

2001 PLUS



Veille internationale

QUI FINANCE OU DEVRAIT FINANCER L'AMÉNAGEMENT ?

**Une comparaison France, Allemagne,
Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis**



PRÉSENTATION

Sommaire

PRÉSENTATION : 1

I – LE FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT

Réflexions à partir de quelques exemples étrangers : Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis – Vincent Renard

I – Position du problème : qui paie quoi ? Commentaire sur le partenariat public-privé 5

1. Retour sur la situation française 6
2. Le partenariat public-privé "au lendemain de la fête" 6

II – Quelques critères d'évaluation des méthodes de financement des équipements

1. Efficacité économique 7
2. Négociabilité 7
3. Équité 8

III – La situation en Allemagne

1. Planification urbaine et décision d'ouverture à l'urbanisation 11
2. Le partage du coût des équipements 11
3. Le cas de la réhabilitation urbaine 12

IV – Angleterre : planification souple et participation négociées

1. Le virage du "property advisory group" 16
2. Promoteurs et collectivités locales devant les "planning obligations" 17

ANNEXES

1. Les "obligations de faire" en droit allemand de l'urbanisme 21
2. Étude de cas : le quartier de Marienburger à Hildesheim 25
3. Références bibliographiques 29

II – LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS DANS LES PROJETS D'URBANISME Une méthode pour comprendre les processus de négociation – Roelof Verhage, Barrie Needham

Introduction 33

I – Le problème aux Pays-Bas 35

II – Une méthode d'analyse pour comprendre les processus de négociation 37

On estime à un coût compris entre 300 et 400 000 francs par logement les dépenses nécessaires pour l'aménagement urbain – en incluant sous ce terme l'ensemble des travaux liés à la mobilisation des terrains, au développement des infrastructures, et à la réalisation des équipements collectifs¹. Ce chiffre, basé sur des estimations fragiles et anciennes ne constitue, naturellement, qu'une moyenne très grossière mais il a le mérite de bien situer l'importance des enjeux liés au financement de l'aménagement.

A une certaine époque, avant l'éclatement de la bulle spéculative immobilière du début des années 90, dans un contexte de forte croissance urbaine et de forte inflation, on a pu penser que "l'aménagement pouvait financer l'aménagement". Aujourd'hui, une part significative des besoins ne peut être couverte par les ressources affectées existantes² ce qui fait de la question "qui doit payer la ville ?" une question économiquement cruciale – au-delà même d'enjeux plus strictement juridiques.

Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? Malgré la complexité et la diversité des solutions ou des montages adoptés dans chaque cas, on peut aisément identifier quatre sources de financement majeures : la collectivité publique (et donc le contribuable) ; les constructeurs et acteurs de l'aménagement (promoteurs, entreprises, sociétés d'aménagement...) – qui vont, en général, reporter ce coût sur l'acquéreur – ; les propriétaires riverains, "bénéficiaires" des plus-values (ou moins-values) liées aux équipements mis en place ; et enfin, les usagers (ou les fournisseurs) des services rendus possibles par les nouveaux investissements. La mise en œuvre de chacune de ces solutions pose, comme chacun sait, d'importants problèmes pratiques – de solvabilisation, d'évaluation, de trésorerie, de montage institutionnel, d'imputation juridique des responsabilités, etc. Mais au-delà de ces difficultés concrètes, la question du financement de l'aménagement reste d'abord une question politique qui renvoie à des différences extrêmement profondes dans les façons d'envisager "la gestion en bien commun" de l'espace urbain.

Les deux textes rassemblés dans ce nouveau numéro 2001 Plus proposent à la fois des éléments de comparaison et des outils d'évaluation pour mieux appréhender ces enjeux économiques et politiques. Dans le premier d'entre eux, écrit, à l'origine, pour le club "Ville et Aménagement", Vincent Renard commence d'abord par bien montrer ce qui fait la spécificité du "système français" : une mise à contribution très forte des budgets publics par rapport à la plupart des

¹ Source : Joseph LOMBY – Qui paie la ville – Urbanisme, Mai 2000.

² Dans un texte écrit en mars 1999 pour le club Ville et aménagement Victor Chomentowsky estimait à plus de 20 milliards les besoins liés au financement de l'aménagement dans les communes de plus de 10 000 habitants, dont la moitié, selon lui, "ne seraient pas couverts actuellement" (la taxe locale d'équipement rapportant 2 milliards, les participations privées 6 à 8 et les participations publiques 2 à 4).

pays voisins, et la multiplicité, souvent confuse, des techniques utilisées pour faire prendre en charge les “équipements rendus nécessaires par l’opération” (pour reprendre les termes de la loi Sapin) par des constructeurs et opérateurs. A l’inverse, des pays comme l’Allemagne ou les États Unis exigent une participation sensiblement plus forte des propriétaires riverains.

Il met aussi l’accent sur une préoccupation aujourd’hui commune à tous les pays, qui est de mieux encadrer les participations négociées des constructeurs au financement de l’aménagement – une question qui suscite depuis plusieurs années un débat particulièrement vif en Angleterre. La publication récente dans ce dernier pays du rapport Rogers (“Towards an Urban Renaissance”) traduit bien les hésitations et l’importance des controverses autour de cet enjeu : alors qu’à l’origine l’objectif de la Commission Rogers était de limiter le recours à des participations sans lien avec les opérations engagées – pour éviter des “marchandages” incontrôlables (dans l’esprit de la loi Sapin en France ou de la jurisprudence sur le rational nexus aux États-Unis) le rapport conclut finalement sur la nécessité d’élargir ces participations pour qu’elles puissent, par exemple, contribuer à des grands projets de rénovation à l’échelle de l’ensemble des agglomérations. On voit bien là la contradiction entre deux logiques : celle de la transparence des financements et celle de l’utilité publique, qui impose de prendre en compte le changement d’échelle et de nature de l’aménagement actuel.

Le second papier, rédigé par Roelof Verhage et Barrie Nieldham, de l’Université de Nimègue, s’inscrit bien dans cette dernière problématique. Il propose une méthode permettant de mieux cadrer les participations négociées – et plus généralement de clarifier les rôles et les intérêts de chaque acteur dans le financement de l’aménagement. Plaidant pour plus de transparence, les deux auteurs suggèrent d’utiliser cet outil méthodologique en appui d’instruments juridiques explicitant clairement et à l’avance la contribution des acteurs privés au financement des équipements publics.

Va-t-on vers une certaine convergence des modèles européens de financement de l’aménagement ? Comme on le sait, la loi “solidarité et renouvellement urbain” envisage dans un de ses articles une certaine forme de participation des riverains au financement des équipements publics – et en particulier des voies nouvelles. Dans l’attente du vote de la loi et des décrets d’application, il est, cependant, difficile de savoir si ces dispositions intéressantes et innovantes modifieront ou pas en profondeur “l’économie” du modèle français de financement. A moyen terme c’est en fait vers un autre payeur potentiel – le consommateur ou l’usager des services publics que se tourne aujourd’hui l’attention des pouvoirs publics, des entreprises privées et des experts³. Le problème n’est plus, dans cette perspective, celui du financement des équipements mais celui de l’adaptation à une demande plus ou moins solvable de services – avec à la fois les opportunités et les risques que comporte un tel déplacement des enjeux.

Jacques Theys

³ Dans un article publié à l’automne 99 dans *Études Foncières*, Marc Sauvez plaide ainsi pour des nouveaux outils de financement et de partenariat permettant le financement ce qu’il appelle le “grand aménagement” (exemple: revalorisation des tissus urbains dégradés...).

⁴ Voir le texte déjà cité de Joseph Comby ainsi que le livre récemment publié par Marie Laure Beauflis, Yves Janvier et Josée Landrieu : “Aménager la ville demain, une action collective” Editions de l’Aube, 1999.

LE FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT*

**Réflexions à partir de quelques exemples
étrangers : Allemagne, Pays-Bas,
Royaume-Uni, États-Unis**

Vincent RENARD**

* Une première version de ce texte a été réalisée dans le cadre des travaux du club "Ville et Aménagement".

** Directeur de recherche au CNRS, Directeur de l'ADEF.

I - POSITION DU PROBLÈME : QUI PAIE QUOI ? COMMENTAIRE SUR LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

La lancinante question du financement des équipements d'infrastructure, routes, réseaux d'eau, égouts, électricité, éclairage public, téléphone, câble... et de superstructure, écoles, stades et gymnases, équipements culturels etc., est vieille comme l'histoire des villes, et on en trouve trace dans des écrits très anciens. Elle pose un problème central et mal résolu par la théorie économique : celui des biens publics, c'est-à-dire sans exclusion d'usage, et dont la consommation par un usager ne modifie pas la disponibilité pour les autres usagers.

La particularité des équipements urbains, est qu'ils sont, pour l'essentiel, nécessaires (ou du moins perçus comme tels) pour les habitants. La question est donc d'abord de savoir qui doit financer, dès lors que la nécessité de ce financement est admise.

Si les méthodes de financement sont multiples – et les exemples étrangers montreront cette étonnante diversité – on ne peut s'adresser en définitive qu'à trois payeurs finaux selon la logique que l'on poursuit.

– On peut faire payer le contribuable – local, régional ou national – si l'on estime que ce sont des équipements publics, utiles à tous, et qu'ils doivent donc être financés par les budgets publics. Cette logique a été longtemps dominante en France.

– On peut aussi estimer que les équipements collectifs nécessaires à la réalisation d'une opération immobilière doivent être financés par le constructeur, qui les répercutera ensuite sur les acquéreurs – au nom de la logique selon laquelle chaque opération d'urbanisme doit financer les équipements qu'elle induit.

– On peut, enfin, considérer que la construction de ces équipements valorise les terrains ou immeubles voisins, et qu'il est donc légitime de les financer en prélevant, par anticipation, les plus-values qui ne manqueront pas d'apparaître.

Certes, il faudrait préciser davantage la notion d'équipement, dont la nature peut les rapprocher de l'une ou l'autre des logiques. Il est raisonnable, par exemple, d'imputer le coût de la voirie interne d'un

lotissement aux dépenses engagées par le lotisseur ; tandis qu'il paraît plus naturel de mettre à la charge du contribuable le coût d'une salle polyvalente qui profite à tous les habitants d'une commune. Mais on veut souligner ici que *ces trois logiques*, toutes trois parfaitement légitimes, *peuvent le plus souvent s'aditionner*. Le risque est alors de passer d'une optique de "financement des équipements" à une optique de "récupération de la plus value" – que traduit très exactement le terme générique d'"exaction" aux États-Unis. Pratiqué au niveau des collectivités locales, une telle pratique peut biaiser les choix d'urbanisme en faveur des opérations productrices de fortes participations.

Le débat est ainsi ouvert, et cela depuis longtemps, de savoir si les techniques de financement doivent pouvoir rapporter plus que le coût de l'équipement en cause. Dès le début du siècle, une étude sur l'éventuelle construction du métro de New-York avait montré que la récupération anticipée des plus-values auprès des propriétaires ("special assessment") aurait permis de collecter plus de trois fois le coût de construction du dit métro... Un principe généralement admis consiste à ce que, quelle que soit la technique utilisée, le montant collecté ne dépasse pas le coût réel de l'équipement, la recette correspondante étant affectée ("earmarked"). Le problème se complique encore si l'on combine les trois catégories de financement, qui ont chacun leur légitimité au plan de la justice distributive.

Ces remarques ont pour objet de souligner *qu'il n'existe certainement pas une méthode optimale de financement des équipements publics urbains*. D'ailleurs, l'extraordinaire diversité des méthodes appliquées dans différents pays le montre clairement. Il est illusoire d'attendre de quelque méthode que ce soit une "vérité des coûts de l'aménagement". L'objet de cette note n'est pas de faire un panorama d'ensemble des différentes méthodes, agrémenté d'une typologie. Il est de présenter et de hiérarchiser, à partir de l'examen de quelques exemples étrangers, notamment l'Allemagne et la Grande-Bretagne, les principaux critères à partir desquels on peut évaluer les stratégies alternatives de financement de l'aménagement telles que celles qui sont utilisées en France (équité, efficacité, coût de gestion, incitation...).

1. RETOUR SUR LA SITUATION FRANÇAISE

Il n'est pas inutile tout d'abord de rappeler que l'encadrement juridique du financement des équipements – hors la voie du budget général – est en France relativement récente : 1967. La loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 a mis en place un système provisoire – la taxe locale d'équipement, TLE – supposée céder la place rapidement à un impôt foncier modernisé, la "taxe d'urbanisation", taxe annuelle assise sur les terrains à bâtir ou insuffisamment bâtis. Celle-ci n'a en fait jamais vu le jour. La TLE s'est installée dans le paysage, les participations négociées entre communes et promoteurs ont joué un rôle croissant, et une pléthore d'autres participations, aux objectifs, aux modalités et aux résultats variés, ont progressivement gonflé l'article L-332 du Code de l'urbanisme (participations des constructeurs et des lotisseurs) pour la plus grande joie des professeurs de droit et des juges des tribunaux administratifs.

Si l'on tente de synthétiser les principaux caractères du système français de financement des équipements urbains, on peut retenir les points suivants :

1. Les budgets généraux ("le contribuable") sont très largement mis à contribution en France par rapport à la plupart des pays voisins. Compte tenu de l'exceptionnel éparpillement communal, les budgets des communes ne peuvent, en général, supporter qu'une partie des coûts, ce qui conduit à faire appel au département, à la région ou à l'État. La généralisation de ces financements croisés n'ajoute pas à la lisibilité du système.

2. Le financement par les constructeurs – donc les acquéreurs – introduit en 1967 avec la TLE et les ZAC, s'est étendu et diversifié. En la matière, on peut dire que la France constitue un véritable laboratoire tant sont diverses les techniques utilisées en termes de fait générateur, d'assiette, de recouvrement, de degré de négociation, de lien avec les règles d'urbanisme. S'il n'est pas certain que la charge globale imposée au constructeur soit démesurée par rapport au coût réel des "équipements rendus nécessaires par l'opération" (pour reprendre les termes de la loi Sapin), celle-ci apparaît, par contre, insuffisamment prévisible, parfois arbitraire, et souvent génératrice de contentieux. Mais ce dernier point n'est pas spécifique à la France...

3. Le financement par les propriétaires "victimes" de plus-values reste – curieusement – quasi absent du paysage juridique français. A l'exception de la vénérable relique que constitue la taxe de riveraineté en Alsace Moselle, et de la technique juridiquement périlleuse et quasi-inappliquée de l'Association Foncière Urbaine (AFU), qui mettent à la charge des propriétaires de terrains tout ou partie du coût des équipements susceptibles de les valoriser, ce mode de financement est pratiquement resté lettre morte malgré des tentatives récurrentes – la dernière en 1985 – de l'introduire dans notre droit sous l'appellation de "redevance d'équipement".

4. Le système est complexe, peu lisible, avec un risque croissant de contentieux. Ce point est suffisamment connu pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'y attarder. Certes, la France n'a pas le monopole de la complexité et de l'incertitude juridique, mais l'une et l'autre y prennent un caractère particulièrement aigu, comme le soulignait le rapport Rossi en 1994. Celui-ci qualifiait, en effet, le système de "complexe", "résultat d'une stratification incohérente et peu compréhensible", "avec des outils progressivement détournés de leur objet initial, aboutissant à de nombreuses déviations"; "opaque", "source de nombreuses incertitudes", "anti économique", handicap à la fois pour la construction et l'environnement".

2. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ "AU LENDEMAIN DE LA FÊTE"

Le système des participations a été fortement influencé par l'impact du cycle immobilier très fort qui a marqué les quinze dernières années. Pour être plus précis, la bulle foncière et immobilière développée entre 1986 et 1990 – dont l'analyse reste à faire – a déréglé les cadrons des opérations d'aménagement. Dans la phase ascendante du cycle, des opérations ont été montées avec du foncier acheté à bas prix dans un contexte où la demande augmentait rapidement. Ces opérations ont dégagé des marges importantes qui ont permis des négociations de Z.A.C. plus généreuses en équipement et d'autres "largesses", parfois aux franges de la légalité, expliquant, en particulier, la genèse de la loi Sapin. Ce désajustement "conjuncturel" entre coût du foncier et prix final du produit est peut-être une des explications du succès, au début des années 90, du thème du "financement privé des équipements publics".

On trouve quelques similitudes en Angleterre, par exemple, dans les "Urban Development Corporations" (UDC) et notamment celle des Docks de Londres, où le montage initial supposait un très large financement par les promoteurs privés des équipements publics, y compris l'extension de la "Jubilee Line" du métro londonien.

Mais le retournement des marchés produit, après un délai, des effets aggravés : des opérations lancées avec un foncier à prix élevé arrivent sur le marché dans un contexte où la demande est affaiblie. A l'intérieur des problèmes généraux posés par la crise de l'immobilier, la question des équipements, et aussi celle des logements sociaux financés dans le cadre de péréquations de Z.A.C., ont souvent joué un rôle de variable d'ajustement pour équilibrer les bilans.

Ce constat est cruellement établi dans le rapport Rossi sur l'offre foncière publié en 1994. Celui-ci indique clairement la nécessité, après remise à plat pour des bilans pour les opérations en déséquilibre, de mettre en place un système de participation qui soit robuste aux variations de la conjoncture.

II - QUELS CRITÈRES D'ÉVALUATION ?

Devant la multitude des méthodes possibles (ou appliquées dans les faits) s'impose la nécessité de définir quelques critères permettant d'évaluer leurs mérites comparés. Dans ce qui suit, nous ne mentionnerons pas le critère de rendement. Toutes les techniques de financement d'infrastructure ont pour objet de financer des dépenses jugées nécessaires. L'objectif de rendement constitue donc "la toile de fond", au regard de laquelle on doit appliquer un certain nombre de critères complémentaires, importants, mais qui ne sauraient se substituer à cet impératif premier.

1. PREMIER CRITÈRE : L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Au regard de la théorie économique, l'efficacité, qui s'exprime par l'allocation optimale de ressources rares, veut que l'on n'introduise pas de distorsions dans les prix de marché. Il suffirait alors, d'internaliser les effets externes, c'est-à-dire que chaque opération finance les équipements que le demandeur final est prêt à financer, le prix du bien immobilier étant supposé capitaliser l'ensemble des efforts et des demandes dans un marché parfait à coût de transaction nulle.

En matière d'aménagement urbain, on voit bien ce qu'un tel raisonnement peut avoir d'irréaliste ou de contradictoire avec toute volonté urbanistique ; et à quel point il peut être un facteur aggravant les inégalités socio-spatiales. Un tel mode de raisonnement n'est pourtant pas seulement une figure de rhétorique pour économistes amoureux de théorie. Elle s'incarne très concrètement, par exemple, aux États-Unis, dans l'émergence de quartiers privés, les "gated communities", où l'acquéreur d'un pavillon achète, en même temps que son logement, l'ensemble des équipements y compris scolaires, culturels et sportifs ainsi que les services de sécurité et la conscience du "membership" (près de dix millions d'américains vivent aujourd'hui dans ces "gated communities"). Le critère de l'efficacité au sens de la théorie économique ne paraît donc pas d'un grand secours pour définir les politiques de financement de l'aménagement.

2. SECOND CRITÈRE : LA NÉGOCIABILITÉ

C'est un point crucial de la mise en place d'un système de participations : opter pour un système fiscal ou parafiscal dont les paramètres sont connus à l'avance, ou pour un système négocié entre promoteurs et collectivités.

La première option consiste à organiser la participation à l'intérieur d'un système prédéfini selon des règles de calcul objectives, donc prévisibles par le constructeur qui peut l'intégrer dans son bilan. C'est, par exemple, le cas en France de notre taxe locale d'équipement, ou des Programmes d'Aménagement d'Ensemble (P.A.E.).

C'est également le cas de la mise en application des "bestemmingsplan" aux Pays-Bas où l'aménagement est entièrement conduit sous la maîtrise d'ouvrage de la municipalité qui répercute ensuite – de façon différenciée suivant le type de construction – le montant des équipements qu'elle a effectués.

C'est enfin, ce qui se passe en Allemagne où la "Baugesetzbuch" (loi générale sur l'urbanisme et la construction) explicite le mode de calcul de la mise à la charge des propriétaires et / ou des constructeurs du coût des équipements (cf. III)

On a donc, dans ces exemples, versement par le constructeur d'un montant de participations déterminé à l'avance, dont il connaît en général l'affectation (cas des PAE ou des bestemmingsplan), mais pas toujours : pour la TLE, par exemple, la seule contrainte est d'affecter les sommes perçues à des dépenses d'équipement, sans lien nécessaire avec l'opération. Mais le point important est qu'il n'y a pas de négociation sur le montant des participations on applique un taux à une valeur forfaitaire prédéfinie.

A l'inverse de ces méthodes prédéfinies, se sont développées dans différents pays, en particulier anglo-saxons et asiatiques, mais également européens, y compris la France, des méthodes de participations négociées. On pense, bien sûr, aux Z.A.C. en France, mais c'est le cas général en Grande-Bretagne avec les "planning obligations" et celui des "impact fees"

et des “exactions” aux États-Unis. Cette négociation dans le cadre d’un partenariat public-privé a eu beaucoup de succès depuis une quinzaine d’années, en particulier au cours du développement du boom immobilier de la fin des années 1980.

Elle soulève actuellement (cf. I) un certain nombre de problèmes, que le retournement de conjoncture fait apparaître en pleine lumière : une opération démarrée, en 1988-89, avec des hypothèses de charges foncières très élevées, arrivant sur un marché déprimé en 1992-1993, se heurte à l’impossibilité d’équilibrer le bilan. La réduction du programme d’équipement risque alors de servir de variable d’ajustement, et la négociation ne peut qu’entériner des pertes et en organiser le partage.

Les illustrations de cette situation sont suffisamment nombreuses et connues pour que ce ne soit pas la peine d’insister sur ce point. Mais le traitement de telles crises conjoncturelles renvoie à un problème plus vaste que celui des seules participations : celui des modes de régulation des marchés fonciers et immobiliers.

La question des participations négociées soulève un autre point délicat, celui de l’encadrement juridique. A quel critères doivent obéir la nature et le montant des participations pour qu’elles soient considérées comme légales, et éviter ainsi le risque de s’en voir demander le remboursement ultérieur par le promoteur ? C’est une question complexe et évolutive dans tous les pays où cette pratique est générale, en particulier en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Elle ne peut être traitée en détail dans le cadre de ce travail, mais on peut au moins en indiquer les traits principaux.

En premier lieu, le droit commun peine à encadrer juridiquement la matière, tant il est difficile de fixer des limites et de les faire respecter dès lors que l’on admet le principe de la négociation entre la collectivité locale et le promoteur.

Ceci dit, les législations de différents pays (loi Sapin en France, “Planning and Compensation Act” de 1990 en Grande-Bretagne, lois des Etats sur les “impact fees” et “exactions” aux États-Unis) ont progressivement dégagé un consensus sur le lien logique et raisonnable (“rational nexus” dans la jurisprudence américaine) qui doit relier l’opération et l’équipement en cause. Ce critère, pas toujours simple à appliquer, pose cependant, toujours le problème de savoir quelle est la contrepartie de la négociation. Aux États-Unis par exemple, s’appliquent très largement des systèmes d’“incentive zoning” dans lesquels le versement de participations à la réalisation d’équipements (y compris la part des logements sociaux dans un programme) est assorti de l’octroi d’avantages, par exemple, l’autorisation d’une densité plus importante. Le danger peut alors venir de la généralisation de la négociation au champ des règles d’urbanisme. La clé est ici dans le rapport de force entre le service d’urbanisme et l’opérateur.

3. TROISIÈME CRITÈRE : L’ÉQUITÉ

Un slogan a eu longtemps cours aux États-Unis selon lequel “*any development must pay its own costs*”, toute opération d’urbanisme doit payer les coûts qu’elle induit en équipements publics. Sa trompeuse simplicité apparente a souvent été assortie de mécanismes de péréquation variés permettant de faire financer des équipements en zone difficile par d’autres sources de financement - publiques ou privées - que la vente des terrains ainsi aménagés. Au regard de ce critère d’équité, on peut faire trois remarques à partir des expériences étrangères.

En premier lieu, les méthodes de financement public dépendent de l’échelle qui est retenue, le plan de quartier dans le cas du “Bebauungsplan” allemand, l’agglomération dans le cas du “bestemmingsplan” hollandais, l’opération dans le cas d’une ZAC. Elles ne posent pas de problème particulier, sinon celui du lien harmonieux entre planification urbaine et finances locales, et celui de l’acceptation sociale de la mixité dans le même immeuble, la même opération le même quartier.

Une question plus délicate est celle du financement privé par péréquation entre opérations rentables et opérations déficitaires. Il s’agit alors, plutôt que de s’en remettre aux mécanismes généraux de la fiscalité, de prélever une part du bénéfice de certaines catégories d’opérations pour les affecter au financement d’équipements et/ou de logements sociaux. C’était par exemple, l’objet, en France, du mécanisme de la “participation à la diversité de l’habitat (P.L.D)”, qui visait à effectuer un prélèvement sur les opérations de logement non aidées pour les affecter à la “production” de foncier pour des opérations de logements sociaux. Le mécanisme était complexe à mettre en oeuvre, sa mise en application serait intervenue dans un marché généralement déprimé, et il a été décidé en 1993 de ne pas donner suite à ce mécanisme. Son application aurait posé de difficiles problèmes. Le projet de loi actuellement préparé par le ministère de l’Équipement affiche de nouveau la mixité comme une priorité. La méthode reste à définir...

Une méthode de même nature a été appliquée de façon très large aux États-Unis, sous le nom de “linkage”, depuis une vingtaine d’années. Il ne s’agit pas d’une législation générale, mais chaque “programme” présente ses propres caractéristiques en termes de champ et de modalités d’application, d’institution chargée de la mise en oeuvre, de sanctions etc. Ces expériences sont très diverses, et répandues dans l’ensemble des États-Unis, avec des succès mitigés, certaines très positives, d’autres plus contestables.

Deux commentaires de portée générale peuvent être faits sur cette situation américaine :

– la “mécanique” mise en place se caractérise par une grande fragilité contentieuse : elle est clairement

déroatoire du droit commun et, si la motivation en est claire et légitime, les modalités de mise en oeuvre font l'objet d'un important contentieux, notamment au nom du 5^e amendement à la Constitution ("taking") ;

– sur le plan économique, le mécanisme de "linkage" peut poser problème dans la mesure où il indexe la construction d'équipements, dans les zones qui en nécessitent le plus, sur la bonne santé du secteur

immobilier en général. Le "linkage" peut ainsi jouer un rôle d'aggravateur de crise dans les quartiers difficiles en période de mauvaise conjoncture.

La richesse des expériences, de cette nature, notamment aux États-Unis, mériterait sans doute une analyse précise, fondée sur un travail empirique ; mais les éléments dont on dispose permettent d'ores et déjà de mettre en évidence quelques unes des difficultés liées à la mise en oeuvre du critère d'équité.

III - LA SITUATION EN ALLEMAGNE

Le lien entre planification urbaine et financement des équipements a, en Allemagne, un caractère très spécifique par rapport aux autres pays voisins, par trois aspects :

- le rôle moteur de la collectivité locale dans la décision d'ouverture à l'urbanisation ;
- la mise immédiate et systématique à la charge du propriétaire foncier d'une part du coût de certains équipements ;
- la part croissante prise par les opérations de rénovation, réhabilitation, restructuration urbaine, qui a conduit à l'introduction de modes de financement privé spécifiques de ces opérations.

Nous exposons ici les principes généraux de l'aménagement tels qu'ils s'appliquent en Allemagne. Une illustration (l'exemple du quartier de Marienburger dans la ville de Hildesheim) est, en outre, présentée en annexe.

1. PLANIFICATION URBAINE ET DÉCISION D'OUVERTURE À L'URBANISATION

Par rapport à la pratique française de l'urbanisation, le point le plus marquant est l'articulation étroite entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel.

Rappelons en quelques mots l'organisation générale du système. Le territoire d'une agglomération est couvert par un document prospectif à moyen-long terme, le Flächennutzungsplan ou F. plan, non directement opposable aux tiers, qui indique les principaux éléments structurants du développement futur, de façon un peu analogue à nos schémas directeurs.

Ces documents distinguent deux types de zones :

- les zones urbanisées ("Innenbereich") à l'intérieur desquelles les opérations empruntent des voies juridiques spécifiques adaptées au traitement d'un tissu urbain déjà constitué, en particulier le "Sanierung", que l'on peut traduire par la réhabilitation d'un quartier ;
- les zones "extérieures" ("Außenbereich"), essentiellement les zones naturelles, qui ne peuvent faire l'ob-

jet d'aucun développement à l'exception de ceux qui ne sont pas compatibles avec la proximité de zones habitées. On retrouve un peu le principe de notre article L111-1-2 du Code de l'urbanisme (principe de constructibilité limitée en l'absence de POS), d'ailleurs en partie inspiré du droit allemand, mais qui y est appliqué avec davantage de rigueur outre Rhin ;

- le "sas" entre les zones inconstructibles et les zones déjà urbanisées se fait par l'intermédiaire de plans de quartier ("Bebauungsplan", littéralement "plans de construction"). Si la définition du B-plan est par sa nature juridique proche de celle d'une zone NA (zone d'urbanisation future), la réalité de sa mise en oeuvre est plus proche de celle d'un plan d'aménagement de ZAC, dans la mesure où l'approbation d'un B-plan par l'autorité municipale, équivaut à une décision d'ouverture à l'urbanisation avec répartition affichée des coûts d'équipement et mise en oeuvre effective immédiate (sous réserve du droit des tiers, important en Allemagne).

On voit bien la différence marquée avec la zone NA, qui peut très bien rester pendant des années à l'état de zone naturelle puisqu'elle n'entraîne aucune conséquence financière incitative, quand bien même elle peut susciter des espoirs chez les propriétaires qui possèdent des terrains dans la zone.

2. LE PARTAGE DU COÛT DES ÉQUIPEMENTS

Nous avons indiqué que l'approbation du B-plan équivalait presque à une véritable décision d'ouverture à l'urbanisation. En effet, cette approbation entraîne ipso facto une série de conséquences fortement incitatives :

- un "prélèvement" de 30 % du terrain, en vue notamment de la construction des réseaux, voiries, espaces publics et autres équipements collectifs ;
- le remembrement ("Umlegung") à chaque fois qu'un parcellaire un peu complexe paraît le rendre nécessaire ;
- le paiement, par les propriétaires fonciers de la zone, d'une part, limitée à 90 %, du coût de la réalisation de ces équipements. Ces contributions ("Beiträge") sont définies de façon limitative par la loi

(article 127 de la loi fédérale sur l'urbanisme, "Baugesetzbuch"). Il s'agit de l'ensemble des voiries de la zone, des emplacements de stationnement, des espaces verts, et des "installations de protection de l'environnement".

