HAL
open science

Quelle valorisation économique des quartiers de gare du GPE ? Le cas de Nanterre La Folie et de la ZAC Nanterre les Groues

Sophie Deraëve, Jocelyne Dubois-Maury, Sonia Guelton, Philippe Poinsot

To cite this version:

Sophie Deraëve, Jocelyne Dubois-Maury, Sonia Guelton, Philippe Poinsot. Quelle valorisation économique des quartiers de gare du GPE ? Le cas de Nanterre La Folie et de la ZAC Nanterre les Groues. Gares et territoires du Grand Paris Express, analyse prospective des effets des gares sur le développement des territoires prioritaires de la politique de la ville, 2018. hal-02395461

HAL Id: hal-02395461

https://hal.science/hal-02395461v1

Submitted on 5 Dec 2019

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

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

Rapport : Quelle valorisation économique des quartiers de gare du GPE ?
Le cas de Nanterre La Folie et de la ZAC Nanterre les Groues

Expertise de l'*Ecole d'Urbanisme de Paris*,

Réalisée pour le groupement SGP, CGET, ANRU

Auteurs : Sophie Deraëve (coordination), Jocelyne Dubois-Maury, Sonia Guelton et Philippe Poinsot (coordination)

Avril 2018

Table des matières

Introduction 4

I. Contexte et méthodologie de l'expertise 6

1. Situation géographique du futur quartier de gare de Nanterre-La-Folie 6
2. Les enjeux de l'aménagement du secteur des Groues 8
3. L'arrivée du RER E et du GPE 10
4. Méthodologie 14

II. Le projet des Groues : processus et déroulement 19

1. Principaux enseignements de la chaîne de production 19
2. Détails des séquences 20

III. Les acteurs dans les séquences de la chaîne de production de l'aménagement 26

1. Le principal propriétaire foncier : le groupe public ferroviaire SNCF 26
2. Le régulateur : France Domaine 30
3. La collectivité : la Ville de Nanterre 33
4. L'aménageur : EPADESA/PARIS LA DÉFENSE 36
5. Le constructeur du GPE : la Société du Grand Paris 39
6. Synthèse de la chaîne de production de l'aménagement 43

IV. Les négociations : entre arrangements et conflits 47

1. Le foncier et la question de la captation de la plus-value foncière 47
2. La question de la programmation 50
3. La question de la commercialisation 53

Conclusion 55

Introduction

De nombreux travaux interrogent les liens entre infrastructures de transport et territoires, notamment les effets des premières sur les seconds ou ce qu'il est courant d'appeler « les effets économiques élargis »[1]. S'il a été établi que ces effets sont le plus souvent soumis à condition, l'idée qu'ils puissent tout de même survenir amène les élus à défendre des grands projets d'infrastructure avec l'espoir de dynamiser le développement économique de leur territoire. La littérature académique ne clarifie toutefois pas suffisamment la nature et les conditions d'apparition de ces « effets ». Une manière de les préciser est de rechercher les formes de valorisation espérées ou observées par les acteurs du territoire où est implantée l'infrastructure.

Cette expertise s'inscrit dans la continuité de travaux sur la valorisation économique des quartiers de gares dont l'objectif est de questionner les processus de formation et de partage de la valeur économique générée dans ces espaces exposés à de profondes transformations urbaines[2]. L'ambition de ce travail est de montrer comment la négociation des valeurs foncières et immobilières revêt des caractères spécifiques dans les projets de quartiers de gare. Ces spécificités peuvent provenir d'une localisation extrêmement favorable, des contraintes ferroviaires ou encore de la présence d'acteurs importants aussi bien publics (ex. EDF-GDF, SNCF Réseau, RATP, STIF, promoteurs) que privés (investisseurs, promoteurs).

L'ambition de ce travail est de répondre à trois grandes questions : la négociation autour du foncier et de la programmation immobilière, l'effet de l'arrivée de la gare du Grand Paris Express (GPE) sur la production urbaine et le rôle de la Société du Grand Paris (SGP) dans cette production.

La première question concerne les négociations autour du foncier et de la programmation immobilière. Plus précisément, elle vise à comprendre la manière dont ces négociations se

[1] Voir par exemple Offner J-M. (1993). Les 'effets structurants du transport' : mythe politique, mystification scientifique, *L'espace Géographique*, n°3, pp. 233-242 ; Berion P. et al., (2007), L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport : Enrichir les approches du développement territorial, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2007/4, p. 651-676 ; L'Espace géographique (2014). Les effets structurants des infrastructures de transport, *L'Espace géographique*, 43(1), pp. 51-67. DOI 10.3917/eg.431.0051.

[2] Deraëve S. & Poinsot P. (2018). Quelles formes de valorisation des nœuds de transport ? Une analyse des liens entre programmation urbaine et valeur économique créée dans le cas des quartiers de gare. *Document de travail*, février 2018.

sont déroulées, à identifier les acteurs impliqués et leur rôle dans ces négociations. Par exemple, quelle est la valeur économique captée par chaque acteur (propriétaires fonciers, aménageurs…) ? Le groupe public ferroviaire (GPF) SNCF n'a-t-il joué que le rôle d'offreur de foncier ou a-t-il aussi participé à la programmation réalisée sur ses terrains ? Quel est le rôle et l'influence de la Ville de Nanterre sur la programmation ?

La deuxième question porte sur l'effet de l'arrivée de la gare du GPE sur la production de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC). A-t-elle été à l'initiative de la ZAC ? Celle-ci a-t-elle permis une accélération, ou à l'inverse un ralentissement, du processus de production urbaine ? Quel rôle a-t-elle joué dans la programmation de la ZAC ? L'arrivée de la gare de Nanterre-La-Folie a-t-elle rendue le territoire plus attractif pour les promoteurs et investisseurs ?

Enfin, la troisième question abordée consiste à mieux comprendre le rôle de la SGP dans la production de la ZAC que ce soit d'un point de vue réglementaire que dans ses pratiques. Dans quelle(s) séquence(s) de la chaîne de production de l'aménagement intervient la SGP ? Ne participe-t-elle que dans la séquence de maîtrise foncière nécessaire pour la production de la gare et de la ZAC ? Ou intervient-elle dans d'autres séquences des phases amont et aval ?

Après avoir précisé le contexte dans lequel s'inscrit le secteur des Groues, ainsi que la méthodologie mobilisée dans ce travail (Partie I), nous chercherons à spécifier la nature du projet de ZAC des Groues et son déroulement (Partie II). Ensuite, il s'agira de clarifier le rôle joué par chaque acteur impliqué dans la production de ce projet urbain (Partie III). Enfin, la dernière partie du rapport (Partie IV) visera à éclairer les différentes négociations et arbitrages qui ont dû être réalisés pour en arriver à ce projet, ainsi que la répartition des rôles entre les différents acteurs intervenant dans la chaîne de production de l'aménagement.

I. Contexte et méthodologie de l'expertise

La situation géographique du futur quartier de gare de Nanterre-La-Folie, les multiples enjeux d'aménagement du site et la réalisation de deux nouvelles infrastructures de transport constituent un terrain intéressant pour discuter des questions de valorisation foncière et immobilière.

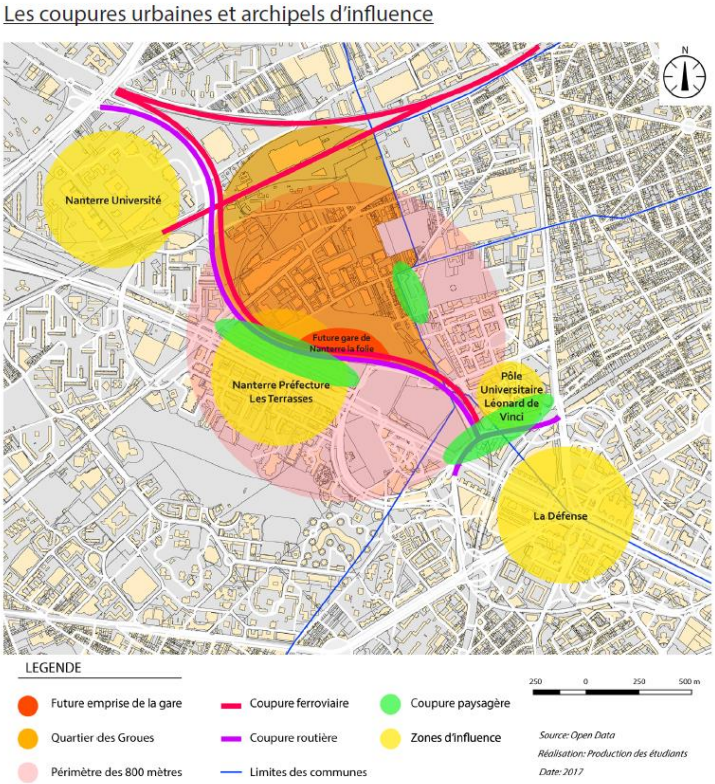
1. Situation géographique du futur quartier de gare de Nanterre-La-Folie

Le futur quartier de gare s'insère dans un contexte urbain dynamique (cf. *Figure 1*). Il se situe sur la commune de Nanterre, à la limite de Courbevoie et de la Garenne-Colombes, dans le secteur des Groues.

Nanterre est une commune importante dans l'Ouest parisien. Elle s'étend sur plus de 1 200 hectares et compte plus de 91 000 habitants. La ville s'est progressivement éloignée de son passé populaire et industriel : Nanterre est aujourd'hui largement tertiaire, premier pôle d'emploi francilien après Paris (environ 96 000 salariés). Elle est également une ville universitaire importante (33 000 étudiants). Malgré les transformations socio-économiques de ces dernières décennies, la ville a maintenu un tissu d'habitat social important (56 %). Un des enjeux pour la commune est de conforter son attractivité économique et résidentielle tout en permettant à l'ensemble de la population d'accéder à un emploi et un logement abordable.

Dans ce contexte, le site des Groues sur lequel va s'implanter la future gare Nanterre-la-Folie constitue une opportunité évidente de développement urbain pour la commune. Le site offre une des dernières réserves foncières de la première couronne dans l'Ouest francilien. Ce potentiel est amplifié par une localisation favorable, à proximité immédiate du centre d'affaires de la Défense au sud, et d'équipements structurants (tribunal de grande instance, pôle universitaire, préfecture de Nanterre, arena…).

Figure 1 : Les Groues dans Nanterre et en IDF



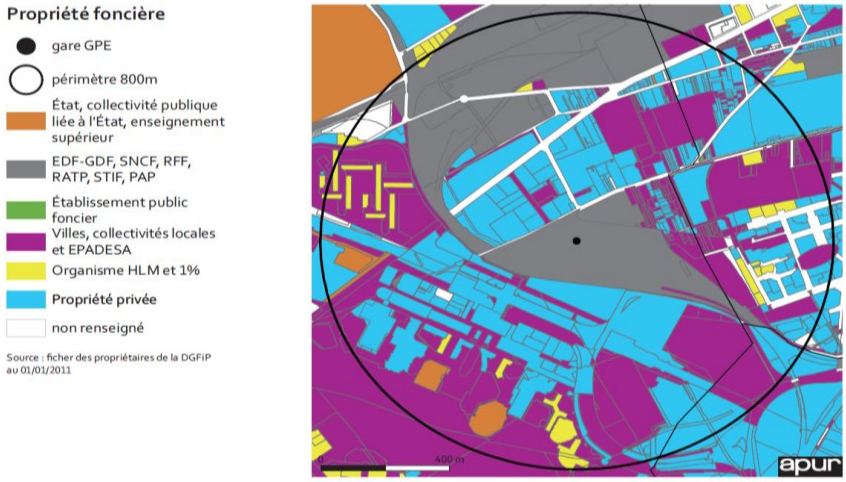
Le secteur s'étend sur 76 ha dont l'affectation est majoritairement ferroviaire (47 ha). Environ 300 personnes vivent actuellement dans cet environnement principalement industriel et environ 6 000 personnes y travaillent. Ainsi que l'a montré le travail des étudiants du master 1 Urbanisme et Aménagement de l'EUP[3], une des caractéristiques du tissu économique de ce quartier est qu'il regroupe une part importante d'activités supports qui viennent en partie en appui aux activités de La Défense.

Comme le montre la *Figure 2*, le secteur *des Groues* est constitué de deux espaces bien distincts : le « Cœur » et les « Extrémités » des Groues. Le Cœur des Groues (la bande bleue au centre de la carte), est composée d'une multitude de propriétaires privées et n'entrent pour l'instant pas directement dans le projet urbain portée par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Les extrémités des Groues sont quant à elles des anciennes emprises SNCF (zones grises sur la carte). Ce sont sur ces terrains que le projet urbain des Groues va se développer. Aussi, notre

[3] Barras P., Castillo K., Deguitre L., Gobert T., Leverd M., Poisson Q., Sanchis M. & Yon Araud M. (2018). Nanterre-La-Folie. La valorisation commerciale d'un quartier de gare du Grand Paris : le cas du quartier des Groues à Nanterre, *Rapport d'Atelier de diagnostic territorial du Master 1 de l'EUP*, janvier 2018, p. 37.

travail s'est concentré sur l'analyse et la répartition de la valeur économique dans le cadre de ce projet urbain.

Figure 2 : La propriété foncière dans le périmètre SGP de la future gare Nanterre-La-Folie (APUR)



2. Les enjeux de l'aménagement du secteur des Groues

Les enjeux du développement urbain des Groues imbriquent trois échelles de planification stratégique : l'échelle communale, l'échelle régionale et l'échelle nationale.

A l'échelle communale, les Groues sont à un secteur désigné pour le développement d'une offre résidentielle à un prix maitrisé. La préservation du tissu économique du Cœur de Groues constitue également un enjeu important pour l'emploi local. Le désenclavement du quartier, isolé par des coupures urbaines importantes résultant de la présence des infrastructures routières et ferroviaires est également un enjeu pour connecter le quartier au reste du tissu urbain.

A l'échelle régionale, le développement des Groues contribuera à inscrire l'Ile-de-France dans un processus de limitation de la consommation d'espace. En effet, le SDRIF (2013)[4] reconnait le site comme un secteur à fort potentiel de densification pour l'habitat et les activités.

A l'échelle nationale, le rapport Lelarge (2008)[5] a désigné les Groues comme un lieu d'extension géographique du quartier d'affaires de La Défense. Ce positionnement

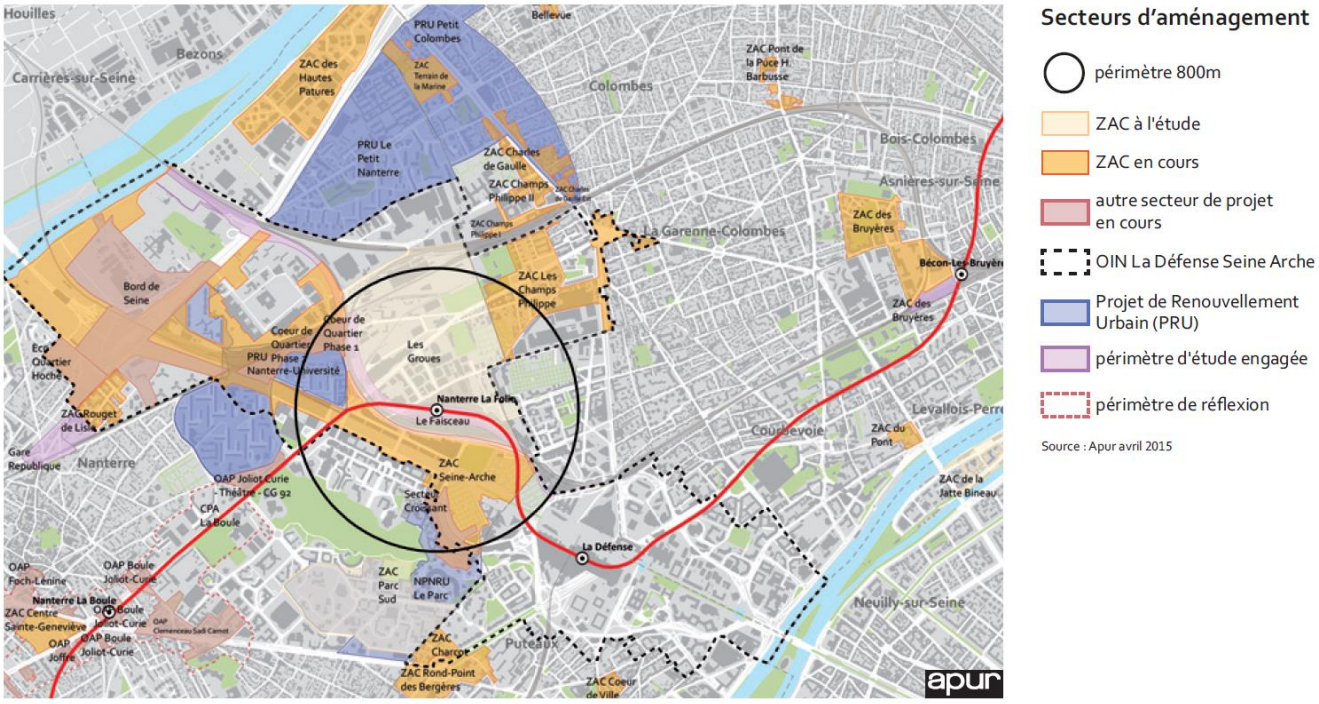
[4] Conseil Régional d'Ile-de-France, (2008), *Schéma de Développement Régional de l'Ile-de-France,* approuvé par décret n°2013- 1241 du 27 septembre 2013.

