



La co-production public/privé dans les projets urbains

Rachel Linossier, Roelof Verhage

► **To cite this version:**

Rachel Linossier, Roelof Verhage. La co-production public/privé dans les projets urbains. Paul Boino. Lyon La production de la ville, Parenthèses, pp.144-171, 2009. <halshs-00447534>

HAL Id: halshs-00447534

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00447534>

Submitted on 18 May 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La co-production public/privé des projets urbains

Roelof Verhage et Rachel Linossier¹

Les projets urbains sont réalisés dans un contexte de marché. Une de leurs finalités est effectivement de mettre sur le marché des mètres carrés de surface habitable, commerciaux ou de bureaux. Pour y arriver, il est nécessaire de s'engager dans un processus économique qui implique l'acquisition du foncier, l'aménagement, la construction et la commercialisation du produit final et génère de la valeur économique. Cette création de valeur est en même temps un moteur et une finalité des projets urbains : elle est nécessaire aux acteurs pour s'engager dans les projets et pour financer les dépenses liées à leur réalisation.

Dans ce chapitre, nous analysons les projets urbains sous l'angle de cette logique économique, afin de montrer comment et dans quelle mesure elle détermine la forme et le montage des projets. Dans la première section, nous montrons en quoi le contexte économique est devenu un facteur crucial dans le déroulement des projets urbains, avant de proposer un cadre d'analyse qui permet de comprendre comment les raisonnements économiques influencent ce déroulement. Dans la deuxième section, nous appliquons ce cadre d'analyse à quatre projets urbains lyonnais : Vaise Industrie, Lyon Confluence, le Carré de Soie et les Jardins de la Buire. Dans la troisième partie, nous analysons les stratégies des différents acteurs impliqués face aux enjeux économiques et les montages de projet auxquels elles donnent lieu.

Il apparaît clairement que dans la réalisation des projets urbains, les acteurs publics et privés ont besoin les uns des autres. Il en résulte des interactions et des négociations aux différents stades des projets, dont l'élément central est le rapport risques – revenus des opérations. L'intervention du secteur public vise précisément à modifier ce rapport. Si on regarde les projets par ce prisme, il apparaît que la marge de manœuvre de la collectivité pour utiliser les projets urbains dans la réalisation de ses objectifs stratégiques (développement économique, environnement et cadre de vie, solidarité) est en partie déterminée par les marchés fonciers et immobiliers dans lesquels s'inscrivent ces projets. Le marché est ainsi un régulateur fort du développement urbain. Dans le même temps, les choix de la collectivité, quant au montage du projet notamment, ne sont pas inexistantes. Ils influencent aussi le déroulement des projets, justifiant en définitive le recours à la notion de co-production.

1. Un contexte économique exigeant pour le projet urbain

1.1 L'importance de la dimension économique

¹ Roelof Verhage, maître de conférences Institut d'Urbanisme de Lyon – Université Lyon 2 / UMR 5600 Environnement, Ville Société ; Rachel Linossier, maître de conférences IUT 2 – UPMF Grenoble / UMR 5194 PACTE.

D'importantes évolutions dans la manière de conduire les opérations d'urbanisme en France se manifestent depuis la décentralisation. La montée en charge des communes et des intercommunalités dans l'exercice des compétences d'urbanisme et d'aménagement de l'espace au niveau local a lieu dans un contexte marqué par le basculement du système économique vers un régime d'accumulation hyperconcurrentiel [Boyer & Saillard 2002], qui contraint les villes et les territoires à se positionner sur le marché des localisations, selon une logique de compétition et d'attractivité [Bouinot 2002].

Dans le même temps, la « reconstruction de la ville sur elle-même » gagne de l'importance dans l'urbanisme opérationnel en France. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000 renforce cette tendance, en plaçant le renouvellement urbain et la densification des centres au cœur des politiques urbaines. Le renouvellement urbain se définit ici comme une intervention publique volontaire visant à réinscrire dans le marché économique les territoires de la ville considérés comme « en panne » de développement et d'attractivité et à les réintégrer dans un cercle vertueux de création de valeur [Piron 2002]. Cette approche correspond aux opérations de régénération urbaine classiques menées au niveau local, qui reposent depuis longtemps sur les mécanismes économiques des marchés immobiliers [Chaline 1999 ; Bonneville 2004] et concernent des sites urbains dégradés et inadaptés aux besoins, aux pratiques et aux modes de vie contemporains, où les marchés de l'immobilier sont faibles voire absents, et qui de ce fait n'attirent pas l'investissement nécessaire pour leur renouvellement [Guy & al. 2002].

Le projet de renouvellement urbain est l'occasion de reconstruire une ville conforme aux objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, d'équipements, de développement économique et de qualité du cadre urbain fixés par les pouvoirs publics. Les interventions publiques visent à rendre ces sites attractifs pour les investisseurs et les développeurs privés en favorisant la création de valeur sur les marchés fonciers et immobiliers, afin que le mécanisme du marché puisse prendre le relais [Roussel 2000]. Cette augmentation de valeur est aussi nécessaire pour couvrir les coûts de transformation urbaine [Comby 2000], mais elle ne suffit souvent pas. Un projet dégage une marge financière positive si les revenus générés par l'augmentation de valeur économique sont supérieurs aux coûts de la régénération, mais une marge financière négative si l'opération est déficitaire².

La création de valeur dans les projets urbains est d'abord le résultat d'investissements et d'interventions publiques [Verhage 2005]. Toutefois, l'augmentation de la valeur et de l'attractivité économique des sites n'est pas une fin en soi. La recherche de l'équilibre social (à travers le logement notamment), l'attention portée à la forme urbaine, la réalisation d'équipements publics et le maintien des activités économiques, commerciales et résidentielles dans le périmètre d'aménagement comme garantie de la mixité fonctionnelle de l'espace urbain motivent l'intervention publique. Ces exigences représentent des coûts et nécessitent des financements, qui peuvent provenir de trois sources : des

²

Nous reviendrons plus loin sur la notion de « marge financière ». Notons déjà qu'elle n'inclut pas les profits « réguliers » indispensables pour que les investisseurs privés prennent le risque de se lancer dans un projet.

budgets publics des collectivités locales³ ; des utilisateurs des commodités créées dans le projet urbain⁴ ; de l'augmentation de la valeur du site générée par le processus de renouvellement urbain. En effet, une partie de la valeur économique créée par la transformation du site, si elle est positive, peut être réinvestie dans la qualité du projet (mixité sociale et fonctionnelle, forme urbaine, équipements publics), sous réserve que la collectivité ait les moyens de contrôler cette valeur économique. La création de valeur économique est de la sorte une condition nécessaire pour la co-production public-privé de projets urbains.

Le référentiel économique occupe une place prédominante dans la conduite des projets urbains, tant en termes d'objectifs – améliorer l'attractivité économique du territoire, produire des surfaces d'accueil, (re)créer de la valeur immobilière – que de montage et de mode de pilotage (rentabilité, minimisation des risques). L'aménagement de l'espace urbain est une activité, au sein de laquelle les rapports marchands sont prégnants. La dimension financière est prépondérante, car la réalisation des objectifs publics et privés, c'est-à-dire les différentes opérations à conduire pour mener à bien les projets, présentent des coûts importants pour la collectivité : libération et dépollution des sols, viabilisation et équipements des terrains, réalisation des aménagements et des constructions, auxquels s'ajoutent les objectifs d'intérêt général (mixité, qualité urbaine, équipements publics).

Dans un contexte général de fluctuations cycliques sur les marchés fonciers et immobiliers, de raréfaction des fonds publics et de sophistication croissante des opérations, la puissance publique ne peut pas assumer seule l'ensemble de ces coûts. Elle doit capter des fonds privés et monter des opérations mixtes, partenariales, dans lesquelles le portage des charges financières et opérationnelles est partagé avec les acteurs privés (entreprises, investisseurs, groupes de promotion – construction). Cette nécessité économique s'impose dans la conduite des projets urbains, avec des effets non négligeables sur les rapports entre acteurs publics et privés engagés, sur les modes de pilotage et sur les contenus des projets.

