

Les opérations à maîtrise foncière partielle

Quand la gestion du foncier questionne le montage

La conduite d'opérations d'aménagement sans disposer de la maîtrise foncière de l'ensemble de la zone à aménager, pose une série de problèmes spécifiques à l'aménageur. Existe-t-il une répercussion sur la qualité urbaine ainsi obtenue ?

Le programme de mobilisation du foncier, public et privé, en faveur du logement et de l'aménagement opérationnel, lancé en 2016 par le ministère du Logement, veut développer la culture du partenariat entre les propriétaires fonciers et la collectivité publique. Il s'inscrit dans un contexte de renchérissement du foncier, de progression du renouvellement urbain et de raréfaction des financements publics qui rend nécessaire de nouveaux modes d'intervention de l'aménageur ou, a minima, une modification de ses pratiques. Cela peut passer par la diminution des découverts de trésorerie par réduction du délai entre les recettes et les dépenses, par la contractualisation en amont avec les acteurs privés, ou par la baisse des coûts que permet un aménagement avec maîtrise foncière partielle. Ces stratégies remettent en cause la conception traditionnelle de l'aménagement, très séquentielle, se méfiant de toute intervention du secteur privé en amont des projets, et plaçant l'aménageur public en position de pilote stratégique et de coordinateur du projet urbain.

Traditionnellement, la faculté d'encadrement et de prescription de l'aménageur repose sur sa maîtrise du foncier qui lui permet de vendre sous condition et, par voie de conséquence, d'imposer un ensemble d'exigences à l'acquéreur au-delà du seul plan local d'urbanisme (PLU). Or, la conjoncture actuelle peut favoriser la mise en place d'opérations où l'aménageur n'acquiert que les emprises des équipements et ne procède à aucune fabrication ni vente de charges foncières. Cela signifie que « maîtrise du foncier » ne signifie plus nécessairement « acquisition du foncier » et transfert de propriété. Néanmoins, dès lors que la pro-

priété du foncier constructible ne transite plus par l'aménageur public, le pouvoir de prescription et le rapport de force en découplant risquent d'être altérés voire compromis. La mise en place de procédures garantissant à l'aménageur le contrôle de la qualité de l'opération et des produits immobiliers devient alors un enjeu essentiel.

Les grandes tendances des filières de l'aménagement

Entre incitation réglementaire et aménagement négocié, l'urbanisme de projet semble devenir la règle.

En incitation réglementaire, la rénovation du PLU par le décret du 28 décembre 2015 semble aller dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une qualité urbaine renforcée. En effet, le PLU ne permettant pas toujours d'anticiper les adaptations programmatiques et formelles parfois nécessaires, l'ambition de sa réécriture est d'inciter les collectivités à s'ouvrir à la négociation et à la discussion avec les professionnels : règles qualitatives et/ou alternatives désormais possibles, développement plus important de la partie « justification de choix » dans le rapport de présentation, possibilité en zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) de concevoir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) s'appliquant seules, en l'absence de dispositions réglementaires dans le secteur, etc. L'ambition pour ces OAP est d'en faire un outil souple, adapté à la temporalité du projet urbain et capable d'intégrer toutes les modifications éventuelles afin d'assurer une plus grande stabilité du PLU dans un rapport de compatibilité, et non plus de conformité.

Du côté de l'urbanisme négocié, le projet urbain partenarial (PUP), récemment

actualisé par la *loi ALUR*, tente également de s'orienter légèrement vers le projet. En effet, il est désormais possible pour le pétitionnaire de demander à l'autorité compétente d'étudier son projet d'aménagement avant la conclusion de la convention et que ce dernier fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. Néanmoins, le PUP reste avant tout un outil de financement contractuel entre l'aménageur, ou le propriétaire, et la collectivité qui fixe simplement le contenu et le montant du programme d'équipements, ainsi que l'échéancier de paiement. Plus généralement, ces tendances de l'aménagement soulèvent la question de l'espace qui est laissé entre la décision et la mise en œuvre, le politique et l'expert, la ville produite par le PLU et celle portée par les opérateurs.