Il peut également être perçu auprès des propriétaires – mais à l'initiative des Länder et non au niveau fédéral – des taxes de raccordement, en particulier aux réseaux d'eau et d'égout (ce sont les "Anschlussbeiträge").

Le montant global de ces participations ou redevances d'équipement est important. Lorsque le B-plan est défini sur une zone non équipée, la facture adressée au propriétaire peut atteindre couramment un montant de 100 à 150 F/m². Le principe de base de cette redevance d'équipement est qu'elle est calculée en fonction de l'avantage économique qui est retiré par le propriétaire. C'est, comme pour les Associations foncières urbaines en France, le critère qui détermine la répartition du coût entre les propriétaires de la zone. L'application concrète de ce principe général impose de recourir à des critères tels que la densité autorisée, le type de construction, la surface du terrain, la longueur du contact avec l'équipement etc.

Enfin, le préfinancement doit être assuré par la commune. Comme le précise l'article 135 du Baugesetzbuch, "*l'obligation de payer la contribution naît au moment de la réalisation définitive des éléments de viabilisation*".

On doit souligner ici, la différence radicale entre le B-plan et le POS : avec ce dernier, le classement en zone NA ou U n'entraîne aucune conséquence pour le propriétaire, qui observe seulement l'éventuelle ascension du prix de son terrain. Le système allemand est beaucoup plus "incisif et incitatif" vis-à-vis de la propriété foncière puisque la conséquence du classement en B-plan implique de devoir payer une part du coût des équipements, et de céder 30 % de son terrain, soumis en général à remembrement.

Il existe certes une porte de sortie pour le propriétaire insolvable (ou qui ne souhaite pas être associé au développement) : le droit de délaissement lui est ouvert, et la commune est tenue de lui acheter son terrain, mais à un prix qui n'intègre pas la valeur de développement.

Le mécanisme du Bebauungsplan a joué, de façon satisfaisante, un rôle clé pendant toute la période de reconstruction puis de forte croissance de l'Allemagne.

Il convient, cependant, de signaler les difficultés qui sont apparues depuis quelques années, dues, en particulier, à une certaine rigidité de la procédure et à l'importance du risque juridique : les recours contre un B-plan, dès lors qu'ils sont appuyés sur un "motif sérieux" (par exemple la clé de financement), donnent souvent lieu à sursis à exécution, générant des retards qui peuvent atteindre plusieurs années. Les

difficultés financières de nombreux B-plan expliquent en partie le recours plus fréquent à la construction dans les "ausserbereiche" dont la réglementation est devenue plus souple.

Mais il faut ici se garder de toute généralisation, le cadrage juridique et les pratiques d'aménagement étant bien différentes d'un Land à l'autre, sans parler des "nouveaux Länder" de l'ex Allemagne de l'Est.

3. LE CAS DE LA RÉHABILITATION URBAINE (SANIERUNG)

Il existe en Allemagne (depuis une trentaine d'années) une procédure de réhabilitation urbaine, appelée "SANIERUNG", qui a pour objet de réhabiliter l'ensemble d'un quartier dégradé. Cette technique ne concerne donc pas des opérations isolées.

Les opérations de "Sanierung" (réhabilitation urbaine) étaient initialement codifiées par une loi particulière de 1971. Elles sont maintenant intégrées à la loi fédérale sur l'urbanisme, le Baugesetzbuch de 1986, qui en a précisé les modalités.

Le dispositif d'usage très général en Allemagne puisqu'il existe plus de 1500 "Sanierungsgebiete", comprend à la fois des éléments réglementaires et des aspects financiers. Sur le plan financier, la règle générale qui s'applique est celle du partenariat : dans le cadre du mécanisme des "tâches communes" ("Gemeinschaftsaufgaben"), le montage associait initialement les trois niveaux de collectivités publiques, la Fédération, le Land et la commune (die Gemeinde). Le montage compliqué a suscité des critiques croissantes de la part des Länder et ceux-ci montent maintenant des partenariats directs avec les communes.

En dehors, de ce double système de financement public initial et de subventions versées aux propriétaires qui effectuent des travaux, le principe avait été posé dans la loi initiale de 1971 du reversement partiel par les propriétaires des plus-values qui résulteraient de l'opération de rénovation. Ces droits compensatoires ("ausgleichsbeiträge") s'appliquent en suivant deux principes : les droits ne peuvent être perçus qu'une fois les travaux réalisés (un système d'avances est théoriquement possible mais peu appliqué), et le montant total des droits perçus ne peut être supérieur à celui des travaux effectués. La question la plus délicate concerne l'évaluation de la valorisation des biens due aux travaux.

Pour éviter la trop grande fréquence des recours devant les tribunaux, les quelques villes qui ont appliqué cette méthode de financement des plans de Sanierung ont recours au comité d'évaluation ("Gutachterausschüsse") (cf. MOREAU, 1988) qui associe des experts publics et privés et procède à des évaluations générales qui, si elles n'ont pas de force

légale, jouissent d'une certaine autorité morale et peuvent jouer un rôle directeur dans l'évaluation¹.

Le principe de la récupération ex-post des plus-values enregistrées a eu du mal à s'appliquer. Difficulté des évaluations, et plus encore, impossibilité de lier directement cette augmentation de valeur à une cause unique, ont conduit à son abandon.

C'est la commune qui est maître d'oeuvre de l'opération et établit le plan et le programme de rénovation, toujours avec une forte participation des habitants.

Dès que le périmètre de la Sanierungsgebiete est approuvé, de façon analogue au Bebauungsplan, s'applique toute une gamme d'outils. D'abord, des mesures de sauvegarde limitent la liberté de manoeuvre des propriétaires et soumettent à autorisation toute une série d'actions qui pourraient gêner l'opération, la rendre plus difficile. Le propriétaire peut alors exercer son droit de délaissement ("Übernahme des Grundstücks"), dont le prix est fixé comme en matière d'expropriation.

La commune dispose de larges pouvoirs à l'intérieur de la zone : expropriation, remembrement, échanges, et surtout, elle peut contraindre les propriétaires à effectuer des travaux (servitudes "in faciendo") (cf. annexe 1).

Plus que la récupération des plus-values, dont on a vu qu'elle s'appliquait mal et n'était plus obligatoire,

c'est cet aspect contraignant de la procédure qui en fait la force. Elle en fait aussi, dans une bonne mesure, l'impopularité politique qui explique la diminution de son rôle...

Si la commune joue un rôle-clé dans la procédure, son intervention est en même temps fortement encadrée et elle doit, en particulier, reprivatiser avant la fin de l'opération, tout terrain qu'elle aurait acquis, avec obligation de mise aux enchères.

Depuis plusieurs années, la tendance est en Allemagne, comme dans nombre d'autres pays européens à la réalisation de l'aménagement par des opérateurs privés dans un cadre contractuel. Cette forme de partenariat public-privé a d'ailleurs été juridiquement encadrée dans plusieurs formes de contrat, en particulier, le contrat de viabilisation ("Erschließungsvertrag") ou le plan de projet et de viabilisation ("Vorhaben und Erschließungsplan"). L'opérateur privé ("Treuhänder") agit alors au nom et pour le compte de la commune de façon voisine d'un concessionnaire de ZAC. Cette privatisation de l'exécution des travaux ne change pas le principe de la répartition des coûts. L'aménageur privé répercute sur les propriétaires la redevance d'équipement comme l'aurait fait antérieurement la collectivité publique, et le processus de décision manifeste clairement un équilibre différent entre propriété foncière et collectivité publique. C'est la traduction de la fonction sociale de la propriété ("Sozialverpflichtung des Eigentums") définie dans la constitution Allemande.

¹ Ce point est distinct du thème traité, mais on peut remarquer que l'Allemagne, à l'exception peut-être des villes de Stuttgart et Munich, a dans l'ensemble échappé au cycle spéculatif qui s'est développé sur les marchés fonciers et immobiliers à partir des années 1980. Transparence et régularisation des marchés peuvent avoir partie liée...

IV - ANGLETERRE : PLANIFICATION SOUPLE ET PARTICIPATIONS NÉGOCIÉES

Le système britannique de financement des opérations d'urbanisme présente de nombreuses particularités par rapport au système français, qu'il est hors de notre propos d'analyser ici de façon approfondie. Mais il en est une particulièrement importante qui concerne le mode de financement des équipements d'infrastructure et leur lien avec la planification urbaine et les permis de construire.

En premier lieu, à la différence de l'Allemagne et des États-Unis, il n'existe pas en Angleterre de redevance d'équipement exigée d'un propriétaire dont le bien va bénéficier de la réalisation d'un équipement public. Ceci rejoint, bien sûr, la tradition du droit de propriété britannique (ou ce qu'il en reste) avec son principe de l'"*eminent domain*" et l'absence corrélatrice de tout impôt sur la détention de la propriété immobilière (ainsi d'ailleurs, que l'absence de cadastre).

Par contre, s'est développé considérablement, sous des formes qui ont beaucoup évoluées, le principe de participations négociées entre le promoteur et la collectivité locale. Initialement désignés comme "*planning gains*", bien que cette expression n'apparaisse jamais dans les textes régissant la matière, qui parlent seulement de "*planning agreements*", ils sont devenus les "*planning obligations*" depuis le "*Town and Country Planning Act*" de 1988.

Il importe de remonter à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour comprendre la genèse du système. La loi d'urbanisme de 1947, dans la ligne du rapport Uthwatt de 1944, avait bouleversé le système en introduisant la socialisation progressive des droits de construire, avec versement d'une "*development charge*" à 100 % par le promoteur (et égale à la différence entre le prix de la terre agricole et le prix de marché du terrain à bâtir). La radicalité et la rigidité du système ont rapidement conduit à son échec et à son abrogation totale en 1953. L'hypothèse retenue – optimiste – était, en effet, que toutes les transactions – et bien sûr les expropriations – se feraient désormais à la stricte valeur d'usage, les plus-values dues à la constructibilité revenant en totalité à la collectivité (on retrouve en partie l'erreur d'analyse sur l'élasticité de l'offre qui a accompagné la mise en place du PLD en France). En l'absence d'une intervention publique massive sur les marchés fonciers,

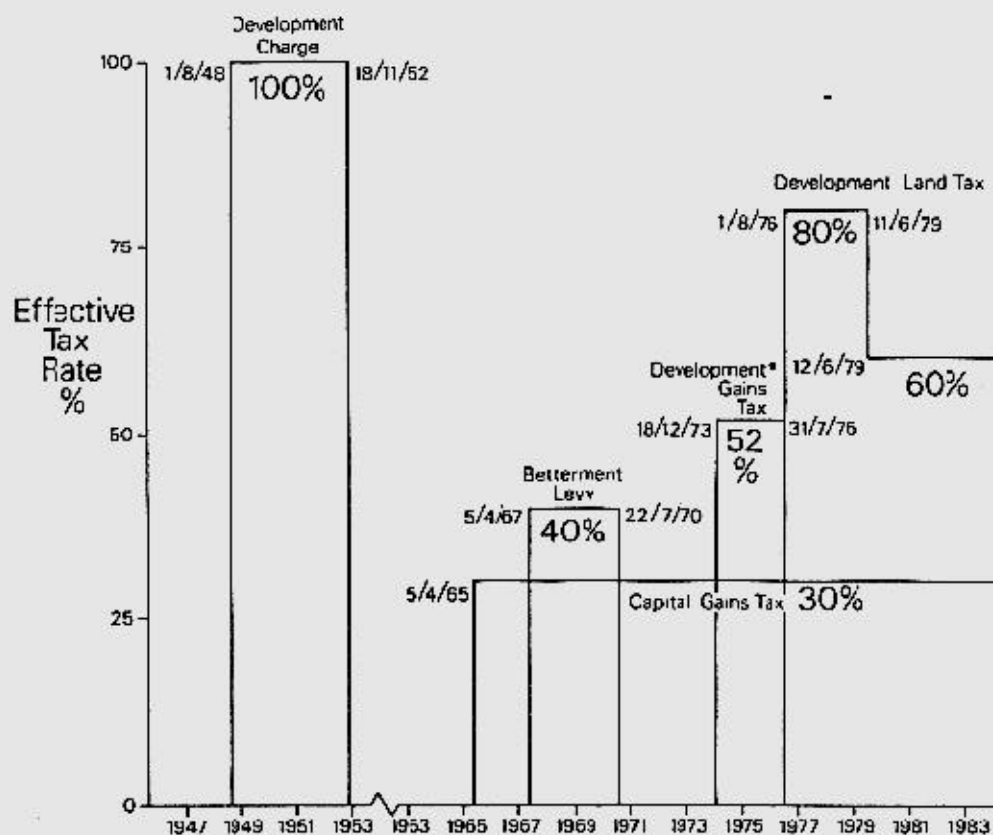
que l'état des finances publiques n'aurait de toute façon pas permis à cette époque, la régulation par le marché a conduit, dans une large mesure, à la répercussion de la "*development charge*" sur le prix final des logements, ce qui n'était à l'évidence pas souhaité en cette période de pénurie. Sur ces sujets, l'alternance politique s'est traduite – jusqu'aux années 1980 – par une politique de "*stop and go*", avec les étapes de 1967 et la création de la "*Land Commission Act*", puis le "*Community Land Act*" de 1975, qui reprenait de manière moins radicale le principe de la loi de 1947. (Le graphique 1, page suivante) décrit l'évolution de cette récupération des plus-values.

Cette socialisation des droits de construire n'ayant finalement pas pris place dans le paysage juridique, s'est développé, en marge du système fiscal proprement dit, un système contractuel de participation des promoteurs au coût du développement, connu sous le nom de "*planning gains*".

Cette appellation doit être comprise en relation avec le système britannique de planification urbaine dans lequel le plan d'urbanisme local ("*local plan*") n'est pas directement opposable mais constitue seulement une indication – certes importante – pour accorder ou refuser le permis de construire, sachant que ce pouvoir discrétionnaire est équilibré par une procédure d'appel auprès du ministre qui permet de rectifier le tir en cas d'abus manifeste. Les permis sont, en effet, accordés en fonction du plan, et aussi de tout autre élément pertinent ("*any other material consideration*"). Cette incertitude sur la constructibilité effective d'un terrain jusqu'au moment où le permis est accordé se traduit sur les marchés fonciers par un phénomène de "*floating value*", c'est-à-dire que les plus-values résultant de la constructibilité ne sont pas précisément localisées tant que la "*planning permission*" n'aura pas été accordée. L'expression "*planning gains*" se réfère ainsi à la concrétisation de la plus-value qui apparaît au jour de la délivrance du permis, et dont la collectivité cherche, à travers ce mécanisme, à récupérer sa part.

Tel était l'objet des "*section 52 agreements*", par référence à l'article 52 de la loi de 1971 où de telles conventions étaient prévues. Énoncées sans autre précision par la loi, ces participations se sont considéra-

GRAPHIQUE 1 : Les taxes sur l'aménagement foncier dans la période d'Après-Guerre



* Tax rate for corporations

Taxes on development land in the post-war period.

Source : Robin Goodchild et Richard Munton

Development and the landowner. An analysis of the british experience.

George Allen and Unwin. London 1985

blement développées, en particulier au cours des années 1970. Cette pratique a fait l'objet de débat très vifs, en particulier au début du premier gouvernement de Mme Thatcher (cf. HEAP et WARD, 1980).