1.2 La coproduction de la ville : entre public et privé

Actuellement, aucun acteur public ou privé ne peut réaliser seul un projet urbain. Ils sont interdépendants les uns des autres, mais la manière dont chacun intervient varie d'un projet à un autre. Les acteurs généralement impliqués sont les collectivités locales et autres organismes publics, les propriétaires initiaux, les aménageurs, les promoteurs, les investisseurs et les usagers finaux. Ils peuvent revêtir et cumuler différents rôles : propriétaire foncier ou immobilier, initiateur du projet, dessinateur (architectes, urbanistes) aménageur (équipement des terrains), producteur (construction et promotion immobilières), financeur, etc. [Chambert 1988]. Les notions de rôle et d'acteur sont complémentaires mais distinctes, car la manière dont les rôles sont répartis entre les différents acteurs est un élément central des choix de montage institutionnel et économique des projets urbains.

³ Ressources ventilées en dépenses d'investissement et de fonctionnement, issues principalement de la fiscalité locale sur les ménages et les entreprises et des dotations de l'Etat.

⁴ Futurs habitants, usagers.

Ces montages de projet sont souvent décrits en faisant référence à la notion de partenariat public/privé, qui traduit la perte de centralité et de monopole du secteur public dans la conduite des opérations d'urbanisme [Menez 2008]. Mais cette notion – qui sous-entend une relation de complicité entre les acteurs publics et privés – ne s'applique pas forcément à ces interactions. Ce qu'on présente comme du partenariat pourrait tout aussi bien être présenté comme une lutte entre des acteurs ayant des objectifs différents. L'enjeu de cette lutte est pour chacun de capter ou de rediriger dans la mesure du possible l'augmentation de valeur qui apparaît souvent en relation avec la réalisation d'opérations d'aménagement, pour permettre la réalisation de ses objectifs. En analysant la « co-production » dans les projets urbains, nous proposons ici d'ouvrir la « boîte noire » du partenariat, en privilégiant une analyse par la dimension économique plutôt que par les choix politiques ou les possibilités légales.

Notre approche se fonde sur l'observation que la réalisation des projets urbains est à la fois un processus économique et un processus politique et administratif, au cours duquel les différents objectifs s'ajustent en fonction de considérations microéconomiques, politiques et institutionnelles. La volonté politique et les interventions publiques ne suffisent pas pour réaliser des projets urbains. A l'inverse, une vision antagoniste des relations entre les secteurs public et privé, selon laquelle le développement urbain serait propulsé par les seules forces du marché et qui chercherait à éluder la régulation publique n'est pas pertinente non plus [Adams 2004]. Les acteurs publics et privés sont conscients de leur interdépendance et cherchent activement à développer des pratiques basées sur un équilibre entre leurs différents objectifs. Cela nous amène à focaliser notre analyse sur le « processus de développement » [Gore et Nicholson 1991 ; Healey 1991], qui commence avec la décision de réaliser un projet et s'achève avec la mise sur le marché de l'immobilier.

La notion de structuration [Giddens 1984] appliquée à l'aménagement urbain [Healey 1990 ; 1997] offre une conceptualisation intéressante des interactions qui ont lieu au cours des processus de développement urbain. Elle permet d'analyser le développement des projets urbains à partir de l'évolution des relations réciproques entre les activités des acteurs et les éléments (urbanistiques, politiques, économiques, sociaux) qui structurent ces relations [Healey 1992 ; Doak & Karadimitriou 2007]. Il s'agit d'étudier la dialectique existant entre les circonstances mouvantes dans lesquelles s'inscrivent les projets de renouvellement urbain et les jeux d'acteurs occasionnés, selon une approche d'ensemble focalisée sur l'interaction entre trois dimensions qui déterminent le déroulement des projets urbains :

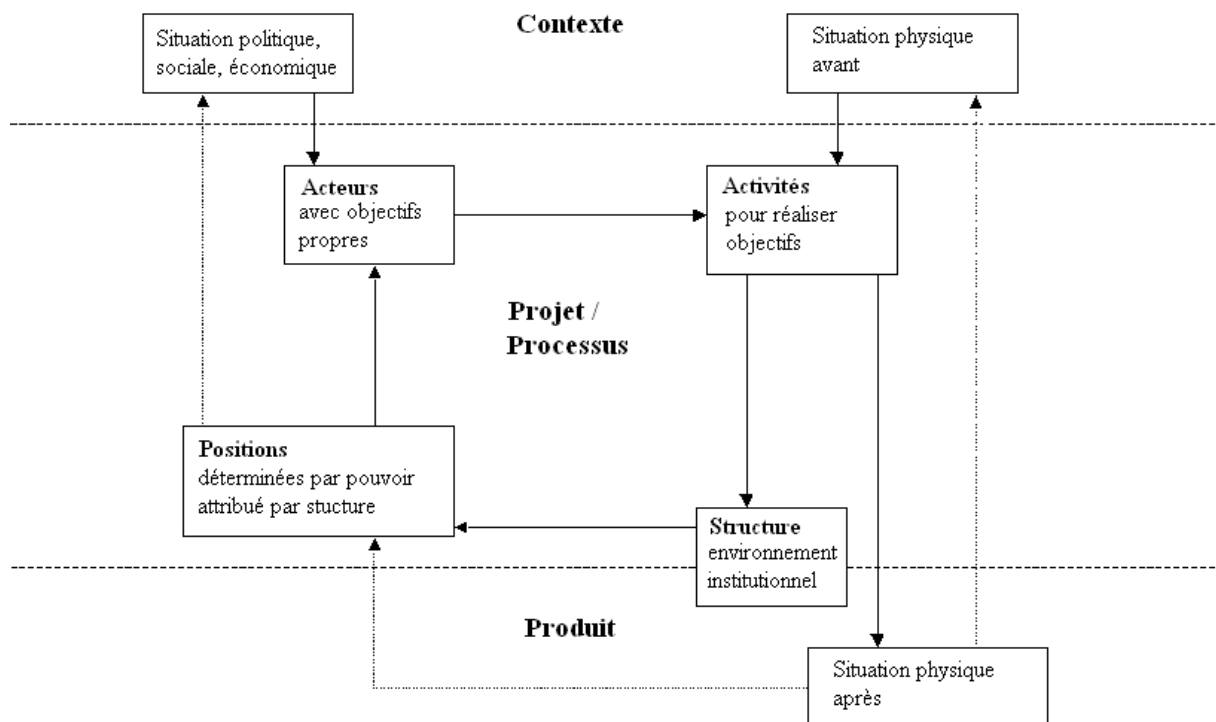
- Le contexte : localisation du site à l'échelle de l'agglomération urbaine, accessibilité, structure de la propriété foncière, état du marché foncier et immobilier, dynamiques urbaines, économiques et fonctionnelles.
- Les objectifs : besoins spécifiques définis en fonction du périmètre de l'opération ; besoins plus larges définis en référence à l'échelle du quartier, du morceau de ville voire de la métropole. Ils

sont qualitatifs et/ou quantitatifs (équipements publics, infrastructures, mixités fonctionnelle et sociale, qualité de la forme urbaine et des espaces publics, etc.).

- Le montage : système de mise en œuvre dans lequel s'inscrit l'opération. Il est composé d'outils juridiques (ZAC, PAE) qui fixent le montant des participations et des investissements consentis par chaque intervenant, de diverses démarches de gestion et de négociations entre les acteurs se déroulant en marge des cadres procéduraux prédéfinis.

Cette approche structurale permet d'introduire le facteur temps dans l'analyse des projets urbains, appréhendés comme des processus non linéaires et itératifs. La structuration des projets procède de l'interaction permanente entre les différentes dimensions. Le contexte urbain et économique influence le montage opérationnel et les objectifs du projet, mais dans la mesure où il s'inscrit aussi dans la durée, les objectifs fixés au départ, les premières réalisations ou la spécificité du montage peuvent à leur tour faire évoluer le contexte, et entraîner des modifications en termes d'objectifs, et ainsi de suite. Le projet urbain se structure dans le temps, au gré d'un processus d'interaction continu entre le contexte, les objectifs et le montage des opérations (Schéma 1).

