « publics » sur l'îlot Allar et XXL à Marseille



Ainsi, le caractère public des « espaces publics » se joue en réalité sur différents registres qu'il convient de bien distinguer : la réalisation, la propriété, la gestion, l'accessibilité. Alors que traditionnellement ces différents registres coïncidaient (une voirie publique était une voirie réalisée par le public, détenue par le public, gérée par le public et accessible à tous), ce n'est plus forcément le cas désormais.

Les différents registres de la distinction public-privé

	REALISATION	PROPRIETE	GESTION	ACCESSIBILITE
Rue Lafayette à Paris	PUBLIQUE	PUBLIQUE	PUBLIQUE	PUBLIQUE
Rue sur le Trapèze à Boulogne-Billancourt	PRIVEE	PUBLIQUE	PUBLIQUE	PUBLIQUE
Ruelle à l'intérieur d'un macro-lot à Boulogne-Billancourt	PRIVEE	PRIVEE	PRIVEE	SEMI-PUBLIQUE
Cour Saint-Emilion, Bercy Village, à Paris	PRIVEE	PRIVEE	PRIVEE	SEMI-PUBLIQUE
Rue à Ginko, à Bordeaux	PRIVEE	PUBLIQUE	PUBLIQUE	PUBLIQUE
Boulevard connecté à Nice	PUBLIQUE	PUBLIQUE	PRIVEE	PUBLIQUE

³⁸ Appelé désormais "Les Fabriques"

L'exemple des POPS (Privately owned public space) au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les espaces ouverts au public appartenant au privé (Privately owned public space)³⁹, qui étaient apparus dans les années 80, se développent fortement, tant en termes de nombre que de taille⁴⁰. La carte ci-dessous montre par exemple leur localisation à Londres.

Exemple de POPS à Londres, Granary square à Kings Cross



Source: Matt Kieffer from Flickr

Ce type d'espace suscite des controverses. Les développeurs mettent en avant le fait que les espaces privés ouverts au public correspondent à de nouveaux espaces, qui étaient auparavant des sites pollués ou industriels, impropres à l'urbanisation sans d'importants investissements⁴¹. Les détracteurs des POPS critiquent le caractère artificiel et stéréotypé de ces espaces⁴². Ils critiquent également le fait qu'il y soit impossible de manifester ou d'y prendre des photos⁴³.

Un des exemples les plus emblématiques de POPS est le projet de King's Cross sur Granary Square, l'une des plus grandes places en Europe (même taille que Trafalgar Square, détenue par la Couronne et gérée par la Greater London Authority). Le projet a été démarré en 2007 et devrait s'achever en 2020. Par sa volonté de reconvertir une friche ferroviaire d'importance (27 hectares) en profitant de sa proximité avec un futur pôle d'échange majeur, et aussi par le choix d'un programme « mixed-use » (740.000 m² de surfaces de plancher dont 455.400 m² de bureaux, 194.600 m² de logements, 46.000 m² de commerces et 47.000 m² d'hôtels), cette opération pourrait s'apparenter aux grandes opérations d'aménagement françaises. La grande différence se situe toutefois dans le jeu d'acteurs. En effet, non seulement, il n'y a pas d'aménageur, mais de plus, l'opérateur privé (principalement le groupe Argent à travers la société KCCLP qu'il a constituée avec les propriétaires fonciers initiaux⁴⁴) s'est positionné très en amont (dans la détention du site) mais aussi très en aval : « afin de capturer la valeur long-terme générée dans la zone, Argent et ses partenaires ont décidé de garder en investissement certains des logements »⁴⁵. L'espace public représente 40 % de l'emprise foncière, et initialement 42 % des logements devaient être « abordables » mais ce chiffre est en train d'être revu à la baisse. Ce POPS inclut le domaine de « More London », qui s'étend sur une superficie de 13 acres le long de la rive Sud de la Tamise. Achevé en 2003, il a été vendu à une compagnie immobilière koweïtienne (St Martins) pour 1,7 billion de livres, ce qui en fait l'un des plus gros deals d'immobilier commercial de l'histoire britannique⁴⁶.

³⁹Source : <https://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>

⁴⁰The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand - Bradley L Garrett - The Guardian – 4/8/2015

⁴¹Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012

⁴²« Canary Wharf is "totally cultivated, totally deracinated". Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012

⁴³The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand - Bradley L Garrett - The Guardian – 4/8/2015. De manière générale, The Guardian s'est fait un ardent pourfendeur de ce type de pratiques, en s'appuyant notamment sur les travaux d'Anna Minton, en particulier : "Ground control – Fear and happiness in the twenty-first century city – Penguin Books – 2012. Sur Londres, voir le rapport de la London Assembly : « Public life in private hands – Managing London's public space – May 2011 »

⁴⁴Jusqu'en 2016, King's Cross Central Limited Partnership (KCCLP) était détenue à 50 % par Argent, 36,5 % par la London and Continental Railways Limited (entreprise publique) et à 13,5 % par DHL. La part détenue par la London and Continental Railways Limited a été vendue en 2016 à un fonds de pension australien.

⁴⁵ULI Case Studies – Juillet 2014. Voir également : "Planning, politics and city making – a case study of King's Cross", de Peter Bishop et Lesley Williams, RIBA Publishing, 2016

⁴⁶The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand - Bradley L Garrett - The Guardian – 4/8/2015

On trouve d'autres exemples au Royaume-Uni : Brindleyplace à Birmingham (détenue par un groupement entre Hines et Moorfield), Liverpool One, à Birmingham (détenu par la Foncière Grosvenor du Duc de Westminster), Princesshay, à Exeter (détenu et exploité par le groupe immobilier Land Securities et le Domaine de la Couronne (Crown Estate, qui gère le portefeuille immobilier de la monarchie). Land Securities détient également Gunwharf Quays à Portsmouth, un complexe au bord de l'eau de magasins, bars et restaurants. Enfin, Bishops Square, qui inclut le Spitalfields market, deux places et des rues historiques dans l'Est de Londres a été vendu à JP Morgan asset management en 2010⁴⁷.