[5] Lelarge P. (2008). *Mission de prospective sur le quartier d'affaires de l'ouest parisien*.

stratégique a justifié le prolongement du RER E (Eole) et la création d'une gare dans le secteur des Groues.

Par ailleurs, les Groues se situent aujourd'hui au cœur d'une dynamique de projets urbains. En effet, comme le montre la *Figure 3,* le secteur s'inscrit notamment dans le prolongement géographique de La ZAC Seine-Arche qui a engagé une vaste transformation du secteur de la Défense[6].

Figure 3 : Les opérations d'aménagement dans la proximité de la future gare de Nanterre-La-Folie[7]



Source : APUR, 2015

Pour répondre aux différents enjeux d'aménagement des Groues, la création d'une ZAC a été votée à l'unanimité le 8 décembre 2016 par le Conseil d'administration de l'aménageur de l'époque, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense Seine-Arche (EPADESA/PARIS LA DÉFENSE). Elle est créée le 28 décembre 2016 par arrêté préfectoral. Le projet de la ZAC

[6] La ZAC Seine-Arche modifiée prévoyait en 2016 un programme de 319 000 m² de bureaux, 282 000 m² de logements, 133 000 m² de commerces et services, 109 000 m² d'équipements.

[7] APUR (2015). Monographie des quartiers de gare du Grand Paris : Nanterre La Folie, *Observatoire des quartiers de gare du Grand Paris*, juillet 2015, p. 7.

vise la création d'un quartier « mixte et exemplaire »[8], dont la programmation prévoit 631 000 m² de surface de plancher comprenant :

- 340 000 m² de logements ;
- 225 000 m² de bureaux ;
- 38 000 m² d'équipements (groupes scolaires, crèches, salle polyvalente, centre de loisirs, etc.)
- 28 000 m² d'activités et commerces.

Le plan guide prévoit une mixité à l'échelle de l'îlot et de l'immeuble.

L'objectif du futur quartier est d'accueillir 12 000 emplois (soit deux fois plus qu'aujourd'hui) et 12 000 résidents (40 fois plus qu'aujourd'hui).

3. L'arrivée du RER E et du GPE

Aujourd'hui, le secteur des Groues est accessible en transports en commun (TC) par le RER A et la station de Nanterre Préfecture. Il faut ensuite marcher une quinzaine de minutes pour accéder au Cœur des Groues. Les deux projets, RER E et GPE, vont transformer l'accessibilité en TC et piétonne du secteur.

La gare du RER E prévue pour 2020, puis repoussée en 2022, sera donc mise en service 3 ans avant la gare GPE prévue en 2025. Ces deux nouvelles gares seront couplées. Une passerelle aérienne et un tunnel piétonnier relieront les deux gares. La *Figure 4* montre la localisation de la gare RER à l'arrière des voies. La future gare GPE s'ouvre quant à elle directement sur le secteur des Groues. Par ailleurs, de nombreux aménagements sont prévus pour améliorer l'accessibilité piétonne aux futures gares qui est aujourd'hui très contrainte.

[8] EPADESA/PARIS LA DÉFENSE – EPADESA/Paris La Défense, (2016), Plan Guide Les Groues, réalisé par le groupement Groupement Güller Güller – HYL – FBC – mrs – Setec – Alphaville – Concepto.

Figure 4 : La future gare du RER E sur les Groues

Source : SNCF, 2016

Le RER E et la création d'une gare aérienne

Le projet Eole conduit par Ile-de-France Mobilités (ex-STIF) et réalisé par SNCF Réseau consiste dans le prolongement de la ligne du RER de la Gare Saint-Lazare à Mantes-la-Jolie, soit 55 km de lignes créées, dont 8 km de tunnel, 47 km de lignes réaménagées et trois nouvelles gares créées : Porte Maillot, La Défense-CNIT et Nanterre-la-Folie.

Le prolongement du RER E a été déclaré d'utilité publique en janvier 2013, mais les premières études ont été entreprises à la fin des années 1980. Les travaux ont commencé en 2015 et la mise en service est prévue en 2022 pour Nanterre-La-Folie. L'objectif est de répondre au besoin de mobilités des franciliens. Le raccordement au réseau francilien sera amélioré avec notamment les interconnexions prévues avec le RER A, la ligne 1 du métro, les Transilien L et U, le tram T2 et à termes, les futures lignes 15 et 18 du GPE, facilitant l'accès à La Défense, à la gare Saint-Lazare, aux aéroports, à l'est de Paris… L'objectif est d'atteindre à l'horizon 2025, 14 RER en heures creuses et 22 en heures de pointe. Des gains de temps importants sont attendus : par exemple, l'accès à Nanterre-Magenta en 12 minutes contre 25 minutes

aujourd'hui. Ainsi, si l'on peut attendre un « choc d'accessibilité » pour le secteur des Groues, cela proviendra d'abord de la mise en service du RER E, trois années avant l'arrivée du GPE.

Les aménagements liés à l'arrivée du RER E comprennent la création d'une gare extérieure, de deux ponts piétonniers et routiers de franchissement des voies (cf. *Figure 5*). Au nord de la gare, « l'Ile ferroviaire » accueillera des voies de garage et un bâtiment de service. Le groupement conduit par Arcadis (mandataire) avec KCAP, Explorations Architecture, d'Ici Là Paysagistes, Franck Boutté Consultants, Mazet & Associés a conçu et réalise la gare. Au-dessus de la gare, 14 000 m^2 bureaux sont prévus et 430 m² de commerces en rez-de-chaussée. A proximité directe de la gare, Vinci construira son futur siège social (plus de 70 000m² SP sur 11 étages). Le bâtiment couvrira une partie du plateau ferroviaire.

Figure 5 : La future gare RER de Nanterre-La-Folie et le siège de Vinci

(source : Arcadis, KCAP, Explorations Architecture, d'Ici Là Paysagistes, Franck Boutté Consultants, Mazet & Associés)

Source : Arcadis, 2017

Le GPE et la création d'une gare souterraine

L'amélioration de l'accessibilité en TC du secteur des Groues, amorcée par le RER E sera amplifiée par l'arrivée des lignes 15 du GPE en 2025, puis de la ligne 18 en 2030.

Le projet du GPE est conduit par la SGP dans le cadre d'un accord avec Ile-de-France Mobilités. Celui-ci consiste en un projet de métro automatique en rocade pour améliorer les connexions de banlieues à banlieues. Ce projet a été lancé en 2010 dans le cadre du Grand Paris[9], qui a

[9] LOI n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

pour ambition de relancer le développement économique de la Région Capitale. Le réseau GPE comptera au total 200 km de lignes structurés autour de 71 stations dont 30 nouvelles, deux lignes prolongées (11, 14), quatre lignes créées (15 à 18) et des connexions avec l'ensemble du réseau TC existant.

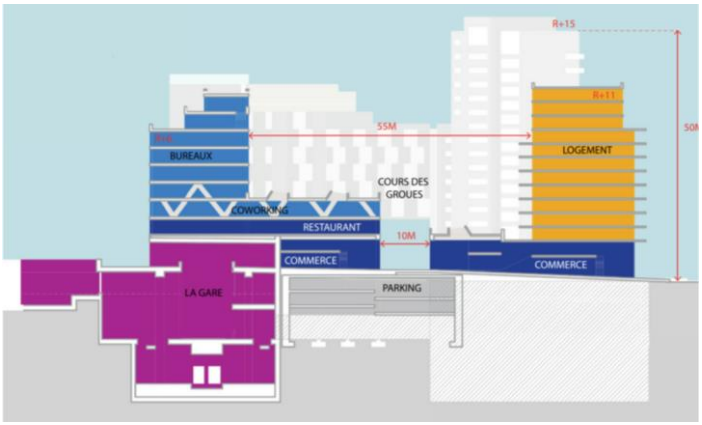
Une fois l'ensemble du réseau GPE terminé, le territoire accessible en TC depuis le quartier de Nanterre la Folie sera doublé, principalement vers le nord-est (dont Roissy) et au sud (dont Saclay, Orly ou Massy). A titre d'exemple, le trajet Nanterre–Pont de Sèvres s'effectuera en 11 min, contre 37 min actuellement (APUR, 2015).

La mise en service de la ligne 15 aura lieu en deux temps, et la gare de Nanterre la Folie sera une gare terminus durant cet intervalle. La nouvelle gare, souterraine (-24m), sera conçue et réalisée par l'agence Architectures Studio (cf. *Figure 6*). L'aménagement en surface sera réalisé dans le cadre de la ZAC des Groues, dont la conception est pilotée par l'agence Güller & Güller. A terme, le projet prévoit un bâtiment connexe qui permettra de développer un programme immobilier d'environ 50 000 m² et qui sera développé par Linkcity (cf. *Figure 7*). Cette forte constructibilité sur la gare permettra d'atteindre un équilibre global de répartition des surfaces de planchers sur le futur quartier (Plan-Guide, 2016, p. 118). Le bâtiment connexe sera en superstructure au-dessus de la gare SGP et comprendra la totalité de l'emprise du pôle gare. Des commerces sont prévus en RDC. Actuellement, la SGP ne connaît pas encore les exploitants des futures gares. Les figures ci-dessous montre une vue du projet connexe au-dessus de la future gare, ainsi qu'une coupe illustrant l'interface entre la gare et le projet connexe.

Figure 6 : Projet immobilier connexe sur la gare souterraine

Source : SGP/ Architecture Studio

Figure 7 : Coupe transversale de la gare et du projet connexe



Source : Linkcity, 2017

4. Méthodologie

La méthodologie développée dans ce travail vise à retracer la vie et le déroulement du projet urbain de Nanterre Les Groues. Plus précisément, elle s'articule autour d'un outil d'analyse (la chaîne de production de l'aménagement) et d'une base informationnelle composée des différents documents produits par les acteurs impliqués dans le projet (documents de planification, projet de ZAC, avis France-Domaine…) et d'une série d'entretiens avec ces mêmes acteurs.

La **chaîne de production de l'aménagement**[10] est un outil permettant de suivre, d'analyser et de comprendre la production urbaine en croisant les différentes séquences nécessaires à cette production et les acteurs qui y sont impliqués. Les différents acteurs impliqués dans la production urbaine sont aussi bien les propriétaires fonciers, l'aménageur, les opérateurs urbains, les promoteurs que les collectivités concernées. Pour décrire l'ensemble de la chaîne de production de l'aménagement, il est courant de distinguer deux phases (amont/aval) au sein desquelles se déploient différentes séquences.

La *phase amont* est celle de l'esquisse du projet, de la décision et de la commande politique. Il ne s'agit pas encore d'une phase opérationnelle : elle identifie des besoins, délimite le contenu du projet, en mesure la faisabilité et prépare son acceptabilité. Pour arriver à la

[10] Nous nous inscrivons ici dans le cadre d'opérations décidées et mises en œuvre par les acteurs publics.

décision, le maître d'ouvrage s'appuie sur un faisceau d'études préliminaires. C'est dans cette phase que se décident les grandes lignes du projet, sur le plan qualitatif (vocation, principes urbains…) et quantitatif. En effet, dès la phase amont, on estime la programmation théorique réalisable. Le maître d'ouvrage décide à ce moment la procédure qui permettra de réaliser le projet (ZAC, Projet Urbain Partenarial [PUP], permis d'aménager…).

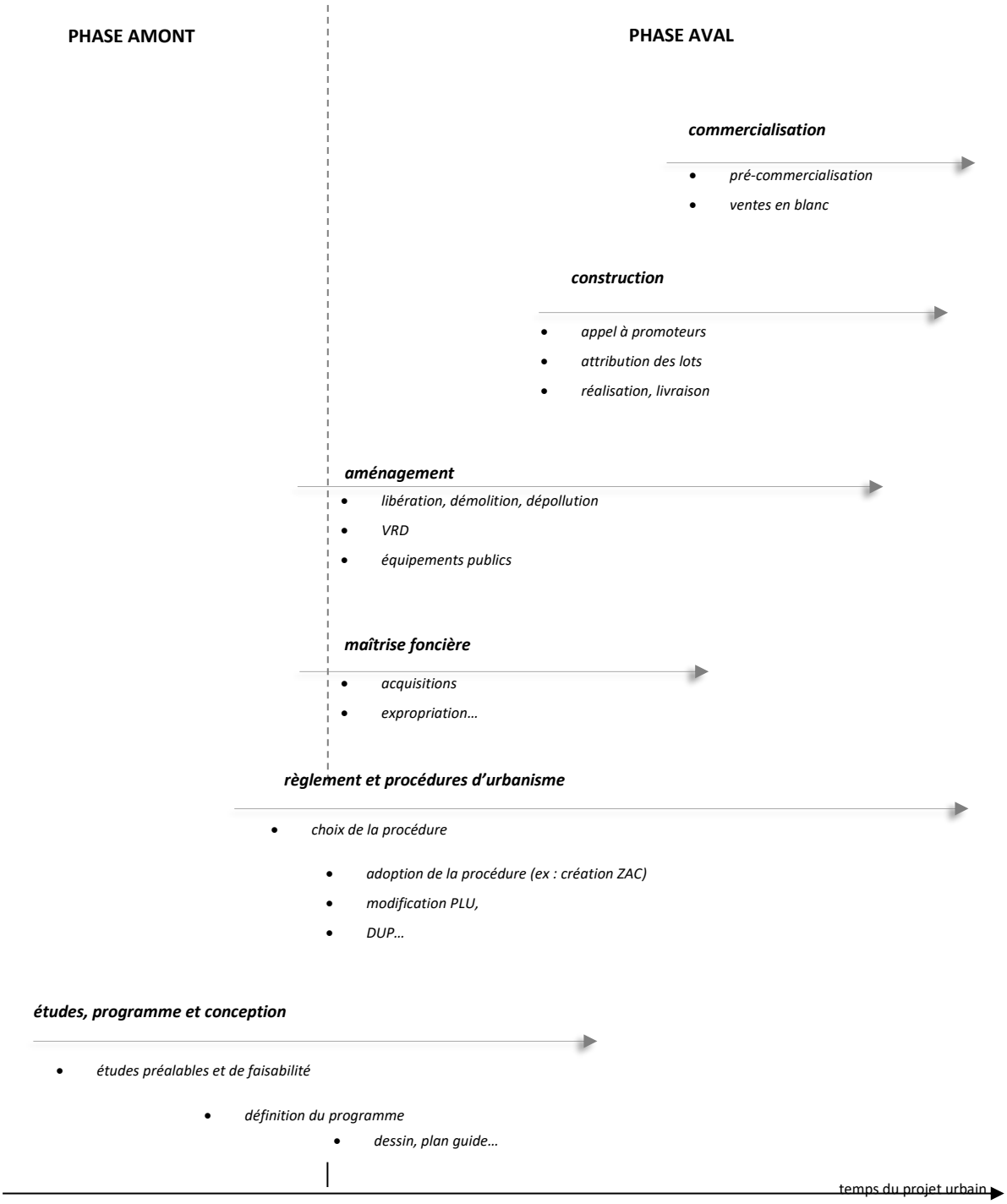
La *phase aval* est celle qui « fait atterrir » et réalise le projet. Cette phase opérationnelle commence de manière théorique au moment où la procédure est arrêtée, comme par exemple la date de création de la ZAC. Elle prolonge les études (phase pré-opérationnelle) et précise la conception du projet (choix d'un architecte, élaboration d'un plan-guide…). C'est généralement dans cette phase que sont traités les aspects réglementaires : les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), la modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU), la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)… L'aménageur doit également acquérir le foncier, faire les aménagements (Voirie Réseaux Divers [VRD], équipements publics…). Il vend la charge foncière aux promoteurs qui par la suite construiront et commercialiseront. La commercialisation peut être accompagnée par des acteurs publics (par exemple une agence de développement économique) ou se faire en direct aux clients finals (particuliers, entreprises, collectivités, bailleurs…).