Schéma 1
Structuration des projets urbains



1.3 L'analyse du montage des projets urbains

Le contexte des projets de régénération urbaine a une incidence sur leur déroulement et sur les rôles respectifs des différents acteurs dans leur mise en œuvre. La notion de potentiel de développement permet d'appréhender de façon globale l'ensemble des critères contextuels qui déterminent un projet. Outre la position géographique du site à l'échelle de la ville, son accessibilité par les transports et son attractivité relative en termes d'image, les éléments environnementaux constituent des critères

importants pour connaître le potentiel de développement d'un site. La pollution des sols et son ampleur éventuelle induisent des coûts supplémentaires dans le processus d'aménagement, qui peuvent fortement alourdir l'investissement financier nécessaire ou même condamner un projet. En revanche, la présence d'éléments paysagers ou patrimoniaux remarquables est à double tranchant. C'est une contrainte dans la mesure où il faut respecter, préserver et intégrer ces éléments dans le projet, parfois de façon obligatoire (bâtiment classé, ZPPAUP⁵, etc.), avec pour conséquence des surcoûts éventuels ou une baisse des surfaces constructibles ; mais elle représente aussi un atout pour l'aménageur, en offrant une source de valorisation économique, de différenciation qualitative et d'identification du projet par une mise en valeur paysagère et architecturale intégrée à la composition urbaine [Linossier & al. 2004].

Le potentiel de développement des projets inclut également le contexte d'agglomération, qui correspond aux dimensions politique et économique locales. Le contexte politique émane du gouvernement local qui fixe les grands objectifs de politique urbaine et de développement du territoire, en lien avec les orientations définies au niveau national⁶. A l'échelle de l'agglomération, les objectifs sont parfois déclinés différemment selon les sites, en fonction de la situation d'un projet ou de la présence d'autres projets « concurrents », et donc des priorités du gouvernement local. Trois aspects principaux conditionnent les choix politiques relatifs aux projets dans l'agglomération de Lyon : le souci de la qualité environnementale au sens large (cadre de vie, développement durable), la recherche d'une solidarité, qui se traduit notamment par l'objectif de mixité et l'impératif économique, fondé sur une démarche de marketing stratégique visant à positionner la ville dans la compétition interurbaine [Bouinot & Bermils 1995]. Ils ont un effet lourd sur le contenu des projets, mais aussi sur le choix des sites à valoriser en priorité. Le contexte économique est quant à lui soumis à des dynamiques locales de développement relativement contrastées et aux grands cycles mondiaux dont les impacts sont plus ou moins forts au niveau local.

Enfin, les potentialités et limites d'un projet urbain sont déterminées pour une large part par la situation foncière initiale, c'est-à-dire l'état de la propriété foncière et de la structure parcellaire avant le début de l'intervention, qui est plus ou moins favorable au développement du site. Quatre cas de figure sont envisageables. Lorsque le foncier appartient à la collectivité ou à un organisme public et qu'il est libéré suite au départ d'anciennes activités publiques, le lancement du projet est aisé car le coût des acquisitions foncières est limité. C'est la modalité des grands projets urbains tels qu'ils ont été pratiqués à Lyon à la Part Dieu et à la Cité Internationale. Lorsque la collectivité publique dispose de réserves foncières sur un site après une démarche d'acquisitions foncières préalable, la situation est un peu différente car le coût de ces investissements réalisés en amont n'apparaît pas directement dans le bilan financier de l'opération bien qu'il puisse être important (prix des terrains, charges de portage sur plusieurs années, etc.). En revanche, quand l'assiette foncière d'un projet est détenue par

⁵ Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager.

⁶ La réglementation des opérations d'urbanisme, le code des marchés publics, les dispositions en matière de dépollution des sols ou des points particuliers comme les 20 % de logement social prévus par la loi SRU participent du contexte politique et juridique national (voire européen).

des propriétaires privés, le lancement et le déroulement du projet peuvent être perturbés voire bloqués, d'autant plus si celle-ci est fortement morcelée. Les stratégies de rétention ou de spéculation foncières des propriétaires sont des freins à l'avancement des projets car elles obligent la collectivité à mener de longues tractations au cas par cas, génératrices d'inflation foncière et de retards dans la mise en œuvre. Les outils juridiques mobilisables sont assez lourds au niveau procédural (Déclaration d'Utilité Publique, expropriation) : une situation foncière complexe constitue donc un facteur de perturbation du processus de développement d'un projet, voire un frein à son émergence. Il est heureusement possible que le ou les propriétaires privés d'un site s'entendent sur l'opportunité de développer un projet urbain, en accord avec la collectivité : dans ce dernier cas, un partenariat public privé négocié et encadré par une procédure permet le lancement et le déroulement du projet sans que la puissance publique n'ait à se rendre maître du foncier (ZAC confiées à des aménageurs privés notamment).

Le processus de transformation – développement à l'œuvre dans les projets urbains peut être découpé en plusieurs phases [Healy 1992 ; Chambert 1988 ; Edwards 1995], qui correspondent aux différentes opérations financières et techniques nécessaires pour la réalisation des objectifs de contenu formels et fonctionnels du projet et qui impliquent des interventions, des outils et des financements spécifiques de la part des différents acteurs : initialisation (définition du projet), préparation de l'assiette foncière (maîtrise foncière intermédiaire), viabilisation et réaménagement, construction et commercialisation du produit immobilier final. Les phases ne se suivent pas forcément dans le temps et peuvent se superposer en tout ou partie, mais on les retrouve forcément dans chaque projet. Ce découpage permet donc de systématiser les activités et opérations déployées par les acteurs dans la mise en œuvre des projets urbains et de faire le lien entre « l'économie » des projets et le processus de décision, c'est-à-dire entre l'analyse institutionnelle, focalisée sur les rôles des acteurs, et l'analyse microéconomique, focalisée sur les flux financiers et les logiques d'échanges d'intérêts entre les acteurs, selon une grille de lecture et de comparaison applicable à tous les projets urbains (Tableau 1).

Chaque phase constitue un « marché » particulier du processus de transformation, sur lequel les acteurs jouent un rôle spécifique en fonction de leur intérêt économique propre et sur lequel une marge financière positive ou négative peut apparaître. La création de valeur économique étant l'un des objectifs principaux de la régénération urbaine, l'apparition d'une marge financière est une conséquence intrinsèque de cette façon de renouveler la ville. Le type d'acteurs qui récupère cette marge si elle est positive ou qui la porte si elle est négative dépend du choix de montage du projet et varie en fonction de la phase opérationnelle et du marché correspondant. Il ne s'agit pas de juger qui mérite ou non de récupérer la plus-value réalisée (ou d'assumer la charge des éventuelles moins-values), mais d'utiliser cette notion comme un outil analytique permettant de saisir la manière dont se fait l'ajustement entre les objectifs économiques, physiques et sociaux dans les projets urbains [Verhage 2002 ; Verhage & Needham 2003].

Tableau 1

Phases, marchés et démarches publiques dans le projet urbain

Phase	Marché correspondant	Percepteur de la marge financière	Possibilité d'intervention de la collectivité publique afin de maîtriser la marge financière
Initialisation	Perspectives d'urbanisation		Définition claire des orientations et des objectifs du projet
Maîtrise du foncier	Foncier urbanisable	Propriétaire initial	Acheter le foncier avant l'augmentation de la valeur pour réinvestir ensuite la marge dégagée dans le projet
Viabilisation Aménagement	Charges foncières	Aménageur	Faire connaître aux aménageurs la participation qui va leur être demandée pour couvrir ces frais avant l'acquisition du foncier
Construction Immobilière	Immobilier	Constructeur	Créer des procédures qui obligent l'utilisation de la marge financière dans le projet (<i>via</i> la réalisation d'équipements collectifs notamment)

Les acteurs publics ou privés ne poursuivent pas les mêmes objectifs ni les mêmes intérêts dans un projet urbain. Selon le type d'acteur qui récupère la marge financière, celle-ci est utilisée pour réaliser certains objectifs plutôt que d'autres. Le souci d'ajuster les différents objectifs d'un projet est d'abord celui des opérateurs publics, dans la mesure où ils promeuvent la réalisation d'objectifs non lucratifs au nom de l'intérêt général, tandis que les acteurs privés recherchent plutôt la rentabilisation de leur investissement et le profit à travers le développement d'opérations immobilières lucratives. L'utilisation des procédures d'urbanisme (ZAC, PAE) et d'action foncière (DUP, préemption, expropriation) et le recours à des dispositifs moins encadrés juridiquement (constitution de réserves foncières opportuniste, négociations des droits à construire dans le cadre de partenariats public/privé) sont des moyens et des stratégies mis en œuvre par la puissance publique pour réorienter la marge financière – ou valeur économique créée par l'opération – vers la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du projet urbain. Ils contribuent donc à l'ajustement des différents objectifs et intérêts des acteurs impliqués dans le processus de transformation de la ville.