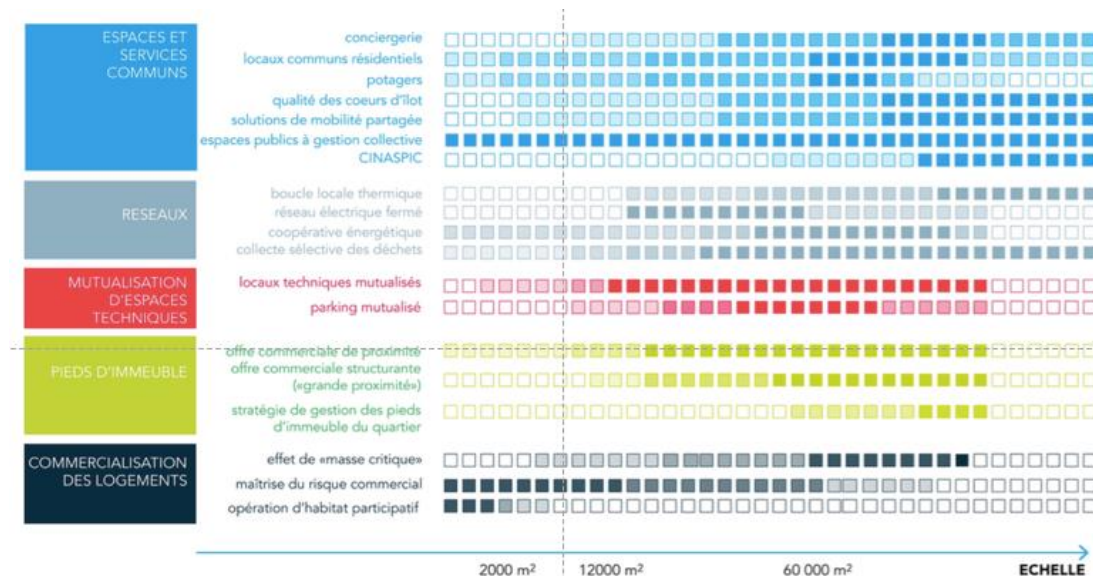
De manière générale, le coût de gestion élevé des espaces publics expliquerait le fait que les autorités publiques souhaitent leur transfert à des opérateurs privés.

La maille de gestion de la ville

Au-delà de la question de la gestion des espaces publics se pose plus largement la question de la gestion du fonctionnement d'un quartier, notamment lorsqu'il y a une mutualisation de l'énergie (avec ou sans smart-grid), ou une mutualisation du stationnement

L'approche intégrée des différentes compétences sectorielles est ainsi envisagée comme un gage d'optimisation, notamment environnementale (par la réduction des consommations) et financière. Toutefois, on assiste aujourd'hui à une forme de tension entre, d'un côté, la mutualisation des systèmes énergétiques (production locale, points de raccordement aux réseaux...), par exemple à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier, qui permet de générer des économies d'échelle, et de l'autre, la complexité inhérente à cette mutualisation (nécessité de contrats complexes, de mise en place de structures type ASL,...). Les économies, pour peu qu'elles soient réelles, ne sont-elles pas annulées par la complexité des systèmes ? De manière générale, la mutualisation doit s'envisager à différentes échelles selon les objets considérés.

Mailles pertinentes selon l'objet ou le service considéré



Source : le Sens de la ville & ibicity

⁴⁷ Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012

Ces évolutions renvoient directement à la question de la gestion de ces nouveaux morceaux de ville. Jusqu'à présent, il y avait deux gestionnaires de la ville : à l'échelle du ou des bâtiments, la copropriété (éventuellement avec une Association Syndicale Libre), et à l'échelle de la ville, la collectivité. Avec les projets de type Rubik's cube, nous nous trouvons face à une échelle intermédiaire : à la fois trop importante pour une copropriété ou une ASL, et trop petite pour une collectivité. Cela pose donc la question de savoir qui va être le gestionnaire de la ville ainsi conçue. Il y a à ce sujet une fonction urbaine à inventer, et qui est en train de s'inventer d'ailleurs, notamment autour des enjeux liés à l'énergie. Qu'il s'agisse du « facilitateur énergétique » sur Clichy Batignolles à Paris, de l'opérateur « Smart Grids » du quartier à Nice Méridia, ou de l'opérateur global de services urbains à l'échelle du quartier de la Confluence à Lyon (qui est en train d'être mis en place à travers la création d'une plateforme numérique de gestion des services du quartier durable), à chaque fois, ce sont différents visages qui se dessinent d'une même figure, celle du gestionnaire local de quartier.

Quel est le lien entre ce gestionnaire local, la collectivité et l'aménageur ?

Comment articuler le découpage amont de la ville (au niveau de sa fabrication) avec le découpage aval (au niveau de sa gestion) ?

E. Péréquations entre payeurs finaux

La question des modèles d'aménagement et de la création de valeur qui les sous-tend renvoie directement à la question des payeurs finaux de la ville, avec, de manière schématique, la confrontation entre deux modèles : un modèle où la ville serait payée principalement par le contribuable, et un modèle où elle serait payée principalement par ses usagers (usagers des services urbains et acquéreurs de programmes neufs).

En France, le financement de la ville ressort du premier modèle. Elle est largement « gratuite » : certains objets ou services sont totalement gratuits, tout le temps et pour tous : par exemple, les jardins publics le sont (ceux qui les fréquentent ne payent rien) ; la voirie l'est (sauf s'il y a un péage, et sauf parfois pour le droit de stationner) ; les locaux des écoles primaires le sont. D'autres objets ou services sont gratuits pour certains publics (personnes âgées, en recherche d'emploi...). D'autres enfin ne sont pas gratuits au sens strict, mais sont facturés à des prix très inférieurs à leur prix de revient : les transports publics urbains, la piscine, la distribution d'eau par exemple. La « gratuité » de la ville est ainsi le nom donné au fait que la ville (en tant qu'institution) fonctionne comme une plate-forme de péréquation entre les différents payeurs de la ville, à savoir : les usagers de ces services et équipements, les contribuables locaux, et les propriétaires (plus précisément les acquéreurs de programmes immobiliers neufs). De fait, aujourd'hui, la gratuité de la ville désigne un mode de financement de la ville dans lequel les contribuables et les propriétaires sont les principaux payeurs de la ville, bien devant les usagers. Or, toute la question est de savoir si, avec la contrainte financière publique qui pèse sur les collectivités, ce système pourra perdurer. Cette question est d'autant plus cruciale que cette gratuité, en particulier celle des espaces publics, est souvent considérée comme un des fondements de l'urbanité, et les architectes-urbanistes s'alarment d'ailleurs dès que celle-ci est menacée⁴⁸.