Au sein de cet écosystème, la relative hégémonie de la zone d'aménagement concerté (ZAC) sur le paysage français de l'urbanisme peut sembler s'apparenter à une dépendance au sentier¹ de la part des aménageurs. D'abord limitée dans le temps et l'espace, la procédure de ZAC n'est pas forcément adaptée à l'urbanisme de projet. De plus, dans un contexte de prolifération des outils de négociation, l'aménageur risque d'apparaître comme un écran entre la collectivité et les opérateurs privés. Néanmoins, c'est le seul dispositif qui autorise une commune à déléguer à un aménageur qu'elle choisit, via une convention dont le contenu est négocié, la réalisation d'un programme d'équipements qui lui sera remis gratuitement au terme de l'opération. La procédure de ZAC permet également la mise en place de contrats assez complets entre personnes publiques et privées tels que le CCCT, une division foncière réalisée au fur et à mesure des commercialisations de charges foncières ainsi qu'une exonération de la taxe d'aménagement dont les montants ne permettent pas de financer les équipements spécifiques de la ZAC.

CCCT et qualité urbaine : le medium incontournable ?

À première vue, le « cahier des charges de cession de terrain » (CCCT) apparaît comme le document prescriptif de référence

quant à la qualité urbaine et son imposition peut s'entendre de manière extensive. En effet, les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des zones d'aménagement concerté font l'objet d'un cahier des charges dont le contenu peut fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone². L'aménageur n'y étant nullement mentionné, on peut, dès lors, considérer que toute cession de terrain à l'intérieur d'une ZAC est concernée par le CCCT. Néanmoins, le code de l'urbanisme précise qu'une copie des dispositions du CCCT doit accompagner toute demande d'autorisation d'urbanisme au sein de la ZAC lorsque le terrain concerné a fait l'objet d'une cession consentie par l'aménageur de la zone³. Cela amène donc à considérer avec parcimonie l'étendue du pouvoir de prescription de l'aménageur sur du foncier qu'il n'a pas acquis.

La possibilité, pour un aménageur, d'imposer un CCCT lors d'une cession de terrain entre des tiers apparaît d'autant plus hasardeuse qu'un document particulier est prévu pour ce cas de figure. En effet, une convention d'association⁴ peut être conclue entre le concessionnaire de la ZAC et les propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone afin de définir les conditions dans lesquelles ces derniers « participent à l'aménagement ». Cela peut aller d'une simple coordination des chantiers au respect de prescriptions architecturales, urbaines et/ou paysagères. En pratique, cette convention est surtout prétexte à joindre le CCCT ou, a minima, certaines de ses annexes comme celles relatives à la gestion des chantiers ou aux limites de prestations des cosignataires de ladite convention. Il s'agit donc bien d'un contrat mais celui-ci a un caractère facultatif : il repose sur l'adhésion du promoteur et n'est pas opposable au permis de construire.

Ces différents éléments soulignent bien la nature double du CCCT : selon qu'il est annexé à l'acte de vente ou au permis de construire, il peut passer du simple document contractuel à l'acte réglementaire. Dans un cas, le non-respect des stipulations contractuelles prévues au CCCT joint à la promesse de vente ne va donner lieu qu'à

l'allocation de dommages et intérêts. Dans l'autre, les dispositions du CCCT à caractère réglementaire sont opposables à la demande de permis de construire à laquelle il est annexé dès lors qu'elles ont une incidence sur l'instruction et la délivrance de ce dernier⁵. Pourtant, s'il permet de pallier aux lacunes dues à la maîtrise foncière partielle, ce n'est pas son principal avatar.

Maîtrise foncière partielle : existe-t-il un prix à payer ?

En légalisant la demande de participations financières aux constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur, la *loi SRU*⁶ fonde, en quelque sorte, le dispositif de la « ZAC à maîtrise foncière partielle ». Elle prévoit⁷ en effet la passation d'une « convention de participation » entre le constructeur et la collectivité pour préciser les conditions dans lesquelles il devra contribuer aux coûts d'équipement de la ZAC ; cette convention devient une pièce obligatoire du dossier de permis de construire. Elle constitue donc une alternative à l'aménagement « classique » où les coûts du foncier et de l'aménagement sont inclus dans les charges foncières que le constructeur verse à l'aménageur de la ZAC. Elle diffère également de la « taxe d'aménagement à taux majoré » car le montant de la participation, qui dépend du coût réel des équipements concernés, peut lui être bien supérieur. Finalement, avec une maîtrise foncière publique limitée et une procédure d'expropriation réduite, la procédure de ZAC devient un outil moins coercitif, plus accommodant, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain touchant de nombreux propriétaires.