Les conditions du marché pour chacune des phases influent directement sur la possibilité de la puissance publique d'intervenir pour rediriger la marge financière : le prix du foncier urbanisable détermine les conditions de constitution des réserves foncières ; le montant des charges foncières et des droits à construire conditionnent le niveau d'équipements exigible dans le cadre du PEP de la ZAC ou d'un PAE ; les prix de l'immobilier résidentiel ou d'entreprise déterminent le niveau de qualité urbaine et de contenu exigible envers les promoteurs, dans le cadre de consultations d'opérateurs notamment. La situation de ces différents marchés évolue de façon autonome mais aussi sous l'influence des activités et opérations déployées par les acteurs au cours du projet.

2. les projets lyonnais dans leur contexte

2.1 Contexte d'agglomération et potentiels de développement

Les quatre projets analysés se situent dans l'agglomération lyonnaise et bénéficient de la bonne conjoncture immobilière qui caractérise les grandes villes françaises et notamment Lyon depuis 2000⁷. Ils sont réalisés sous l'autorité du même gouvernement local : la Communauté Urbaine de Lyon. Les Jardins de la Buire (5,5 ha), Confluence (150 ha) et Vaise Industrie (20 ha) sont localisés dans la ville centre. Le Carré de Soie (500 ha) se situe dans la périphérie de Lyon, à cheval sur Vaulx-en-Velin et Villeurbanne.

Tableau 2

Potentiel de développement – Atouts/contraintes

	Confluence	Vaise-Industrie	La Buire	Carré de Soie
Atouts	Proximité de l'hyper centre	Dynamique générale de renouvellement urbain de Vaise et du 9 ^{ème} arrondissement	Fortes dynamique urbaine et attractivité économique de la Part Dieu Proximité de l'hyper centre	Vastes réserves foncières Dynamique de développement de l'agglomération vers l'Est
	Bonne desserte en transports en commun : proximité avec la gare SNCF de Perrache Métro, tramway	Assez bonne desserte en transports en commun (proximité pôle multimodal de Vaise)	Excellente desserte en transports en commun: métro (Part-Dieu), gare SNCF, etc.	Bonne desserte en transports en communs : métro, tramway, liaison Part-Dieu – Aéroport Saint-Exupéry
	Bonne desserte routière (A7)	Bonne desserte routière (semi-échangeur Rochechardon)		Bonne desserte routière (périphérique)
	Contexte d'agglomération favorable	Contexte d'agglomération favorable	Contexte d'agglomération favorable	Contexte d'agglomération favorable
	Environnement naturel agréable (fleuves, coteaux)	Environnement naturel agréable (quais de Saône, coteaux)		Eléments de patrimoine naturel et paysager
Contraintes	Forte pollution des sols	Pollution ponctuelle des sols	Faible pollution des sols	Pollution des sols diffuse
	Enclavement du quartier	Quartier péricentral		Localisation périphérique
	Mauvaise image du quartier (prostitution, autoroute, friches ferroviaires...)	Mauvaise image du quartier (friches industrielles)		Mauvaise image du quartier (friches industrielles, situé à Vaulx-en-Velin)

7

Deux bémols à cette affirmation : la crise immobilière des années 1990 a retardé de plusieurs années le lancement de l'opération Vaise Industrie ; la crise économique de fin 2008 peut entraîner des retards ou des modifications profondes de programme dans l'achèvement des projets étudiés.

Aux jardins de la Buire, l'objectif est de renforcer l'offre de logements et d'équipements de proximité dans un secteur largement dominé par les fonctions économiques (quartier d'affaires de la Part Dieu). A la Confluence, il s'agit de prolonger le centre ville de Lyon (Presqu'île), en mêlant fonction résidentielle, loisirs marchands et activités tertiaires publiques et privées. Vaise Industrie est aussi tournée vers l'accueil de fonctions résidentielles et de loisirs marchands, en complément d'activités économiques liées à la filière numérique. Au Carré de Soie, l'objectif est de créer une centralité périphérique organisée autour de fonctions résidentielles et de fonctions tertiaires supérieures attirées par les nouvelles potentialités du site. Du fait de leur localisation plus périphérique, les deux derniers sites ont d'abord été orientés vers l'accueil de logements, mais la tension sur les marchés fonciers et immobiliers de l'agglomération les a rendu opportuns pour l'accueil de bureaux.

Les quatre sites sont concernés par la pollution industrielle des sols, mais à des degrés divers : les plus lourdement touchés sont la Confluence et Vaise Industrie, avec un risque de coûts induits supérieurs aux marges foncières attendues, tandis qu'au carré de Soie et aux Jardins de la Buire la pollution ponctuelle ne menace pas l'équilibre des opérations. A l'exception de la Buire, les sites sont également marqués par des enjeux paysagers et patrimoniaux, qui agissent autant comme des contraintes que des atouts pour les projets. Lyon est réputée pour la mise en valeur des berges de ses cours d'eau, ainsi que pour la qualité de son patrimoine bâti. Des éléments industriels résiduels doivent ainsi être conservés à Vaise Industrie et au Carré de Soie, et la proximité avec le centre historique inscrit au Patrimoine Mondial de l'Unesco oblige à conserver une architecture de qualité et un *velum* raisonnable à la Confluence.

Seuls les Jardins de la Buire semblent présenter d'emblée un potentiel de développement tel que l'opération peut se passer de l'intervention de la collectivité et s'appuyer sur le libre de jeu du marché pour se déployer, à condition toutefois d'une modification préalable des droits à construire. En effet, les terrains des quatre sites étudiés sont initialement classés comme industriels au PLU, ce qui les rend inadaptés aux fonctions urbaines du tissu central ou péricentral de l'agglomération et renforce l'image négative et dépréciée dont ils pâtissent aux yeux des investisseurs économiques.

2.2 Situation foncière initiale et sécurisation du risque

Les sites choisis sont représentatifs des différentes situations foncières initiales possibles (Tableau 3). Avec ses grandes emprises à dominante publique, le foncier de la Confluence semble facile à maîtriser. Cependant, la coordination des différents acteurs publics et l'émergence d'une gestion commerciale plus stratégique en leur sein rendent les transactions difficiles et onéreuses pour la collectivité locale. A l'inverse, les deux propriétaires privés des Jardins de la Buire s'accordent pour valoriser leur patrimoine en développant le site, ce qui permet au Grand Lyon de concéder la ZAC sans devoir procéder à des acquisitions foncières préalables. Les grands tènements du Carré de Soie sont majoritairement détenus par des propriétaires privés et ne nécessitent pas d'assemblage foncier préalable ; les négociations se déroulent sans maîtrise foncière publique et hors procédure opérationnelle de type ZAC. Enfin, une politique d'acquisitions foncières menée par le Grand Lyon a préparé l'opération de Vaise Industrie. La maîtrise du foncier présente un coût de portage important

pour la collectivité à Vaise, mais elle lui donne aussi des moyens pour lancer les opérations et négocier le contenu avec les investisseurs, autres que les seules modifications du PLU. Ce constat justifie les acquisitions foncières réalisées par le Grand Lyon au Carré de Soie après le lancement du projet pour augmenter ses capacités de négociation et de maîtrise du contenu.