Liens entre modèle urbain et modèle économique de la ville

Prenons l'exemple du logement libre neuf en accession. Aujourd'hui, une partie significative des logements neufs libres en accession en Ile-de-France sont réalisés par des promoteurs dans le cadre d'opérations d'aménagement réalisées par des aménageurs.

Les coûts de réalisation du logement par le promoteur comprennent principalement : l'achat de la charge foncière auprès de l'aménageur, les études, les coûts de construction du bâtiment, les coûts de réalisation du stationnement, les frais financiers, les honoraires et la marge. De son côté l'aménageur a dû acheter le terrain d'assiette, réaliser des études, réaliser des travaux de dépollution, de déconstruction, de viabilisation des réseaux (dont la voirie et les espaces publics), financer une partie des équipements publics, et supporter des frais financiers.

⁴⁸Ces éléments sont développés dans : « La ville restera-t-elle gratuite ? » - I. Baraud-Serfaty - Futuribles – mai / juin 2015

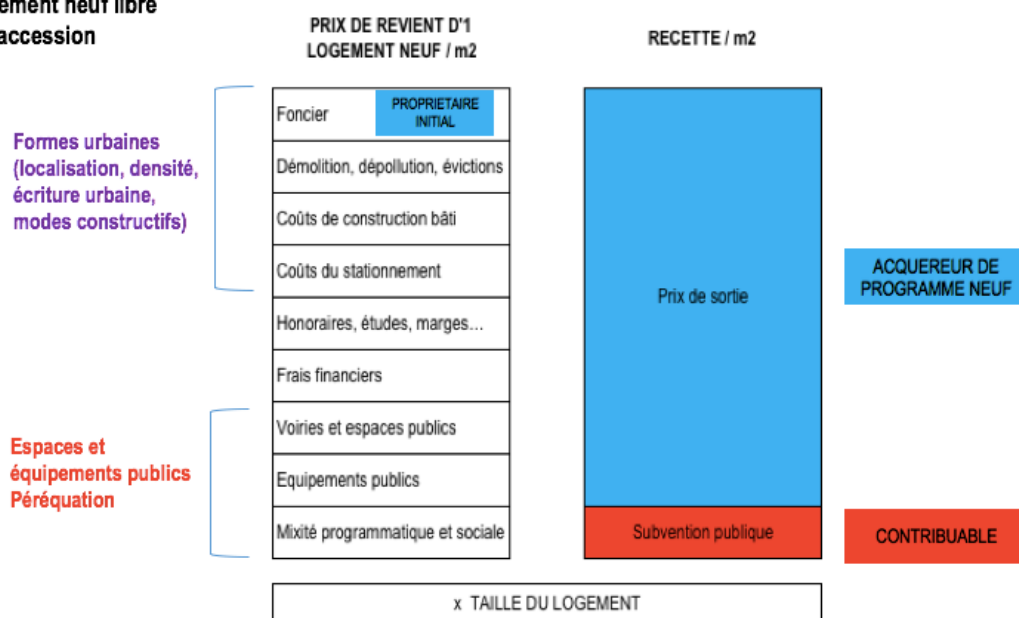
Une spécificité de l'opération d'aménagement est qu'elle correspond à une forme de péréquation entre des programmes « rentables » (en général le logement libre et le bureau, dans des proportions variables selon les localisations) et des programmes « non rentables » (en général, les logements sociaux, les activités, les voiries et espaces publics, souvent remis gratuitement à la collectivité, et les équipements publics parfois remis également gratuitement selon le Programme des Equipements Publics). C'est pourquoi, si on raisonne de manière consolidée aménageur / promoteur, le prix de revient du logement neuf comprend également une partie du coût de ces programmes d'intérêt général et de la mixité programmatique et sociale.

De fait, le prix de sortie du logement (le prix auquel il est vendu à l'acquéreur) est souvent inférieur à son prix de revient. Deux types de subventions viennent équilibrer ce prix de revient : les subventions publiques versées à l'opération d'aménagement (30 et 40 % sur les grandes opérations d'aménagement en Ile-de-France) et les subventions versées de fait par l'Etat sous forme de mesures de défiscalisation (celles-ci représentent selon les années plus ou moins 50 % des ventes de logements neufs des promoteurs). Même si ces subventions ne s'inscrivent pas directement dans les comptes du promoteur, elles permettent de solvabiliser les acquéreurs et donc, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter les prix de sortie.

Bilan consolidé aménageur-promoteur

Exemple :
logement neuf libre
en accession

Approche consolidée aménagement + promotion



Ainsi, cette analyse permet de comprendre que, aujourd'hui, le logement libre neuf est de fait payé par l'acquéreur du logement mais aussi par le contribuable (à la fois le contribuable local s'agissant des subventions à l'opération d'aménagement, et le contribuable national s'agissant des aides à la défiscalisation). Ce financement par le contribuable permet de limiter la gentrification en permettant de contenir les prix de sortie des programmes les plus chers. Par ailleurs, le prix du logement ne correspond pas seulement au coût de la surface de plancher et de la quote-part du foncier d'assiette correspondant, mais il tient compte du fait qu'il sert aussi à financer les programmes d'intérêt général (espaces et équipements publics) et la mixité programmatique et sociale. C'est là une différence forte avec du logement libre neuf en accession produit hors opération d'aménagement, car le financement d'intérêt général y est beaucoup plus faible voire inexistant. Enfin, cette approche montre bien également que le modèle économique du logement est fortement dépendant des choix en termes de formes urbaines, qu'il s'agisse par exemple de la densité, ou des choix de localisation (forcément, une opération d'extension urbaine coûte moins cher qu'une opération de renouvellement d'un tissu vivant).