La

Figure 8 illustre de manière schématique les séquences qui ont lieu respectivement dans les phases amont et aval du projet urbain. Dans les faits, l'enchaînement de ces séquences n'est pas aussi mécanique car la plupart se superposent. La littérature[11] sur le projet urbain a largement critiqué cette approche par phase, souvent jugée trop cloisonnée et artificielle. Les travaux plus récents privilégient la dimension itérative du projet (aller-retour entre conception et réalisation) pour décrire la réalisation des opérations d'aménagement. Dans le cadre de cette expertise, nous estimons que l'analyse de la chaîne de l'aménagement, malgré cette limite, est une méthode efficace pour identifier les conflits et arrangements entre acteurs et au final, éclairer les logiques de création et de partage de la valeur économique lors de l'opération.

[11] Ruegg J. et Joerin F. (2016), Transformation des métiers de la ville. Pour une redéfinition du système de l'urbanisme opérationnel, *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Les métiers de la ville, mis en ligne le 06 avril 2016, consulté le 24 avril 2018. URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/27569

Figure 8 : Phases et séquences de la chaîne de production de l'aménagement



Source : les auteurs, 2018

Pour reconstruire la chaîne de l'aménagement, nous avons constitué une **base informationnelle** à partir des documents produits par les différents acteurs impliqués dans la production du projet urbain et d'une série d'entretiens de ces acteurs.

Les documents du PLU, du projet de ZAC, l'avis France-Domaine et les Comptes rendus du conseil municipal de la Ville de Nanterre ont été mobilisés et analysés pour cerner au mieux la construction et la mise en œuvre du projet urbain des Groues.

Pour les éléments de contexte, nous nous sommes appuyés sur les travaux d'étudiants réalisés dans le cadre d'un atelier de Master 1 de l'Ecole d'Urbanisme de Paris portant sur la valorisation commerciale autour de la future gare de Nanterre-la-Folie[12].

Enfin, nous avons réalisé des entretiens avec les différents acteurs impliqués dans le projet, à savoir l'EPADESA/Paris La Défense (aménageur), la Ville de Nanterre (collectivité), SNCF Immobilier (propriétaire foncier), la SGP (opérateur urbain) et France Domaine (régulateur). Cela nous a notamment permis de comprendre et d'identifier les différentes contraintes que subissent les acteurs du projet, ainsi que les choix et arbitrages que ceux-ci ont dû réaliser au cours du projet.

Tableau 1 : Liste des personnes et des structures rencontrées pour les entretiens

Acteur	Personne	Fonction	Date de l'entretien
France Domaine, DNID	Frédéric Laurent	Responsable du pôle d'évaluations domaniales à la Direction Nationale des interventions domaniales	31 janvier 2018
EPADESA/ PARIS LA DÉFENSE	Jean-Luc Abouchar	Directeur adjoint Aménagement urbain secteur Ouest	5 février 2018
SNCF Immobilier	Caroline Lingenheld	Département développement et valorisation franciliens	13 février 2018
Société du Grand Paris	Christopher Lambert	Direction Valorisation et Patrimoine	8 mars 2018
Ville de Nanterre	Manuel Moussu	Responsable Service Prospective & Stratégie Urbaine Direction de l'Aménagement et du Développement	10 avril 2018

[12] [12] Barras P., Castillo K., Deguitre L., Gobert T., Leverd M., Poisson Q., Sanchis M. & Yon Araud M. (2018). Nanterre-La-Folie. La valorisation commerciale d'un quartier de gare du Grand Paris : le cas du quartier des Groues à Nanterre, *Rapport d'Atelier de diagnostic territorial du Master 1 de l'EUP*, janvier 2018, p. 37

II. Le projet des Groues : processus et déroulement

Cette partie a pour objectif de clarifier les origines du projet de ZAC des Groues et de voir si la gare du GPE a joué un rôle particulier dans celui-ci. Il s'agira aussi de spécifier la manière dont ce projet est mis en œuvre, notamment de périodiser les différentes séquences de la chaîne de production de l'aménagement identifié dans la section I-4.

1. Principaux enseignements de la chaîne de production

Si l'on considère le phasage des projets d'infrastructure et du projet urbain, quatre éléments sont à retenir.

Premièrement, l'idée du projet urbain autour des Groues est antérieure à l'annonce de la réalisation des deux infrastructures de transport, à savoir le RER E et le GPE. Cependant, la valorisation de ce secteur repose tout de même sur le double projet d'infrastructures et le projet urbain. Elle résulte plus précisément d'une convergence d'intérêt à l'échelon local, métropolitain et national.

Deuxièmement, les phasages des projets de RER, du GPE et de la ZAC se sont progressivement imbriqués. En effet, la réalisation de la ZAC dépend, désormais, aussi de la réalisation de la gare GPE (projet connexe, cf. section IV-2). Les différents projets sont menés en parallèle, avec des échéances proches même si un peu plus lointaines pour la finalisation de la ZAC. Au total, la réalisation du projet urbain devrait prendre une trentaine d'années (2000-2030), la première moitié correspondant à la phase de définition et d'amorçage du projet (phase aval), et la deuxième moitié correspondant à sa réalisation. L'année 2016 marque le moment où le projet prend un véritable tournant opérationnel avec la création de la ZAC, la définition d'un plan guide, la mise en place d'un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI)…

Troisièmement, le phasage reflète l'implication des acteurs au fur et à mesure de l'avance du projet, ainsi que l'évolution de leur rôle. La forte présence des acteurs publics – sauf la SGP qui est arrivé plus tard – apparait dès la phase d'études. Cependant, plus le projet avance dans la phase aval, plus les acteurs publics laissent aux acteurs privés un rôle important, tant dans la réalisation que dans la conception et la vocation des lieux. Une des spécificités du projet est d'avoir choisi l'AMI pour préciser le contenu du projet. Le contraste peut donc apparaître surprenant entre le fort portage par les acteurs publics et le choix de ce mode d'implication

des acteurs privés, qui peut laisser penser à un manque de pilotage stratégique ou de vision globale du projet (cf. partie IV).

Enfin, d'un point de vue méthodologique, il est nécessaire de souligner que la dimension théorique de la chaîne de production de l'aménagement se heurte à la réalité des temporalités du projet. Les séquences relatives aux procédures d'urbanisme et la maîtrise foncière commencent en aval de la création de la ZAC, ce qui semble avoir facilité l'entrée du projet dans sa phase opérationnelle. Notons également que la chaîne de production de l'aménagement proposée rassemble des événements réalisés et théoriques (au-delà de 2018). Ce phasage est donc amené à évoluer et cela d'autant plus que les acteurs ont à l'esprit les aléas qui pourraient venir perturber le projet et repousser la finalisation de la ZAC : par exemple, les aléas liés aux travaux d'infrastructure du GPE, qui pourraient retarder la livraison de la gare, et donc du projet connexe etc. ; ou encore les aléas liés aux ZAC et aux projets urbains en général (difficultés de financement, blocage politique…).

2. Détails des séquences

Au stade actuel du projet, trois séquences sont particulièrement avancées : « Etudes, programme et conception », « Règlement et procédures d'urbanisme » et « Maîtrise foncière ».

Etudes, programme et conception (2000-2030)

Concernant les études (voir *Figure 9*, p. 25), il est possible de distinguer dans le cas des Groues trois niveaux de commande. Un premier gouvernemental, avec le rapport Lelarge, qui identifie le potentiel des Groues et définit sa vocation de zone d'extension du quartier de la Défense. Un deuxième niveau concerne les études réalisés par les organismes en charge de la réalisation des réseaux de transport : dans un premier temps RFF/SNCF pour le RER E, et dans un second, la SGP. Enfin, le troisième niveau de commande est locale, où l'aménageur EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et/ou la Ville de Nanterre entreprennent isolément des diagnostics.

Des études associant les différents partenaires ont ensuite été engagées pour construire l'interface entre le projet urbain et les projets ferroviaires. En 2010, un protocole d'études est

signé entre RFF, la SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE pour accélérer les réflexions sur l'aménagement des Groues (il n'est alors encore pas question de l'implantation de la gare du GPE). Cette dizaine d'années d'études préalables entre Etat, Ville de Nanterre et l'aménageur a été très lié à la question de la répartition des investissements entre les acteurs.

Les études ont principalement été menées par l'aménageur pour calibrer la ZAC et les équipements nécessaires. Les études ont permis d'aboutir à une première définition du programme de la future ZAC et à construire progressivement une vision partagée entre la Ville et l'aménageur, concrétisée dans un accord Etat-Ville (2015). A la suite de cet accord, l'aménageur publie le plan-guide de la ZAC (2016) dans lequel l'équipe Güller & Güller, choisie en 2014, a détaillé les objectifs et les formes souhaitables du projet. Les détails de la conception sont affinés au fur et à mesure du projet dans la phase aval. Une partie du programme est décidée à la suite de l'Appel à Manifestations d'Intérêt (AMI) « Play Groues » en 2016. En 2017, un premier volet de 15 000 m^2 réparti en trois sites et dédié à l'activité économique a été attribué à trois lauréats du concours (Fabrique du futur, Nouveaux Locos, Pépinières des Groues).

Côté infrastructure, la SGP choisit, en 2015, Architecte Studio comme maître d'œuvre pour concevoir et réaliser la gare souterraine. En surface, l'aménageur assisté de l'Agence Güller & Güller reste maître de la programmation. Il a fallu du temps pour amener Architecte Studio à respecter les recommandations de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. De même, il a fallu une année de négociation entre l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP pour s'accorder sur la conception du pôle gare.

Règlement et procédures d'urbanisme (2008-2030)

Dans la séquence « Règlement et procédures d'urbanisme », qui s'étale de 2008 jusqu'à la fin de la ZAC, nous retrouvons également le positionnement de chaque acteur et les outils actionnés pour mettre en œuvre le projet sur le plan réglementaire.

Tout d'abord, en 2010, l'Etat créée une Zone d'aménagement Différée (ZAD) sur le secteur des Groues. Ainsi, l'Etat préfigure le futur périmètre de projet. Par cette procédure, il devient également le titulaire du droit de préemption, qu'il va ensuite transférer à l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE.

Parallèlement, la Ville de Nanterre révise son PLU et rédige de nouvelles OAP portant sur les Groues. Le programme du quartier a été intégré dans le PLU à l'occasion de sa révision en 2015. La mise en conformité du PLU après la création de la ZAC pour s'adapter aux objectifs de valorisation est assez classique. Cette prise en compte du projet en définition dans les documents d'urbanisme assure la conformité réglementaire de la future ZAC. Elle permet également à la Ville de Nanterre d'inscrire ses conditions pour la définition du projet et notamment concernant le maintien de l'activité du Cœur des Groues et la programmation en logements. L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est donc l'aménageur de plein droit du projet, qui choisit de créer une ZAC pour réaliser l'opération. Le choix de cette procédure est classique pour les opérations importantes.

Enfin, afin de pouvoir faciliter la maîtrise foncière, différentes DUP sont mises en place (EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, SGP, Eole…). Ainsi, le secteur des Groues se trouve dans une situation relativement atypique où plusieurs acteurs publics peuvent préempter les mêmes terrains.

Maîtrise foncière (2010-2030)

Dans le cas de la ZAC des Groues, la maîtrise foncière est relativement simple. En effet, qu'il s'agisse des projets de transport (RER, GPE) ou du projet urbain, le foncier à mobiliser appartient à un propriétaire unique et public, le GPF SNCF. Dès la première version du plan guide en 2008, le choix a été fait d'aménager d'abord les fonciers en bordures des voies et de contourner la complexité foncière du Cœur des Groues, caractérisée par un grand nombre de propriétaires. Pour faciliter le processus d'acquisition du foncier ferroviaire, un protocole a été mis en place entre le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE en 2015 portant sur la cession de 19 ha de foncier. La négociation des cessions a constitué un « point dur » du projet et fera l'objet d'un arbitrage ministériel fin 2015 (cf. partie IV-1).

Pour la réalisation de la gare GPE, la SGP n'a pas acheté le foncier en direct au GPF SNCF, mais à l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. En 2017, une convention entre SGP et EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a clarifié les aspects organisationnels et le phasage des cessions. Les différents protocoles permettent ainsi d'organiser les cessions foncières, qui s'étaleront progressivement, au rythme de la réalisation de la ZAC.

A l'inverse de ces trois phases du projet, les séquences « aménagement » et d « construction-commercialisation » sont quant à elles en phase de démarrage.

Aménagement (2016-2030)

En ce qui concerne le « pôle gare », l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP ont signé en 2013 une convention pour organiser les travaux d'aménagement. Les principales opérations sont en lien avec la présence des infrastructures ferroviaires et concernent la création de franchissement des voies. Les travaux de franchissement (Hébert et Césaire) ont commencé en 2016. Le nouveau pont Hébert devrait être livré en 2018. Les équipements (jusqu'à quatre groupes scolaires) seront construits par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE pour le compte de la Ville de Nanterre. L'échéancier n'a pas encore été fixé, et il faudra certainement attendre pour cela la commercialisation des premiers logements et l'arrivée des premiers habitants.