Tableau 3

Propriété foncière initiale – Atouts / contraintes

	Confluence	Vaise Industrie	Jardins de la Buire	Carré de Soie
Atouts	Propriété foncière dominée par de grands organismes publics et parapublics	Grand Lyon principal propriétaire foncier grâce à une politique d'acquisition préalable	Seulement deux propriétaires privés	Grands tènements
Contraintes	Attitude des propriétaires publics et parapublics proche de celle des privés : rétention foncière	Nombreux petits propriétaires fonciers résiduels Difficultés d'éviction des locataires du Grand Lyon	Pas de maîtrise foncière publique préalable	Pas de maîtrise foncière publique préalable

Cette situation est symptomatique du manque de volonté politique anticipatrice sur ce projet (pas de réserves foncières) et d'une certaine forme d'urgence (absence de ZAC), mais aussi plus globalement de l'évolution des projets urbains en France. Longtemps, la phase préalable d'acquisition foncière publique était considérée comme indispensable dans les grandes opérations de renouvellement urbain pour récupérer une partie de la marge financière, la réinvestir dans les équipements collectifs et la qualité urbaine, et pour garantir le contrôle public, la maîtrise des sols étant en quelque sorte le « nerf de la guerre ». Désormais, des opérations comme Carré de Soie sont réalisées sans propriété foncière publique transitoire et hors procédure de ZAC, au gré des opportunités d'investissement et des possibilités de négociation, dénotant un alignement des pratiques urbanistiques françaises sur celles des pays voisins⁸.

En France, le secteur privé intervient généralement dans le cadre d'un renouvellement urbain ordinaire (réalisé en dehors de tout projet structuré), en extension urbaine ou lorsque l'aménageur privé est le propriétaire initial d'un foncier qu'il souhaite valoriser, comme à la Buire. Il est improbable qu'un opérateur privé prenne en charge des acquisitions foncières si le nombre de propriétaires est élevé, car un seul d'entre eux peut bloquer le processus en refusant de vendre et faire risquer des pertes financières à l'opérateur, comme cela s'est produit à l'Industrie. A la Soie, la grande taille des parcelles ouvre cependant la possibilité pour la collectivité de laisser faire les investisseurs privés. Depuis 2005, les droits de préemption et d'expropriation, remparts contre le risque de blocage foncier des projets, peuvent être délégués par les collectivités aux concessionnaires des ZAC, publics ou privés, ouvrant de nouvelles perspectives au partenariat public/privé en aménagement encore peu explorées.

La problématique de la maîtrise foncière dans les projets urbains renvoie ainsi à la sécurisation du risque financier lié au portage du foncier (Tableau 4). Pour la collectivité publique, les acquisitions foncières préalables représentent un risque de manque à gagner parfois important : à l'Industrie, les terrains acquis avant la crise des années 1990 ont été revendus à l'aménageur moins de la moitié de

leur prix d'achat. A la Soie en revanche, les investisseurs privés se mobilisent précisément parce que les perspectives de gains sont élevées, et ce sont eux qui empochent les plus-values à la place du Grand Lyon, celui-ci ayant renoncé à utiliser son droit de préemption.

Tableau 4

Typologie des projets urbains en fonction de la propriété du foncier pendant l'opération

Propriété du foncier pendant l'opération	Foncier acquis avant l'opération	Portage du foncier négocié au cours de l'opération
Collectivité Publique (Grand-Lyon / SERL / SEM)	Vaise Industrie	Confluence
Aménageur / Promoteur privé	Jardins de la Buire	Carré de Soie

2.3 La rencontre des intérêts publics et privés comme facteur déclenchant

Les quatre projets urbains présentent des potentiels de développement et des situations foncières initiales diverses, mais quelques points de convergence existent entre les stratégies variées mises en place pour leur déclenchement et leur réalisation. Les Jardins de la Buire font figure d'exception, car le rôle de la puissance publique se limite à l'encadrement réglementaire et procédural de l'opération (modification du PLU, création et concession de la ZAC). Il n'y a pas d'élément déclencheur autre que l'association des deux propriétaires au sein d'une société d'aménagement privée, ni d'intervention publique pour valoriser le site en amont.

Dans les autres projets, le souci de la collectivité est d'abord d'accroître le potentiel de développement des sites avant de permettre la réalisation des opérations : amélioration de la desserte et nouvelles infrastructures de transports en commun, grands équipements collectifs (médiathèque, musée), etc. La volonté politique est un facteur clé du déclenchement des projets, car sa force détermine la priorité donnée aux actions de valorisation des sites. Les investissements publics ont été très lourds au Confluent – projet phare du Grand Lyon –, mais plus modestes à l'Industrie et à la Soie si l'on considère que les efforts consentis en matière d'infrastructures de transport n'étaient qu'indirectement liés à ces deux projets. L'assemblage du foncier est géré soit préalablement au projet (Vaise Industrie), soit pendant le processus par l'intermédiaire d'un aménageur parapublic dans le cadre d'une ZAC (Confluence), soit en direct et plus ou moins dans l'urgence (Carré de Soie). Ce mécanisme stratégique d'intervention publique de type diagnostic / thérapie remet le territoire à niveau et amorce son développement.

Le déclenchement des projets est aussi facilité par le rôle de locomotive économique et opérationnelle endossé par des acteurs privés ou parapublics en choisissant d'investir sur le site. Ainsi, la société Infogrames lance l'opération de l'Industrie en amorçant la création d'un nouveau quartier dédié aux technologies numériques et aux loisirs marchands, et entraîne d'autres investisseurs économiques

dans son sillage (Pathé, Cégid, Bocuse). A la Soie, le déclenchement se fait en deux temps : la rencontre entre le souhait du groupe Pathé d'implanter un cinéma multiplexe et la volonté du Grand Lyon de redynamiser l'Est de l'agglomération se concrétise dans la réalisation d'un pôle de commerces et de loisirs assurée par un opérateur privé (Altarea) ; l'annonce de l'extension du siège mondial d'Interpol sur le site impulse l'orientation tertiaire du projet. Au Confluent, le rôle de locomotive est plus diffus et partagé entre les sphères publique et privée : pôle de commerces et de loisirs Unibail, Musée des Confluences, Hôtel de Région, siège du Progrès, CCI, etc. La négociation et les partenariats permettent de répartir les risques et les charges entre investisseurs privés et puissance publique, à condition qu'il y ait une conjonction d'intérêts entre les deux sphères. Celle-ci est facilitée par la proximité existant entre les responsables politiques et le patronat lyonnais [Linossier 2006].

Un dernier facteur non négligeable de déclenchement des projets réside dans l'opportunité et la capacité des différents acteurs à s'en saisir et à s'entendre pour la développer, confirmant l'aspect déterminant des critères économiques dans la répartition du portage des risques entre acteurs publics et privés.

3. Les modalités de la co-production dans les projets urbains

3.1 Les stratégies d'acteurs dans un contexte de marché

L'analyse des projets urbains montre clairement que le contexte économique influence le comportement des différents acteurs ainsi que le produit final. Les injonctions des acteurs publics produisent leurs effets sur l'investissement privé en interaction avec les dynamiques des marchés fonciers et immobiliers. Ils s'impliquent dans un projet parce que cela leur permet de réaliser certains objectifs : régénérer une partie de la ville, produire du logement pour répondre à la demande, réaliser des équipements, tandis que les acteurs privés cherchent à vendre des mètres carrés de SHON pour assurer la rentabilité de leur investissement, leurs profits et la pérennité de leur entreprise. Mais la réalisation de ces objectifs se heurte aux nombreux risques et incertitudes, engendrés par la longue durée et la complexité organisationnelle du processus de développement. Pour faciliter la réalisation de leurs objectifs et minimiser les risques, les acteurs développent des stratégies qui diffèrent en fonction de leurs objectifs et de leur rôle dans le processus, mais qui ont en commun de servir de cadre de référence pour des actions qui ont lieu dans un contexte de marché, où le rapport risques – revenus est une variable importante. En ce sens, la collectivité peut être considérée comme un acteur économique des projets urbains au même titre que les investisseurs privés.

Etant donnée la complexité et l'imprévisibilité du monde qui les entoure, les acteurs économiques sont dans l'incapacité d'avoir une connaissance parfaite de toutes les informations nécessaires et de toutes les possibilités d'action qui s'offrent à eux. En conséquence, ils basent leurs actions sur des stratégies élaborées à partir de la vision subjective et imparfaite qu'ils ont de leur environnement, mais aussi de la connaissance qu'ils ont d'eux-mêmes. Ces stratégies peuvent ainsi être vues comme une façon pour les acteurs économiques d'optimiser leurs actions en exploitant leurs points forts et leurs

points faibles, en réponse à un environnement qui produit constamment des opportunités et des menaces différentes [Montgomery & Porter 1991].