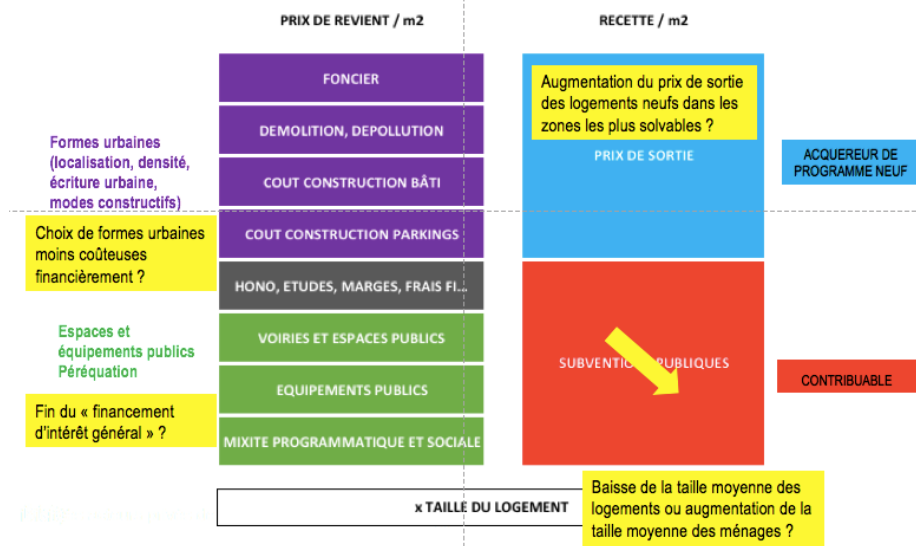
Approche schématique du bilan d'aménagement

Modes de production / chaînes de valeur	
Coûts (en lien avec modèle sectoriel : formes urbaines, modèle énergétique....)	Payeurs finaux
Financement d'intérêt général	

Force est toutefois de constater que ce modèle de financement semble aujourd'hui trouver ses limites dans un contexte où, d'une part, la contraction des finances publiques locales risque de diminuer fortement les subventions, notamment les subventions publiques aux opérations d'aménagement et où, d'autre part, le renouvellement de la ville sur la ville est de plus en plus coûteux (il s'agit bien souvent moins de reconverter des friches que de réaménager des tissus vivants, avec des occupants, habitants ou entreprises, qu'il convient alors d'évincer et de reloger). Pour le dire autrement, dans le modèle traditionnel (du champ de betteraves), l'aménagement (au sens aménagement-immobilier) ne crée plus de valeur financière pour ceux qui le réalisent. Comment va alors évoluer le modèle économique de financement du logement neuf en accession ? Par une augmentation des prix de sortie des logements dans les zones les plus solvables ? Par une baisse de la taille moyenne des logements ou augmentation de la taille moyenne des ménages ? Par une diminution du « financement d'intérêt général » (i.e. fin du paiement de la mixité et des espaces et équipements publics, avec le risque alors d'une ville « low-cost » : une offre de services réduite à l'essentiel et des services annexes contre supplément de prix) ? En choisissant des formes urbaines moins coûteuses financièrement (même si externalités négatives) (cf. aujourd'hui la part du diffus dans la production de logement) ?

Impact d'une baisse des subventions publiques sur les formes urbaines et l'équité sociale

Exemple : logement neuf libre en accession dans une opération d'aménagement en cœur métropolitain



Les mécanismes que nous venons de décrire correspondent à un modèle classique (celui du champ de betteraves et du modèle de la séquence) qui est de plus en plus revisité, comme l'a vu, par les acteurs de cette chaîne de l'aménagement-immobilier. Il est assez difficile, hors exemple précis, de voir comment chaque nouveau modèle revisite la part respective des trois payeurs finaux (contribuable, usager, acquéreur de programme neuf), car tout dépend des arbitrages qui sont fait. On peut toutefois observer que :

- Un certain nombre de modèles, par leur capacité à capter une valeur qui s'est déplacée, permettent à la chaîne de production du logement et de l'immobilier de continuer à fonctionner ;
- Si on se limite au seul bilan d'aménagement, la répartition du prix se fait surtout entre le contribuable (via les subventions publiques) et l'acquéreur de programme neuf. Il impacte peu la dimension usager. Cette dimension « usager » apparaît en revanche quand on prend le point de vue l'habitant ;
- Un certain nombre de modèles correspondent à une imbrication plus forte entre les dimensions investissement et fonctionnement (cas du modèle Rubik's cube). Ce sont dans ces modèles surtout qu'il faudrait explorer des mécanismes de transfert entre usagers (dont acquéreurs de programmes neufs) et contribuables et voir comment les transformations des modèles économiques en cours sous l'effet de la révolution numérique permettent d'imaginer de nouveaux leviers de financement en lien avec une offre de services urbains renouvelée⁴⁹.

Exemples de péréquations

Dans tous les cas, il nous semble qu'il y a un effort à faire pour révéler les péréquations visibles et invisibles dans la ville. Celles-ci peuvent être entre catégories de payeurs finaux, mais aussi au sein d'une même catégorie de payeurs finaux, et entre secteurs.