Moyen de financement moins sensible que l'augmentation des impôts locaux, c'était aussi pour les collectivités locales (les districts) un moyen d'échapper à la tutelle financière de l'État. L'article de Heap et Ward argumente en soulignant le caractère très discutable de ces participations négociées qui peut conduire à un véritable racket-chantage ("bribery-blackmail") de collectivités locales qui négocient le droit de construire en contrepartie d'avantages qui n'ont rien à voir avec le développement concerné. Cette dérive s'est traduite par le financement d'équipements de toutes natures, sportifs, culturels ou d'infrastructure, n'ayant souvent aucun rapport ni technique ni géographique avec l'opération qui a donné naissance à cette participation.

1. LE VIRAGE DU "PROPERTY ADVISORY GROUP"

Cette extension des conventions a donc conduit progressivement à une dissociation croissante entre l'objet du permis et les participations acceptées dans ce cadre. Malgré un certain contrôle jurisprudentiel par les tribunaux, l'inquiétude née de l'élargissement de l'objet de ces conventions a conduit le premier gouvernement de Mme Thatcher à constituer une commission ad hoc, le "property advisory group" (PAG), pour proposer un recadrage de cette pratique (DOE 1981). Le rapport du "property advisory group" en 1981 a conclu sur cette question en proposant un critère définissant la limite qui devrait être imposée aux participations pourraient être admises uniquement les participations en l'absence desquelles le permis devrait être refusé... pour des motifs d'urbanisme et d'aménagement, en particulier l'insuffisance des réseaux d'infrastructure. En arrière-plan, le débat portait de nouveau sur la question récurrente : peut-

on “vendre” le droit de construire (“development rights”) sous des formes diverses, ou bien les “planning agreements” n’ont-ils pour objet que de mettre à la charge du promoteur des équipements collectifs nécessaires à l’opération ? On peut ajouter que cette offensive contre les participations avait aussi pour objet de limiter le pouvoir financier des collectivités locales déjà largement amorcée par la loi de 1980 sur les finances locales qui renforçait par diverses techniques, en particulier le “rate capping” le contrôle du gouvernement sur la gestion locale.

Le rapport du P.A.G. a suscité une large opposition, aussi bien des collectivités locales que des “developers”, les uns et les autres ayant pris l’habitude de la négociation et redoutant une juridicisation et une montée du contentieux sur cette matière. Ceci explique que la circulaire issue du rapport ait été très en retrait par rapport à ses conclusions, et que la pratique des “planning agreements” se soit développée plutôt que restreinte.

Une mise en ordre législative et réglementaire de la matière est intervenue au début de la décennie, avec le “Planning and Compensation Act” de 1991, pris sous le gouvernement de M. John MAJOR. Celui-ci marque, en effet, un net virage, avec le renforcement de la planification urbaine et la réforme du texte sur la participation des promoteurs au financement des investissements. A travers le changement de terme de “planning agreement” en “planning obligation”, s’exprime le fait que le promoteur peut désormais annoncer unilatéralement les équipements qu’il est disposé à réaliser ou à financer, en même temps que sa demande de permis de construire. Cette modalité a été très critiquée par l’opposition, qui craignait de voir des surenchères dangereuses ayant pour seul objet “d’arracher” à la collectivité un permis de construire dans un contexte de concurrence forte, (et il ne faut pas oublier que la bulle spéculative, si elle a été vive en Angleterre à la fin des années 1980, s’est dégonflée rapidement, dès 1990-1991, et les marchés immobiliers sont aujourd’hui en forte croissance).

2. PROMOTEURS ET COLLECTIVITÉS LOCALES DEVANT LES “PLANNING OBLIGATIONS”.

La pratique des participations soulève depuis longtemps en Angleterre de nombreuses critiques des milieux de l’immobilier. La plupart de ces critiques se concentrent sur l’arbitraire des choix effectués par les collectivités locales et l’excès de leur pouvoir discrétionnaire dans l’octroi des permis de construire, les deux choses étant évidemment liées.

Par une circulaire de 1985 (“lifting the burden”), le gouvernement avait tenté de réduire ce pouvoir discrétionnaire en soulignant que les demandes de permis devaient être satisfaites sauf raison forte et

incontestable, sous peine de voir un refus de permis désavoué au terme de la procédure d’appel. Cette tentative pour déplacer le point d’équilibre collectivités locales – État-promoteurs – n’a guère été traduite dans la réalité, même si la proportion des “appeals” et leur taux de succès a substantiellement augmenté. Dans les faits, cette pratique a continué à se développer, de façon assez flexible, malgré les critiques dont elle n’a cessé de faire l’objet de la part des milieux de l’immobilier. Ceci dit, en l’absence d’informations statistiques fiables, il est difficile de se faire une idée précise des avantages respectifs retirés par les uns et les autres au terme de telles négociations, pour savoir si les faits corroborent le point de vue selon lequel les “developers” sont les victimes des abus de pouvoir des collectivités locales.

La fondation Joseph Rowntree a financé au début des années 1990 un important programme de recherche sur ce thème (“planning gains - negotiating development impacts”) avec l’analyse approfondie de cinq collectivités (Solihull MBC, London borough of Wandsworth, Newcastle city council, Tewkesbury DC et Harlow D.C.), et une série d’entretiens avec les différentes catégories de professionnels concernés. Ce programme qui conduit à une image sensiblement différente de celle qui était généralement répandue. (cf. ENNIS, 1996).

Contrairement à une idée reçue en Angleterre, cette enquête a fait, en effet, apparaître que les “developers” sont très souvent en position de force dans ces négociations, dans la mesure où les collectivités locales sont souvent en position financière très faible et ne peuvent pas autoriser les opérations, en l’absence des d’équipements nécessaires, sans recours à des participations. Le déroulement et l’issue de la négociation sont, bien sûr, très différents selon l’état du marché immobilier et le type d’opérations envisagées, mais la remarque précédente a une portée assez générale au vu des résultats de l’enquête, qu’il s’agisse d’une opération spéculative à dénouement rapide où les participations sont imputées d’emblée à celle-ci (et bien sûr récupérées sur les acquéreurs) ou d’une opération importante se déroulant sur une longue période ou les réservations foncières et le phasage du développement permettent d’absorber les participations sur l’ensemble de l’opération.

Une vaste remise en question des modes d’urbanisation est d’ailleurs en cours en Angleterre, et le rapport Rogers (cf. DETR 1999) modifie nettement la perspective en matière d’utilisation des “planning obligations”.

Dans l’esprit de la loi Sapin en France ou de la jurisprudence sur le “rational nexus” aux Etats-Unis, le propos était de limiter clairement le recours à des participations sans lien avec l’opération qui auraient pu représenter une monnaie d’échange pour négocier un permis de construire, indépendamment de son acceptabilité “urbanistique”.

Le rapport Rogers (“Towards an urban renaissance”) prend pratiquement le contre-pied de cette évolution et suggère au contraire d’élargir leur utilisation pour financer des améliorations de l’environnement urbain ou même pour contribuer à des projets de rénovation dans d’autres quartiers de la ville. Conscient de la sensibilité politique du sujet, les auteurs ne manquent pas

de recommander que ces “planning obligations” soient plus transparentes et plus équitables qu’actuellement... Avant de refermer cette partie, on pourrait souhaiter que soit mené en France un projet de recherche analogue dans son esprit à celui qui a été mené à bien par la Fondation Joseph Rowntree. Nul doute que l’on obtiendrait des résultats très intéressants.

ANNEXES

Annexe 1

LES “OBLIGATIONS DE FAIRE”

EN DROIT ALLEMAND DE L’URBANISME

Section 175. Dispositions générales

(1) Lorsqu’une municipalité prévoit de promulguer un ordre de construction (Section 176), ou un ordre de démolition (Section 179), cette disposition fera l’objet d’une discussion préalable avec les parties concernées. La municipalité communiquera par tous les moyens aux propriétaires, aux locataires et à toute autre personne titulaire de droits d’utilisation, la manière de mise en œuvre de la disposition en question, et les fonds publics alloués à son financement.

(2) La promulgation de dispositions relevant des Sections 176 à 179 est conditionnée par la nécessité avérée d’une mise en exécution immédiate justifiée par des motifs d’urbanisme ; un ordre de service à des fins de construction relevant de la Section 176 peut être promulgué pour répondre à un besoin urgent d’habitation pour la population.

(3) Les locataires et autres personnes intéressées bénéficiant de droits d’utilisation sont soumis à l’obligation de se conformer à la mise en œuvre des dispositions relevant des Sections 176 à 179.

(4) Les Sections 176 à 179 ne s’appliquent ni aux immeubles et terrains répondant aux besoins énoncés dans la Section 26 N°2, ni aux immeubles et terrains relevant de la Section 26N°3. En cas de réalisation des conditions de promulgation d’un ordre relevant des Sections 176 à 179 pour les immeubles et terrains en question, le fournisseur des équipements publics devra, à la demande de la municipalité, mettre en œuvre les dispositions appropriées, ou tolérer cette mise en œuvre dans la mesure où celle-ci ne fait pas obstacle à l’exercice de ses responsabilités.

(5) Rien dans cette loi n’affectera les dispositions relevant de la législation de l’état fédéral, en particulier celles qui régissent la protection et la conservation des immeubles historiques et monuments.

Section 176. Ordre de Construction

(1) Dans l’emprise du plan d’occupation des sols, et lorsque ce dernier a une valeur juridiquement contraignante (Bebauungsplan), la municipalité pourra signifier aux propriétaires une obligation, pour une période donnée :

1. de bâtir sur leur terrain de manière conforme aux dispositions du plan d’occupation des sols, ou

2. d’adapter un bâtiment existant ou autre structure physique existante de manière à satisfaire les exigences du plan d’occupation des sols.

(2) Un ordre de construction peut s’appliquer à un terrain situé hors de l’emprise dont il est question à l’alinéa 1, mais le terrain doit être en zone urbanisée, et l’ordre s’applique à un terrain exempt ou à faible densité de bâti afin d’utiliser ce dernier en conformité avec les dispositions de la loi sur les constructions, ou mettre en jeu la constructibilité du terrain, en particulier, pour combler les superficies non-construites dans une zone de bâti (“infill development”).

(3) Lorsqu’on ne peut, pour des raisons économiques, raisonnablement demander à un propriétaire de mettre en œuvre un projet d’urbanisme, la municipalité s’abstiendra de promulguer l’ordre en question.

(4) Le propriétaire peut exiger de la municipalité qu’elle prenne possession du terrain ou de l’immeuble lorsqu’il peut démontrer qu’on ne peut, pour des raisons économiques, raisonnablement demander la mise en œuvre du projet d’urbanisme. Section 43 paragraphes 1, 4 et 5 et Section 44 paragraphes 3 et 4 s’appliquent mutatis mutandis.

(5) Lorsque l’exécution d’un ordre de construction requiert l’élimination préalable de toute ou partie d’une structure physique, le propriétaire est soumis à l’obligation, lors de la promulgation de l’ordre de construction, de s’exécuter. Section 179 paragraphes 2 et 3, clause 1, Section 43 paragraphes 2 et 5 et Section 44 paragraphes 3 et 4 s’appliquent mutatis mutandis.

(6) Lorsqu’une utilisation autre que la construction est désignée pour un terrain, les paragraphes 1, 3 et 5 s’appliquent mutatis mutandis.

(7) Un ordre de construction peut être assorti de l’obligation, dans un délai raisonnable, de poser une demande de permis de construire, dont la délivrance atteste de la constructibilité du terrain.

(8) Lorsque, même après la prise de mesures exécutives sous couvert des dispositions de la loi de l'état fédéral, un propriétaire ne se conforme pas à l'obligation qui lui est imposé par l'alinéa 7, des procédures d'expropriation suivant les dispositions de la Section 85 alinéa 1 N°S peuvent être lancées avant le terme du délai stipulé dans le paragraphe 1.

(9) Pour tout ce qui concerne la procédure d'expropriation, la supposition est faite que les conditions requises pour la promulgation d'un ordre de construction sont remplies ; rien en la matière n'aura d'incidence sur les disposition concernant l'admissibilité de l'expropriation. En ce qui concerne l'évaluation du niveau de compensation, il ne sera pas pris en compte une augmentation de valeur survenant après la confirmation de l'irrévocabilité de l'ordre de construction, sauf dans les cas où une telle augmentation de la valeur résulterait d'une dépense permise de la part du propriétaire.

Section 177. Ordre de modernisation et de rénovation

(1) Lorsqu'une structure bâtie comporte des déficiences et des défauts apparents, qu'ils soient internes ou externes, susceptibles d'être corrigés ou éliminés par la modernisation ou la rénovation, la municipalité peut ordonner la suppression des déficiences par un ordre de modernisation, et la correction des défauts par un ordre de rénovation. L'obligation de supprimer les déficiences et de corriger les défauts est imposable au propriétaire de la structure. La signification de l'ordre de modification ou de rénovation doit répertorier les déficiences à supprimer et les défauts qui demandent correction, tout en précisant un délai pour l'exécution des dispositions exigées.

(2) L'existence de déficiences est avérée lorsque la structure physique ne se conforme plus aux exigences générales d'hygiène et de sécurité concernant les conditions de vie et de travail.

(3) l'existence de défauts est avérée en particulier lorsque, en raison des effets de l'âge, de l'usure, des conditions météorologiques ou des actions des tiers :

1. l'utilisation prévue pour la structure physique est altérée de manière non négligeable ;
2. la condition externe de la structure nuit de manière non négligeable à l'apparence de la rue ou du voisinage ;
3. La structure requiert une restauration et doit être conservée en raison de son importance dans le milieu urbain en vertu notamment, de son importance architecturale ou historique.

Dans les cas où la correction des défaut dans une structure physique peut être exigée de par les dispositions de la loi des états fédéraux, y compris pour des motifs de conservation des bâtiments historiques et des monuments, un ordre de rénovation ne peut être promulgué sans agrément de la part de l'autorité compétente de l'état fédéral. La signification de l'ordre de rénovation détaillera les différentes

mesures de rénovation à exécuter, y compris celles qui sont exigées pour assurer la conservation des bâtiments historiques et des monuments.

(4) Le propriétaire prendra à sa charge les coûts d'exécutions des dispositions ordonnées par la municipalité dans la mesure où il peut s'y conformer en dépensant de sa propre trésorerie ou en se finançant par emprunt, et peut s'acquitter des charges d'investissement et celles de la gestion ultérieure en les imputant sur les revenus issus de la structure. Lorsque le propriétaire prend à sa charge des coûts qui ne relèvent pas de sa responsabilité, ces coûts lui seront remboursés par la municipalité, à condition qu'aucun autre organisme ne lui ait accordé une subvention lui permettant de récupérer ces coûts, soit en partie, soit en totalité. Cette disposition ne s'applique pas dans les cas :

. le propriétaire est soumis par d'autres textes de loi à une obligation lui imposant directement la charge en question ;

. lorsqu'il a omis d'exécuter la rénovation et n'est pas en mesure de prouver que son exécution n'est pas économiquement justifiée ;

. ou qu'on ne peut raisonnablement lui demander cette exécution.

La municipalité peut rechercher et conclure un accord avec le propriétaire qui dispense ce dernier du calcul du montant à rembourser et le détermine comme un pourcentage convenu des coûts de la modernisation ou de la rénovation.

(5) La part des coûts assumé par le propriétaire sera évaluée à l'achèvement des mesures de modernisation ou de rénovation par la prise en considération des revenus durables qui peuvent être réalisés par la structure lorsqu'elle sera exploitée, dans des conditions de gestion appropriée, à la suite de la modernisation ou de la rénovation ; dans ce but on prendra en considération les objectifs et les finalités qui sous-tendent le plan d'occupation des sols, ainsi que le plan social, le plan d'urbanisme et de réaménagement ou toute autre mesure d'urbanisation.