Les mutations de l'économie foncière et la raréfaction des ressources publiques amènent les collectivités à élaborer des stratégies pour limiter leur prise de risque dans les projets de renouvellement urbain, en partageant les coûts avec les acteurs privés. Elles peuvent par exemple laisser le risque des acquisitions foncières à la charge des investisseurs privés, comme à la Soie, mais seulement si celui-ci est faible (structure foncière simple, bonnes perspectives de rentabilité). L'investisseur privé attend en retour que la puissance publique limite les risques juridiques liés à l'évolution des droits du sol et à la fixation des COS⁹, qui conditionne la rentabilité financière d'une opération. La collectivité ne peut cependant garantir que les éléments juridiques relevant de ses champs de compétences (droit de construire)¹⁰. Au niveau financier, elle assure notamment la réalisation des équipements collectifs nécessaires en échange de la participation financière de l'opérateur et du respect des objectifs publics, à travers diverses démarches de partenariat public/privé (PAE, baux emphytéotiques) qui font converger l'intérêt économique privé et l'intérêt général. Une autre stratégie consiste à exercer le droit de préemption en amont des opérations, mais elle n'est pas exempte de risques financiers et juridiques comme à l'Industrie. Bien que contradictoires, les deux stratégies peuvent se compléter : si un projet peut émerger sans que la collectivité ne soit obligée de maîtriser le foncier, cela ne l'empêche pas de procéder à des acquisitions pour faciliter le processus de développement.

Pour comprendre les différentes stratégies des acteurs présents dans les projets étudiés, il est utile de revenir à la division des projets en phases. Chacune d'elles présente des incertitudes et des risques particuliers. Dans la phase d'initialisation, l'instabilité ou le manque de clarté dans les spécifications du projet, des hypothèses d'orientation non réalistes par rapport au marché et des objectifs programmatiques ou urbanistiques trop flous sont facteurs d'incertitude. Dans la phase de maîtrise du foncier, c'est plutôt la possibilité effective de réaliser le programme prévu qui est source d'incertitude, plaçant la détermination du programme d'équipements publics à réaliser et la modification du droit des sols au cœur des préoccupations (et de la négociation). Lors de la viabilisation et de l'aménagement, l'incertitude est générée par l'organisation et la nature même des activités nécessaires pour préparer le site : éviction d'entreprises, relogement des habitants, dépollution des sols et démolition des bâtiments existants. Enfin, lors de la construction de l'immobilier, qui n'est en général lancée qu'une fois la commercialisation d'au moins une partie du programme assurée, les incertitudes concernent le potentiel d'investissement sur le marché de l'immobilier (taux d'intérêt, disponibilité du crédit, état général du marché).

9

Coefficient d'occupation des sols.

10

Sous réserve du contrôle de légalité (recours au tribunal administratif). Certaines décisions relèvent en outre d'autres niveaux institutionnels : l'implantation du pôle de commerces et de loisirs de la Soie dépend ainsi de l'avis de la Commission Départementale d'Équipement Commercial.

Cette approche des stratégies développées par les acteurs pour faire face aux incertitudes et aux risques dans les projets permet de préciser les modalités et la place de la co-production public/privé dans les cas étudiés. L'aménageur privé étant également le propriétaire initial aux Jardins de la Buire, l'incertitude concerne surtout le changement du droit des sols, les possibilités de programmation immobilière et les exigences en matière d'équipements publics. La collectivité connaît la situation de l'aménageur et le potentiel de développement du site. La co-production consiste donc ici essentiellement en une phase intensive de négociations au départ du projet, portant sur le programme et visant à réduire les incertitudes. L'aménageur privé peut ensuite « dérouler » son opération, le rapport risques – revenus ne posant plus problème.

Au Carré de Soie, il n'y a pas d'aménageur au départ du projet et l'assiette foncière est partagée en plusieurs grands tènements. La collectivité souhaite la transformation du site, mais ne veut pas porter le foncier. Elle semble juger que les incertitudes concernant la réalisation de l'opération sont trop importantes pour que la prise en charge publique des phases de maîtrise foncière et de viabilisation et d'aménagement se justifie, d'autant que l'ampleur du site impose de découper le projet en plusieurs opérations. Le développement de certaines d'entre elles n'intéresse *a priori* aucun aménageur privé, en raison du trop grand nombre d'incertitudes et d'un rapport risques – revenus insuffisamment attractif. Pour lancer le projet, la collectivité doit donc améliorer ce rapport et créer les conditions dans lesquelles les investisseurs privés seront prêts à se lancer dans le projet, notamment en investissant dans les équipements publics et les infrastructures et en montrant sa détermination politique en faveur du projet. Dans un souci d'efficacité, des interactions continues entre investisseurs potentiels et collectivité ont lieu pour ajuster les activités de la collectivité aux besoins et souhaits des acteurs privés. Elles ne se limitent pas à la phase d'initialisation, mais concernent toutes les phases du projet. En ce sens, la réalisation du Carré de Soie résulte d'une véritable co-production public/privé, sans pour autant reposer sur un partenariat au sens juridique du terme¹¹. Cette approche est relativement sécurisante pour toutes les parties, car elle implique des engagements aussi bien de la collectivité que des opérateurs privés, donc un certain partage des risques. Pour être efficace, cette stratégie nécessite cependant un portage politique fort, capable de convaincre les investisseurs que les engagements de la collectivité vont être suivis d'effets.

A la Confluence et à Vaise Industrie, la collectivité prend en charge les risques liés à la maîtrise du foncier, à la viabilisation et l'aménagement, en pariant sur l'effet d'entraînement produit sur l'investissement privé. Il s'agit de projets qu'elle souhaite voir réaliser, dans des endroits qui ne sont *a priori* pas spécialement attractifs pour les acteurs privés. Elle prend en charge le développement dès le début à travers des acquisitions foncières et la réalisation des équipements publics, montrant sa détermination à mener à terme le projet. Ces signaux forts créent un nouveau contexte favorable à l'implication des acteurs privés. Le portage public de l'opération réduit l'incertitude concernant sa réalisation, et les risques que prennent les acteurs privés en s'engageant. Les équipements publics augmentent la rentabilité potentielle en rendant le site plus attractif. Ainsi, le rapport risques – revenus

évolue vers une situation où le projet devient intéressant pour les investisseurs privés. Cette façon de procéder est efficace pour attirer l'investissement privé, mais elle est également risquée pour la collectivité dans la mesure où il n'y a aucun partage des risques. Si les investissements privés ne suivent pas, la collectivité porte seule tous les coûts de l'opération. A Vaise Industrie, cette stratégie publique d'anticipation par l'achat préalable du foncier représente un coût final très élevé pour la collectivité, malgré les investissements privés réalisés dans l'opération. A Confluence, la participation financière publique est également très lourde, mais plus particulièrement concentrée sur la libération et la dépollution des terrains.

3.2 Les leviers d'action de la collectivité

Il existe une relation étroite de réciprocité entre les objectifs fixés dans les projets urbains, le contexte économique, institutionnel et social dans lequel ils se déroulent et le montage opérationnel choisi par les acteurs. Ceux-ci développent des stratégies leur permettant d'approcher au mieux la réalisation de leurs objectifs compte tenu du contexte. Ce faisant, ils influencent le contexte du projet et sont amenés à redéfinir leurs objectifs et leurs stratégies.

Dans les projets étudiés, l'élément déterminant du contexte est la présence ou non d'externalités positives pour les futurs acquéreurs de l'immobilier. Aux Jardins de la Buire, elles sont déjà en place avant l'opération : proximité du centre d'affaires, du centre commercial et de la Gare de la Part Dieu, bonne accessibilité, etc. La situation de départ des autres sites est par contre moins avantageuse. La création d'externalités positives pour les investisseurs et les utilisateurs devient alors un objectif à part entière, qui nécessite l'intervention de la collectivité publique. Celle-ci peut prendre deux formes : investir d'une façon préalable pour ensuite attirer des investissements privés ; investir durant la réalisation du projet, en interaction directe avec les investisseurs privés.