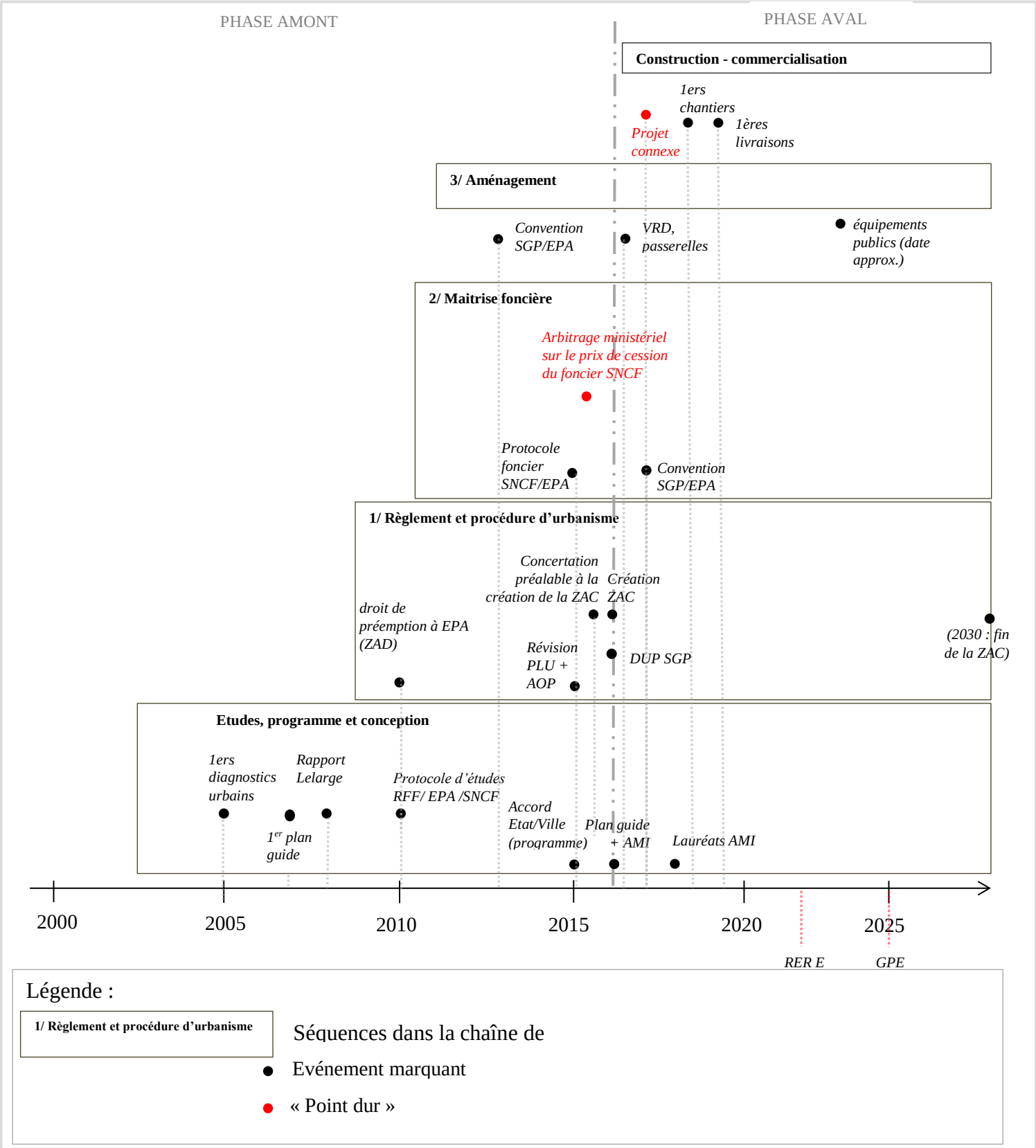
Construction-commercialisation (2018-2030)

Les premiers chantiers en lien avec l'AMI et les premiers programmes de logements pourraient commencer en 2018. La commercialisation des surfaces tertiaires est déjà prévue pour quelques programmes emblématiques, à l'instar de Vinci qui construit, pour son compte, son futur siège social (74 000 m²). En 2017, après une consultation EPADESA/PARIS LA DÉFENSE – SGP – Ville de Nanterre, le projet connexe, au-dessus de la gare, a été attribué à Linkcity. La réalisation de ce projet connexe est le résultat d'un arbitrage tendu entre la SGP et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Nous y reviendrons dans la partie IV.

Pour conclure, au stade actuel, le projet urbain ne semble pas avoir connu de choc à même de venir perturber fortement sa mise en œuvre. Les négociations ont été largement anticipées en amont du projet et encadrées par la mise en place de différentes conventions. Ces anticipations ont été facilitées car elles s'inscrivent dans le cadre des discussions entre acteurs publics d'une part et d'autre part, du fait chacun de ces acteurs publics semble globalement tenir son rôle sans empiéter sur les prérogatives de ses partenaires : le GPF SNCF apporte le foncier, la SGP réalise l'infrastructure, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE aménage la ZAC, la Ville de Nanterre , du fait de l'OIN, reste en retrait tout en restant vigilante au contenu du programme porté par l'aménageur. Nous revenons en détails dans la partie suivante sur le

rôle joué par ces différents acteurs dans la chaîne de l'aménagement et la manière dont chacun s'organise pour capter la valeur générée par la réalisation du projet.

Figure 9 : La chaîne de production de l'aménagement de la ZAC des Groues



Source : les auteurs, 2018

III. Les acteurs dans les séquences de la chaîne de production de l'aménagement

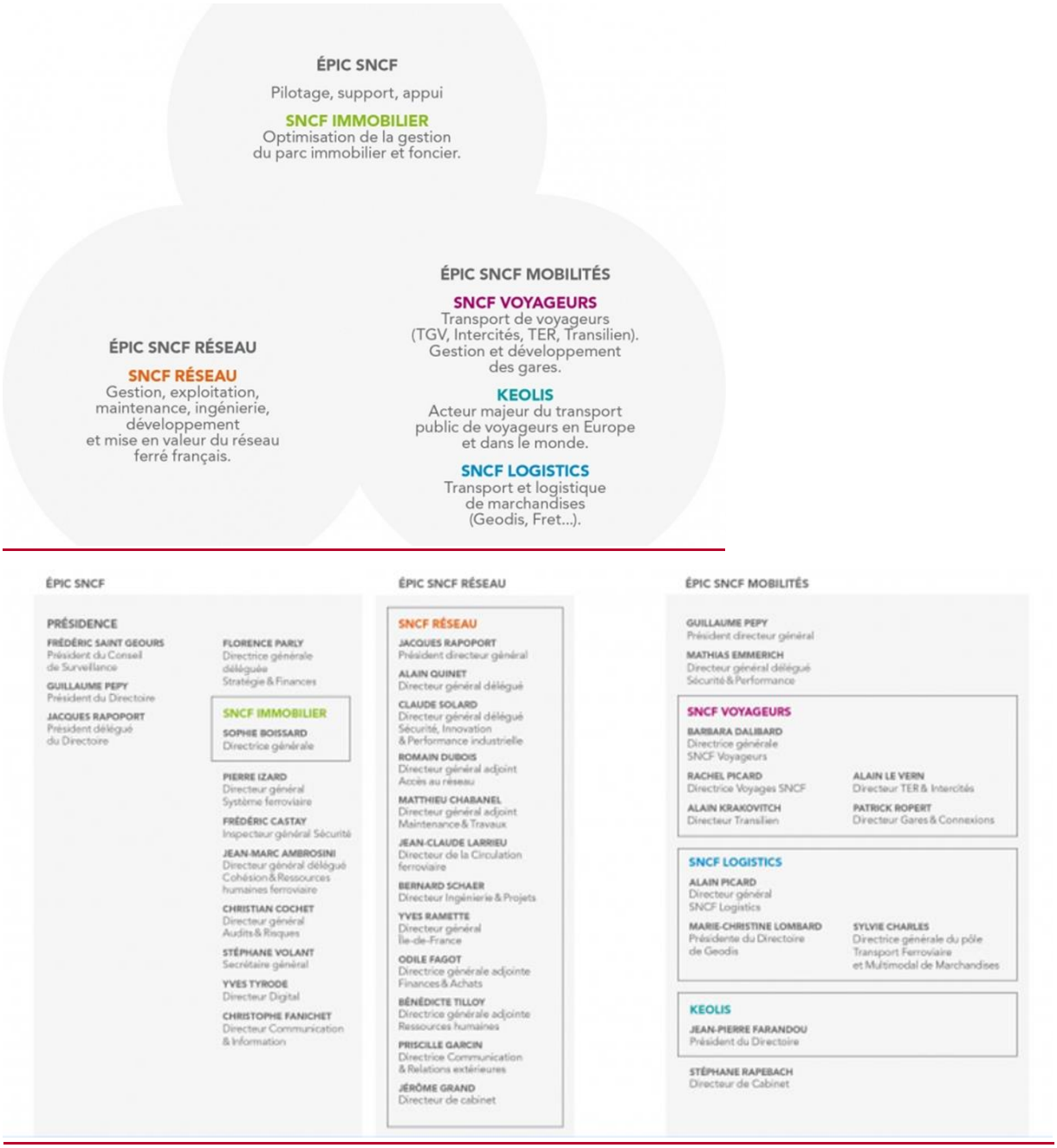
Dans le projet de ZAC des Groues, et étant donné la construction de la future gare du GPE Nanterre-La-Folie, au moins cinq acteurs sont, potentiellement, directement[13] impliqués : le groupe public ferroviaire SNCF, France domaine, la Ville de Nanterre, EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP. Les promoteurs sont eux aussi des parties prenantes de ce projet mais ils n'ont, pour le moment, participé que de manière ponctuelle. Dans cette partie, il s'agit de clarifier les compétences de chaque acteur en général, de leur rôle en particulier dans le cas des Groues, d'identifier les séquences de la chaîne de production de l'aménagement dans lesquelles ils interviennent, ainsi que les instruments qu'ils mobilisent pour capter la valeur économique générée par le projet urbain.

1. Le principal propriétaire foncier : le groupe public ferroviaire SNCF

Le GPF SNCF est composé de trois EPIC : l'EPIC SNCF, l'EPIC SNCF Réseau et l'EPIC SNCF Mobilités (voir *Figure 10*). Au-delà d'être un opérateur de transport (SNCF Mobilité) et un gestionnaire d'infrastructures (SNCF Réseau), le GPF SNCF est le deuxième propriétaire foncier en France[14]. Ce foncier est géré en partie[15] par SNCF Immobilier qui est un service de l'EPIC SNCF. Ce service, qui est mandataire des autres propriétaires (SNCF Réseau et SNCF Mobilités), est en charge de la gestion de leurs propriétés foncières. En matière de foncier, le GPF SNCF peut agir comme offreur de foncier mais peut aussi chercher à valoriser les terrains devenus inutiles à l'activité ferroviaire en réalisant des projets immobiliers grâce à sa filiale d'aménagement, la Société Nationale D'Espaces Ferroviaires (SNEF). En Ile-de-France, c'est le cas par exemple à Clamart où la SNCF réalise un projet immobilier sur 2 hectares.

[13] Nous ne prenons pas en compte dans ce travail les sous-traitants et fournisseurs de ces différents acteurs.
[14] http://www.presse-sncf-immobilier.fr.
[15] Sont en dehors du périmètre de gestion de SNCF Immobilier, les fonciers pour Eole et de tout projet ferroviaire pour SNCF Réseau et ceux de la branche Gares et Connexions de SNCF Mobilité.

Figure 10 : Le groupe public ferroviaire SNCF



Dans le secteur des Groues, le GPF SNCF, qui détient 19 hectares sur les 65 de la ZAC, soit presque 30%, agit principalement comme propriétaire foncier. Ces terrains sont localisés dans les extrémités des Groues, c'est-à-dire là où le projet urbain va pour l'instant se mettre en œuvre. En termes d'usage actuel, une première partie de ces terrains sont occupés par des activités ferroviaires (centre de formation, centre de maintenance, voies ferrées), une deuxième partie (au nord) est louée en occupation temporaire à des entreprises, et enfin, une dernière partie est peu utilisée aujourd'hui.

Dans la cession du foncier SNCF, il s'agit de distinguer trois cas : la gare EOLE, le « pôle gare » qui correspond à la future gare du GPE et le foncier nécessaire au reste du projet de ZAC. Premièrement, pour la gare EOLE, le GPF SNCF reste propriétaire de l'emprise foncière mais a vendu les droits en volume en surplomb des voies pour la réalisation du siège de Vinci. Deuxièmement, pour la future gare du GPE, les cessions des terrains du GPF SNCF rentrent dans le cadre d'un protocole signé le 24 octobre 2016 avec la SGP. Ce protocole comprend l'ensemble des cessions nécessaires à la réalisation du réseau GPE et des gares en Ile-de-France, y compris les volumes sous les voies et les bouches de ventilation. Le site des Groues fait toutefois l'objet d'un montage particulier. Malgré quelques discussions entre EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP (voir section IV-1), ces derniers ont finalement décidé que pour le « pôle gare » des Groues, le foncier SNCF sera intégralement vendu à EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Ce dernier revendra ensuite à la SGP les volumes nécessaires, en tréfonds et en rez-de-chaussée, à la future gare de Nanterre-La-Folie.
Troisièmement, pour le reste du projet de EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, un protocole foncier qui s'étale jusqu'en 2025 a été signé en 2015 entre le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Celui-ci définit notamment les modalités de cession des fonciers de la SNCF en termes de prix et de calendrier. Une partie des terrains ont déjà été vendus fin 2017 pour la réalisation du siège de Vinci Immobilier et d'un complexe immobilier. Il est à noter que le terrain qui accueillera le futur siège de Vinci ne faisait pas partie du protocole SNCF – EPADESA/PARIS LA DÉFENSE de 2015 mais a été ajouté sur une demande de l'Etat.

Du point de vue financier, le prix de cession de toute vente des terrains de la SNCF doit être validé par France Domaine. Sur le site des Groues, le prix de cession du foncier a fait l'objet d'importantes négociations entre le GPF SNCF et EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. En dépit de l'avis de France Domaine, la résolution de ce conflit a finalement été réalisée par l'arbitrage du premier ministre en fin 2015 (cf. Partie IV). Cet accord final qui est intégré dans le protocole SNCF – EPADESA/PARIS LA DÉFENSE permet au GPF SNCF de capter une partie des plus-values foncières du projet des Groues, même si les montants sont moins importants qu'espérés par celui-ci (cf. section IV-1). Au prix du foncier peut aussi s'ajouter d'autres éléments. Plus précisément, il s'agit des frais de libération des terrains (démolition des bâtiments, déconnection), des coûts de reconstruction ou encore des coûts de dépollution. La libération peut par exemple correspondre à la démolition des bâtiments présents sur le terrain ou

encore à la déconnexion de l'emprise foncière du réseau ferré pour lui redonner un usage non ferroviaire. La reconstitution, c'est-à-dire la reconstruction à l'équivalent des installations encore utiles aux activités ferroviaires sur place ou à côté du site, est prévue par la loi[16]. Cette reconstitution peut s'appliquer aussi bien aux éléments du réseau (aiguillage, portion de voie) qu'à des locaux connexes à l'exploitation (hangar, local de cheminots...).

Ces coûts de libération et de reconstitution peuvent être importants : par exemple pour un projet à Vitry, pour 1,5 hectare, ceux-ci ont coûté environ 5 millions d'euros ; ou encore aux Ardoines, pour un coût de cession du foncier de 25 millions d'euros, ces coûts ont représenté 40% des dépenses de l'acheteur (10 millions d'euros). Dans le cas des Groues, il n'y a pas eu de coûts de reconstitution et la libération est directement prise en charge par EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, venant augmenter d'autant les coûts d'aménagement pour EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Nous n'avons pas pu avoir d'ordre de grandeur de ces coûts de libération ni par le GPF SNCF, ni par EPADESA/PARIS LA DÉFENSE; toutefois, d'après l'avis France Domaine du 27 août 2015, les coûts de démolition serait de 100 euros par m² SDP.

Enfin, les coûts de dépollution peuvent être particulièrement importants pour des anciens terrains ferroviaires. Dans le cadre des Groues, EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a prévu environ 30 millions d'euros de dépollution sur les terrains SNCF. Dans le cadre du protocole, le GPF SNCF est censé prendre à sa charge 25% de ces coûts de dépollution, le reste étant payé à hauteur de 50% par les promoteurs, laissant ainsi 25% à la charge de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Les études pour l'évaluation de ces coûts, et la mise en œuvre des travaux nécessaires sont réalisées par un prestataire extérieur et le montant sera révisé à l'issue des travaux. Plus précisément, la part payée par le GPF SNCF viendra en déduction du prix de cession du foncier SNCF, ce qui implique que le GPF SNCF a autant intérêt que EPADESA/PARIS LA DÉFENSE à réduire au maximum ces coûts de dépollution.

Par ailleurs, la SNCF a payé les travaux pour la réalisation de la gare Eole, ainsi que la passerelle. Il s'agit toutefois de noter que l'opportunité des deux gares (EOLE, GPE) a permis à la SNCF de limiter le coût des travaux du fait qu'ils sont mutualisés.

[16] Article 10 du décret 83-816 du 13 septembre 1983 et 52 du décret 97/444 du 5 mai 1997.

Bien que la SNCF intervienne principalement comme offreur de foncier aux Groues, celle-ci participe de manière marginale aux séquences d'études/conception et de commercialisation. En effet, dans le cadre du protocole SNCF – EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, le GPF SNCF dispose d'un « droit de préférence » pour développer 20 000 m² de tertiaire dans toute la ZAC. Devant les problèmes de mise en œuvre de ce droit du fait du découpage et de la définition des ilots de la ZAC, celui-ci fait aujourd'hui l'objet d'une renégociation entre le GPF SNCF et EPADESA/PARIS LA DÉFENSE.

En résumé, le GPF SNCF a concentré son action sur la cession du foncier, lui permettant de capter une partie des plus-values foncières de la valorisation du surplomb des voies, ou des terrains dans l'extrémité des Groues. Elle a par ailleurs bénéficié d'une baisse des coûts des travaux du fait de la construction de deux gares sur des sites proches.

