



JESSICA 2014-2020

Etude d'évaluation pour la région Lorraine (France)

*"Framework Agreement for the provision of technical assistance and
advisory services, within the context of the JESSICA initiative
26th assignment contract No CC3912/PO52695"*

Rapport final



DISCLAIMER

“This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union. Sole responsibility for the views, interpretations or conclusions contained in this document lies with the authors.

No representation or warranty express or implied will be made and no liability or responsibility is or will be accepted by the European Investment Bank or the European Commission or the Managing Authorities of Structural Funds Operational Programmes in relation to the accuracy or completeness of the information contained in this document and any such liability is expressly disclaimed.

This document is provided for information only. Neither the European Investment Bank nor the European Commission gives any undertaking to provide any additional information or correct any inaccuracies in it.

Financial data given in this document has not been audited the business plans examined for the selected case studies have not been checked and the financial model used for simulations has not been audited. The case studies and financial simulations are purely for theoretical and explanatory illustration purposes. The projects studied in no way anticipate projects that will actually be financed using Financial Instruments.

Neither the European Investment Bank, the European Commission nor the Managing Authorities of the Structural Funds Operational Programmes can be held liable for the accuracy of any of the financial or non-financial data contained in this document.

This document is protected by copyright. Any reproduction is strictly prohibited.

This study was commissioned by the EIB, co-financed by DG REGIO and assigned to the consortium led by PwC.”



Table des matières

Résumé exécutif	4
1 Introduction	9
2 Contexte	10
2.1 Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine	10
2.2 Documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine	11
2.3 Revue du Programme Opérationnel FEDER 2007-2013	12
3 Analyse de la situation actuelle du financement du développement urbain en Lorraine	16
3.1 Analyse de la demande de financement du développement urbain en Lorraine : identification des projets et des segments de marché	16
3.2 Identification des défaillances de marché (« zones grises »)	21
3.3 Analyse de l'offre des acteurs financiers pour le développement urbain en Lorraine	23
4 Etudes de cas : illustration de la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine	28
4.1 EPA Alzette-Belval	28
4.2 Saint-Dié-des-Vosges, Ecoparc des Grandes Croisettes	37
4.3 Nancy Grand-Cœur	44
5 Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain	54
6 Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine	55
6.1 Options pour la structuration d'un instrument financier	55
6.2 Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine	57
7 Plan d'action pour la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine dans le cadre de la programmation 2014-2020	67
7.1 Etapes pour la mise en place de l'instrument financier	67
7.2 Calendrier prévisionnel	75
8 Conclusion	76

Annexes

Annexe A	Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine
Annexe B	Cadre institutionnel et gouvernance du développement urbain en Lorraine
Annexe C	Documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine
Annexe D	Exemples de projets cofinancés par le FEDER (PO 2007-2013)
Annexe E	Bibliographie
Annexe F	Liste des principales parties intéressées
Annexe G	Cas particulier du Fonds Lorrain des Matériaux (FLM)
Annexe H	Liste des projets de développement urbain
Annexe I	Analyse préliminaire à la sélection des cas d'étude
Annexe J	Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain

Glossaire des acronymes utilisés dans ce document

ACB	Analyse Coûts-Bénéfices
ACSE	Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances
ADUAN	Agence d'urbanisme de l'agglomération nancéienne
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARSA	ArcelorMittal Research Maizieres
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CE	Commission européenne
CESEL	Conseil Economique et Social de Lorraine
CESGR	Conseil Economique et Social de la Grande Région
CGLSS	Caisse de garantie du logement locatif social au titre des bailleurs sociaux
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
COCOF	Comité de coordination des Fonds
CPER	Contrat de Projets Etat-Région
CRL	Conseil Régional de Lorraine
CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
CUGN	Communauté Urbaine du Grand Nancy
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT	Direction Départementale des Territoires
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine (Commission européenne)
DOG	Document d'Orientations Générales
DREAL	Direction Régionale de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
EPA	Etablissement Public d'Aménagement
EPARECA	Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF(L)	Etablissement Public Foncier (de Lorraine)
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FdF	Fonds de Fonds
FdP	Fonds de participation
FDU	Fonds de développement urbain
FS	Fonds Structurels
IF	Instrument Financier
ILP	Institut Lorrain de Participation
OIN	Opération d'Intérêt National
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PIDUD	Plan Intégré de Développement Urbain Durable
PLH	Plan Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PO	Programme Opérationnel
PPP	Partenariat Public-Privé
R&D	Recherche et Développement
SAS	Société par Actions Simplifiée
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SESGAR	Service d'Etudes du Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SOLOREM	SOCIÉTÉ LORRAINE d'Économie Mixte d'aménagement urbain
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces)
UE	Union européenne
UESL	Union d'Économie Sociale du Logement

Résumé exécutif

Les instruments financiers (IF) devraient jouer un rôle plus important dans les projets de développement urbain durable au cours de la période de programmation 2014-2020 dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et des priorités de la politique de cohésion¹. Outre les avantages du recyclage des fonds à terme, les instruments financiers dédiés au développement urbain aident à mobiliser des co-investissements privés additionnels afin de remédier aux défaillances du marché.