Matrice des péréquations – Source : I. Baraud-Serfaty, N. Rio, C. Fourchy

PÉRÉQUATION ENTRE CATÉGORIES DE PAYEURS FINAUX	CONTRIBUABLE	USAGER	PROPRIÉTAIRE
PÉRÉQUATION À L'INTÉRIEUR D'UNE MÊME CATÉGORIE DE PAYEURS FINAUX	Ménages ↕ Entreprises	Tarification au coût moyen ↕ Tarification au coût marginal	Propriétaire initial ↕ Propriétaire final
	Uniforme ↕ Progressif	Abonnement ↕ Pay as you go	Propriétaire bien A ↕ Propriétaire bien B
	Local ↕ National	Transactions directes ↕ Intermédiaires (marché biface)	
	Affecté ↕ Non affecté		
PÉRÉQUATION ENTRE SECTEURS	IMMOBILIER	EAU	DÉCHETS
	MOBILITÉ		ÉNERGIE

⁴⁹ Cf. « Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains : qui paiera la ville (de) demain ? », avec C. Fourchy et N. Rio - www.modeleseconomiquesurbains.com

On cite quelques exemples ci-dessous. Ces raisonnements sont volontairement schématiques et « toutes choses égales par ailleurs », mais l'idée est de sensibiliser à cette lecture qui permet d'articuler approche économique et formes urbaines et équité sociale.

- Quand il n'y a pas de modulation de la charge foncière, le logement social est payé par les seuls acquéreurs de programmes neufs sur la parcelle. Dit autrement, lorsque l'État et les collectivités locales assignent des objectifs de mixité à l'échelle de la Zac, mais ne participent pas au manque à gagner financier que représente cette mixité, ils incitent l'aménageur, de fait, à rogner sur la qualité des espaces publics, ou bien à équilibrer ce manque à gagner par l'augmentation des charges foncières – et donc des prix de sortie – sur les programmes qui peuvent supporter des valeurs d'autant plus élevées que leur localisation métropolitaine rejoint les souhaits de polarisation des investisseurs.
- Ainsi, ils contribuent paradoxalement à accentuer la fracture, au sein d'un même futur quartier, entre les futurs acquéreurs à hauts revenus (logements en accession, bureaux) et les futurs acquéreurs à faibles revenus (bailleurs sociaux, PME-PMI).
- Les espaces et équipements publics (en théorie seulement ceux qui servent aux futurs occupants de la zone, dans les faits, c'est plus élastique) sont financés par les acquéreurs de programmes neufs sur la zone. Avec une question : est-il équitable que seuls les nouveaux acquéreurs de programmes neufs près du pont paient ce pont, alors même qu'il irrigue un territoire beaucoup plus large et qu'il profite aussi bien aux nouveaux acquéreurs qu'aux populations (propriétaires ou locataires) déjà présentes ?
- Les acquéreurs de petits logements payent pour les acquéreurs de grands logements.
- Le stationnement gratuit représente une subvention pour les personnes âgées (qui conduisent plus que les plus jeunes) qui est payée de manière disproportionnée par les jeunes et une subvention pour les riches par les pauvres (qui empruntent davantage les transports publics)⁵⁰.
- Le stationnement gratuit est payé par les clients des restaurants, les salariés des bureaux et les habitants des logements : "Le stationnement gratuit, bien-sûr, n'est pas réellement gratuit. Le coût de construction des parcs de stationnement, ainsi que leur entretien, éclairage, maintenance et mise en sécurité sont transférés aux utilisateurs des bâtiments auxquels ils sont rattachés. Les prix des repas dans les restaurants ou des tickets de cinéma sont plus élevés ; les logements sont plus chers ; les salariés des bureaux sont vraisemblablement moins bien payés. Tout le monde paye, qu'il conduise ou pas ».
- Lorsque les opérateurs télécoms rachètent les candélabres des villes pour installer leurs antennes, l'éclairage public est payé par les utilisateurs de téléphones portables.

Pilotage des péréquations

Les obligations que les collectivités imposent aux opérateurs sont une manière de piloter les péréquations.

Au Royaume-Uni, par exemple, le nouveau maire de Londres a décidé qu'un tiers des nouveaux logements seront sur la base d'un loyer abordable revu à la baisse. Ce « London affordable rent » s'établira à environ 44 % du prix de marché, contre 80 % sous le précédent maire⁵¹. De même, sous la houlette des Community Land Trust et afin de lutter contre la gentrification, la politique est désormais de lier les prix des logements aux salaires locaux plutôt qu'aux valeurs de marché, de manière à avoir des logements « en permanence abordables » (« permanently affordable »)⁵². Il faut dire que ceci s'explique par le fait que le taux d'effort des ménages a plus que doublé entre 1998 et 2015. Aujourd'hui, une maison rapporte plus que son habitant ! (une maison moyenne à Londres rapporte 22£ par heure à son propriétaire, soit plus que le salaire horaire moyen d'un Londonien)⁵³.

Aux Etats-Unis, les promoteurs doivent désormais réaliser les logements sociaux sur site. Le 421-a était une disposition fiscale controversée qui permettait d'importants allègements fiscaux pour les propriétés de luxe, en échange de quoi, le développeur devait aussi construire des appartements à revenu modeste et abordable, mais il pouvait les réaliser ailleurs qu'au sein du programme, ou sur le site mais avec des entrées séparées pour les riches et les pauvres (« two-door rule »), et aussi avec des ascenseurs séparés. Désormais, dans une loi sur la stabilisation des loyers, la ville de New-York interdit les « portes pour les pauvres »⁵⁴.

⁵⁰ Source : "Aparkalypse now" - The Economist - April 8th 2017 ; "Sacred spaces" - The Economist - April 8th 2017

⁵¹ "Walking buses' and council housing: a wishlist for world cities in 2017 - Oliver Wainwright - The Guardian – 30/12/2016

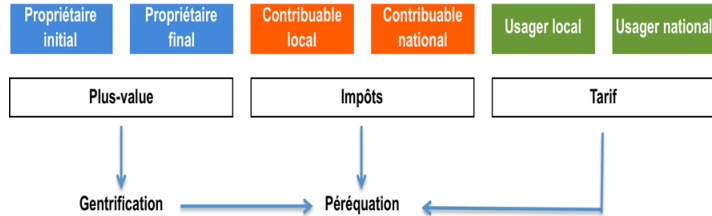
⁵² The radical model fighting the housing crisis: property prices based on income - Oliver Wainwright - The Guardian - 16-1-2017

⁵³ Fixing our broken housing market – 2017 – page 9

⁵⁴ New York bans 'poor doors' in win for low income tenants – The Guardian – 29/6/2015

Il y a évidemment un lien direct entre péréquation et gentrification. Mais la gentrification est un sujet en soi, que nous ne traiterons pas ici.