Section 178. Ordre de plantation

La municipalité peut signifier au propriétaire l'obligation de planter sur sa propriété dans un délai approprié, à spécifier selon les dispositions du plan d'occupation des sols relevant des dispositions de la Section 9 paragraphe 1 N°25.

Section 179. Ordre de démolition

(1) La municipalité peut imposer à un propriétaire de se conformer à une instruction d'élimination partielle ou totale d'une structure dans la zone d'emprise d'un plan d'occupation des sols lorsque cette structure :

1. contrevient aux exigences du plan d'occupation des sols et ne peut être adapté de manière appropriée, ou comporte des déficiences ou défauts apparents ;
2. comporte, selon les dispositions de la Section 177, paragraphes 2 et 3, clause 1, des déficiences ou défauts qui ne peuvent être remédiés par la modernisation ou la rénovation.

La notification de l'ordre de démolition doit être adressée aux partis bénéficiant d'un droit à l'usage, bénéficiant d'un privilège sur la propriété et que ce droit a été enregistré au greffe du cadastre ou de toute autre manière, et que ces partis sont concernés par la démolition. Il ne sera pas porté atteinte aux droits du propriétaire d'entreprendre lui-même la démolition.

(2) Dans le cas des constructions à usage d'habitation, l'ordre n'est exécutoire que lorsqu'un logement de substitution approprié est rendu disponible aux occupants à des conditions économiques raisonnables, au moment de la démolition. Lorsqu'un utilisateur d'un espace dont l'usage est principalement commercial ou professionnel (espace commercial) nécessite des locaux de substitution, l'ordre n'est exécutoire que lorsqu'un espace commercial est rendu disponible, au moment de la démolition et à des conditions économiques raisonnables.

(3) Dans le cas de perte d'usage d'une propriété pour un propriétaire, locataire ou autre utilisateur autorisé, et ce en raison d'une démolition, la municipalité assumera la charge de la compensation financière appropriée. Comme alternative à cette compensation, le propriétaire peut exiger de la municipalité qu'elle devienne propriétaire du bien en question, lorsqu'on ne peut raisonnablement, pour des motifs économiques et en vue de l'ordre de démolition, demander au propriétaire de garder la propriété. La Section paragraphes 1, 2, 4 et 5 et Section 44 paragraphes 3 et 4 s'appliquent, *mutatis mutandis*.

Annexe 2

ÉTUDE DE CAS : LE QUARTIER DE MARIENBURGER À HILDESHEIM

La ville de Hildesheim est une ville moyenne (110 000 habitants) dans le nord de l'Allemagne, dans le Land de Basse Saxe. Proche de la ville de Hanovre, elle lui est très liée économiquement.

Sur le plan de l'urbanisme, la ville, quoiqu'en croissance assez rapide au début des années 1990, n'est pas l'objet de tensions spéculatives fortes sur les marchés fonciers et immobiliers. Les prix des terrains à bâtir varient à peu près entre 500 et 1 000 FF/m², tandis que le prix des logements varie entre 6 000 et 10 000 FF/m². C'est un cas représentatif, standard, à l'écart des zones à forte tension spéculative comme Stuttgart et Munich où des zones en grande difficultés telles que Dresde ou d'autres villes des nouveaux Länder.

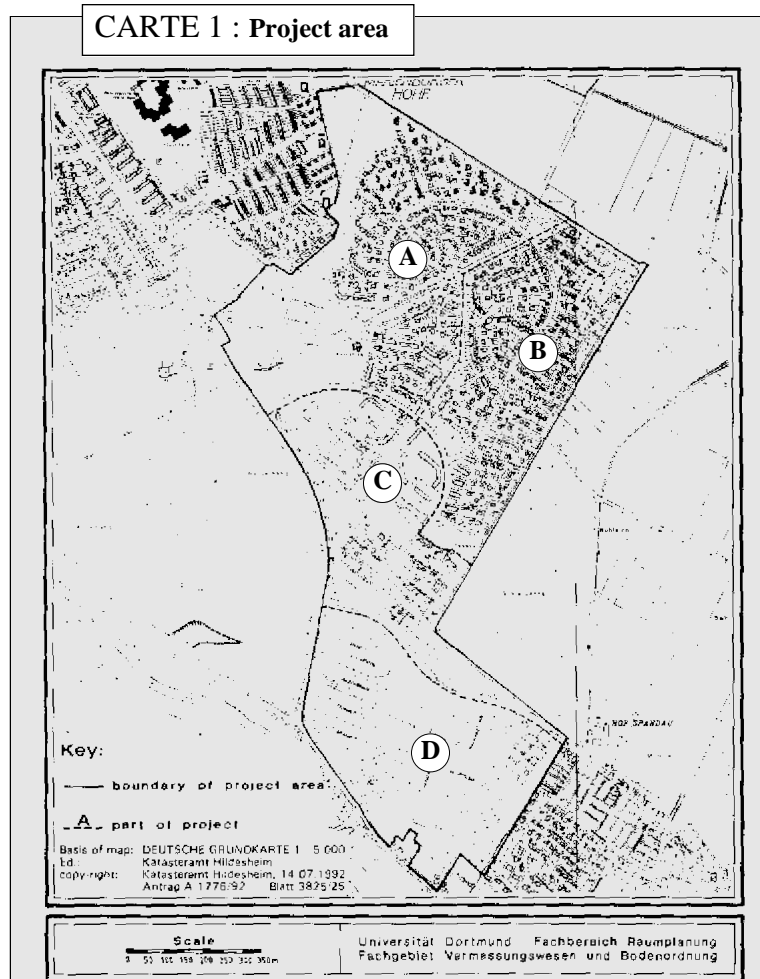
La ville de Hildesheim avait eu dans le passé une politique active d'acquisition publique et de regroupement de terrains pour maîtriser le développement. Cette politique a largement régressé depuis la fin des années

1970 et en particulier des banques, compagnies d'assurance et fonds de pension ont fait des réserves foncières pour anticiper le développement urbain. Il y a d'autre part, un problème de logements sociaux après le retrait progressif des "housing associations". C'est dans ce contexte qu'à été amorcée l'opération d'aménagement du quartier de Marienburg Hohe/Itzum, où nous présenterons synthétiquement le montage de l'opération, le partage des financements et le jeu des acteurs.

Le projet

La carte suivante montre la localisation du projet, situé à 5km au sud du centre de Hildesheim, qui couvre une superficie de 114 ha, soit plus de 70 % de la surface totale du Bebauungsplan correspondant.

Le développement de cette zone, essentiellement consacrée à l'habitat, s'est étendu sur une quinzaine d'années et il est aujourd'hui pratiquement achevé.



Le schéma 1 indique l'enchaînement des opérations. Sur la partie sud du terrain (zone D), la ville a donné à bail (perpétuel), après remembrement, des terrains à trois organismes de logements sociaux. Sur le reste de la zone, la ville a préparé au début des années 1980 quatre Bebauungspläne pour couvrir l'ensemble de la zone. Deux de ces zones sont consacrées à l'habitat individuel (avec un coefficient d'emprise moyen de 0,3 et un COS de 0,5), la troisième à du collectif sur 3 à 4 niveaux ; à proximité d'une zone commerciale (COS de 0,8 à 1,1). Enfin, la quatrième zone est mixte, collectif et individuel, avec des densités variant de 0,4 à 1,1. Dès le début des années 1980, l'ensemble des 4 zones a fait l'objet d'un remembrement (Umlegung) pour adapter la configuration des parcelles au développement. Les graphiques 1 et 2 page 27) montrent la division parcellaire avant et après le remembrement, qui s'est achevé en 1986.

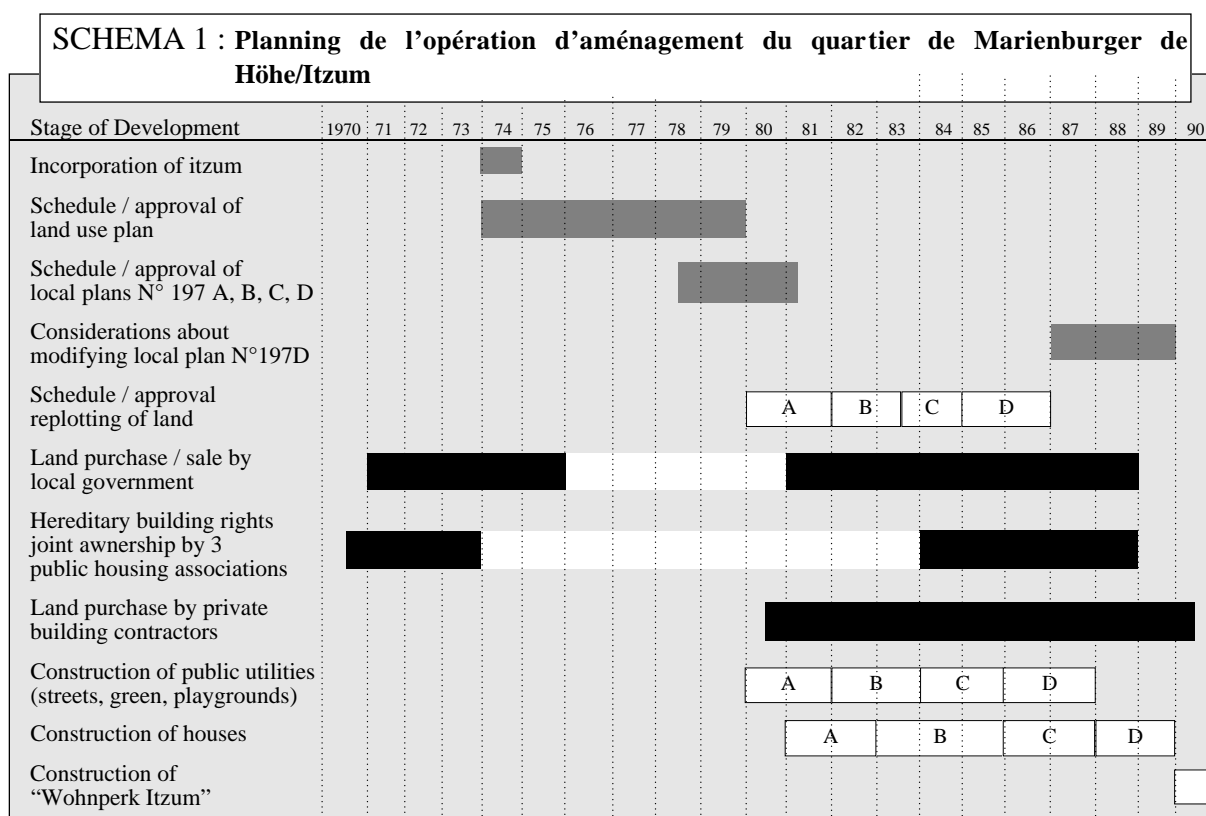
Au terme du remembrement, chaque propriétaire s'est donc vu attribuer un unique îlot de propriété. Une cession gratuite de 33 % du terrain a été opérée au cours de cette opération sur chacun des propriétaires (16 % pour la voirie, 17 % pour les espaces verts). La municipalité a alors facturé à tous les propriétaires leur participation aux équipements publics à réaliser ("Erschließungsbeiträge"), et ce, quelles que soient leurs intentions en matière de construction, correspondant à la récupération des plus-values. D'une valeur initiale de 30 DM/m² avant remembrement le prix des terrain est passé à des valeurs comprises entre 45 DM et 60 DM/m². Mais la municipalité a limité le montant du prélèvement à moins de 90 % du coût effectif des équipements.

Le coût total des équipements d'infrastructure s'est élevé à 34,2 millions DM pour l'ensemble de la zone, plus 5 millions pour la protection contre le bruit et les terrains de jeu. Au total, la participation demandée aux propriétaires était comprise entre 55 et 100 DM/m², en fonction de la densité autorisée et de la localisation du terrain. La municipalité a pris en charge 10 % du coût total.

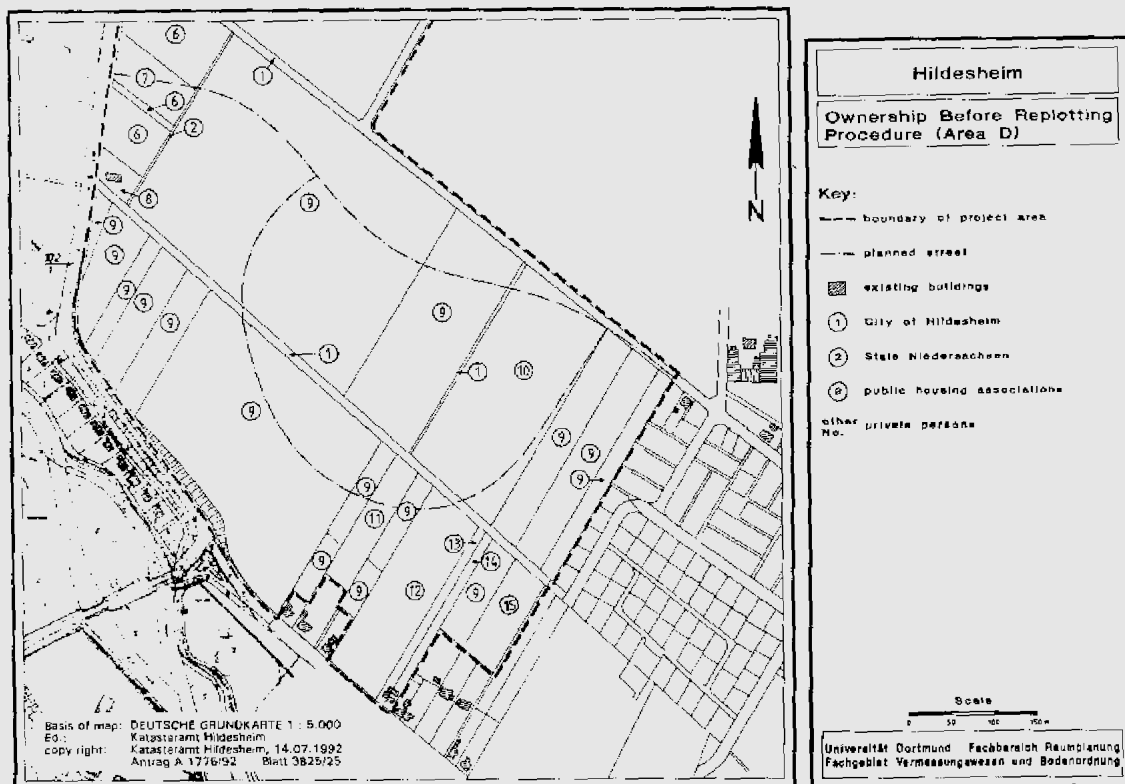
Le jeu des acteurs

Les organismes de logements sociaux ont été des partenaires actifs dans le programme, pas seulement pour y réaliser des opérations pour leur compte, mais aussi comme vendeurs de terrains pour maisons individuelles, pour contribuer à restaurer un équilibre financier souvent difficile, et financer le portage (long) de ces terrains. Plusieurs promoteurs privés sont aussi intervenus, achetant des terrains tantôt à la municipalité, tantôt à des propriétaires privés. Ce sont en général des équipes réduites, qui épousent les évolutions du marché, et font travailler des sous-contractants. Quelques compagnies d'assurance se sont également impliquées pour construire quelques immeubles collectifs en location Atitre d'indication, l'un de ces projets ("Wohnpark Iztum") comprend 225 appartements locatifs, en petits immeubles de 4 niveaux, et faisaient apparaître, au milieu des années 1990, un prix de 11 000 F/m², et étaient loués 45 F/m², loyer relativement élevé pour Hildesheim.