2. Le régulateur : France Domaine

France Domaine (FD) est un service de l'Etat, rattaché au Ministère de l'Economie, dont la mission est de statuer sur les prix de cession des organismes publics. Les cessions des biens d'Etat (et des établissements publics de l'Etat, dont la SGP, l'EPFIF et le GPF SNCF) se font au prix fixé par FD avec une marge de négociation de plus ou moins 10%, sauf dans certains cas (bâtiment exceptionnel, incertitude importante sur les prix des éléments servant de comparaison…). FD intervient donc comme un régulateur des transactions foncières et immobilières de l'Etat.

Avant chaque vente ou achat par un acteur public, FD émet un avis officiel dans lequel est établi le prix de cession ou d'acquisition du foncier. Deux objectifs sont poursuivis par FD dans l'établissement de ce prix. D'une part, il s'agit de défendre les intérêts de l'Etat en évitant une captation de valeur économique non justifiée par les co-contractants, du fait par exemple d'un prix de cession du foncier de l'Etat trop faible par rapport à sa valeur réelle ou encore de l'achat par la puissance publique d'un foncier à un prix trop élevé. D'autre part, le prix établi par FD cherche à éviter d'engendrer une inflation des prix du foncier dans le secteur considéré. Pour déterminer le prix de cession ou d'achat du foncier, FD peut recourir à deux types de méthodes : la « méthode par comparaison » et la « méthode par compte à rebours ». La

méthode par comparaison cherche à déterminer le prix du foncier dans son usage actuel par l'observation des ventes de fonciers comparables en termes de nature (terrain nu, terrain avec immeuble…), de localisation…, c'est-à-dire des fonciers qui sont « intrinsèquement similaires ». En général, il s'agit d'abord d'identifier la catégorie à laquelle appartient le foncier à évaluer, puis d'observer les achats et les ventes qui se sont déroulées dans l'année et dans la proximité spatiale, à savoir le quartier dans lequel ce foncier est localisé. En l'absence de base de comparaison dans ce cadre spatio-temporel (dans l'année et dans le même quartier), FD élargit alors le périmètre de son étude de marché soit dans l'espace, dans les quartiers aux alentours par exemple, soit en remontant dans le temps. Enfin, la base de comparaison peut aussi évoluer en fonction de la nature du foncier à évaluer : par exemple, lorsqu'il s'agit d'évaluer un terrain sur lequel est installée une entreprise en activité, c'est le taux de rendement qui sera préféré par FD au prix du foncier.

A l'inverse de la méthode par comparaison, le compte à rebours a quant à lui pour objectif de déterminer le prix de cession du foncier sur la base de son usage futur, c'est-à-dire de la forme de valorisation qui y sera envisagée. Plus précisément, ce prix résulte de la différence entre le prix de sortie anticipé de la programmation et de l'ensemble des coûts nécessaires à sa construction, à savoir les coûts d'aménagement, de démolition, de dépollution et de construction du projet immobilier. Pour la mise en œuvre de cette méthode, il est nécessaire que la programmation soit suffisamment avancée. Cette estimation peut donc être basée sur un certain nombre d'hypothèses de programmation qui sont plus ou moins incertaines. Cette marge d'incertitude permet d'expliquer la marge de négociation donnée par FD dans son avis autour du prix recommandé par celui-ci.

Alors que FD recourt toujours, lorsque cela est possible, à ces deux méthodes pour établir son avis, le juge tranchant les cas d'expropriation ne retient pour sa part que la méthode par comparaison, estimant le compte à rebours comme « trop aléatoire », et compte tenu de la situation présente, c'est-à-dire dans les règles d'urbanisme en vigueur à la date du jugement.

FD est composée de deux services différents : la DNID et les services départementaux de la DGFip. La DNID, qui a été créée avec les villes nouvelles, travaille aujourd'hui avec Grand Paris Aménagement et a été choisie par l'EPFIF comme interlocuteur unique. Par ailleurs, elle travaille avec certains Etablissement Public d'Aménagement : elle est par exemple intervenue sur la Défense du fait de ventes réalisées en volume et portant sur des montants importants.

Alors que l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE recourait au service de la DNID, aucun choix n'a encore été réalisé par EPADESA/PARIS LA DÉFENSE en ce qui concerne le service – DNID ou DGFip – qui sera sollicitée à l'avenir. Enfin, la DNID est l'interlocuteur unique de la SGP sur toutes les gares GPE et du GPF SNCF sur le secteur des Groues.
Les collectivités locales doivent quant à elles consulter les DGFip locaux. A l'inverse de la DNID, le prix proposé par les DGFip n'est pas obligatoire, et les collectivités peuvent passer outre par une décision du conseil municipal.

Les relations entre FD (en particulier, la DNID) et la SGP sont soutenues dans le cadre du GPE. Plus précisément, elles se matérialisent par des réunions mensuelles visant à discuter des dossiers en cours, notamment ceux posant problèmes, des évaluations déjà rendues par FD ou encore des perspectives d'acquisitions foncières. Par exemple, avant chaque vente ou achat, FD et SGP préparent une évaluation qui servira de base aux négociations à l'amiable avec les propriétaires fonciers. Dans ce cas, la méthode d'évaluation utilisée par FD sera, en général, celle de la comparaison. En effet, FD va chercher à se mettre à la place du juge des expropriations, ce qui lui permettra d'éviter toute contradiction, avec par exemple un écart de prix trop important entre la méthode par comparaison et la méthode par compte à rebours, dans le cas où la SGP se doit finalement de recourir à l'expropriation du fait de l'échec des négociations avec les propriétaires fonciers.
En ce qui concerne les Groues, FD a été sollicité sur la vente du foncier SNCF à EPADESA/Paris La Défense, ce qui a fait l'objet d'un avis de FD daté du 27 août 2015. Ce n'est pas la première fois que EPADESA/PARIS LA DÉFENSE recours au service de FD pour l'acquisition de foncier dans ce secteur. En effet, depuis longtemps, celui-ci développe une stratégie de constitution progressive de réserves foncières dans le cœur des Groues. Ces acquisitions ont jusqu'à aujourd'hui toujours été réalisées à l'amiable, même si EPADESA/PARIS LA DÉFENSE dispose d'une DUP sur ce secteur lui conférant la possibilité d'exproprier. L'avis de FD de 2015 concerne quant à lui le foncier SNCF et mobilise à la fois la méthode par comparaison et la méthode par compte à rebours pour établir le prix d'achat du foncier par EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Toutefois cet avis n'a pas servi de base pour la détermination de ce prix du foncier SNCF, ce prix ayant finalement résulté d'un arbitrage du premier ministre, ou ce que FD appelle « une valeur politique » (cf. section IV-1).

3. La collectivité : la Ville de Nanterre

La décentralisation des compétences en urbanisme dans les années 1980 n'a pas vraiment permis à la Ville de Nanterre de s'établir comme partenaire de cette grande opération d'aménagement qu'est La Défense. Ce n'est qu'à partir des années 2000 que la Ville de Nanterre va prétendre à disposer de ses compétences en urbanisme.

En 2009, la Ville de Nanterre est intégrée dans l'intercommunalité de la Communauté d'agglomération du Mont Valérien. Toutefois, la Ville de Nanterre a conservé la compétence d'aménagement et use des outils juridiques propres à toute commune. En 2016, avec la création de la Métropole du Grand Paris, Nanterre se retrouve incluse dans le nouvel Etablissement Public Territorial (EPT) Territoire n°4 Paris Ouest La Défense (POLD)[17]. Depuis 2018, cette intercommunalité à la charge d'élaborer un PLUI. Nanterre perd alors la réalisation du PLU, l'ancien PLU (de 2015) reste donc effectif jusqu'à la prochaine révision. Elle perd aussi le suivi des opérations d'aménagement, surtout des nouvelles, mais conserve les autorisations de construire. Dans les faits, il semble que l'EPT ne soit pas encore organisé sur cette compétence que, pour l'instant, les arbitrages entre maires prévalent au coup par coup.

Sur le secteur des Groues, qui est inclus dans l'OIN Seine-Arche, c'est l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, qui devient EPADESA/PARIS LA DÉFENSE en 2018 (voir section IV-4), qui semble disposer de la compétence d'aménagement, réalise la mise en conformité du PLU avec l'évolution du projet des Groues, assure le suivi des DIA et dispose du pouvoir d'expropriation (DUP) pour la réalisation du projet. Il est à noter que deux autres DUP existent aussi sur ce secteur : l'une pour la réalisation du projet Eole et l'autre pour la SGP. Mais celles-ci sont restreintes à quelques espaces et ne couvrent pas l'intégralité de la ZAC.

La Ville de Nanterre essaiera tout de même d'affirmer ses choix d'aménagement pour ce secteur. Au moins deux éléments peuvent être soulignés. Premièrement, la Ville de Nanterre

[17] L'EPT 4 - Territoire Paris Ouest La Défense (POLD) est composé de 11 communes du département des Hauts-de-Seine: Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson, 90 conseillers territoriaux représentant 565 000 habitants – Présidence : maire de Courbevoie.

signe en 2014 avec l'Etat/l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE un protocole pour réaliser l'aménagement du secteur des Groues. Ce protocole comprend :

- un programme revu et intégrant massivement du logement (5 000 m²). Le programme inclut 30% de logements sociaux dont une grande partie dédiée au relogement du renouvellement urbain, 20% de logements intermédiaires dont une partie à des prix encadrés (3 200 euros le m²) et de l'accession à prix maitrisé (5 200 euros le m²). Il inclut également de l'activité économique adaptée aux besoins d'emploi de la population locale (espace de coworking, logistique, artisan) ;
- une ambition sociale qui vise à donner du travail aux habitants de la ville ;
- un planning : l'EPA se charge de la mise en compatibilité du PLU sur le secteur des Groues ;
- un équilibre financier basé sur les ventes de charges foncières.

Deuxièmement, au préalable de la création de la Métropole du Grand Paris et de l'inclusion de Nanterre dans le Territoire n°4 du POLD, la commune de Nanterre prend le parti de réviser son PLU qui sera approuvé par le conseil municipal le 15 décembre 2015. Dans ce cadre, Nanterre s'est attachée à l'écriture des OAP spécifiques pour le secteur des Groues. Ces OAP devront être traduites dans la ZAC des Groues crée en 2016. En effet, selon « l'article L 123-5 du code de l'urbanisme les OAP par secteurs et quartiers s'imposent aux futures opérations d'aménagement réalisées sur la commune. Elles sont opposables en termes de compatibilité aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement d'initiative publique et privée ». On sait que le recours aux OAP est privilégié pour donner des indications claires sur les objectifs à atteindre.

Il s'agit en l'occurrence pour le secteur des Groues de :

1- Désenclaver le quartier avec la mise en service d'Eole et traiter les coupures urbaines contraignantes sur l'accès aux équipements scolaires ;
2- Améliorer les mobilités internes en renforçant et hiérarchisant le maillage viaire interne, en développant les circulations actives par des venelles piétonnes privées ou publiques, en adaptant les normes de stationnement aux enjeux environnementaux pour réduire l'usage de la voiture (mutualisation du stationnement entre différentes constructions et optimisation de l'usage du parking qui devront avoir des accès piétons

permettant de desservir plusieurs constructions ; réalisation d'un ou de plusieurs espaces de logistique urbaine pour l'entreposage et la livraison) ;

3- Offrir une offre de logements diversifiés : les constructions neuves devront notamment consacrées au moins 30% de la surface plancher à des logements sociaux familiaux ;
4- Conforter l'activité économique au cœur des Groues et permettre l'activité de TPE et PME et des projets d'économie tertiaires ; développer une offre de commerce de proximité complété par deux polarités commerciales, place de la gare et la place d'Arras ; créer de petites et moyennes surfaces d'activités artisanales non polluantes et non nuisances en rez-de-chaussée d'immeuble ; développer une programmation totale de bureaux de 200 000 m2 surtout le long du boulevard de la Défense ;
5- Développer les équipements collectifs nécessaires à une vie de quartier et au lien social (terrains de sport, espaces vert pour 4hectares au total et deux parcs de 5000 m2) ;
6- Préserver les patrimoines remarquables et les paysages ;
7- Offrir un cadre bâti agréable et préservant la santé publique : il est par exemple prévu, dans l'ensemble de ces OAP, un contrôle des hauteurs des bâtiments selon leur localisation ;
8- Réaliser un quartier écologiquement exemplaire avec des corridors écologiques avec la prise en compte des nuisances et des pollutions et de risques ; tendre vers une autonomie énergétique, en relation avec la densité – conception bioclimatique des bâtiments et des quartiers ; lutter contre les ilots de chaleur en restaurant les trames vertes et bleues.

Du point de vue économique, le modèle de la Ville de Nanterre repose globalement sur deux piliers. Le premier concerne les taxes locales sur l'activité économique qui permettent, jusqu'en 2010, de financer l'action sociale sur le territoire (logements social, hébergement d'urgence, services sociaux…). Ces taxes se réduisent avec la réforme de la taxe professionnelle et avec les nouveaux systèmes de péréquation depuis 2012 (le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France régional et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) qui ne profitent plus à la ville puisque celle-ci devient contributrice. Le second pilier correspond aux ressources sur les opérations d'aménagement de bureaux (ZAC et autres opérations d'aménagement) qui

viennent alimenter le budget de façon indirecte. Ainsi, la Ville de Nanterre utilise le levier des équipements publics et du logement social pour réinjecter dans l'économie locale et au bénéfice des habitants des ressources générées par la réalisation d'opérations de bureaux.
Pour le secteur des Groues, la Ville de Nanterre entend bénéficier du projet d'aménagement sans contrepartie financière de sa part. En effet, celle-ci ne fournit aucune subvention à l'aménageur, même pour la réalisation des équipements publics prévus, comme les groupes scolaires par exemple.
La mairie de Nanterre intervient donc exclusivement, dans le projet de ZAC des Groues, dans les phases « études/conception » et « règlement et procédures d'urbanisme » de la chaîne de production de l'aménagement. Son objectif est d'orienter au maximum la programmation, de contrôler les prix de sortie des logements pour favoriser la population locale (voir section IV-3) et de « mettre sous cloche » le cœur des Groues pour éviter toute remise en cause du tissu économique existant.

4. L'aménageur : EPADESA/PARIS LA DÉFENSE

L'aménagement du site de la Défense remonte aux années 1955 /1956 lorsque l'Etat prévoyant la montée de la demande en immobilier d'entreprise a opté pour ce site à 5 km du centre de Paris le dotant du statut juridique d'OIN (décret 1958) et d'un établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense désigné EPAD (décret n°58-815 du 9 septembre 1958). Il était mis à sa disposition un vaste territoire de 752 ha couvrant en partie les communes de Puteaux, Courbevoie et aussi Nanterre. L'EPAD se chargeait totalement des opérations d'aménagement depuis les études, mobilisation de foncier, équipement, aménagement et commercialisation. Il lui était donné mission, pour trente années, de créer sur un territoire hétérogène, un centre d'affaires.