La co-production public/privé des projets urbains répond ainsi à la difficulté de réaliser des opérations dans le tissu urbain existant quand les externalités positives ne sont pas suffisantes pour inciter les opérateurs privés à investir, en proposant des solutions pour dépasser cette difficulté. Les possibilités de co-production ne sont pas les mêmes selon que la propriété foncière est à dominante publique ou privée. A partir de deux questions : « externalités positives en place ou non ? » et « propriété foncière à dominante publique ou privé ? », quatre grands types de projets urbains se distinguent, correspondant plus ou moins à chacun des cas étudiés (Tableau 5). Bien que réductrice, cette typologie fait ressortir les éléments qui apparaissent cruciaux pour le déroulement des projets urbains.

Tableau 5

Typologie des projets en fonction de la présence des externalités positives

	Externalités positives en place	Externalités positives absentes
<i>Propriété foncière privée</i>	<p>Type 1</p> <p>Le projet se déroule d'une façon plus ou moins spontanée, poussé par les "forces du marché". Le rôle de la collectivité est parfois d'initier le projet et ensuite d'encadrer les activités des opérateurs privés pour assurer la réalisation de la qualité souhaitée.</p>	<p>Type 3</p> <p>Les projets les plus problématiques. Le projet ne se déroule pas d'une façon « spontanée », et les possibilités de la collectivité d'initier et de porter le projet sont limitées sans maîtrise foncière. Elle peut seulement créer des externalités pour amorcer le développement</p>
<i>Propriété foncière publique</i>	<p>Type 2</p> <p>La collectivité est dans une situation favorable pour initier et réaliser le projet urbain. Elle peut décider de porter le projet elle-même, ou de faire appel à des opérateurs privés. Elle a des possibilités relativement importantes pour imposer ses objectifs de qualité.</p>	<p>Type 4</p> <p>Le projet ne se déroule pas d'une façon spontanée. Si la collectivité souhaite réaliser le projet, elle a possibilité de le faire en libérant les financements nécessaires à la création d'externalités.</p>

Selon cette logique, l'intervention publique cherche à modifier le contexte du projet pour passer d'une situation peu attractive pour les investisseurs faute d'externalités positives en place (Vaise l'Industrie, Carré de Soie), à une situation attractive grâce à la présence d'externalités. L'ambition plus ou moins forte des objectifs publics de qualité des projets détermine ensuite le choix de la maîtrise foncière publique (Confluence) ou privée (Jardins de la Buire).

Le projet des Jardins de la Buire appartient clairement au type 1. Le Carré de Soie évolue du type 3 vers le type 1, mais en passant par le type 2 (la collectivité décide d'acquérir du foncier pour mieux maîtriser le projet). Vaise Industrie est au départ un projet de type 4, qui évolue de façon incertaine vers le type 2 (lenteur de réalisation de la ZAC Nord, importance des participations publiques au bilan de la ZAC). Confluence se situe au départ entre les types 3 et 4 (propriété foncière répartie entre opérateurs publics et privés) et évolue vers le type 2.

Cette évolution typologique des projets résulte essentiellement d'interventions publiques, que l'on peut classer à leur tour selon le type de projet auquel elles s'appliquent (Tableau 6).

Tableau 6

Types de projet et interventions publiques

		Externalités positives en place	Externalités positives absentes
Propriété foncière privée	Type 1	<ul style="list-style-type: none"> - ZAC (PEP) ou PAE pour réaliser les équipements publics - Modification du PLU pour négocier les éléments de qualité avec l'aménageur (logements, forme urbaine) 	Type 3
	Type 2	<ul style="list-style-type: none"> - ZAC (PEP) ou PAE pour réaliser les équipements publics - Consultations avec cahier de charge exigeant pour sélectionner les investisseurs - Conditions dans les compromis/actes de vente - Bail emphytéotique pour profiter de la future augmentation de valeur 	Type 4

Une « trajectoire type » pour les opérations d'aménagement dans l'agglomération lyonnaise se dessine, qui passe par une propriété foncière publique intermédiaire. Les diverses interventions déployées par la collectivité et les outils ou montages mobilisés dans les cas étudiés s'inscrivent dans cette trajectoire type. Ceux qui permettent le passage direct d'un projet du type 3 vers le type 1 ne sont pas nombreux, comme l'illustre le cas de Carré de Soie : ce projet se caractérise par une recherche continue d'outils et de modes de faire qui permettent à la collectivité de faire avancer le projet dans le sens voulu. Avec l'augmentation de la concurrence et le recul de l'intervention publique directe dans les opérations d'aménagement, la recherche de montages qui permettent ce passage tout en garantissant la qualité des projets urbains est un enjeu majeur pour l'avenir¹².

3.3 Les projets urbains entre conditionnement économique et choix publics

La conduite des opérations d'aménagement est influencée ces dernières années par trois évolutions majeures : le rôle accru des collectivités locales suite à la décentralisation, qui modifie l'équilibre de pouvoir entre les acteurs impliqués dans les opérations d'aménagement urbain ; la volonté politique de réaliser une partie importante de la production immobilière dans le tissu urbain existant, qui influence directement le rôle des différents acteurs et le contexte dans lequel les projets s'inscrivent ; la forte hausse des prix sur les marchés fonciers et immobiliers lors de la dernière décennie, suivie d'un retournement de tendance en 2008 dont les conséquences ne sont pas encore connues. Ces trois phénomènes contribuent à une modification des rôles des différents acteurs de l'aménagement, qui à son tour nécessite une révision du montage des projets. Dans la nouvelle situation, les interactions entre acteurs publics et privés – souvent présentées sous le vocable de partenariat public/privé – prennent une place importante.

¹²

Le passage d'un projet du type 3 (propriété privé, absence de potentialité de développement) – au type 1 (propriété privée, forte potentialité de développement) se fait déjà à Lyon. Le ZAC du Bon Lait en est un exemple. En période de hausse sur les marchés fonciers et immobiliers, certains opérateurs souhaitent porter des opérations entières. Pour éviter d'être mis en consultation, ils cherchent à être présents en amont comme propriétaires du foncier, tout en prenant garde de limiter financièrement la durée du portage. En période de baisse sur les marchés fonciers et immobiliers, comme celle qui a commencé en 2008, ces stratégies sont moins rationnelles et il est probable que pour les années à venir, les opérateurs privés vont se concentrer sur la promotion, et laisser la préparation de l'assiette foncière et l'aménagement - activités plus risquées à cause de leur longue durée – au secteur public.

La collectivité inscrit les projets urbains dans sa stratégie de développement pour l'ensemble du territoire urbain. Dans son Plan Local d'Urbanisme, le Grand Lyon articule cette stratégie autour de trois axes : le développement économique ; l'environnement et la qualité de vie ; la solidarité. Les quatre projets urbains étudiés s'inscrivent dans cette stratégie générale, mais leur réalisation et leur forme définitive sont fortement influencées par le contexte économique dans lequel ils se déroulent. Ce contexte définit en quelque sorte le « champ des possibles », à l'intérieur duquel la collectivité peut poursuivre ces objectifs d'intérêt général.

Leur réalisation a cependant un coût et les possibilités de financement sont limitées à trois options¹³. La première est de faire peser les coûts de la réalisation des objectifs sur le prix qui est payé pour le foncier, dans un logique de compte à rebours. Dans ce cas, c'est le propriétaire initial des terrains qui « paye ». Cette solution est en quelque sorte la solution idéale, car elle permet d'utiliser directement l'augmentation de valeur liée au projet urbain pour le financement de la qualité de ce projet. La deuxième possibilité est à l'inverse de faire payer les acquéreurs de l'immobilier à la fin du projet, en augmentant le prix de l'immobilier pour inclure les investissements faits pour la qualité. Cette solution a pour inconvénient de faire monter les prix de l'immobilier, ce qui va à l'encontre d'un des objectifs du secteur public qui est de produire du logement abordable. Pourtant, faute de pouvoir influencer le prix d'acquisition du foncier, cette solution est utilisée et on observe par exemple des péréquations entre logement social et logement « libre » dans les opérations du Jardins de la Buire et de Confluence. Mais cette solution a ses limites dans la mesure où on ne peut pas toujours faire monter le prix de l'immobilier. Le contexte de marché dans lequel se sont développées ces deux opérations a permis cette péréquation, mais le caractère cyclique du marché de l'immobilier et le recul des prix de l'immobilier à partir de 2008 risque de grever cette pratique. Reste la troisième possibilité de financer la réalisation des objectifs de qualité : le financement public sous diverses formes. Que ce soit à travers le portage du foncier, des participations d'équilibre au bilan de la ZAC ou la mise à disposition de charges foncières à prix réduits, le secteur public joue souvent un rôle important dans la réalisation des objectifs économiques, sociaux et physiques dans les projets urbains.