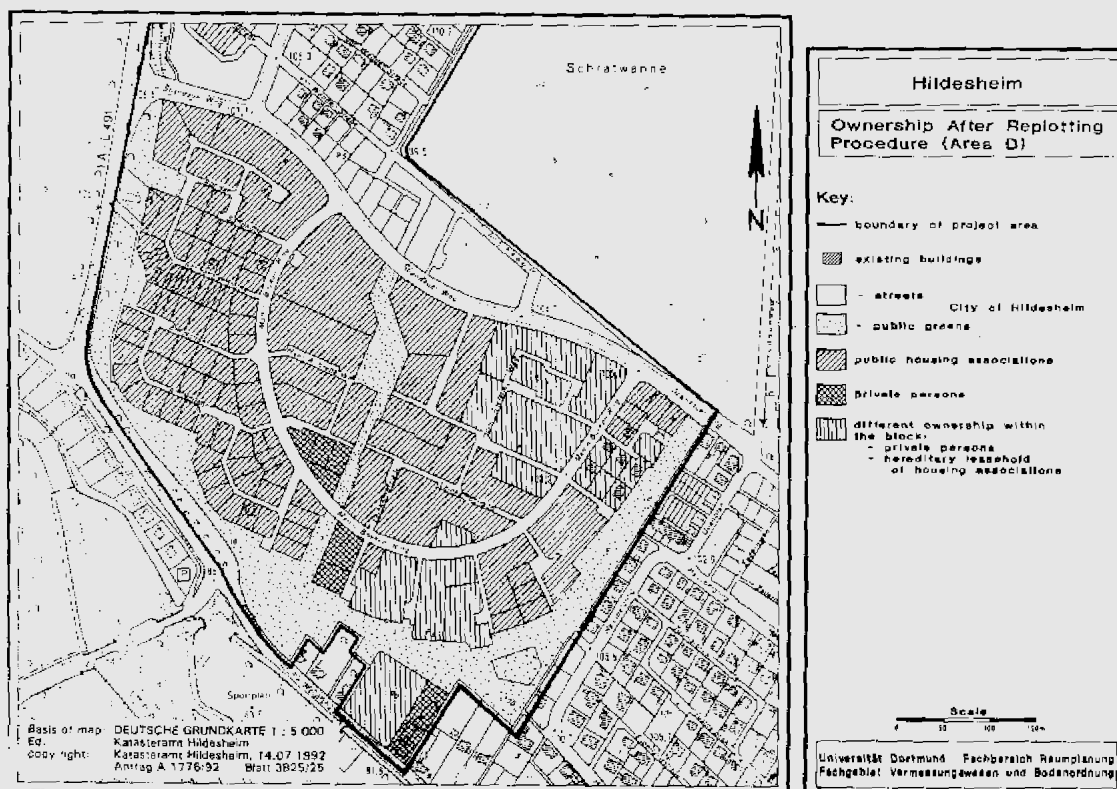
La ville de Hildesheim encourage de tels projets locatifs en donnant une aide au propriétaire, pendant 3 ans, qui peut se montrer jusque 10 à 12 000 F/m².



GRAPHIQUE 1 : Propriété avant le remembrement



GRAPHIQUE 2 : Propriété après le remembrement



L'opération du quartier de Marienburger à Hildesheim, opération assez typique de l'aménagement en Allemagne, met en évidence quelques points spécifiques :

– l'engagement fort de la commune, dès l'approbation du Bebauungsplan, qui correspond à une véritable décision d'ouverture à l'urbanisation” ;

– la pratique du remembrement, concernant aussi bien les propriétaires publics que privés, est une forte incitation ;

– le coût de l'équipement est mis pour l'essentiel à la charge des propriétaires en place (et ils sont nombreux) au début de l'opération ;

– par contre, le principe général de récupération ultérieure des plus-values d'urbanisation s'applique mal.

Annexe 3

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Rachele ALTERMAN (sous la direction de) (1988). *Private supply of public services. Evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies.* New York University Press, New-York.
- Rapport du groupe d'études sur la question foncière, sous la présidence de René ROSSI (1994). "Comment lutter contre la pénurie de terrains pour construire plus de logements ?" Paris, Septembre.
- Maurizio MARCELLONI (1987). *Il regime dei suoli in Europa. Acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia.*
- Franco Angeli Libri, Milan, Italie.
- Claude MARTINAND (sous la direction de) (1993). *Le financement privé des équipements publics.* Economica, Paris.
- Vincent RENARD (sous la direction de) (1986). *Produire des terrains à bâtir. Qui paie ? qui décide ?* ADEF, Paris.
- Guy TERNY et Rémy PRUDHOMME (sous la direction de) (1986). *Le Financement des équipements publics de demain.* Economica, Paris.

ALLEMAGNE

- Patrick CELESTINE (1994). *Les participations des propriétaires en Allemagne, in Qui doit payer la ville ?* ADEF, Paris.
- Wolfgang KLEIBER (1998). *The german system of land ownership and use in Lee Jay CHO and Yoon-Hyung KIM, editors, Ten paradigms of market economics and land systems Korea Research Institute for Human Settlements.*
- Corinne MOREAU (1989). *Politique foncière comparée. Allemagne.* ADEF, Paris.
- Hartmut DIETERICH, Egbert DRANSFELD et Winrich Voß (1993). *Urban land and property markets in Germany.* UCL Press, Londres.

ANGLETERRE

- Philip BOOTH (1992). *La planification urbaine après Madame THATCHER* Études Foncières, n° 55, Juin.
- Philip BOOTH (1996). *Controlling development Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong* UCL Press, London.
- Department of the Environment (1981). "Planning gains" Report by the property advisory group, London, HMSO.
- Department of the Environment (1992). *The use of planning agreements.* HMSO, Londres.
- Departement of the Environnement, Transport and the Regions (1999). *Towards an Urban renaissance* Final report of the Urban Task Force, chaired by Lord Rogers off Riverside DETR, London Frank ENNIS (1996)
- Planning obligations and developers. Costs and benefits. *Town Planning review*, vol 67 (2).
- Barry GOODCHILD, Christine BOOTH and John HENNEBERRY (1996). *Impact fees. A review of alternatives and their implications for planning practice in Britain.* *Town Planning Review*, vol 67, n° 2.
- Barry GOODCHILD et John HENNEBERRY (1994). *Impact fees for planning.* The Royal Institute of Chartered Surveyors, London.
- Pasty HEALEY, Michael PURDUE and Franck ENNIS (1996). *Negotiating development : planning gain and mitigating impact* *Journal of property research*, vol 13, n° 2, June.
- HEAP, D and WARD, J (1980). *Planning bargaining : the pros and cons or how much more can the system stand ?* *Journal of planning and environmental law*, October.

PAYS-BAS

- Natacha DUBACH et Vincent RENARD (1990)
Politiques foncières comparées : les Pays-Bas.
- Barrie NEEDHAM, Patrick KOENDERS et Bert KRUIJT (1993)
Urban land and property markets in the Netherlands
UCL Press, London.
- Roelof VERHAGE et Barrie NEEDHAM (1997)
Negotiating about the residential environment
Urban studies, vol. 34, n° 12.

USA

- Rachelle ALTERMAN
Exactions American Style : the context for evaluation
in ALTERMAN (1998).
- Arthur C-NELSON et James B-DUNCAN (1995)
Growth management principles and practices
Planners press, Chicago.

LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS DANS LES PROJETS D'URBANISME

**Une méthode pour comprendre
les processus de négociation**

Roelof Verhage, Barrie Needham*

* School of Environmental Studies,
Université de Nîmègue (Pays-Bas).

INTRODUCTION

Lors de l'aménagement d'une zone d'habitation, certains équipements sont généralement pris en charge par le promoteur : la construction elle-même, la voirie, les services en réseau (gaz, eau, électricité, assainissement). Mais au-delà, les responsabilités et les charges financières sont plus difficiles à déterminer. Qui, par exemple, paie la connexion aux réseaux existants (voirie, assainissement, tuyauteries et câbles) ? Et si ceux-ci sont insuffisamment dimensionnés pour la zone d'aménagement et sa population, à qui incombe la charge d'en augmenter la capacité (création de nouvelles usines de traitement des eaux, dessertes routières, etc.) ? Qu'en est-il des aires de jeux et des espaces verts dans un nouveau lotissement ? En l'absence d'accord entre les différentes parties prenantes, ces équipements peuvent ne pas être prévus : le projet d'habitation en pâtira. Si le lotissement est suffisamment important, des structures collectives seront sans doute nécessaires (écoles primaires, centres médicaux). A qui en incombe la charge ? Il existe de bonnes raisons (selon la logique du soi-disant "*lien rationnel*") de ne pas imputer l'ensemble de ces coûts au contribuable. Par ailleurs, la collectivité territoriale peut agir dans un souci de promotion de la mixité sociale, et chercher à éviter un statut de propriété entièrement privée, ainsi que les prix élevés d'accession à la propriété qui en découlent. Comment donc, et à quel prix le promoteur acquiert-il le foncier d'origine ? Dans leur ensemble, toutes ces questions concernent le montant des dépenses à prévoir pour ce qu'il est convenu d'appeler les équipements publics, dépenses qui comprennent, entre autres, les frais de gestion et de contrôle de la conformité aux plans d'urbanisme.

Le législateur impose parfois des obligations financières aux différentes parties prenantes (en Allemagne, le "*Erschliessungsbeitrag*" détermine réglementairement la répartition, entre le promoteur et la municipalité, des frais liés aux équipements essentiels). Ailleurs, la réglementation prévoit des obligations facultatives (l'article D.42 des conventions des Pays-Bas). Dans d'autres pays encore, il n'existe aucune réglementation. Peu importe qu'elle soit obligatoire ou facultative, l'absence de réglementation est toujours à craindre. Il peut en résulter, soit, une répartition inéquitable des coûts (le propriétaire foncier s'attribuant une plus-value excessive, aux dépens du contribuable qui subventionne les nombreux équipements

publics nécessaires), soit, une insuffisance de crédits pour certains équipements publics (peu ou pas d'espaces publics sur le lotissement, dessertes routières congestionnées). Le danger est que le projet d'aménagement souffre qualitativement de la volonté de certains des acteurs de s'exonérer de la charge financière entraînée par la mise en place de nouveaux équipements. Par exemple, le promoteur qui aménage de nombreux petits lotissements peut échapper à toute contribution financière pour la création d'équipements (nouvelles dessertes routières), ce qui incite certaines autorités d'urbanisme soit à rejeter de tels projets, soit à exiger que le projet soit situé là où il existe des infrastructures sous-exploitées (l'autorité étant dépourvue d'autres moyens de pression sur le promoteur).

Il s'agit, en effet, d'un problème de toute première importance, aux Pays-Bas, pour des raisons que nous examinerons plus loin. L'actualité néerlandaise a d'ailleurs inspiré la présente recherche qui propose une méthode d'analyse des frais réellement engagés et de leur imputation aux différents acteurs du projet d'aménagement. L'objectif est de mieux conceptualiser les rapports entre les acteurs, de façon à cerner plus précisément la répartition des coûts induits, le tout dans un cadre de conformité réglementaire. Cette méthode ne s'applique pas qu'à un seul pays car elle a été élaborée à partir de travaux empiriques engagés aussi bien en Angleterre qu'en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. Elle peut donc être appropriée par toute instance publique qui chercherait à augmenter le montant de la contribution consentie par les acteurs impliqués dans la création d'équipements publics. La présentation qui en est faite repose, cependant, sur des exemples récents d'aménagement de l'habitat aux Pays-Bas.

I. LE PROBLÈME AUX PAYS-BAS

Il est généralement admis qu'aux Pays-Bas, l'essentiel de la construction des logements est réalisée sur des terrains détenus par les municipalités, mais rares sont ceux qui savent que les temps ont changé. Une réévaluation de la situation s'impose ! Dans un passé encore tout récent, cette situation permettait à la municipalité de s'assurer que l'essentiel des investissements en équipements publics seraient subventionnés par des tiers.

Le mécanisme était le suivant : la municipalité se portait acquéreur des terrains, généralement agricoles, en y mettant un prix qui ne dépassait guère sa valeur de terre de culture. Ce foncier, une fois assaini, était loti et entièrement aménagé, (voirie, espaces de jeu, parkings de proximité, pistes cyclables). La municipalité prenait également à sa charge les dépenses d'infrastructures nécessaires, en élargissant, par exemple, les accès routiers, ou en augmentant la capacité des usines de traitement des eaux potables et usées, y compris les coûts de financement. Elle estimait la globalité des dépenses à engager en appliquant un pourcentage arbitraire (jusqu'à 19 %), représentant les coûts de la planification et de suivi des dossiers d'urbanisme. De cet ensemble de coûts, la municipalité déduisait le produit de la vente des terrains nécessaires à la mise en place d'équipements publics et d'infrastructures marchandes (écoles de proximité, centres de santé, commerces de proximité...). La municipalité cherchait, par ailleurs, à récupérer les autres coûts engagés, par la vente de terrains destinés aux logements privés et sociaux. Dans la mesure où le produit de la vente des terrains donnait lieu à une plus-value par rapport aux dépenses engagées pour l'ensemble du processus d'aménagement, il dégageait un flux financier revenant à la municipalité. En plus, celle-ci se faisait rémunérer par les sommes que consentaient les acquéreurs de terrains destinés à l'aménagement et à la construction d'équipements publics, tant sur le site qu'au dehors. En cas d'impossibilité de récupération de ces coûts par la revente des terrains, les dépenses engagées pour l'aménagement étaient compensées par une subvention de la collectivité territoriale ou de l'Etat (pour les détails, voir Needham, 1992).

A regarder ce mécanisme de plus près, nous pouvons affiner notre compréhension du jeu des différents acteurs et des coûts mis à leur charge. Autrefois, les

municipalités cédaient au prix fort les terrains après lotissement (à leur valeur vénale aux conditions de marché, sinon à des prix normalisés). La municipalité équipait le terrain en s'assurant que sa valeur résiduelle après aménagement ne dépassait que de peu sa valeur d'usage. Dans l'hypothèse d'économies réalisées au moment de la constitution des équipements publics, celles-ci ne revenaient pas aux utilisateurs finaux sous forme d'une ristourne quelconque, car le prix de cession était dans la mesure du possible fixé au plus haut. En d'autres termes, les équipements publics étaient indirectement subventionnés, soit par les vendeurs de terrains non lotis, (qui auraient pu vendre plus cher si leur vente s'était réalisée en dehors du cadre d'un aménagement ultérieur), soit par le contribuable.

Cependant, on assiste de nos jours, et ce depuis quelques années, à une évolution très importante de ce mécanisme. Les prix d'accession à la propriété ont explosé, alors que la part de l'habitat social par rapport à l'ensemble des constructions nouvelles se réduit. Par conséquent, les bénéficiaires du promoteur, financeur de l'aménagement, ont augmenté. Les promoteurs privés, loin d'attendre les bras croisés la mise à disposition du foncier d'origine municipale, se sont portés acquéreurs de terrains non lotis, en vue de leur aménagement. Les propriétaires fonciers, en pleine connaissance de cause, ont pu céder leurs terrains à des prix maintes fois plus élevés qu'auparavant.