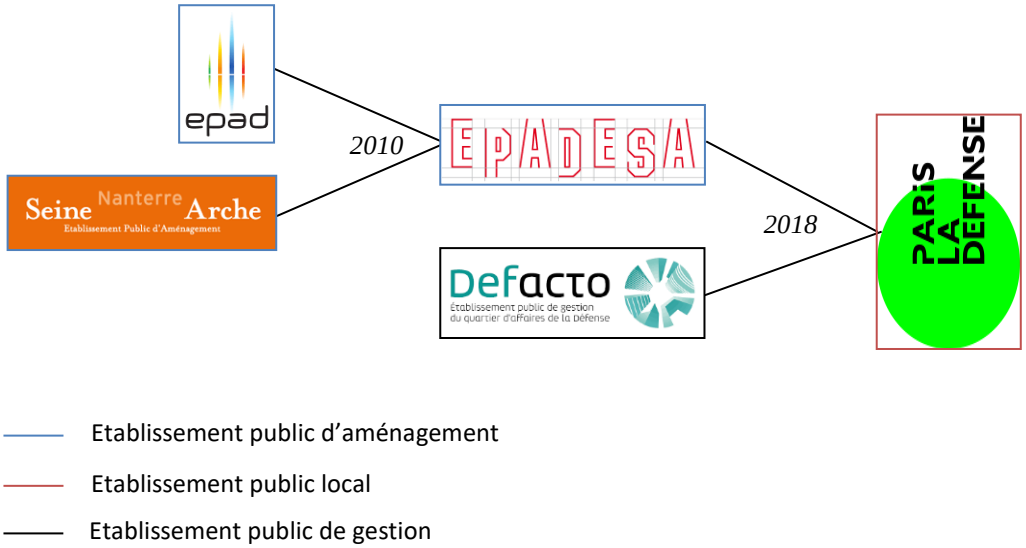
Dans un premier temps, l'EPAD a retenu un espace d'environ 160 ha destiné à être un centre d'affaires entouré par une voie routière. Seules les communes de Puteaux et Courbevoie étaient concernées. Malgré les aléas économiques, la mission de l'EPAD a été prolongée plusieurs fois et la tutelle de l'Etat perdure. C'est alors que le ministre responsable de l'urbanisme (Jean-Claude Gayssot) crée un second établissement public, l'EPASA (Etablissement public de Seine Arche) sur la seule commune de Nanterre par le décret du 19

décembre 2000. En conséquence l'EPAD se voyait contraint de céder 320 ha à l'EPASA, avec pour mission d'aménager la friche A 14 et le secteur des Groues.

Avec la présidence de Nicolas Sarkozy, au nom d'un intérêt économique national et du constat de la perte d'attractivité internationale de la Défense, un « plan de renouveau de La Défense » est lancé, consacré par une loi du 27 février 2007, qui élabore un cadre juridique sur mesure pour le quartier d'affaires de la Défense. Avec cette loi, le territoire de La Défense restait plus que jamais partagé entre Puteaux, Courbevoie et Nanterre. Comme le montre la *Figure 11*, l'EPAD est fusionné en 2010 avec l'EPASA pour devenir EPADESA. Et c'est l'EPADESA qui va lancer le projet de la ZAC des Groues.

Le dernier acte institutionnel est la création au 1er janvier 2018 de l'établissement public local Paris La Défense[18] qui est la fusion de l'EPADESA et de l'établissement public de gestion de la dalle et de la zone couverte de La Défense créé en 2008, Defacto.

Figure 11 : Naissance de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et EPADESA/Paris La Défense



EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est piloté par un conseil d'administration de représentants du département des Hauts-de-Seine et des villes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre. Alors que ces dernières sont minoritaires du fait d'une participation financière faible, c'est le

[18] Article 55 de la Loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, puis de la Loi n°2017-1754 du 25 décembre 2017. Loi ratifiant l'ordonnance du 3 mai 2017 créant l'établissement public industriel et commercial EPADESA/Paris La Défense.

Département qui est majoritaire dans les décisions de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Ce dernier dispose des compétences d'aménagement et de gestion afin de permettre la poursuite de l'évolution de La Défense. Il exercera *à titre principal* des missions d'aménagement, de renouvellement et de développement urbains durables dans un périmètre couvrant une partie des communes de Garenne-Colombes et de Nanterre, et *à titre exclusif* pour une partie des villes de Courbevoie et de Puteaux (pour un total de 564 ha). Sur l'OIN, son périmètre d'intervention est l'aménagement des ZAC Seine Arche et des Groues.

Du fait de l'avancement important du projet Seine Arche, la ZAC des Groues constitue aujourd'hui le gros projet sur Nanterre pour l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Cela explique la mobilisation sur ce projet de ressources humaines importante (3 personnes à temps plein + 2 personnes à temps partiel + 2 personnes à temps plein pour les fonctions supports comme les travaux ou les services juridiques). L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE intervient dans l'ensemble des séquences de la chaîne de production de l'aménagement, sauf la phase de construction/commercialisation. Dans la phase d'Etudes/conception, c'est l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, en discussion avec la Ville de Nanterre, qui définit la programmation de la ZAC. Par ailleurs, l'EPA intervient dans la séquence « règlement et procédures d'urbanisme » puisqu'il dispose de toutes les compétences d'aménagement : la mise en conformité du PLU (cf. section IV-3) et la DUP. Ensuite, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE procède à l'ensemble des acquisitions foncières nécessaires au projet. Celle-ci recours peu à l'expropriation lui préférant des acquisitions des fonciers à l'amiable. Comme nous l'avons déjà souligné (cf. section IV-1), le foncier SNCF a fait l'objet d'un protocole signé avec le GPF SNCF pour l'achat des terrains selon un phasage et un prix arbitré par l'Etat. Enfin, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE réalise les différents aménagements du projet des Groues. C'est notamment le cas pour la réalisation des équipements publics que sont les quatre groupes scolaires (écoles maternelles et primaires) et les ouvrages de franchissement des voies ferrées. Bien que ces derniers soient, du point de vue financier, à la charge de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, celui-ci a pu bénéficier des travaux d'Eole ce qui lui a permis de limiter le coût de ces aménagements.

Alors que le plus souvent ce sont les communes qui créent la ZAC puis la concède à un aménageur, il s'agit dans le cas des Groues d'une ZAC créée par l'Etat. Ce dernier demande à EPADESA/Paris La Défense que le budget de la ZAC soit à l'équilibre, sans possibilité de

péréquation avec d'autres ZAC, ce qui est le cas aujourd'hui avec un budget de 550 millions d'euros.
Les deux principaux postes de dépenses de l'aménageur sont le foncier, notamment du fait d'un prix plus élevé que prévu du foncier SNCF (voir section IV-1), et la réalisation des équipements publics. C'est par exemple l'aménageur qui prend en charge le financement des nouveaux groupes scolaires.

Pour financer ces dépenses, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE ne bénéficie d'aucune subvention publique ou ressources fiscales, ou encore de la possibilité de s'endetter. Il ne peut donc compter que sur la vente aux promoteurs des charges foncières et des participations pour financer les équipements publics. Ce modèle de financement a deux implications. Premièrement, il rend le projet et sa programmation très sensible à n'importe quel choc comme ce fut le cas par exemple avec le prix de cession du foncier SNCF plus élevé qu'anticipé par l'aménageur. Deuxièmement, l'absence de ressources autres que les charges foncières et les participations expliquent les niveaux élevés des charges foncières aujourd'hui puisque l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE vise une charge foncière moyenne de 1 400 euros du m² pour les bureaux et de 900 euros du m² pour les logements.

Enfin, la trésorerie des opérations est partagée entre l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et le GPF SNCF. En effet, le GPF SNCF assure une partie du portage foncier en vendant au fur et à mesure du temps les fonciers dont a besoin l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, ce dernier revendant les fonciers une fois les travaux d'aménagement réalisés.

5. Le constructeur du GPE : la Société du Grand Paris

La Société du Grand Paris (SGP) est créée par la loi 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Sa mission consiste à concevoir et réaliser les 200 lignes du projet de métro automatique GPE. La SGP organise les travaux, porte le financement du projet et gère les relations avec les acteurs institutionnels impliqués, qu'il s'agisse d'acteurs du transport public (Ile-de-France Mobilités, RATP, SNCF) ou des acteurs de l'aménagement concernés par le projet (élus, établissements publics d'aménagement, etc.).

Depuis sa création, une ambiguïté plane sur le rôle d'aménageur que souhaiterait jouer la SGP. Cette ambigüité relève en partie des modes de financement que la loi l'autorise à mobiliser. En effet, si le GPE est principalement financé par l'emprunt, la subvention et l'impôt (taxe spéciale d'équipement Grand Paris), l'article 9 de la loi de 2010 prévoit également un financement par les produits de la cession, de l'occupation, de l'usage ou de la location de ses biens mobiliers et immobiliers, ce qui comprend les produits des baux commerciaux conclus dans les gares. Cette disposition trouve également un relai dans l'article 7, précisant les « autres missions de la SGP » et qui autorise l'EPIC à conduire des opérations d'aménagement sur les reliquats fonciers acquis pour réaliser les gares. Enfin, la SGP peut également assister le préfet dans le cadre des contrats de développement territoriaux (CDT) créés pour accompagner le développement urbain autour des gares du GPE et capter une partie de valeur générée par les projets.

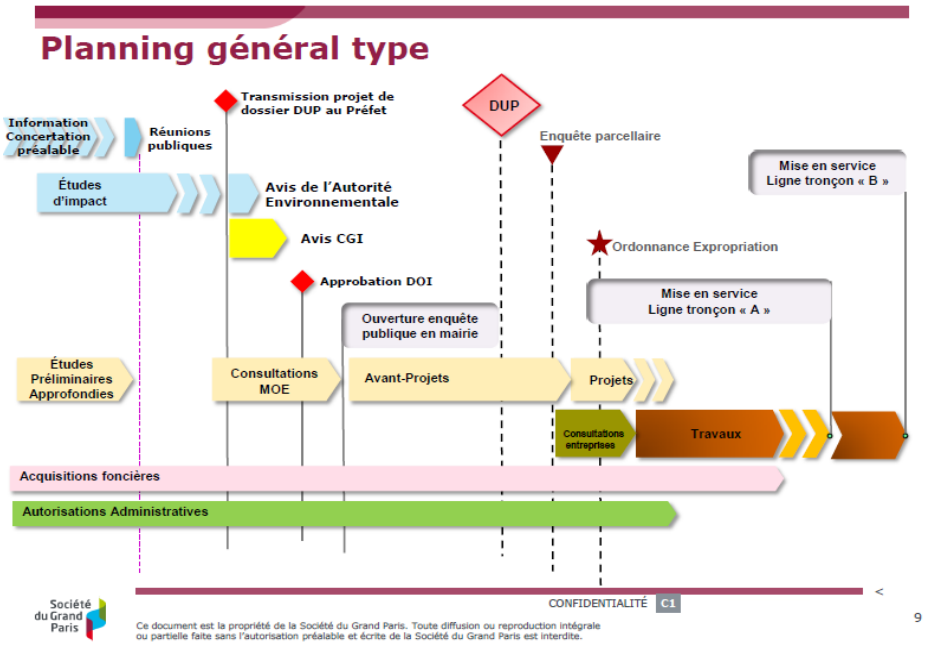
Dans le cadre de nos entretiens, nos interlocuteurs à la SGP ont insisté sur la mission première de la SGP qui consiste à réaliser l'infrastructure. Cependant, dans la pratique, des ambiguïtés persistent : les faisceaux de DUP sont souvent étendus laissant des reliquats qui peuvent être importants. Les arbitrages sur leur valorisation possible semblent obéir à des règles qui dépendent largement du contexte de chaque projet et des jeux d'acteurs locaux.

Dans le cas de Nanterre-la-Folie, on observe bien le respect de la règle : la SGP s'occupe essentiellement de l'infrastructure et des sujets qui concernent les mobilités autour du pôle gare. Elle ne disposera d'aucun reliquat à valoriser étant donné que l'aménageur, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, vendra uniquement le foncier nécessaire à la réalisation de la gare à la SGP. Le projet immobilier connexe prévu au-dessus de la gare souterraine sera réalisé par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE (voir section IV-1).

Ainsi, bien qu'associée aux études et au suivi du projet urbain, la SGP, dans le cadre de la chaîne de production de l'aménagement, intervient, en général, principalement dans des thématiques de maîtrise foncière. Son objectif est d'acquérir le foncier rapidement pour tenir le calendrier de réalisation du GPE. L'acquisition foncière est l'étape primordiale et nécessaire avant de passer en phase travaux.

La *Figure 12* ci-dessous montre les différentes étapes nécessaires à la réalisation de la ligne 15 ouest qui desservira la gare de Nanterre-la-Folie. Les dates ont été supprimées par la SGP pour des raisons de confidentialité. Nous pouvons cependant retracer les grandes étapes qui permettent de comprendre les temporalités de réalisation de l'infrastructure. Nous verrons par la suite que ces temporalités propres à la SGP peuvent se heurter à celles de l'aménageur et du projet urbain.

Figure 12 Les étapes de la réalisation de la ligne 15 ouest



Source : Société du Grand Paris, 2018

La SGP, avant de passer en phase opérationnelle, a d'abord organisé une réunion publique pour présenter le projet. Une enquête publique pour la ligne 15 ouest a été conduite, obligation préalable à la mise en place de la DUP en 2016. Deux enquêtes parcellaires ont ensuite été lancées pour la ligne 15 (Gennevilliers et Bois Colombe). Fin 2016, la SGP a obtenu les ordonnances d'expropriation, soit près d'un an après le lancement du processus. Les acquisitions foncières pour la Ligne 15 Ouest ont commencé en 2013 et seront vraisemblablement terminées vers 2023. Les travaux commenceront en 2019. Une phase de travaux préparatoires a déjà eu lieu pour procéder au dévoiement des réseaux (eaux, électricité, fibre optique, assainissement…).

Dans la phase d'acquisitions foncières, la SGP semble jusqu'à aujourd'hui privilégier les négociations à l'amiable avec les propriétaires puisqu'elle concerne environ 90% des acquisitions. Par rapport à une procédure d'expropriation, deux avantages sont associés à la négociation à l'amiable pour la SGP : un bénéfice d'image et surtout, un gain de temps indispensable à cette dernière pour respecter les délais du calendrier donné par l'Etat. Pour conduire les négociations avec les propriétaires fonciers, la SGP s'appuie sur un groupement composé de la SEGAT de géomètres, d'avocats et d'experts.

Parallèlement aux négociations à l'amiable et par mesure préventive, la SGP met en place une DUP pour se laisser la possibilité d'exproprier. La procédure comprend différentes étapes. La SGP doit i) saisir le juge, ii) faire un « transport sur les lieux » avec le juge et le propriétaire, iii) constituer un mémoire justifiant le prix, que le juge comparera au mémoire du propriétaire, et iv) faire une enquête parcellaire afin d'obtenir un arrêté de cessibilité puis une ordonnance d'expropriation. Une fois l'ordonnance d'expropriation obtenue, la SGP devient propriétaire. Pour prendre possession du bien, la SGP doit payer les indemnités au propriétaire, qui a alors un mois pour restituer le bien.

Par ailleurs, pour réaliser le projet d'infrastructure, la SGP n'a pas toujours besoin d'acquérir les terrains. Elle peut également passer des conventions d'occupation temporaire (7 ans renouvelable) pour installer ses chantiers et des conventions d'accès pour accéder aux sondages… En ce qui concerne le prix d'acquisition du foncier, la SGP est tenue, comme tout acteur public, de prendre en compte le prix de référence donné par FD (dans le cas de la SGP, la DNID). La procédure en général suivie par la SGP est la suivante : elle construit le prix avec le propriétaire, parvient à un accord, qu'elle fait valider ensuite par la DNID. En cas d'expropriation, le juge des expropriations arbitre.

La volonté d'acquérir rapidement le foncier pour respecter les délais de calendrier a tendance à pousser la SGP, lorsqu'elle négocie à l'amiable, à proposer des prix d'acquisition élevés, et plus précisément, proche de la borne maximum de la fourchette de négociation donnée par la DNID. En effet, comme nous l'avons souligné (voir section IV-2), l'avis FD prévoit toujours des bornes de négociation (en général, plus ou moins 10%) autour du prix de référence pour tenir compte des incertitudes relatives à son évaluation. En cas de DUP, les propriétaires

bénéficient toujours d'une indemnité de remploi correspondant aux frais liés à l'éviction des locataires et compensation des loyers (dans ce cas, la SGP donne un an de loyer), aux frais de licenciement éventuel du gardien… Ainsi, même si la SGP passe à l'amiable après la DUP, les propriétaires touchent automatiquement le remploi. Cela a pour implication que l'intervention de la SGP peut avoir pour effet de pousser à la hausse les prix fonciers. Sur ce point, la SGP est plutôt dans une posture défensive. D'une part, elle se défend de participer à l'inflation de prix puisque, pour elle, le prix d'achat ne fait qu'inclure les différentes indemnités évoquées. D'autre part, elle assume et revendique le fait que la hausse des prix du foncier n'est que le résultat de la proximité des gares qu'elles réalisent.