Le principe de la « ZAC à maîtrise foncière partielle » n'est pourtant pas nouveau. Avant la *loi SRU*, en l'absence de disposition précise, la participation des constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur, pouvait s'inscrire soit dans le cadre d'un PAE (programme d'aménagement d'ensemble) institué par la commune, soit dans le cadre d'une convention *ad hoc*, qualifiée traditionnellement de « contrat de mise en œuvre », dans laquelle l'aménageur s'engageait à réaliser les équipements →

1 Le principe de dépendance au sentier correspond à une situation où les modèles, les règles du jeu et même les façons de voir, génèrent des dynamiques auto-renforçantes.

2 Article L. 311-6 du code de l'urbanisme.

3 Article R. 431-23 du code de l'urbanisme.

4 Article L. 311-5 du code de l'urbanisme.

5 La portée réglementaire des dispositions du CCCT étant par ailleurs limitée par une subordination au PLU.

6 Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

7 Nouvel article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

→ et, au besoin, à les adapter aux souhaits du propriétaire qui, en contrepartie, devait respecter un certain délai pour le versement de sa participation. En effet, le seul moyen dont disposait la commune pour faire participer le propriétaire foncier aux coûts d'équipement était la « récupération spéciale » prévue par les du code général des impôts⁸ lors de l'autorisation administrative d'utilisation des sols. Le problème de ces ZAC à maîtrise foncière partielle – appelées à l'époque ZAC sans expropriation – réside dans le fait que leur mécanisme était financier et non urbanistique⁹. De son côté, le programme d'aménagement d'ensemble¹⁰ permet de mettre à la charge des constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain auprès de l'aménageur le coût réel des équipements publics rendus nécessaires par l'opération d'aménagement. Néanmoins, le PAE peut mettre en défaut la collectivité publique lorsqu'elle n'a pas une idée précise des sommes nécessaires pour préfinancer les équipements publics. De plus, cette solution apparaît particulièrement lourde dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle. En effet, pour faire participer les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain auprès de l'aménageur, il faut superposer au secteur de la ZAC un PAE qui reprend le programme d'équipements publics de cette dernière. En cela, la convention de participation instituée par la *loi SRU* marque une avancée car elle lie directement participations et ZAC formant ainsi une sorte de micro-PAE

Risque et aménagement : la légitimité de la ZAC en l'absence d'une maîtrise foncière d'ensemble

Les concessions d'aménagement se distinguent des marchés de travaux publics en ce qu'il s'agit de contrats par lesquels l'autorité concédante confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un opérateur économique, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti

⁸ Articles 1585 C et 317 quater du code général des impôts.

⁹ Vilmin Thierry, « L'aménagement sans maîtrise foncière », thèse de 3^e cycle en urbanisme et en aménagement, sous la direction de M. Yves-Maxime Danan, Paris, IUP-université de Paris XII-Créteil, 1984.

¹⁰ Loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

d'un prix¹¹. Il apparaît donc que droit d'exploiter et risque d'exploitation, profondément imbriqués pour que l'autorité concédante y trouve son compte, fondent le contrat de concession. Bien évidemment, dans le cadre d'une concession d'aménagement, il n'y a pas exploitation des ouvrages par l'aménageur du fait qu'ils sont remis à la collectivité au fur et à mesure de leur réalisation. Néanmoins, la notion de « droit d'exploitation assorti d'un prix » admet une conception plus large qui permet d'entendre la vente de terrains viabilisés par l'aménageur comme le fait de tirer profit des travaux réalisés dans le cadre de la commercialisation¹².

Mais dès lors que la ZAC à maîtrise foncière partielle implique l'absence de vente de charges foncières à des tiers, peut-on encore affirmer que l'aménageur supporte le risque de l'opération ? Si tel est le cas, la part de la rémunération de l'aménageur qui provient de paiements effectués par des tiers autres – les participations des constructeurs – devrait être considéré comme « droit d'exploitation assorti d'un prix ». Cela n'est pas évident. En effet, la part de risque transférée au concessionnaire doit impliquer une réelle exposition aux aléas du marché. La question sous-jacente au risque est celle du régime juridique – concession ou marché de travaux publics – à appliquer dans le cadre d'une ZAC à maîtrise foncière partielle. En effet, outre le mode de rémunération, la procédure de passation diffère, notamment au regard du droit communautaire, et affecte le processus de désignation de l'aménageur.