Les municipalités n'ont pu continuer à amortir leurs investissements en équipements publics de la même manière par la revente de terrains lotis avec permis de construire. Et elles ont, par ailleurs, découvert que la législation ne leur permettait pas de récupérer autrement, ou du moins pas suffisamment, leurs dépenses. En particulier, le plan d'occupation des sols (le "bestemmingsplan") est juridiquement contraignant, et permet au propriétaire foncier d'aménager lui-même, sous réserve de conformité au POS. Les municipalités ne peuvent contester ce droit, dont l'exercice permet de s'affranchir d'un cadre négocié pour l'affectation des coûts aux différents acteurs. En l'espace de quelques années, les municipalités ont perdu un moyen de négociation efficace, une sorte de levier imposant aux propriétaires fonciers la vente à bas prix, ce qui dégageait des dispo-

nibilités financières affectées en l'occurrence à la création d'équipements publics. Les municipalités se sont retrouvées dans une situation où elles étaient dépourvues de tout instrument à peu près efficace. Pis encore, elles étaient mal préparées pour cette évolution, qu'elles n'ont pas anticipée au plan juri-

dique, alors qu'elles manquaient cruellement d'expérience du nouveau cadre de négociation d'accords pour la création des infrastructures. A partir de ce constat, nous avons voulu examiner, pour d'autres pays, le contexte décisionnel dans ce domaine.

II. UNE MÉTHODE D'ANALYSE POUR COMPRENDRE LES PROCESSUS DE NÉGOCIATION

L'aménagement d'une zone d'habitations est comparable à un spectacle où de nombreux acteurs s'évertuent de jouer sur une scène étroite, dans des rôles mal conçus, et sur des paroles qu'ils modifient au gré des péripéties. Parmi les principaux acteurs, notons le propriétaire foncier, vendeur du terrain non loti, suivi par l'acquéreur, personne physique ou morale qui procède au lotissement, l'aménageur qui se charge de la construction, et en dernier lieu l'acquéreur du logement, sans oublier la municipalité. Il n'est pas inutile de distinguer deux rôles : d'une part, celui qui achète le foncier non loti et le lotit pour le revendre, et de l'autre, celui qui rachète le terrain loti pour y construire des habitations qu'il revend (tout en sachant, qu'en pratique, les rôles d'aménageur et de promoteur immobilier peuvent être joués par le même acteur, agissant à titre individuel ou en tant que personnalité morale). Chaque acteur poursuit ainsi les objectifs qui lui sont propres, qui se traduisent individuellement en termes financiers ; mais dans une situation où les comportements sont fortement marqués par les différents rapports de chacun aux problèmes de la création des équipements publics.

Le propriétaire du terrain non loti cherche à le vendre au prix le plus élevé, mais ce prix est fonction des équipements publics envisagés et du rôle des parties prenantes en ce domaine. Par exemple, si tout l'habitat doit être construit par un seul promoteur, qui est soumis (ne fût-ce que partiellement) à l'obligation de construire de l'habitat social, le prix qu'il consentira à l'acquisition du terrain non loti sera réduit d'autant. Mais si le promoteur est soumis à l'obligation de supporter le poids des investissements d'infrastructure en-dehors du site, le prix de vente du foncier non loti sera pareillement réduit.

D'autre part, un spéculateur foncier peut acheter, au prix le plus bas et avant lotissement, un terrain pour le revendre en l'état, au prix le plus fort, démarche d'autant plus facile que le vendeur et l'acquéreur sont mal informés des possibilités d'aménagements et des modalités de répartition des coûts des équipements publics nécessaires.

Un promoteur agissant dans un but purement lucratif voudra acheter au moindre prix un terrain non loti, l'aménager au moindre coût, et le revendre au plus

cher. L'acquisition à bas prix devient une possibilité lorsque le vendeur sous estime les coûts du lotissement, ou lorsque le vendeur surestime la charge financière de la construction de logements sociaux. Si le promoteur est une instance publique, il poursuit certains objectifs sociaux et politiques (logements sociaux), tout en cherchant à recouvrer les sommes dépensées.

En cas d'absence d'équipements publics, le promoteur risque de ne pas pouvoir vendre les logements qu'il a construits, sauf à prix réduits. Le promoteur a donc intérêt à ce qu'il y ait des équipements publics, tout en souhaitant que la dépense incombe à d'autres. Plusieurs promoteurs peuvent construire des logements au sein d'un même projet, auquel cas, un des promoteurs aura l'espoir que les autres se chargeront des équipements publics, qui vont contribuer à valoriser le projet dans son ensemble.

L'acquéreur du logement ne peut qu'acheter au prix du marché, mais ce prix sera, dans une certaine mesure, marqué par la présence ou l'absence d'équipements publics. Ainsi l'acquéreur d'un logement règle dans son prix d'achat une partie des coûts d'équipement. Cependant, certains équipements publics augmentent l'attrait de la zone d'habitation sans pour autant augmenter la valeur de l'unité de logement elle-même. Ainsi l'acquéreur potentiel souhaite certes qu'il y ait des équipements, mais que leur construction soit à la charge d'autres.

La municipalité recherche des équipements publics de bonne qualité, pour augmenter l'attrait et la longévité de l'aménagement, mais souhaite, elle aussi, que la charge financière échoit à d'autres.

Les différents acteurs, à ce stade, dépendent l'un de l'autre pour la réalisation de leurs objectifs, dépendance qui parfois résulte directement de la présence ou de l'absence de services publics. Le promoteur agissant en tant que maître d'ouvrage est demandeur d'un certain niveau de services publics, ce qui augmente le prix de vente de l'habitat construit, mais il bénéficie du fait que certains de ces services seront construits indépendamment de lui. La municipalité, qui souhaite des logements construits dans des lotissements bien équipés mais, n'est pas en mesure elle-

même d'assurer cette qualité, est également dépendante des autres et en particulier des promoteurs. Ceux-ci, pour peu qu'ils se soucient de leur réputation, souhaitent souvent établir une relation positive avec la municipalité, en vue de leurs projets à venir. C'est avec une mauvaise logique commerciale qu'ils exploitent leurs droits à outrance, car ils sont dépendants du bon vouloir de la municipalité pour pérenniser leur activité. D'autre part, le propriétaire foncier d'origine ne peut vendre son terrain à un prix qui excède sa valeur en l'état, sans qu'il y ait un promoteur qui veuille l'acheter, avec une municipalité prête à accorder un permis de construire.

Il existe naturellement des flux financiers qui irriguent ce processus d'aménagement. Une partie de ces flux peut être considérée comme excédentaire, en ce sens qu'ils dépassent le strict nécessaire pour inciter les acteurs à jouer leur rôle spontanément. L'aménageur, par exemple, est demandeur d'une rémunération compensant non seulement ses charges, mais la prise de risque inhérent à tout projet de grande envergure. S'il est compensé au-delà de ce nécessaire, l'excédant peut être considéré comme un bénéfice excessif. Un autre exemple : le propriétaire foncier demande un prix de vente à hauteur de la valeur d'usage de l'existant, mais cherche à se faire rétribuer les frais nécessairement engagés pour le transfert ou l'adaptation des activités existantes (frais de mutation dans le cas d'une exploitation agricole...). S'il reçoit en compensation plus que le strict nécessaire, on peut également considérer qu'il s'agit de bénéfices excessifs.

Il est important d'identifier ces flux excédentaires, qui pourront être affectés au financement des équipements publics. Il y a deux bonnes raisons pour ce faire. D'une part, il est, sur le plan politique admis, que les acteurs commerciaux soient rémunérés sous forme d'un bénéfice "équitable", mais cela implique, en contre-partie, que tout bénéfice excessif puisse être "approprié", et utilisé pour le financement des équipements publics. D'autre part, un bénéfice "excessif" peut être considéré comme légitime dès lors qu'il évite la "captation" de la plus-value par un des acteurs (qui, sinon, le garderait pour lui sans infléchir ni le niveau des prix, ni la volonté de coopération des partenaires). L'administration publique qui trouve le moyen d'affecter les plus-values aux dépenses dits d'équipements publics (espaces verts, infrastructures sur site et hors site, terrains destinés à l'habitat social...) pourra de ce fait réduire la charge imposée au contribuable. Cela est parfaitement acceptable au plan politique, et n'a guère d'incidence sur les prix du projet.

Pour résumer, notre méthode d'analyse de l'affectation des coûts d'aménagement entre les différents acteurs comprend quatre volets :

- d'identifier les acteurs ;
- d'appréhender les relations de dépendance entre ces derniers ;
- de suivre les flux financiers ;

– d'étudier les interactions au sein des "relations" de dépendance pour mieux cerner les mécanismes en jeu, le tout dans le but de savoir qui effectivement paie quoi ?

Des exemples d'application de cette méthode sont donnés à la fin de cet article. Mais tout d'abord, il est nécessaire de comprendre l'articulation entre les quatre volets de l'analyse. Le premier, le troisième et le quatrième volets supposent une analyse institutionnelle, qui permet de bien poser le problème de "qui paie quoi", le tout étant complété par une analyse financière. Nous commencerons par l'analyse institutionnelle.

L'analyse institutionnelle

Nous utilisons le terme d'"analyse institutionnelle" dans la signification qui lui est donnée par Healey (1992). Celui-ci propose une analyse en quatre étapes du processus d'aménagement :

- une cartographie des événements et des acteurs impliqués dans le processus ;
- l'identification des rôles et des rapports de force ;
- l'évaluation des stratégies suivies et des intérêts en jeu ;
- et enfin, la mise en évidence des liens entre le processus d'aménagement et le contexte économique et social.

Nous nous concentrerons sur les trois premières étapes.

Nous proposons, d'abord de limiter l'analyse à quatre catégories d'acteurs (propriétaires, initiateurs, producteurs, financiers). Ces rôles apparaissent au fur et à mesure des activités qui constituent l'ensemble du processus d'aménagement et de construction d'un projet d'habitation :

- exploitation du foncier, en l'état, avant son aliénation à des fins d'aménagement ;
- acquisition des terrains ;
- aménagement des terrains ;
- construction des habitations ;
- acquisition et utilisation de l'habitat.

Une matrice simple nous permet de déterminer de manière systématique les acteurs et leurs rôles (matrice dérivée de celle de Chambers, 1988). (Tableau 1).

Les "rapports de force" en jeu sont analysés en s'inspirant de l'approche théorique développée par Giddens, le point de départ étant que les acteurs impliqués dans le processus d'aménagement sont interdépendants lorsqu'ils réalisent leurs différents objectifs. La "force" en question est celle qui "permet de faire la différence" et se conçoit comme la capacité de deux parties liées dans une relation de force à réaliser les objectifs qui leur sont communs. Giddens introduit ensuite le concept des moyens : "*dans toutes les formes de dépendance, il existe des*

Tableau n°1 : Matrice des acteurs et de leur rôle dans l'aménagement

Rôles \ Activités	Exploitation du foncier d'origine	Acquisition des terrains	Aménagement des terrains	Construction des habitations	Acquisition et utilisation de l'habitat
Propriétaire					
Initiateur					
Producteur					
Financier					

moyens permettant à ceux qui sont subordonnés d'influencer les activités de leurs supérieurs".

Healey (1992) reprend ces idées pour les appliquer au processus d'aménagement, en identifiant trois types de moyens :

- les moyens matériels ;
- la réglementation;
- les idées.

Les moyens matériels dans le domaine de l'aménagement sont, entre autres, le foncier, le capital nécessaire à financer les investissements, et la capacité d'accéder tant aux facteurs de production, qu'à la connaissance et aux informations.

La mise en œuvre des moyens matériels est régie par *la réglementation*, qui peut, selon Ostrom (1986), comprendre des règles formelles et des règles d'exploitation. Les premières sont des règles juridiques, sous forme de textes, les dernières des règles de comportement, déterminées socio-culturellement. En ce qui concerne le processus d'aménagement, il est utile de distinguer deux types de règles formelles, les lois publiques et des lois civiles : la loi publique régit l'imposition, par les pouvoirs publics, des obligations aux tiers, alors que la loi civile régit les engagements encourus de plein gré. Dans un projet d'aménagement, les règles formelles du législateur régissent, entre autres, les permis de construire, alors

que la loi civile régit les différentes procédures de mutation de propriété et les partenariats public/privé.

Les idées peuvent aussi influencer le processus d'aménagement. Il s'agit non pas d'idées implicites (celles qui sont sous jacentes aux règles d'exploitation), mais des idées explicites formulées par un acteur pour convaincre et influencer le comportement d'un autre. Les idées en question peuvent concerner le déroulement d'un processus (volonté de coopération, évitement de conflits) ou la forme de l'aménagement (conception urbaine, mixité sociale de l'habitat, etc.).

Dans cette optique, et tout en sachant que le pouvoir réel est en relation inverse avec la dépendance, nous pouvons représenter la relation entre deux acteurs de la façon présentée dans le tableau 2.

A un niveau plus abstrait, nous distinguons les différents "principes de coordination" qui peuvent régir les relations entre les acteurs ; il s'agit des principes du marché, de la hiérarchie et du réseau (Deuma, Schreuder).

Nous possédons maintenant, avec cette analyse institutionnelle, tous les outils nous permettant "d'évaluer les stratégies suivies et les intérêts en jeu", pour nous permettre ainsi de mieux comprendre qui paie pour la mise à disposition des équipements publics. Cette méthode se complète par une dernière approche analytique, cette fois financière.

Tableau n°2 : Les relations de dépendance entre acteurs

Acteur 1	Relation	Acteur 2
Moyens matériels	A1 dépend de A2 pour ... A2 dépend de A2 pour ...	Moyens matériels
Réglementation	A1 dépend de A2 pour ... A2 dépend de A2 pour ...	Réglementation
Idées	A1 dépend de A2 pour ... A2 dépend de A2 pour ...	Idées

L'analyse financière

La base théorique de l'analyse financière est la proposition selon laquelle la valeur vénale d'un logement neuf n'est pas déterminée par le coût de sa construction, mais par sa valeur de substitution, dans le marché de l'existant ; la raison étant que le logement neuf est supposé être de bonne qualité. Les ventes de logements neufs ne représentent qu'une faible part des mutations de l'ensemble du marché, qui comprend aussi l'ancien, vis-à-vis duquel le neuf se positionne comme un bon moyen de substitution, et par rapport auquel son prix est fixé. Pour les besoins de notre analyse des flux financiers mis en jeu dans le domaine de l'aménagement, le point de départ est donc le prix de vente des logements neufs.

Ce même point de départ nous sert pour l'évaluation de la valeur résiduelle des terrains avec permis de construire, bien que la logique ne soit pas tout à fait la même. Nous commençons par faire des prévisions du produit de la vente du logement à l'achèvement, dont nous soustrayons les coûts qui y sont associés, y compris un taux de bénéfice dit normal, pour qu'il ne reste que la valeur résiduelle, autrement dit la "plus-value", dont le montant est entièrement affecté à la valeur du terrain. Le raisonnement est que toute plus-value qui dépasserait le montant des bénéfices dits normaux ne proviendrait que d'un effet de pénurie, à court ou à plus long terme. Les promoteurs étant en mesure de réagir rapidement lorsque des possibilités de plus-values anormalement élevées leur sont signa-

lées, il s'ensuit, en raison d'une augmentation de l'offre, une diminution des prix et la disparition des plus-values excessives. L'existence même de plus-values anormalement élevées témoigne d'un déséquilibre offre-demande (le processus d'ajustement des stocks est freiné : cf. Needham et Verhage, Urban Studies). Selon cette conception des choses, les inélasticités du marché du foncier sont de nature à entraver la mise rapide sur le marché d'une offre accrue de logements neufs. En effet, en cas de pénurie de terrains constructibles (essentiellement due aux contraintes de planification, selon cette thèse, mais l'argument ne nous concerne pas), toute plus-value anormale ou excessive apparaissant dans cadre de l'aménagement, s'ajoute à la valeur vénale du terrain.