La hausse des prix fonciers ne profite pas forcément à la SGP puisque, dans le meilleur des cas, celle-ci ne valorise, par des projets immobiliers par exemple, que ponctuellement ses reliquats par des opérations d'aménagement. Dans le cas de Nanterre-la-Folie, c'est l'aménageur, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, qui réalise le développement du projet connexe pour permettre l'équilibre de la ZAC. Une consultation SGP – Ville de Nanterre – EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a d'ailleurs été organisée en 2017 pour choisir l'architecte du projet immobilier au-dessus de la gare GPE. Linkcity a été retenu pour l'opération. Pour sa part, la SGP se consacre à la conception des aménagements intérieurs de la gare et n'intervient pas pour l'aménagement des espaces extérieurs.

6. Synthèse de la chaîne de production de l'aménagement

Dans la configuration actuelle, le rôle de chaque acteur dans la chaîne de production de l'aménagement du projet de ZAC des Groues peut être résumé comme dans le *Tableau 2*.
Dans la séquence « études/conception » qui s'étale de 2000 jusqu'à la fin de la ZAC (2030), quatre acteurs sont parties prenantes : la Ville de Nanterre, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, le GPF SNCF et les promoteurs. L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la Ville de Nanterre sont les véritables initiateurs du projet des Groues et de la définition de sa programmation. De leur côté, les promoteurs et le GPF SNCF interviennent sur une partie finalement assez réduite du projet. En effet, les promoteurs ont participé, pour l'instant, à la programmation du projet des Groues au travers de l'AMI lancée en 2016 par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, en accord avec la Ville de Nanterre. Cet AMI porte sur la programmation d'un peu moins de 150 000 m²

(100 000 m² sur le secteur Arago et un peu moins de 50 000 m² sur le pôle Gare au-dessus de la future gare du GPE), soit environ 23% de l'ensemble du projet. Le GPF SNCF interviendra de manière encore plus marginale puisqu'il devrait être amené, d'après le protocole SNCF – EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, à réaliser 20 000 m², soit environ 3% de l'ensemble de la programmation sur les Groues.

A l'inverse de cette participation restreinte dans la phase d'études/conception, ces deux acteurs, les promoteurs et le GPF SNCF, seront amenés à intervenir de manière très prononcée, puisqu'ils sont finalement les seuls acteurs à intervenir, dans la phase de construction/commercialisation qui a commencé cette année et durera jusqu'à la fin de la ZAC. Ensuite, dans la phase de règlement et procédures d'urbanisme, tout se passe entre la Ville de Nanterre et l'aménageur. Ce dernier joue aussi un rôle central dans la phase de maîtrise foncière qui a commencé en 2010 avec les premières négociations avec le GPF SNCF et devrait durer au moins jusqu'à la dernière cession de foncier SNCF normalement prévu en 2025. Dans cette séquence, comme nous l'avons souligné, deux autres acteurs y participent : le GPF SNCF comme offreur de foncier et France Domaine comme régulateur des prix de cession. Un dernier acteur qui n'apparaît pas directement dans le *Tableau 2* est le Premier Ministre qui a réalisé l'arbitrage dans le conflit sur la valeur de cession du foncier entre le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Enfin, seul l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE intervient dans la séquence d'aménagement car c'est lui qui va être amené à aménager les fonciers SNCF en réalisant notamment les travaux de libération, mais aussi à réaliser les différents équipements publics prévus (groupes scolaires, passerelle au-dessus des voies ferrées).
Pour finir, le *Tableau 2* permet aussi de voir que la SGP n'intervient jamais directement dans le projet des Groues. Cette dernière semble plus se cantonner dans son seul rôle de constructeur de la gare de Nanterre-La-Folie. Comme nous le montrerons dans la section IV-1, la SGP joue toutefois un rôle indirect dans l'aménagement du projet des Groues en ajoutant des contraintes à l'aménageur, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, dans la construction de la programmation prévue pour le pôle gare.

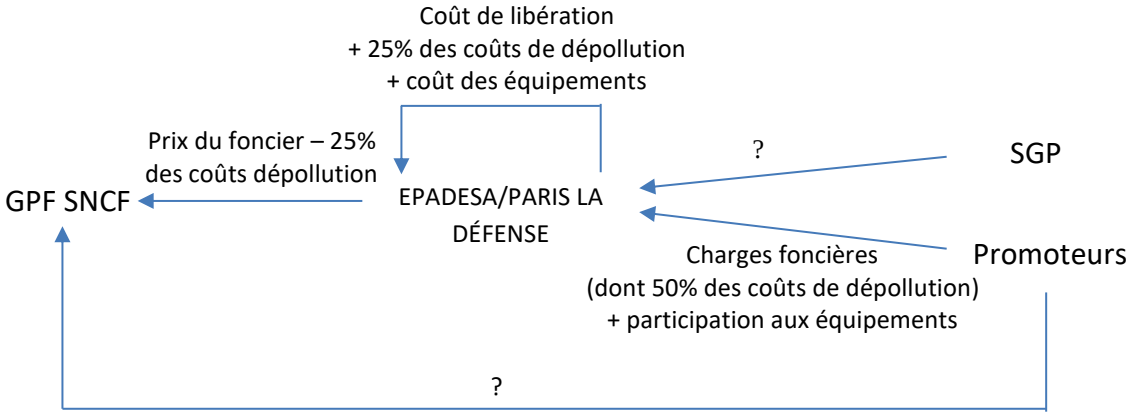
Tableau 2 : Le rôle de chaque acteur dans les séquences d'aménagement

Acteurs / **Séquences**	**Etudes/ conception (2000-2030)**	**Règlement et procédures d'urbanisme (2008-2030)**	**Maîtrise foncière (2010-2025)**	**Aménagement (2016-2030)**	**Construction / Commercialisation (2018-2030)**
GPF SNCF	X		X		X
France Domaine			X		
Ville de Nanterre	X	X			
EPADESA/PARIS LA DÉFENSE	X	X	X	X	
SGP					
Promoteurs	X				X

Source : les auteurs, 2018

L'analyse des flux financiers (*Figure 13*) permet de mettre en avant les acteurs concernés et impliqués directement dans le partage de la valeur économique générée par le projet de ZAC des Groues. Plus précisément, quatre acteurs sont concernés : le GPF SNCF, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, la SGP et les promoteurs. En revanche, la Ville de Nanterre n'apparaît pas puisque, même si elle est un acteur clef de la programmation, celle-ci ne participe pas financièrement au projet. L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, en tant qu'aménageur, est au centre des différentes transactions financières. Du côté des dépenses, celle-ci a d'abord à sa charge les coûts d'acquisition du foncier SNCF, duquel sont retranchés 25% des coûts de dépollution, mais aussi les coûts de libération, 25% des coûts de dépollution, ainsi que les coûts de réalisation des équipements publics. Ses recettes sont constituées des charges foncières, dont 50% des coûts de dépollution, et des participations aux équipements payés par les promoteurs. Comme nous le verrons dans la partie suivante, le prix de cession à la SGP des volumes nécessaires à la construction de la future gare du GPE par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE n'a pas encore été tranché. Enfin, le GPF SNCF a un droit de préférence sur 20 000 m² qui fera l'objet d'une valorisation immobilière et d'une commercialisation. Toutefois, la programmation n'a, pour le moment, pas encore été décidé par le GPF SNCF et cela d'autant plus que la mise en œuvre même de ce droit fait aujourd'hui encore l'objet de discussions entre le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE (voir section IV-3).

Figure 13 : Les flux financiers entre les différents acteurs impliqués dans le projet des Groues



Source : les auteurs, 2018

Une fois spécifiée le projet et son déroulement, ainsi que le rôle de chaque acteur dans la chaîne de production de l'aménagement, il est nécessaire de clarifier différents points qui ont fait l'objet de négociations, parfois conflictuelles, entre les acteurs impliqués dans le projet de ZAC des Groues et qui ont conduit à cette répartition des rôles et à cette programmation

IV. Les négociations : entre arrangements et conflits

Trois phases de la chaîne de production de l'aménagement ont particulièrement fait, jusqu'à aujourd'hui, l'objet de négociations : il s'agit de la question foncière, de la programmation et de la commercialisation.

1. Le foncier et la question de la captation de la plus-value foncière

La question foncière a fait l'objet de nombreuses négociations et engendré des conflits importants entre les acteurs publics impliqués dans le projet des Groues. Plus précisément, deux négociations ont particulièrement marqué le projet des Groues : la première concerne le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE; la seconde, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP.

La première négociation, qui s'est déroulée de 2013 à 2015, concernait le désaccord entre le GPF SNCF et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE sur la valeur de cession du foncier SNCF. Alors que le GPF SNCF demandait une valeur pour son foncier d'environ 1 000 euros du m² du fait d'une localisation très privilégiée (à proximité de La Défense), l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE n'était quant à lui prêt à le payer qu'à un prix de 100 euros du m². Ce conflit fut tellement important que, malgré un avis de FD, sa résolution a nécessité l'arbitrage du Premier Ministre en fin 2015. Cette pratique est inhabituelle dans les projets urbains, même dans le cadre d'une OIN. La solution finalement retenue par le Premier Ministre à consister à « couper la poire en deux », entre le prix proposé par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et celui exigé par le GPF SNCF, ce qui conduisit à une valeur pour les fonciers SNCF de 500 euros du m².

Cette résolution n'est satisfaisante pour aucun des deux acteurs (GPF SNCF, EPADESA/PARIS LA DÉFENSE) et a deux implications. Premièrement, dans un contexte où l'Etat demande au GPF SNCF de valoriser au maximum ses fonciers afin de participer à la réduction de sa dette, cela revient pour le GPF SNCF à une décote importante sur la valeur de son foncier. Deuxièmement, cette solution est aussi problématique pour l'aménageur, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. En effet, en payant le foncier SNCF 400 euros du m² plus cher que prévu lors de la détermination de la programmation, le budget de la ZAC fut déséquilibré. Or, comme nous l'avons souligné dans la section III-4, l'Etat demande à l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE d'avoir

un budget à l'équilibre pour la ZAC des Groues, et que pour cela, l'aménageur ne dispose que des charges foncières vendues aux promoteurs et des participations pour le financement des équipements publics. Afin de rééquilibrer le bilan de la ZAC, l'aménageur dispose de deux options : baisser les coûts en diminuant le nombre d'équipements publics par exemple et/ou augmenter ses recettes, et dans le cas présent ses charges foncières. La première option, baisser ses coûts, n'était pas réellement réalisable du fait que les équipements publics prévus aux Groues concernent surtout des groupes scolaires qui seront de toute façon indispensables avec l'arrivée de nouveaux habitants. L'aménageur a donc choisi d'accroître ses charges foncières. Pour cela, il peut soit augmenter la charge foncière sur chaque élément de la programmation (logements, bureaux), mais encore faut-il que les promoteurs soient prêts à payer ces nouvelles charges foncières, soit modifier la programmation en jouant sur la quantité du projet (le volume total produit), sa composition (part de bureaux, logements…) ou encore sa qualité. Dans le cas des Groues, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a dû densifier, c'est-à-dire d'augmenter le volume total du projet, et accroître la part des bureaux au détriment des logements. Le choix de cette dernière option s'explique par le fait qu'à Nanterre les bureaux se vendent plus cher que les logements, ce qui permet, d'après le compte à rebours des promoteurs, à ces derniers d'accepter d'acheter le foncier à un prix plus élevé.

Cette première négociation permet plus généralement de mettre en avant que celle-ci dérive de ce que les injonctions données par l'Etat aux différents acteurs publics peuvent entrer en contradiction sur des questions locales. En effet, l'objectif du GPF SNCF dans la valorisation de ces fonciers consiste en la réduction de sa dette ; celui de l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est d'avoir un budget de ZAC à l'équilibre. Le GPF SNCF a ainsi intérêt à vendre ses fonciers à une valeur élevée alors que cela pourrait remettre en cause le budget de l'aménageur et entraîner des évolutions dans la programmation du projet urbain.

La seconde négociation s'est déroulée entre l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la SGP et portait sur l'identité de l'acheteur (SGP ou EPADESA/PARIS LA DÉFENSE) du foncier SNCF nécessaire à la réalisation de la future gare du GPE, ou de ce que nous avons appelé antérieurement le pôle gare de la ZAC des Groues. En effet, depuis 2016, la SGP dispose d'un accord sur toutes les futures gares du GPE avec le GPF SNCF pour l'acquisition des fonciers SNCF.

L’achat par la SGP du foncier du pôle gare aurait eu pour implication que l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE ne capterait plus l’intégralité de la rente foncière sur ces terrains et cela pour deux raisons. La première est que rien ne garantit que la SGP revendrait à l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE le foncier dont elle n’a pas besoin pour la gare mais qui est nécessaire à l’aménageur pour la réalisation du projet de ZAC au même prix que ce qu’elle l’a acheté au GPF SNCF. Si elle le vend à un prix plus élevé que ce qu’elle l’a acheté, la SGP capterait alors une partie de la rente foncière du foncier du pôle gare. La seconde raison est que, dans le projet de ZAC, un projet immobilier connexe au-dessus de la future gare du GPE est prévu. Dans le modèle de financement de la ZAC, l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est censé récupérer les charges foncières vendues aux promoteurs sur ces volumes. Or, rien n’indique que si la SGP devenait propriétaire des terrains du pôle gare, celle-ci serait attentive à la faisabilité de ce projet immobilier, c’est-à-dire à la possibilité de construire ce projet au-dessus de la gare. Ce doute est d’autant plus justifié que cette question de faisabilité a fait l’objet de négociations tendues durant une année entre la SGP et l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE alors même que c’est finalement cette dernière qui est devenue propriétaire du foncier SNCF sur le pôle gare. Et c’est d’ailleurs une des raisons qui explique pourquoi l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a choisi de mettre le pôle gare dans l’AMI (voir section V-2).

Afin d’éviter ces conséquences qui auraient remis en cause l’équilibre du bilan de la ZAC des Groues, l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a adopté la stratégie du « plus vite arrivé », en cherchant à signer le plus rapidement possible la promesse de vente du foncier avec le GPF SNCF, du moins avant que la SGP ne décide de devenir propriétaire du foncier SNCF sur le pôle gare. Ainsi, comme nous l’avons vu dans la partie IV, le foncier SNCF a finalement été acheté au GPF SNCF par l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE qui revendra par la suite à la SGP les volumes nécessaires à la réalisation de la gare de Nanterre-La-Folie. Le prix de cession des volumes nécessaires à la construction de la gare du GPE par l’EPADESA/PARIS LA DÉFENSE à la SGP fait actuellement l’objet d’une négociation entre ces deux acteurs.

2. La question de la programmation

La question de la programmation a été au cœur des négociations dès le début de la phase amont du projet des Groues. Le programme de la ZAC[19] a largement été décidé par l'aménageur, même si la Ville de Nanterre est parvenue à poser certaines conditions, précisées dans le protocole Etat – Ville de Nanterre de 2015. On peut distinguer deux types de négociations autour de la programmation. Premièrement, les négociations les plus importantes ont porté sur la définition et le contenu de la programmation (densité de surfaces produites, répartition logements/bureaux…) entre trois principaux acteurs : l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, la Ville de Nanterre et la SGP. Deuxièmement, des négociations entre l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et le GPF SNCF et, entre l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE et la Ville de Nanterre ont également eu lieu pour décider de la répartition des rôles dans le financement de certains éléments du programme. Les enjeux de création et la partage de la valeur ont été centraux au cœur de ces deux types de négociations.

L'injonction d'équilibre budgétaire de la ZAC a conduit à faire évoluer le programme vers davantage de densité, et principalement autour du pôle gare. Cette évolution a été décidée pour augmenter les recettes en charges foncières et maintenir à l'équilibre le bilan de ZAC, dont les dépenses ont augmenté dès le début de la phase aval. En effet, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est confronté à des coûts d'acquisition du foncier SNCF plus élevés que prévus initialement dans la mesure où l'arbitrage interministériel a coupé la poire en deux (cf. section IV-1).