Il faut noter que cette approche des projets urbains pose des questions d'équité. Si la réalisation des objectifs sociaux et physiques est financée avec l'augmentation de valeur induite par le projet urbain, les projets où l'on crée le plus de valeur reçoivent aussi le plus d'investissements. Cela peut conduire à une situation dans laquelle des projets urbains sont uniquement réalisés dans des sites ayant un fort potentiel de développement, laissant de côté les parties de la ville où les investisseurs privés n'ont pas envie d'aller. Cela va à l'encontre des objectifs publics d'équilibre et en conséquence, cela réaffirme le rôle central de la collectivité dans le financement de la qualité des projets urbains. En

13

Il y a – du moins en théorie – une quatrième possibilité qui est de réduire les marges de profit des opérateurs dans les phases opérationnelles. Malheureusement, il est difficile de connaître exactement le montant de ces marges, qui par ailleurs sont nécessaires pour inciter les promoteurs à s'engager dans les projets. Il faut en effet qu'ils puissent compenser les risques liés à l'investissement. On peut supposer que la compétition entre promoteurs limite de fait l'ampleur des marges de profit. Nous n'avons pas pu obtenir les données précises sur les opérations étudiées nous permettant de vérifier la validité de cette supposition.

outre, la « co-production » de l'espace urbain dans des opérations plus ou moins partenariales est une démarche très adaptée à une situation où le marché de l'immobilier est dynamique. Etant donné le caractère cyclique des marchés foncier et immobilier, la question de savoir que faire si le marché retombe reste en suspend. Vu l'expérience des quatre opérations analysées dans le cadre de cette étude, la réponse est d'augmenter la participation publique au bilan des projets. Tant que c'est possible, c'est bien, mais la disponibilité de l'argent public n'est pas infinie et il convient de réfléchir à la possibilité de réaliser des opérations de renouvellement urbain ambitieuses, dans une situation où le secteur public ne peut ou ne veut plus financer seul, et à la hauteur de ce qui se faisait par le passé, les externalités positives nécessaires.

Conclusion

La création de valeur est un moteur et une finalité des projets de régénération urbaine analysés dans ce chapitre : elle est indispensable aux acteurs pour s'engager dans les projets et pour financer les dépenses liées à leur réalisation. De ce fait, la conjoncture économique est un facteur déterminant pour le lancement et la réalisation des projets car elle influence les possibilités de création de valeur, le comportement des acteurs et leur positionnement par rapport aux projets. Dans ces circonstances, les pouvoirs publics doivent apporter des garanties aux investisseurs privés afin de sécuriser le rapport risques – revenus dans les projets. Ils accompagnent, voire subissent les cycles économiques, les cas étudiés montrant une tendance plutôt pro-cyclique dans les stratégies d'intervention publique.

Devoir assurer la rentabilité des projets tout en veillant au respect de l'intérêt général place les acteurs publics dans une situation ambiguë : les objectifs des opérateurs privés ne sont pas toujours les mêmes que ceux poursuivis par la collectivité. L'ajustement des différents objectifs est devenu l'enjeu central de la conduite des projets. Dans ce but, la collectivité publique peut actionner différents leviers. Il s'agit notamment de la maîtrise du foncier et de la réalisation d'investissements pour créer des externalités positives en amont, qui engagent principalement les budgets publics. Mais elle peut aussi agir au fil de la réalisation, en négociant les orientations du programme et les participations des uns et des autres, à travers des dispositifs plus ou moins formels de co-production public-privé des projets.

La co-production apparaît ainsi comme une démarche adaptée à la contrainte économique qui conditionne le déroulement des projets urbains, mais elle nécessite un portage politique fort pour à la fois garantir un rapport risques – revenus attractif et l'équilibre entre objectifs publics et privés.

Bibliographie

Adams D., 2004, The changing regulatory environment for speculative housebuilding and the construction of core competencies for brownfield development, *Environment and Planning A*, 36/4: pp.601-624

Bonneville M., 2004, Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France : effets d'annonce, continuité ou rupture ?, *Les annales de la recherche urbaine*, n° 97, pp. 7-16.

- Bouinot J., Bermils B., 1995, *La gestion stratégiques des villes. Entre compétition et coopération*, Paris : Armand Colin
- Bouinot J., 2002, *La ville compétitive. Les clés de la nouvelle gestion urbaine*, Paris : Economica / La lettre du financier territorial
- Boyer R., Saillard Y., 2002, *Théorie de la Régulation: l'état des savoirs*, Paris : La Découverte
- Buitelaar E., Segeren A., Kronberger P., 2008, *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam: NAI Uitgevers
- Chaline C., 1999, *La régénération urbaine*, Paris: Presses Universitaires de France
- Chambert A., 1988, The dynamics of urban development : building, housing and planning in the Stockholm region 1950-1980, paper presented at the seminar « urban politics and urban development », University of Utrecht (NL), 25 october 1988.
- Couch C., Frazer C., Percy S., 2003, *Urban Regeneration in Europe*, Real Estate Issues, Oxford: Blackwell Science
- Doak J., Karadimitriou N., 2007, (Re)development, complexity and networks: a framework for research, *Urban Studies*, vol. 44/2, pp.209-229.
- Edwards M., 1995, Agents and functions in urban development, *Cartas Urbanas*, no. 4, pp. 26-39.
- Giddens A., 1984, *The constitution of society : Outline of the theory of structuration*, Cambridge : Polity Press.
- Gore T., Nicholson D., 1991, Models of the land developments process: a critical review, *environment and planning A*, vol. 23, pp.705-730.
- Guy S., Henneberry J., Rowley S., 2002, Development cultures and urban regeneration, *Urban Studies*, vol. 39/7, pp.1181-1196.
- Healey P., 1990, Urban regeneration and the development industrie, *Regional Studies*, vol. 25, n° 2, pp. 97-110.
- Healey P., 1991, Models of the development process: a review, *Journal of Property Research*, vol. 9, pp.33-44.
- Healey P., 1992, An institutional model of the development process, *Journal of Property Research*, no. 9, pp.33-44.
- Healey P., 1997, *Collaborative planning : Shaping places in fragmented societies*, London : MacMillan Press.
- Linossier R., Russeil S., Verhage R., Zepf M., 2004, Entre conflits et synergies : renouvellement urbain et patrimonialisation, *DISP*, vol. 40, n° 4, pp.4-12.
- Linossier R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005) : politiques, acteurs, territoires*, Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.
- Menez F., 2008, *Le partenariat public-privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2.
- Montgomery, C. A., Porter, M. E., eds., 1991, *Strategy: Seeking and Securing Competitive Advantage*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Piron O., 2002, *Renouvellement urbain : analyse systémique*, PUCA coll. « recherches », Ministère de l'équipement.

Plusieurs auteurs, 1996, *Reconstruire la ville sur la ville*, Paris : adef.

Roussel F.X., 2000, *Ville Renouvelée en Nord-Pas de Calais*, SCET/Région Nord-Pas de Calais.

Trache H., Green H., 2001, *L'intervention des investisseurs privés dans des projets de renouvellement urbain*, Caisse des Dépôts et Consignations/Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

Verhage R., 2002, *Local policy for housing development : European experiences*, Aldershot : Ashgate.

Verhage R., 2005, Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands : Introduction, *Journal of Housing and the Built Environment*, 20/3.

Verhage R., 2007, Comparative analysis of BERI case studies, in: *Brownfield European Regeneration Initiative, Final Report*, Interreg IIIc project BERI

Verhage R., Needham, B., 2003, Financing public facilities in housing projects : a method for understanding negotiating processes, in : Ennis, F. (ed.), *Infrastructure provision and the negotiating process*, Aldershot : Ashgate

Verhage R., Sluis R., 2003, *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*, Stedelijke en regionale verkenningen 31, Delft: Delft University Press.