Certains aménageurs affirment ainsi que dans le cadre d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, un risque conjoncturel pèse d'autant plus sur l'aménageur que la principale recette de l'aménageur est constituée des participations des constructeurs. Tel est le cas, par exemple, de la concession d'aménagement de la ZAC Paris-Carnot

¹¹ Article 5 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

¹² Ainsi dans le litige opposant la société Iliac à la communauté d'agglomération creilloise au sujet de la ZAC multisites de Gournay-les-Usines, la cour administrative d'appel de Douai s'est d'autant plus posée la question de la légalité de la concession d'aménagement que les services qu'assure la SAEM Séquano Aménagement ont fait l'objet d'une rémunération largement indépendante des produits de cession des biens immobiliers situés dans la zone (CAA de DOUAI, 1^{ère} chambre - formation à 3, 04/02/2016, 15DA01296).



ZAC Atlantis de Massy avec une perspective du Palais des Congrès et la place du Grand Ouest.

© Agence 2 Portzamparc

où les participations des constructeurs représentent près de la moitié des recettes du bilan prévisionnel de la Semmassy. En effet, pour cette opération, la collectivité et son aménageur laissent au propriétaire de chaque unité foncière l'initiative et le développement de ses propres projets. La ZAC apparaît alors comme un outil d'accompagnement des différents constructeurs qui gardent l'initiative et la responsabilité de chaque opération de construction, mais également la fixation des délais de réalisation et la maîtrise financière. Or, la réalisation des équipements publics est financée en partie par les participations des constructeurs dont les modalités sont fixées par des conventions de participation. L'aménageur procède généralement



à des appels de fonds pouvant aller de la date d'expiration du délai de retrait et de recours gracieux ou contentieux à l'encontre du permis de construire jusqu'à celle de notification de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT). Ce système permet en théorie de limiter les décalages de trésorerie de l'aménageur dès lors qu'acquisitions foncières et travaux destinés aux équipements publics sont effectués au rythme de sortie des opérations de construction. Mais le risque sur la trésorerie est d'autant plus prégnant que la maîtrise du calendrier des opérations de constructions ne dépend plus de l'aménageur seul. Ainsi, certaines opérations peuvent être bloquées pour diverses raisons alors que l'aménageur est engagé sur des délais de réalisation d'équipements publics lui occasionnant des coûts de préfinancement importants. Un risque programmatique pèse également sur l'aménageur si le montant des participations pré-

vue se révèle *in fine* inférieur aux dépenses nécessaires à l'équipement de la ZAC.

Deux autres cas de figure peuvent générer un risque pour l'aménageur. D'une part, le dépôt d'un permis de construire modificatif avec une constructibilité inférieure au permis de construire peut donner à l'aménageur l'illusion d'une trésorerie plus fournie qu'elle ne l'est en réalité. En effet, c'est généralement sur la constructibilité de l'opération de construction que se fonde le calcul des participations des constructeurs. D'autre part, si les montants de participation dus par mètre carré de terrain sont révisés en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction, ils subissent une réelle exposition aux aléas du marché. Publié tous les trimestres, cet indice permet de mesurer l'évolution des prix de construction des bâtiments neufs à usage principal d'habitation. Ainsi, en pleine crise de 2008 avec un secteur de la

construction fortement affecté, on observe bien une chute de l'ICC de 1594 à 1502 entre les 3^{es} trimestres 2008 et 2009, soit une variation annuelle d'environ -5,77 %. À leurs échelles, les participations des constructeurs sont donc exposées aux aléas du marché et, par voie de conséquence, l'est également la trésorerie de l'aménageur.

ZAC Seguin-Rives de Seine : l'accompagnement contre l'opportunisme

Avec un foncier simple porté non pas par l'aménageur mais par Renault, le secteur du Trapèze est réalisé en maîtrise foncière partielle. D'une part, l'aménageur est seulement propriétaire des emprises destinées aux espaces et équipements publics qu'il acquiert auprès de Renault et dont la réalisation est financée en partie par les participations versées par les promoteurs. D'autre part, le groupement de promoteurs acquiert directement auprès de Renault les emprises des macro-lots maintenus dans la promesse de vente synallagmatique avec ce dernier. Avec de forts enjeux urbains couplés à un risque d'opportunisme de la part de l'opérateur privé au regard de l'ampleur de la transaction, la collectivité décide de superposer à l'opération un périmètre de ZAC. Ce dernier est alors confié à un aménageur public qui pilotera l'opération d'aménagement dans un objectif de qualité architecturale, urbaine et paysagère et d'accompagnement. De plus, la procédure de ZAC rend possible une évaluation globale du coût de l'aménagement légitimant la signature d'un accord financier global entre la ville de Boulogne-Billancourt et Renault. Néanmoins, au-delà de cette seule procédure, ce sont surtout trois dispositifs contractuels qui fondent ce montage opérationnel.