Payeurs finaux et gentrification



D. Gouvernance

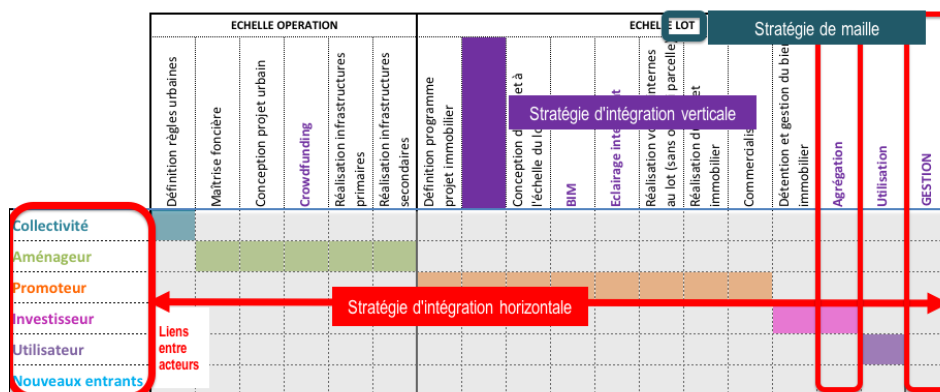
Face aux divers enjeux que l'on vient d'évoquer, la question de la gouvernance et du rôle de la collectivité est clef. Celle-ci peut intervenir à deux niveaux.

Elle doit d'abord intervenir au niveau même de la conduite des opérations d'aménagement, en cherchant à comprendre les implications, en termes de formes urbaines et d'équité sociale, des modèles qu'elle promeut.

Au-delà des effets de mode, la collectivité doit, pour chaque opération d'aménagement, penser son modèle d'intervention en lien avec les quatre questions suivantes :

- Quelle organisation d'acteurs souhaite-t-elle promouvoir ? Quels types d'acteurs souhaite-t-elle mobiliser ?
- Sur quelles étapes « traditionnelles » de la chaîne de valeur souhaite-t-elle se positionner et de quelle manière ?
- Quelles sont les nouvelles étapes qui rentrent dans la chaîne de valeur, et qu'il doit intégrer à la fabrique du projet ?
- Quelle est l'échelle des lots qu'elle souhaite donner à réaliser aux opérateurs ? Est-ce la parcelle, l'îlot ou plusieurs îlots ?

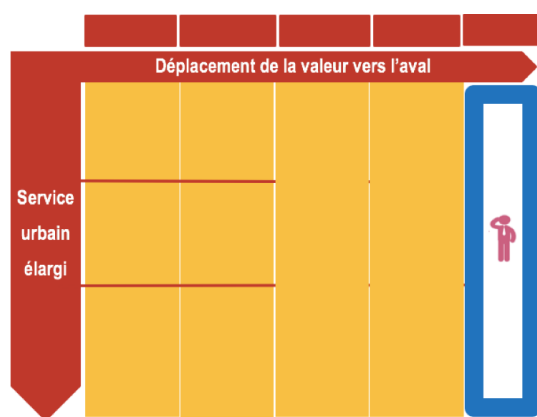
Quatre leviers de la fabrique des projets urbains



Mais l'aménagement doit assurément être remis dans une perspective plus large qui concerne l'ensemble du périmètre d'action de la collectivité. « Nous vivons aujourd'hui quatre facteurs de mutation – innovation technologique, évolution des mentalités, nouvelles réalités économiques, pression environnementale – qui se combinent pour provoquer un changement radical de paradigme dans la manière dont on habite, travaille, joue, crée, voyage, apprend, finance et consomme »⁵⁵, affirme Rachel Bostman. Outre ces mutations, la révolution numérique, entendue au sens d'une nouvelle révolution industrielle, recompose radicalement le partage des rôles entre acteurs avec trois ruptures fondamentales que l'on a déjà abordées dans les modèles « Rubik's cube » et « Pyramid cube » : l'émergence de la « multitude », justement, la généralisation du sur-mesure, et, enfin, le glissement serviciel de l'économie.

Les conséquences de ces ruptures pour les villes peuvent être résumées autour de deux phénomènes. D'une part, un élargissement des services urbains : on passe ainsi des transports à la mobilité, des déchets à l'économie circulaire, de la distribution d'énergie à la performance énergétique et sans doute de la production de mètres carrés de logements à l'« activation d'un service de l'habiter »... D'autre part, un déplacement de la création de valeur vers l'aval, au plus près de l'utilisateur⁵⁶.

Glissement serviciel de la ville



Ces trois ruptures bousculent l'ensemble de la société et de l'économie, avec l'apparition de nouveaux entrants et la déstabilisation des acteurs traditionnels. Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique et de montée en puissance des pouvoirs locaux, elles sont aussi des conséquences directes pour l'administration et l'action publique. C'est particulièrement le cas dans les métropoles, qui émergent comme le terrain avancé de ces évolutions. Ainsi, la puissance publique est en train de perdre le monopole de la production de l'action publique en général, et des services urbains en particulier. La collectivité a longtemps été le fournisseur exclusif des services d'intérêt collectif (elle s'est en tout cas pensée comme telle), y compris lorsqu'elle en délégait la mise en œuvre à un opérateur privé. Comme dans les transports ou l'énergie, aujourd'hui, l'offre se multiplie. Elle devient à la fois plus complète et plus complexe. Les services de mobilité ne se limitent plus aux infrastructures de transport. Ils intègrent aussi l'aide à la navigation en temps réel, l'insertion du covoiturage dans la chaîne de mobilité, l'enrichissement du temps passé dans les transports, etc.

Cette évolution provoque un brouillage de la frontière public-privé et des découpages sectoriels. Ainsi, on assiste à une fragmentation des acteurs, avec de nouvelles lignes de partage : des acteurs publics interviennent sur des champs qui étaient historiquement privés (par exemple, la fixation des prix des logements libres), et des acteurs privés interviennent sur des champs qui étaient historiquement publics (par exemple, la conception urbaine des nouveaux quartiers).