Une négociation complexe a porté sur le pôle gare, et plus précisément sur la réalisation du projet immobilier à construire au-dessus de la gare souterraine. Un premier point dur a porté sur l'identité du maître d'ouvrage du programme, sachant que la SGP et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE peuvent tous les deux tenir ce rôle. Dans un premier temps, la SGP a envisagé de réaliser elle-même le programme avant de laisser l'aménageur de la ZAC reprendre le projet. Finalement, la SGP ne valorisera aucun projet connexe autour de Nanterre-la-Folie, et gardera uniquement la propriété de cellules commerciales à l'intérieur de la gare. Une raison avancée par la SGP pour expliquer l'abandon du projet connexe est liée aux difficultés de

[19] Nous rappelons que le programme tel qu'il a été arrêté repose sur 631 000 m² de surface de plancher comprenant 340 000 m² de logements ; 225 000 m² de bureaux ; 38 000 m² d'équipements (groupes scolaires, crèches, salle polyvalente, centre de loisirs, etc.) et 28 000 m² d'activités et commerces.

synchronisation des séquences de travaux et de commercialisation entre le projet connexe et le projet d'infrastructure, et plus largement aux difficultés de gestion de l'interface GPE/projet connexe. D'après la SGP, le calendrier de travaux publics, qui doit faire avec des temps d'études et des délais plus longs que dans le cadre de projets urbains, n'était dans cette situation pas compatible avec celui des promoteurs, qui agissent plus vite et à plus court terme. Cette justification semble d'autant plus incertaine que sur d'autres gares de la ligne 15 ouest, la SGP est maître d'ouvrage des projets connexes et parvient donc à gérer l'interface GPE/projet urbain. De son côté, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a considéré que le projet connexe relève de ses compétences « naturelles » d'aménageur et qu'il lui revenait de réaliser le programme ambitieux du pôle gare susceptible de créer une nouvelle centralité « au milieu de la Nouvelle Défense » (entretien EPADESA/PARIS LA DÉFENSE). On comprendra également l'enjeu pour l'aménageur qui, pour équilibrer la ZAC, a besoin de récupérer la charge foncière du projet connexe.

Pour maximiser les charges foncières, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a progressivement densifié le projet connexe. Dans les premières versions du projet, la SGP a d'abord réalisé un scénario témoin pour le développement du pôle gare sans valorisation immobilière afin d'estimer par la suite le coût de travaux d'infrastructures additionnels liés à l'installation d'un projet connexe. Puis, elle a réalisé différents avant-projets comprenant une surface construite à chaque fois plus en plus importante. En reprenant le projet, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE est allée encore plus loin en densifiant davantage le projet dans sa version finale[20]. La SGP a donné son accord pour la réalisation d'un projet de sept étages de bureaux sur la gare (*Figure 7*, p. 13). L'immeuble de onze étages également prévu dans le projet n'a pas d'influence en termes de charge de matériau sur la gare souterraine. En termes de financement, le renfort technique de l'infrastructure pour supporter le projet connexe est financé par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE. Parallèlement, la SGP a pris la décision de compacter un maximum la gare et de réduire les périmètres d'interfaces : un hall à définir pour accéder au projet connexe, aux gaines techniques. Finalement, les réalisations des projets de gare et du projet connexe se sont progressivement déconnectées. La réalisation par deux opérateurs de l'infrastructure et du projet en superstructure pourrait, à moyen terme, poser différents

[20] Le projet connexe au-dessus de la gare consiste quant à lui en un programme de 40 000m2, reposant sur 25 000 m² de bureaux, 10 000 m² de logements, 5 000 m² de commerces.

problèmes techniques de conception, de gestion et de maintenance des espaces et des interfaces gare/bâtiments en surface. Cependant, la logique économique et la volonté de réaliser rapidement l'infrastructure semblent ici avoir prévalu sur les aspects techniques du projet.

La densification progressive souhaitée par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a créé des tensions avec la Ville de Nanterre, notamment au moment de l'AMI (fin 2017). En effet, le résultat de l'AMI a entraîné des débats avec élus de Nanterre qui ont commencé, en découvrant les maquettes des promoteurs, à prendre conscience de la densité du programme. L'aménageur, pour rassurer les élus, a proposé de rechercher des solutions pour limiter la densité et de construire une partie du programme en dehors du périmètre de la ZAC (discussions en cours).

La programmation de la ZAC a également évolué en fonction de l'avancée de la ZAC et de la négociation des acquisitions foncières. Le GPF SNCF, dont le rôle dans la chaîne de production était initialement restreint à fournir le foncier, va finalement jouer un rôle dans la programmation et comme développeur immobilier. En effet, au moment des cessions foncières (protocole foncier de 2015), le GPF SNCF a négocié un droit de préférence pour développer 20 000 m² de surface tertiaire destinée à ses activités. Ce droit ne s'applique pas sur une zone déterminée, mais est possible en plusieurs endroits. Pourtant, la programmation de la ZAC n'a pas pris en compte ce droit de préférence et n'a pas anticipé l'attribution d'une parcelle ou d'un îlot. Ces 20 000 m² ne peuvent donc pas s'inscrire en cohérence avec le programme. L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a ainsi proposé au GPF SNCF de se positionner dans le cadre de l'AMI en 2017, ce qu'a refusé le GPF SNCF. Aujourd'hui, l'aménageur et le GPF SNCF rediscutent le projet. Le GPF SNCF pourrait finalement obtenir davantage de surface plancher, soit 30 000 m², pour de l'immobilier qui ne serait plus exclusivement liées à ses activités ferroviaires (logement, commerces). On voit ici comment le GPF SNCF peut espérer à son tour capter une partie de la valeur économique du projet d'une part, et d'autre part, voir les difficultés que posent l'évolution de la programmation au cours du projet.

Pour finir, la programmation a évolué dans le sens d'une densification visant à augmenter les recettes foncières et à équilibrer la ZAC. Face aux difficultés financières du projet, l'aménageur a progressivement cherché à valoriser de plus en plus intensivement l'implantation de la gare. La présence d'Etablissement Public d'Aménagement n'a pas permis à la SGP de valoriser comme elle a pu le faire pour d'autres quartiers de gare du GPE.

Le deuxième type de négociations relatif à la programmation est celle du financement de l'aménagement et des équipements publics. Dans le cadre du projet des Groues, il s'agit davantage d'arrangements entre acteurs que de négociations donnant lieu à des arbitrages très contraignants pour un des tiers. Deux types d'arrangements semblent avoir permis aux acteurs de faire avancer le projet. Premièrement, il a été convenu que les ouvrages de franchissement souhaités par l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE pour désenclaver le quartier (Passerelles Herbert et Césaire) seraient financés par l'aménageur mais négociés et réalisés par le GPF SNCF dans le cadre du projet Eole. En effet, le GPF a davantage d'expertise et de facilité à négocier les prix avec les sous-traitants pour ce type d'ouvrage (entretien EPADESA/PARIS LA DÉFENSE). Deuxièmement, il a été convenu que l'aménageur finance l'intégralité des équipements publics de la ZAC. Les élus nanterriens ont justifié cet effort nécessaire de l'aménageur du fait des ressources financières limitées de la Ville, et parce que les autres groupes scolaires présents sur la commune n'étaient plus en capacité d'accueillir les futurs élèves des Groues. Au total, le nouveau quartier nécessitera à terme quatre groupes scolaires (écoles maternelles et primaires) et un équipement sportif qui seront intégralement payés par l'aménageur.

3. La question de la commercialisation

La commercialisation de la ZAC des Groues est un horizon qui peut paraitre lointain, dans la mesure où elle s'accélèrera vers la fin de la ZAC (2030), au fur et à mesure des livraisons. Pourtant des arrangements entre les acteurs ont déjà été anticipés. Ils concernent d'une part, l'engagement des promoteurs dans la production du programme et d'autre part, la maîtrise des prix de sortie des logements produits. Dans les deux cas, la pérennité et les conséquences à moyen terme de ces arrangements nécessiteront certainement d'être vérifiées et questionnées.

Premièrement, l'aménageur a réussi à négocier avec certains promoteurs des calendriers de livraison à moyen terme (environ 10 ans). Un tel arrangement permet à l'aménageur de mieux anticiper le rythme de commercialisation de la ZAC. Ces temporalités sont assez rares dans les pratiques commerciales des promoteurs qui privilégient davantage le court terme et la rapidité de réalisation. Pour autant, nous ne sommes pas en mesure de préciser davantage la

nature de cet accord ni son caractère contraignant pour les promoteurs. En effet, si l'engagement repose sur le paiement anticipé d'une partie de la charge foncière, il est difficile de savoir si ce dernier sera suffisamment important pour engager réellement le promoteur.

Deuxièmement, la Ville de Nanterre a imposé à l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE d'encadrer les prix de sortie d'une partie des logements produits. La Ville de Nanterre a une politique d'habitat qui favorise l'accès à la propriété des ménages à revenus modestes. Dans cette perspective, il n'était pas question de laisser les promoteurs libres sur les prix de vente. Dans le cadre de l'AMI, l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE a contraint le promoteur lauréat à vendre sous certaines conditions mais avec un programme et un prix fermes. Pour le reste de la ZAC, Nanterre a imposé l'encadrement des prix de sortie des logements, en plus des 30% de logements sociaux dont une grande partie dédiée au relogement du renouvellement urbain. En effet, une partie des 20% de logements intermédiaires prévus dans le programme seront soumis à des prix encadrés (3 200 euros du m²) et de l'accession à prix maitrisé (5 200 euros du m²) à destination des populations qui habitent ou travaillent à Nanterre, ou des personnes qui sortent du logement social, quand les prix immobiliers des communes et quartiers environnants sont beaucoup plus élevés : autour de 6 000 euros du m² à La Garenne et de 8 000 euros du m² à Puteaux. Les promoteurs doivent respecter ce prix plafond. Ce positionnement est délicat pour l'aménageur. En effet, l'encadrement des prix créée mécaniquement un déficit pour l'opération, alors que les nouveaux propriétaires pourraient rapidement capter une plus-value importante en revendant leur bien quelques temps après l'achat. De plus, à moyen terme, cette politique pourrait être difficilement applicable. Premièrement, elle peut générer de la spéculation. Ce problème est anticipé par des clauses anti-spéculatives qui limitent les possibilités de revente des accédants (la possibilité de vente n'est possible que pour certaines raisons : déménagement ailleurs en France, agrandissement de la famille…) ; ou le cas échéant empêche toute possibilité de revente au prix de marché. Deuxièmement, le contrôle très localisé des prix peut accentuer les inégalités entre territoires à moyen et long termes. Troisièmement, il reste difficile de contrôler les promoteurs et les comportements des clients finals. Le dispositif n'est pas coercitif, même si les promoteurs semblent jouer le jeu dans la mesure où cela leur permet de vendre plus facilement les biens et d'entretenir des bonnes relations avec leurs clients (Collectivité, Etablissement Public d'Aménagement). Cet encadrement des prix est finalement une mesure politique de la Ville

de Nanterre qui entend limiter la valeur économique captée par les promoteurs dans un secteur géographique fortement touché par la financiarisation de l'immobilier. La Ville profite à son tour de ce levier en construisant des bureaux pour financer le logement social et de nouveaux équipements.

Conclusion

L'objectif de cette expertise était double. Il s'agissait d'abord de comprendre les enjeux et le processus de la réalisation du quartier de la future gare GPE de Nanterre-la-Folie. Pour ce faire, nous avons mobilisé la chaîne de production de l'aménagement, ce qui nous a permis d'analyser les rôles tenus par les différents acteurs à chaque séquence du projet. Ensuite, nous nous sommes appuyés sur la chaîne de l'aménagement afin d'identifier les négociations qui se sont déroulées autour des questions de la valorisation foncière et immobilière du quartier de gare et du partage de la valeur économique créée. Enfin, nous avons identifié, à différents moments du projet, comment ces négociations ont amené les acteurs à faire évoluer le contenu du projet.

Au terme de cette étude, plusieurs éléments peuvent être soulignés. Premièrement, les projets d'infrastructure (RER et GPE) et le projet urbain semblent davantage juxtaposés qu'articulés. Dans le cas de Nanterre-la-Folie, les deux infrastructures n'ont pas été les déclencheurs du projet urbain. La création des deux gares traduit la volonté de valoriser le secteur des Groues, considéré de longue date comme un secteur de développement stratégique tant pour l'Etat que la Ville de Nanterre. L'interface entre les projets d'infrastructure et le projet urbain s'est principalement joué au niveau de la réalisation du pôle gare et du projet connexe, et également autour des franchissements ferroviaires. Pour ces éléments du projet, GPF SNCF, SGP et EPADESA/PARIS LA DÉFENSE ont dû se coordonner, tant sur le plan de la réalisation technique que sur les questions de financement. Pour le reste, les projets urbains et ferroviaires ont été pensés de manière assez cloisonnée par des acteurs soumis à des temporalités et à une gestion du temps différente.

Deuxièmement, l'analyse de la chaîne de la production de l'aménagement montre que les acteurs sont restés dans leur rôle, ce qui a permis un amorçage relativement fluide du projet.

En effet, la SGP est resté dans son rôle de constructeur d'infrastructure. Elle a dû renoncer à capter une partie de la valeur économique créée en renonçant à la réalisation du projet connexe. L'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE assure pleinement celui d'aménageur : il a calibré le programme et pris les engagements financiers que les charges foncières viendront compenser. La Ville de Nanterre, quant à elle, est maintenue dans un rôle plutôt secondaire, qui semble s'être réduit au fil du temps. Même si elle a pu imposer certains aspects de la programmation, il ne semble pas qu'elle pourra, en cas de dérapage financier du projet, s'opposer outre-mesure à de nouvelles densifications. Bien entendu, la densification progressive du programme interroge la qualité de la conception du quartier et les formes urbaines résultantes. Sur ce plan, la Ville de Nanterre et l'EPADESA/PARIS LA DÉFENSE ont différents sujets de désaccord.

Ce travail a constitué une première phase exploratoire qui appelle différents prolongements. Premièrement, nous avons principalement porté nos réflexions sur la phase amont et le début de la phase aval du projet, et sur les relations entre acteurs publics. Au fur et à mesure de l'avancée du projet, il serait intéressant de compléter l'analyse de la chaîne de production de l'aménagement en glissant vers la phase aval du projet, afin d'observer d'une part les difficultés liées à la commercialisation du programme et à la finalisation de la ZAC et d'autre part, le rôle joué par les promoteurs et les acteurs privés sur l'ensemble de la chaîne. Il semble en effet indispensable de mieux comprendre les relations entre acteurs privés et publics pour éclairer les choix de programmation et les mécanismes de valorisation de la ZAC. L'achat de foncier SNCF à un prix plus élevé que prévu initialement, l'encadrement des prix de sortie des logements, les différents retards pris par le projet sont autant des contraintes qui peuvent faire baisser la valeur économique captée par l'aménageur public. Qu'en est-il des opérateurs privés ? Interviennent-ils en amont de leur séquence ? Dans quelles mesures, pour impliquer les acteurs privés, l'aménageur public peut-il renoncer à capter une partie de la valeur économique qu'elle avait anticipée ?

Deuxièmement, il serait nécessaire de préciser le rôle de l'austérité des finances publiques dans la mise en œuvre du projet. En effet, c'est bien la recherche de l'équilibre financier de la ZAC qui a mené à différents conflits abordés dans la partie V, notamment autour de la vente du foncier SNCF. Les logiques financières ont largement dicté la conception et la définition du

programme. En quoi ces logiques s'opposent-elles aux principes d'aménagement souhaités localement ? Quels enseignements en tirer quant à la financiarisation de la production urbaine ?

Troisièmement, il conviendrait de comparer cette étude de cas à d'autres gares du GPE. En effet, l'ampleur du projet urbain (630 000 m²) et la création de deux nouvelles infrastructures lourdes confèrent à Nanterre-La-Folie un caractère « hors-norme ». La présence d'un aménageur public puissant, EPADESA/PARIS LA DÉFENSE, renforce ce caractère exceptionnel. Il serait donc intéressant d'étudier la chaîne de production autour d'une gare GPE également incluse dans un périmètre OIN (comme la future gare de Noisy-Champs par exemple), ou encore de comparer avec des projets inclus dans des périmètres où l'intervention de l'Etat est plus discrète.