La promesse de vente synallagmatique signée entre le propriétaire des terrains Renault et le groupement de promoteurs DBS porte vraisemblablement sur la constructibilité globale et le programme général, un prix global basé sur des charges foncières différenciées, un mode d'actualisation du prix ainsi qu'un calendrier d'achat du foncier et des clauses de renonciations réciproques. Le protocole général d'accord, signé entre la ville de Boulogne-Billancourt et Renault avec accord préalable de DBS, pose les fondements de l'opération d'aménagement et fait acter son pilotage public comme les modalités des →

→ transferts fonciers, le programme prévisionnel par secteur à transcrire dans les documents d'urbanisme, le bilan prévisionnel de l'opération et notamment le système des participations versées par Renault et les constructeurs, les engagements de Renault en termes de démolition, dépollution et libération des terrains. Renault a tout intérêt à donner son accord de principe au montage opérationnel car une révision du PLU est indispensable pour faire muter ses terrains industriels inconstructibles. La mutabilité des terrains de Renault au regard des documents d'urbanisme apparaît comme le principal levier de la collectivité dans le cadre de la négociation des différents contrats.

Néanmoins, ces deux contrats pré-opérationnels qui régissent les relations entre les différents partenaires sont incomplets pour deux principales raisons : ils n'évoquent pas la relation contractuelle nécessaire entre l'aménageur public et les constructeurs et ils ne définissent pas de règles opérationnelles communes.

Pour pallier à cela, des conventions de mise en œuvre sont souhaitées par l'aménageur afin de le désigner comme garant de la qualité des produits immobiliers réalisés par les promoteurs. Leur objet est de définir des objectifs communs aux cocontractants tels que la programmation des macro-lots, des espaces publics et équipements publics concernés, l'organisation des consultations d'urbanisme et d'architecture, les contraintes imposées aux constructeurs et à l'aménageur, les participations des constructeurs pour les macro-lots concernés mais aussi la coopération opérationnelle entre l'aménageur, le groupement de promoteurs et le propriétaire des terrains. Mais surtout, ces conventions permettent à l'aménageur d'imposer des CCCT aux projets des constructeurs afin que ces derniers soient annexés aux actes authentiques de vente puis aux permis de construire.

ZAC Massy-Atlantis : une inévitable coordination

Composée de trois ZAC distinctes conduites simultanément, l'opération Massy-Atlantis s'inscrit dans un contexte de renouvellement urbain de zone d'acti-

tivité. Avec un foncier relativement simple mais déjà approprié par une pluralité d'opérateurs privés, ce n'est plus tant leur opportunisme que leur coordination qu'il s'agit de régler via un pilotage public. En effet, la plupart, des industriels présents sur le site, appuyés par des investisseurs vers qui ils ont externalisé leurs supports fonciers et immobiliers, restent sur le site de l'opération. Ces derniers sont incités – la Semmassy parle en effet de ZAC d'incitation foncière – à réaliser une reconversion de leur tènement vers du tertiaire et de l'habitat. Pour la Semmassy, la procédure de ZAC reste tout à fait adaptée dans le cas d'une maîtrise foncière partielle. Elle s'appuie notamment sur la première partie de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme qui dispose que les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains. En effet, le circuit direct entre propriétaires et opérateurs privés

étant privilégié au sein de la ZAC, l'aménageur n'acquiert en priorité que les supports d'équipements publics.

Afin de faire financer ces derniers et l'acquisition des emprises foncières nécessaires, les conventions de participation sont préférées au PAE. Près de la moitié du

bilan est ainsi constituée des participations des constructeurs, faisant de ces dernières la principale recette de l'aménageur. L'aménageur est d'ailleurs associé à ces conventions afin de capter directement les participations dès que le permis de construire est purgé de tout recours.