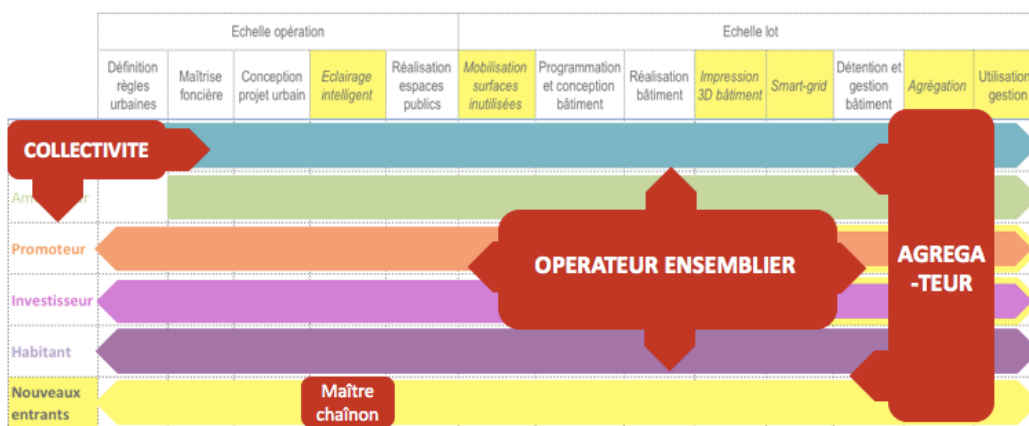
⁵⁵ <http://rachelbotsman.com/work/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition-fastco-exist/> (traduit)

⁵⁶ Ces éléments ainsi que ceux qui suivent sont repris de l'« Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains : qui paiera la ville (de demain ? », *ibid*

Ces changements ne sont évidemment pas nouveaux. Mais les trois ruptures évoquées ci-dessus leurs donnent une nouvelle ampleur... et en changeant la nature. La révolution numérique renforce la fragmentation des acteurs autant qu'elle accentue leurs interdépendances.

Se retrouvant concurrencées par des initiatives privées, les collectivités deviennent un acteur parmi d'autres dans la production des services d'intérêt collectif. Elles risquent dans certaines situations de se voir « ubérisées » par des acteurs prenant le contrôle de la donnée et de la relation à l'utilisateur-citoyen. Comment faire pour éviter que la valeur produite par la collectivité se trouve captée par d'autres opérateurs ? Quelle stratégie adopter face aux nouveaux agrégateurs issus du numérique (à commencer par Google avec Sidewalk Labs) qui, en préemptant la relation avec l'utilisateur, cherchent à maîtriser l'ensemble de la chaîne ? Comment garantir le financement des infrastructures quand la valeur se déplace en aval, vers la production de services ?

Qui contrôlera la fabrique et la gestion de la ville ?



Si ces ruptures constituent parfois des menaces pour l'action publique, elles peuvent aussi être appréhendées comme une promesse d'efficacité. Comment la collectivité pourrait-elle proposer des offres de services plus adaptées aux attentes des usagers-citoyens ? En quoi l'activation de la multitude pourrait-elle lui permettre de jouer sur la structure de coûts en diminuant le besoin d'investissements publics (par exemple, les systèmes favorisant le covoiturage permettent de remplacer des bus à moitié vides ou des systèmes de transport à la demande) ?

Ces ruptures posent aussi de nouveaux enjeux, comme celui de la tension entre l'individualisation et le commun. La forte individualisation des offres que permet la révolution numérique (à la fois dans le service rendu et dans sa tarification), qui permet, individuellement, d'accroître la valeur du service rendu, et, collectivement, d'augmenter l'efficacité de l'action publique, est-elle compatible avec la notion de commun et l'existence d'une communauté ? Les controverses de 2016 sur l'offre d'assurance « Vitality » de Generali France (qui propose de récompenser les assurés qui adoptent un mode de vie « sain ») donnent un aperçu des débats qui pourraient bientôt toucher les services urbains.

Dans tous les cas, la question du rôle de la collectivité locale comme autorité organisatrice doit être repensée. Le fait de parler d'une collectivité sous-entend d'ailleurs implicitement que cette réinvention suppose une certaine unicité. C'est d'ailleurs un des sujets que ce rapport n'aborde pas : la diversité des acteurs publics. Mais nous avons préféré, car cela nous semble moins fréquent, insister d'abord sur la diversité des acteurs privés.

CONCLUSION

Eclairer le lien entre le modèle économique des opérations d'aménagement et les formes urbaines : l'ambition de ce rapport est forte. Mais il nous semble qu'il y a deux chantiers à mener de front, et ce rapport essaye de poser une première pierre. D'une part, poursuivre le décryptage de l'économie des projets urbains et du lien entre cette approche économique et la ville produite, qui jusqu'à présent en France nous semble avoir été trop peu analysée⁵⁷. D'autre part, intégrer dans cette lecture les impacts de la révolution numérique en cours, celle-ci provoquant des reconfigurations radicales, notamment du jeu d'acteurs et de l'offre de services urbains, dont on ne voit aujourd'hui que les prémices.