Selon nous, des effets de pénurie peuvent se faire sentir à d'autres étapes du processus d'aménagement. Par exemple, un promoteur acquiert un terrain après avoir fait ses prévisions quant au produit de la vente des logements construits, à un horizon d'un an ou plus : le prix d'acquisition du terrain non loti en sera le reflet, et son vendeur en toute probabilité recevra une plus-value en conséquence. Mais il se peut qu'à l'achèvement de la construction, les prix de vente dépassent les prévisions, auquel cas le promoteur reçoit une plus-value en raison de la pénurie conjoncturelle des stocks (d'autres promoteurs ne sont pas en mesure de répondre à la pénurie des stocks avec une augmentation de leur offre, qui aurait comme effet de déprimer les prix). On peut également supposer que le promoteur ayant signé un contrat avec la municipalité s'obli-

Tableau n°3 : Décomposition des coûts et des bénéfices de l'aménagement

A. La valeur de l'ensemble du projet (cumul de la valeur de marché de toutes les nouvelles constructions) ;	processus d'accession à la propriété
B. Prix payé par les acquéreurs des logements	
$A - B = S4$	plus-value des premiers acheteurs de logements
B. Produit de la vente des logements par le promoteur-constructeur	processus d'aménagement et de construction
C. Coût de construction des logements et de l'infrastructure du site	
D. Rémunération des apports de capital et coûts de vente	
E. Bénéfices normaux du promoteur-constructeur	
F. Prix consenti par le promoteur-constructeur à l'achat du terrain loti	
$B - (C + D + E + F) = S3$	plus-value du promoteur-constructeur
F. Produit de la vente du terrain loti par le promoteur-constructeur	processus d'aménagement foncier
G. Coûts de lotissement et d'infrastructure sur site	
H. Rémunération des apports de capital et coûts de vente	
I. Bénéfices normaux de l'aménageur du terrain	
J. Prix consenti par le promoteur-constructeur à l'achat du terrain non loti	
$F - (G + H + I + J) = S2$	plus-value de l'aménageur
J. Produit de la vente du terrain non loti par le propriétaire foncier	modification POS
K. Rémunération des apports de capital et coûts de vente	
L. Profits normaux du premier propriétaire foncier	
M. Valeur du terrain lors de sa première utilisation	
$J - (K + L + M) = S1$	plus-value du premier propriétaire foncier

gera à livrer les logements à un prix plafonné à l'avance. Ainsi les premiers acquéreurs obtiennent un logement à un prix en-dessous de la valeur de marché, et c'est à eux qu'échoit la plus-value, au moins en partie.

Dans notre analyse financière, nous estimons l'importance de la plus-value réalisable au cours de l'aménagement, sans supposer néanmoins que cette plus-value doive échoir au seul premier propriétaire foncier. En effet la plus-value peut être répartie entre un ou plusieurs acteurs, et dans la mesure où elle peut être "appropriée" pour financer les dépenses d'équipements publics, les montants en question ne bénéficient pas qu'au premier propriétaire foncier. (Tableau 3).

Pour analyse financière d'un projet d'aménagement, nous avons en conséquence besoin des informations suivantes :

- A. la valeur de l'ensemble du projet (sommel de la valeur de marché de toutes les nouvelles constructions) ;
- B. le produit de la vente par le promoteur des logements construits ;
- C. les coûts engagés par le promoteur au moment de la construction et de la mise à disposition des infrastructures du site (dans la mesure où elles relèvent du promoteur) ;
- D. les coûts (réels et évités) à la charge du promoteur pour apport du capital nécessaire et les coûts de vente (frais d'intermédiation immobilière, etc.) ;
- E. les bénéfices normaux pour ce type de projet (en pratique, ces bénéfices sont très difficiles à estimer, car ils doivent être d'une importance suffisante pour inciter le promoteur à entreprendre, tout en compensant les risques encourus par celui-ci) ;
- F. le produit de la revente par l'aménageur du terrain loti ;
- G. les coûts de lotissement du terrain y compris les infrastructures sur site (dans la mesure où cette infrastructure relève de l'aménageur) ;
- H. les coûts (réels et évités) engagés par l'aménageur du terrain pour apport du capital nécessaire et coûts de vente ;
- I. les profits normaux de l'aménageur (difficile à estimer) ;
- J. les coûts (réels et évités) du premier propriétaire foncier pour apport du capital nécessaire et coûts de vente ;
- K. les "bénéfices normaux" du premier propriétaire foncier (difficiles à estimer) ;
- L. la valeur du terrain lors de sa première utilisation.

Ainsi les flux financiers peuvent être analysés tout au long du processus d'aménagement et de construction de la manière suivante :

Pour l'estimation de la valeur résiduelle du foncier, selon la conception classique, les mêmes éléments d'information doivent être collectés¹, cette valeur étant supposée égale à :

$$B - (C + D + E + G + H + I + K + L).$$

La plus-value est estimée, quand à elle, par la soustraction, à cette valeur résiduelle du foncier, de la valeur du foncier en son premier usage. Il paraît clair, selon cette approche, que l'on ne doit tenir aucun compte de la plus-value échue aux acquéreurs des logements achevés (S4), et qu'au contraire, on suppose que toute la plus-value échoit au premier propriétaire foncier.

Cela n'est pas l'hypothèse que nous faisons, même si elle peut se réaliser dans certains cas. Les plus-values peuvent effectivement apparaître tout au long du projet d'aménagement, au gré des événements, eux-mêmes marqués par les différents acteurs. Par exemple, le terrain peut être acheté à un propriétaire foncier innocent, par un spéculateur, pour un prix ne dépassant guère la valeur d'usage. Si ensuite le spéculateur négocie un prix de revente suffisamment élevé à l'aménageur, toute la plus-value reste sur spéculateur. Autre possibilité : la municipalité achète le terrain non loti à un propriétaire foncier accoutumé à ne recevoir que la valeur d'usage, avant le lotissement du terrain par la municipalité, qui le revend à un promoteur-constructeur pour un prix qui permet à celle-ci de rentrer dans ses frais, bien que le prix réalisé soit en-dessous de la valeur du marché. Si ensuite le promoteur-constructeur revend les logements construits à la valeur du marché sans concéder de remise à l'acquéreur, toute la plus-value reste chez lui. Il y a une autre possibilité : la municipalité achète le terrain non loti à sa valeur d'usage, avant de le revendre, après lotissement, au prix coûtant mais au-dessus de la valeur du marché, à un promoteur-constructeur, sous réserve que les logements à l'achèvement soient revendus à un prix prédéterminé, alors que la valeur du marché des logements au moment de cette opération le situe à un niveau plus élevé. Dès lors, la municipalité, le promoteur-constructeur ainsi que les acquéreurs du logement neuf, reçoivent tous une part de la plus-value, le seul exclu étant propriétaire foncier d'origine. En fait, l'ensemble du processus d'aménagement met en lice les différents acteurs, qui se battent pour une plus grande part de la plus-value. Et comme nous l'avons soutenu ailleurs (Needham et Verhage), en nous basant sur des idées dérivées de Dransfe et Voss, **l'acteur qui possède le terrain au moment du lotissement est dans une position de force. C'est lui qui peut déterminer les modalités d'affectation de la plus-value, ainsi que le montant et la destination de celle-ci.**

¹ En pratique, le traitement des bénéfices dits normaux (E, I, L) ne relève pas d'un processus explicite : on suppose l'intégration dans les coûts engagés d'une marge pour les "bénéfices normaux". De même, il arrive fréquemment que la rémunération des apports de capital et les coûts de vente (D, H, K) n'est pas explicitée, mais incluse dans les coûts de construction et de lotissement du terrain.

Relation entre les analyses institutionnelles et financières

L'analyse financière nous indique, d'une part, le point d'émergence de la plus-value et la forme de son appropriation (bénéfices excessifs ou équipements publics). D'autre part, l'analyse institutionnelle explique certains aspects de la situation financière.

Mais ces deux analyses, n'expliquent pas les aspects financiers que sont les prix et les coûts, pour lesquels une approche différente serait nécessaire, celle de l'étude économique du comportement des institutions (voir, par exemple, les travaux de Van der Krabben) pour l'application de l'économie des institutions au marché du logement au Pays-Bas ; travaux qui mettent en évidence l'importance des "chemins" qui déterminent les prix du foncier et de l'habitat, (cf. Needham et Verhage, *Urban Studies*). Par contre, notre méthode convient parfaitement pour décrypter la lutte entre les différents acteurs qui s'affrontent tout au long du processus d'aménagement, et pour identifier les conséquences qui en découlent.

Dans les exemples concrets, nous verrons comment l'application conjointe des deux analyses précédentes améliore la compréhension de la répartition, entre les différents acteurs, de la totalité de la plus-value. Ces exemples montrent également que la compréhension de cette répartition est importante pour une autorité publique qui veut affecter cette plus-value au financement des équipements publics.

Application de la méthode pour la politique des pouvoirs publics.

Il est dans l'intérêt des pouvoirs publics qu'un projet d'habitation soit de bonne qualité, ceci étant souvent l'objectif explicite poursuivi. Entre autres, cela demande que certains équipements publics soient créés et livrés en même temps que l'aménagement. Il est également dans l'intérêt des pouvoirs publics que ces équipements, dans la mesure où ils représentent un avantage non-négligeable pour les résidents, et sont rendus nécessaires par le projet lui-même (le "*lien rationnel*"), soient payés non pas par le contribuable, mais par appropriation des plus-values dégagées au cours du processus d'aménagement. Une autorité publique cherchant à atteindre les objectifs qui l'intéressent, peut s'inspirer de la méthode décrite ci-dessus de deux façons.

Premièrement, et accessoirement, la méthode peut s'appliquer au cas par cas. On essaiera de prévoir l'émergence d'une plus-value financière, tout en examinant les relations de dépendance : les destinataires éventuels de la plus-value sont-ils dépendants de l'instance publique ? De cette manière on pourra mieux concevoir les modalités d'appropriation des ressources par l'autorité publique (matériellement, réglementation, conception), de telle sorte que d'éventuels possesseurs de plus-values soient

contraints de dépenser une partie de ces sommes dégagées sur les équipements publics.

La situation actuelle au Pays-Bas est un exemple à ne pas suivre ! Vers 1994, le gouvernement national a annoncé les grandes zones d'aménagement consacrées à de nouveaux logements, dans sept agglomérations, donnant ainsi aux promoteurs le signal d'acheter des terrains (ou d'y poser des options d'achat), dans les zones en question. Plusieurs années plus tard, les municipalités ont commencé à négocier avec les promoteurs, les charges à financer pour la création d'équipements publics. Les promoteurs ont répondu : "C'est trop tard. Nous ne savions pas que vous nous soumettriez ces demandes. Lors de la négociation avec les propriétaires fonciers, nous avons offert un prix qui n'a pas du tout pris en compte le fait que nous devrions payer ces équipements. Nous avons réglé l'acquisition de nos terrains à des prix qui ne nous permettent pas de contribuer aux financements, que vous souhaitez". Il est évidemment impossible de prouver la concordance de cette prise de position avec les faits, mais il est vraisemblable qu'elle résume bien la réalité. Les propriétaires fonciers ont pu s'approprier une grande part de la plus-value au moment de la vente, de manière qu'il ne reste qu'un maigre reliquat pour le financement des équipements publics. Les règles formelles régissant la relation entre les municipalités et les promoteurs ne permettent pas aux premières d'imposer des obligations en matière d'aménagement aux derniers. Mais il est paradoxalement vrai que si la réglementation avait permis une telle relation, la situation actuelle ne se serait pas produite. Le promoteur aurait pu anticiper la contribution demandée et aurait versé moins au propriétaire foncier, qui, lui, se serait approprié une plus-value moindre, le promoteur en recevant plus, mais temporairement. Une partie de la plus-value aurait pu être dégagée pour le financement des équipements publics.

Deuxièmement, une autorité publique peut s'inspirer de notre méthode pour mieux comprendre et créer un cadre de négociation, y compris un cadre juridique, permettant de mieux s'approprier la plus-value pour les besoins du financement des équipements publics.

Il s'agit surtout d'appréhender le moment de l'apparition des plus-values aux différents stades du processus d'aménagement. Si l'autorité publique cherche à s'approprier une grande part de celles-ci, il lui faut éviter une situation où une partie de la plus-value tombe dès les premières phases du processus dans l'escarcelle des acteurs auxquels on ne peut imposer ensuite l'obligation de contribuer au financement des équipements publics, et qui n'y sont d'ailleurs guère disposés (voir ci-dessus). Tous les acteurs privés doivent donc être informés longtemps à l'avance qu'ils seront mis à contribution, ce qui leur permettra de prendre en compte cette obligation, lors de la détermination ou la négociation des coûts et des prix.

On comprend ainsi mieux comment les acteurs ayant acquis des droits dont le bien-fondé juridique ne fait pas de doute, peuvent s'opposer avec succès à une contribution de leur part aux dépenses d'équipements publics. En de tels cas, l'autorité publique négocie en position de faiblesse, d'où la nécessité de veiller, en amont, à la non constitution de droits favorisant certains acteurs. Les conclusions en termes de politique à suivre par les pouvoirs publics sont les suivantes :

- soit la création d'un cadre juridique explicitant clairement et à l'avance que certains acteurs privés seront mis à contribution pour le financement des équipements publics;
- soit la création d'un cadre juridiquement contraignant pour les acteurs privés, en amont de la finalisation des négociations financières;
- soit, de manière plus constructive, et ce dès la première phase du processus d'aménagement, un effort pour tenter de convaincre les acteurs qu'il est dans leur intérêt de travailler de manière étroite et transparente avec les instances publiques.

- Un exemple concret de la première solution serait l'introduction de prélèvements obligatoires pour déterminer, longtemps à l'avance, le montant de la contribution.
- Un exemple de la deuxième solution serait d'éviter de rendre juridiquement contraignant le plan d'occupation des sols, avant la signature des accords avec toutes les parties prenantes.
- Un exemple de la troisième solution consisterait à prendre des initiatives pour améliorer la qualité du projet d'aménagement tout en réduisant les coûts de mise à disposition des infrastructures.

Dans tous les cas, l'autorité publique en question doit avoir une bonne connaissance des processus d'amé-

nagement, y compris dans ses aspects financiers, et cette compréhension doit être au moins égale à celle des partenaires privés.

CONCLUSION

La méthodologie proposée peut permettre de répondre à une série de questions importantes :

- sur le cadre de l'analyse le plus pertinent pour suivre les opérations d'aménagement : les théories sous-jacentes résistent-elles à la critique ? Quels sont les points faibles des arguments ? Quelles sont les hypothèses de base ?
- sur les difficultés pratiques de mise en œuvre d'une action publique : Quels sont les points faibles des arguments ? Quelles sont les informations à collecter pour s'assurer que l'application du cadre analytique produise des explications fiables ? Quelles sont les possibilités réelles de collecte de ces informations ? Existe-il des raccourcis ? Quels sont les instruments d'incitation les mieux appropriés ?

Il est clair qu'une bonne compréhension du problème des équipements publics est nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique efficace. Quelles sont les hypothèses, dans les domaines public, politique et social, qui doivent sous-tendre les recommandations développées ? Quels sont les éléments ayant une incidence sur l'acceptabilité politique des recommandations ? Quelles sont les conditions matérielles (informations cadastrales...) nécessaires à l'adoption rapide des recommandations ? On peut espérer que la méthode proposée permettra de mieux organiser les stratégies de réponse des acteurs publics concernés.