Concernant les CCCT, la ville ainsi que la Semmassy ont une compréhension extensive de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme : elles considèrent que toutes les cessions de terrain à l'intérieur d'une zone d'aménagement concerté doivent être assorties d'un CCCT. Pour ce faire, le CCCT est transmis au notaire afin d'être annexé à l'acte de vente, la vente étant signalée à l'aménageur par la déclaration d'intention d'aliéner. Néanmoins, cette interprétation n'est pas complètement fondée. D'une part, si cet article peut être entendu ainsi, on a vu que l'article R. 431-23 du code de l'urbanisme impo-

sait le CCCT comme annexe au permis de construire uniquement lorsque le terrain concerné faisait l'objet d'une cession consentie par l'aménageur de la zone. Dans le cas d'une cession entre tiers, sauf en cas de dispositions contractuelles entre l'aménageur et l'opérateur privé le stipulant, le CCCT ne peut être que contractuel et non réglementaire. D'autre part, sont concernés par l'imposition d'un CCCT non seulement les cessions de terrain et de droits à construire par l'aménageur, les cessions de terrains entre tiers mais également les projets développés par les propriétaires sans cession préalable au motif que la viabilisation de l'unité foncière par l'aménageur – création de voies et réseaux – exige également une cession de terrains par son propriétaire. En réalité, le lien de causalité entre ces deux cessions n'est pas évident. Enfin, le CCCT est annexé à la convention de participation qui engage le constructeur, dans l'article relatif à ses obligations, à respecter les prescriptions techniques et architecturales propres au terrain d'assiette des constructions projetées. Or, une convention de participation ne constitue a priori qu'un instrument de financement¹³. En effet, la convention de participation n'a pour objet que de déterminer contractuellement la constructibilité du terrain qui résulte notamment des règles du PLU. Pour l'ensemble de ces raisons, malgré des intentions louables, il semblerait que les modalités d'imposition du CCCT semblent bancales.

Opération des Bassins à flot : du conventionnel dans l'urbanisme de projet

L'opération d'aménagement des Bassins à flot est une bonne illustration de ce que peut être une maîtrise foncière partielle sans procédure de ZAC. Du fait de sa bonne insertion dans un marché immobilier local porteur, cette opération de renouvellement urbain de 150 hectares ne semble pas nécessiter l'intervention de la collectivité en termes de maîtrise foncière. D'une part, des opérateurs privés sont déjà positionnés sur le foncier qui est relativement simple, profitant du désengagement progressif des activités industrielles et portuaires pour acquérir les charges foncières nécessaires à leurs projets immobiliers. D'autre part, les collectivités sont déjà pro-

¹³ Circulaire UHC/DU/16 n° 2001-56 du 27 juillet 2001.

priétaires de la majorité du foncier destiné aux équipements publics et aux voiries excepté les emprises des sentes piétonnes et des circulations internes aux macro-lots qui nécessitent une cession des opérateurs. Afin de couvrir les coûts d'équipements publics dont les collectivités ont la maîtrise d'ouvrage, un programme d'aménagement d'ensemble a été mis en place. Ce dernier est financé aux 2/5^{es} par les participations des constructeurs dont ils sont redevables 6 mois après la notification de la déclaration d'ouverture des chantiers. Les équipements mis à la charge du PAE peuvent l'être totalement ou partiellement selon les mêmes principes de lien direct et de proportionnalité qui s'appliquent aux conventions de participation.

Le pilotage technique de l'opération des Bassins à flot est assuré en régie, conjointement par les services de Bordeaux Métropole et de la ville de Bordeaux, notamment via une instance *ad hoc* appelée l'Atelier des Bassins. Ce dernier réunit les institutions partenaires du PAE et l'architecte-urbaniste conseil du PAE. C'est dans cette instance que sont assurés le suivi du PAE et le partage d'une culture commune. En pratique, cette instance vise principalement à l'élaboration collective du projet, dans un souci d'urbanisme de projet, et à la coordination des interventions des différents constructeurs sur le périmètre de l'opération, notamment afin de garantir les objectifs de la programmation d'ensemble. Cette coordination régulière permet de pallier aux carences dues à l'absence d'une maîtrise foncière d'ensemble.