Mais c'est bien toute la difficulté. Car sans doute l'objet de notre étude, l'acte d'aménager, est-il trop étroit pour constater les évolutions. Au fond, tous les modèles que nous avons analysés, en tout cas les trois premiers, reposent peu ou prou sur la même équation : coût du foncier + coût de transformation + coût de construction = prix de sortie x nombre de mètres carrés de surface de plancher vendus + subventions. Avec des variantes bien-sûr. Mais les différents modèles correspondent à des variables qui bougent mais, hormis dans le modèle « pyramid cube », ne remettent pas fondamentalement en cause la structure même de l'équation. Mais que deviennent les valeurs du foncier ou les valeurs des bureaux ou logements, quand on ne sait plus ce qu'est un logement ou un bureau ? Surtout, cette équation était construite de cette manière, parce que, sur tous les champs connexes à l'aménagement, d'autres équations fonctionnaient. Or, désormais, les équations connexes sont elles-mêmes remises en question. L'exemple le plus frappant est sans doute celui du lien entre aménagement et réseaux. « Jusqu'à présent, l'aménageur payait les réseaux car c'est une condition de viabilisation des terrains, mais dans une opération d'aménagement classique, le dimensionnement des réseaux, électriques par exemple, est souvent une boîte noire dans les mains de l'opérateur, et l'aménageur ne cherche pas à l'ouvrir. Mais aujourd'hui, avec la réalisation d'immeubles de plus en plus performants et de boucles énergétiques locales et le développement de l'autoconsommation, les opérations d'aménagement sont de plus en plus complexes et sollicitent de moins en moins les grands réseaux, voire les sollicitent à l'envers. Il semble donc qu'on aille vers une bascule : plus de services pour moins d'infrastructures. Mais l'aménageur connaît et paie les infrastructures, il découvre les services et ne sait pas (encore) les financer »⁵⁸.

C'est tout l'intérêt nous semble-t-il d'une approche par le jeu d'acteurs et le modèle économique des opérations. Elle nous permet de zoomer sur l'économie des projets d'aménagement tout en permettant d'élargir la réflexion. Nous espérons ouvrir une brèche.

⁵⁷ Hormis bien-sûr les travaux de Thierry Vilmin, Joseph Comby et Vincent Renard

⁵⁸ D'après Nicolas Rougé : « Aménageurs et opérateurs de réseaux : je t'aime moi non plus ». Sur le blog d'Une autre ville.

Annexe : repères bibliographiques

En plus des ouvrages et articles cités dans le corps du texte, on indique ici quelques lectures utiles, de manière absolument non exhaustive.

Ouvrages :

« L'aménagement, acteurs et systèmes » - Thierry Vilmin - Editions Parenthèses - 2015

« L'urbanisme négocié : Bordeaux, les Bassins à flot » - Hugo Christy, ANMA - Editions La Découverte - 2016

« L'Etat, le promoteur et le maire » - Julie Pollard - Presses de Sciences Po - 2018


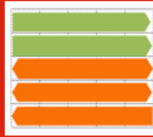






Articles :

« La main discrète, l'industrie de la finance et la ville » - Dominique Lorrain - Revue française de Sciences Politiques - Juin 2011

“Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ?” - Paul Citron - Métropoles - Numéro 20 - 2017

Nombreux articles de la Revue foncière (www.revue-fonciere.com)

Evolution des modèles économiques de l'aménagement et jeux d'acteurs

	Séquence	Chassé-croisé	Rubik's cube	Pyramid cube	
Modèle					
Contexte	Type de projet urbain	Transformation d'un "champ de betteraves" (faibles valeurs foncières et faibles coûts de transformation) en nouveau morceau de ville (fortes valeurs foncières et immobilières)	Transformation d'un "tissu vivant" (fortes valeurs foncières et coûts élevés de transformation) en nouveau morceau de ville (fortes valeurs foncières et immobilières)	Transformation d'un "tissu vivant" en morceau de ville "smart", ou évolution de l'ensemble de la collectivité	
	Source création de valeur	Prix de vente des surfaces construites supérieur au coût de production (valeur du foncier initial + coût de production)	Création de valeur répartie sur tout ou partie de la chaîne	Optimisation, via approche intégrée	Point de contact (informations, paiements, services) avec l'utilisateur final - Ajustement offre / demande
Contexte	Valeur schématisée				
	Variables-clés	Différentiel de valeur entre valeurs d'entrée et valeurs de sortie	Densité Mutualisation Subventions publiques	Optimisation via intégration des systèmes techniques (immobilier / eau / déchets / énergie)	"Scalability"
Jeu d'acteurs	Modalités de captation de valeur	Positionnement sur les chaînons aménagement et promotion	Mutualisation de programmes (partenariats), positionnement sur tous les chaînons de la chaîne de valeur	Approche intégrée multi-sectorielle	Capacité à s'intercaler entre l'habitant/usager et les producteurs d'offres
	Principaux acteurs impliqués (hors collectivités)	Aménageurs Promoteurs	Aménageurs Promoteurs Entreprises BTP Investisseurs Grands propriétaires	Promoteurs Investisseurs Entreprises BTP Opérateurs énergie / numérique Start-up Habitants Pilote : opérateur ensemblier	Plateformes
	Figure jeu d'acteurs	Séquentiel	Chassé-croisé (glissements amont-aval sur la chaîne) Passage jeu échecs à jeu de go	Rubik's cube (chassé-croisé et croisements chaîne de valeur). Contrôle par l'opérateur ensemblier	Pyramid cube pointe à droite. Contrôle par la plateforme
Formes urbaines et enjeux	Lot cédé aux opérateurs privés	Parcelle	Parcelle ou macro-lot	Lots type "Réinventer" "Démonstrateurs industriels de la ville durable" Lots XXL	Peut prendre place en dehors de toute intervention de la collectivité
	Financement espaces et équipements publics	Ce financement est pris en charge par l'aménageur sur son bilan	Financement potentiellement moindre ou transféré sur d'autres acteurs (par exemple espaces publics privés dans le cadre de macro-lots)	Via l'ajustement offre / demande d'infrastructures	Via l'ajustement offre / demande d'infrastructures
	Type de péréquations	Mixité fonctionnelle et sociale à l'échelle de l'opération d'aménagement	Mixité fonctionnelle et programmatique à l'échelle du lot (approche fractale)	Modèles circuits courts et économie circulaire	Péréquations temporelles (effacement) Potentiellement entre services urbains et non urbains (santé, éducation, commerces, banques...)
	Défis	Peu adapté à tissus vivants. De plus en plus dépendant des subventions publiques	Quel est le métier de chacun ? Enjeux des macro-lots : isolats urbains / évolutivité / gestion dans le temps Espaces publics privés Logements sociaux en VEFA Gentrification	Complexité et évolutivité des systèmes techniques Mailles fabrication et gestion Approche "autarcique"	Multiples !!!



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49