Au sein de l'opération des Bassins à flot, le plan-guide apparaît comme le support principal de l'urbanisme de projet. Pour l'Atelier des Bassins, ce dernier a pour objectif de traduire les principales orientations du projet urbain, notamment par la définition d'invariants et d'objectifs intangibles, et de partager l'information entre les acteurs du projet. Mais cet outil informel, sorte de plan d'urbanisme en perpétuelle évolution, n'a pas de valeur juridique. Pour compléter ce dispositif, une convention de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à flot est mise en place, soulignant de fait la limite des dispositifs propres à l'incitation réglementaire dans le cadre d'un urbanisme négocié. Ce dispositif contractuel, négocié entre les collectivités et les constructeurs

a pour principal objet la formalisation des objectifs communs aux cosignataires et l'explicitation des moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour les atteindre et s'apparente dès lors à un traité de concession. Il comprend notamment la méthodologie de travail avec l'Atelier des Bassins, le choix concerté du maître d'œuvre, les questions de développement durable et performances énergétiques, de patrimoine et de qualité urbaine et environnementale, les principes d'implantation définis par le plan-guide ainsi que le tracé des sentes paysagères, le respect de la charte des chantiers propres de Bordeaux Métropole, des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, etc. Sa portée est néanmoins limitée : d'une part, elle ne contient pas de pénalités particulières si les engagements ne sont pas respectés, d'autre part, l'adhésion de l'aménageur du macro-lot à cette dernière reste à sa libre initiative.

Coercition et négociation : un équilibre à trouver

Au-delà du montage envisagé, qu'il y ait présence d'un aménageur public ou que la collectivité pilote en régie, les capacités de négociation, de coordination et de pilotage de la puissance publique apparaissent d'autant plus fondamentales qu'elle n'a pas la maîtrise foncière et programmatique. Entre innovation, liberté contractuelle et formalisation des pratiques, la légitimité de l'aménageur repose dorénavant en grande partie sur sa capacité à maîtriser les procédures d'adaptation et de révision des contrats mais également de suivi et de contrôle entre les cocontractants.

Quant à l'incitation réglementaire, elle reste un levier essentiel de la collectivité dans l'aménagement négocié. Dans les trois opérations présentées, la collectivité garde la main *in fine* : elle peut refuser le permis de construire d'autant plus que le PLU est affiné. L'autorisation d'urbanisme apparaît alors comme le dernier filtre applicable aux projets des constructeurs. Dans la ZAC Seguin-Rives de Seine, l'obtention et la purge de tout recours du permis de construire conditionne la vente du foncier à DBS et l'appel de fonds des participations du constructeur concerné par la SPL Val de Seine Aménagement. Pour les

“ La collectivité garde la main sur l'opération en se réservant le droit, in fine, de refuser le permis de construire. ”

Bassins à flot, comme le plan-guide n'est pas opposable juridiquement, il précède le PLU communautaire afin que ce dernier tienne compte de ses évolutions, lorsqu'il est modifié chaque année pour sécuriser les projets et la collectivité. C'est d'autant plus coercitif qu'au regard de la bonne tenue du marché immobilier local, les opérateurs privés ont tout intérêt à maintenir de bonnes relations avec la ville de Bordeaux pour faciliter leurs démarches foncières et administratives futures. Dans l'opération Massy-Atlantique, le PLU apparaît néanmoins comme support du projet urbain, notamment au vu des modifications fréquentes dont il fait l'objet afin d'être précisé ou assoupli au fur et à mesure des projets d'aménagement. Ainsi, s'il ne précise pas initialement la constructibilité des îlots, c'est pour amener le constructeur à se rapprocher de l'aménageur.

In fine, l'augmentation des opérations à maîtrise foncière partielle portée par une diminution des finances publiques ne signifie pas pour autant que la maîtrise foncière par l'acquisition n'a plus raison d'être, en particulier lorsqu'entre en jeu des questions de mixité sociale. Le succès et la multiplication des établissements publics fonciers en est un exemple. Ces derniers peuvent ainsi, lorsqu'une cession entre tiers est concernée par un droit de préemption urbain renforcé et qu'un risque d'opportunisme est pressenti, être saisis par la collectivité afin de se substituer à l'acquéreur. Cela permet de procéder à une nouvelle cession au bénéfice de l'opérateur mais cette fois accompagné d'un CCCT négocié avec ce dernier et la collectivité. Ce sont d'intéressantes pistes à explorer quant à l'application de l'intérêt général tant par pouvoir coercitif que par négociation. ■