La présente étude d'évaluation consiste à analyser l'intervention potentielle d'un instrument financier de type fonds de développement urbain (FDU) dans la région française de la Lorraine au cours de la période de programmation 2014-2020. Elle a pour but, d'une part, de déterminer en quoi les instruments financiers peuvent faciliter et amplifier les investissements dans le domaine du développement urbain durable, et d'autre part, de formuler des recommandations argumentées pour la mise en œuvre de tels instruments.

L'étude s'attache tout d'abord à analyser le contexte régional du développement urbain sur la base d'une analyse macroéconomique et des documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain. Les résultats de la mise en œuvre du Programme Opérationnel FEDER 2007-2013 sont également pris en compte en prévision de la future période de programmation. L'étude présente également une description du marché du développement urbain intégré au travers de l'analyse de la demande de financement (revue des projets potentiels déjà planifiés), à la détection de segments de marchés et défaillances de marché, ainsi qu'à l'analyse de l'offre avec l'identification des sources de financement existantes en matière de développement urbain.

A partir d'un panel de projets de développement urbain potentiellement éligibles, trois cas d'études sont présentés pour illustrer l'intervention d'un instrument financier de type FDU en Lorraine et sa mise en œuvre opérationnelle.

Le rapport présente finalement conclusions et recommandations en matière de structure et de stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en région Lorraine. Un plan d'action est proposé pour la mise en place de l'instrument dans le cadre de la période de programmation des fonds structurels 2014-2020.

Contexte régional du développement urbain

L'analyse du contexte général du développement urbain en Lorraine a montré que la région connaît une situation démographique et socio-économique fragile liée au déclin de l'industrie régionale au cours des dernières années et à l'augmentation des difficultés sociales concentrées sur certains territoires urbains. La population est principalement concentrée sur un axe métropolitain nord-sud et dans des agglomérations urbaines situées près des frontières avec le Luxembourg et l'Allemagne. En matière de développement urbain, la région fait face à plusieurs défis tels que le développement de la périurbanisation et la reconversion de nombreuses friches : industrielles, militaires, hospitalières ou administratives.

Les documents stratégiques et de planification urbaine existants en Lorraine, s'ils ne sont toujours pas strictement alignés en matière de périmètre géographique et temporel ou de priorités, sont suffisamment ouverts pour permettre de définir une stratégie d'investissement répondant aux besoins du marché.

Au cours de la période 2007-2013, 20% de la dotation FEDER étaient dédiés au développement urbain au travers d'un axe spécifique sur la politique de la ville et d'autres mesures liées à l'efficacité énergétique.

¹ Articles 32-40 de la proposition de Règlement portant dispositions communes sur les fonds du Cadre Stratégique Commun.

Analyse du marché du développement urbain

L'analyse du marché du développement urbain en Lorraine s'est fondée sur l'analyse des documents stratégiques et réglementaires urbains, complétés par des entretiens auprès des principaux acteurs publics et privés de la région. 166 projets de développement urbain ont été identifiés et analysés en fonction de leur domaine d'intervention, fondement stratégique, cohérence avec les objectifs de la stratégie Europe 2020, partenaires, budget et maturité. 75 d'entre eux, atteignant un volume de près de 2 milliards d'euros, ont été considérés comme ayant un niveau de maturité suffisant afin de bénéficier d'un potentiel instrument financier pendant la période de programmation 2014-2020.

L'analyse de cette liste de projets a permis de mettre à jour cinq segments de marché qui pourraient être couverts par un instrument financier de type FDU :

- Régénération urbaine ;
- Habitat et logement social ;
- Efficacité énergétique ;
- Transport et mobilité ;
- Reconversion de friches industrielles et militaires.

Suite à l'examen des cinq segments, les défaillances de marché et besoins d'investissement suivants ont été identifiés :

- Pallier la faible attractivité du territoire régional par un effet signal et un partage des risques ;
- Diminuer les coûts des projets et améliorer les rentabilités financières par une participation financière en capital ou une dette à long-terme ;
- Améliorer la rentabilité financière par un meilleur montage des projets.

Dans le cadre de l'analyse de l'offre, le rôle des acteurs-clés du marché régional et leur stratégie d'investissement a été décrit. En ce qui concerne le cofinancement public, plusieurs acteurs nationaux sont impliqués dans le soutien de projets de développement urbain en Lorraine ; principalement l'Établissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Des institutions régionales telles que l'Établissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) ou la section régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) travaillent également avec les collectivités locales et autres organismes d'aménagement urbain.

S'ils ont démontré leur efficacité, les mécanismes nationaux et régionaux de soutien du développement urbain ne permettent pas de réduire toutes les défaillances de marché et, même si des investisseurs privés, promoteurs autres financeurs sont actifs en Lorraine, la région souffre globalement d'un faible niveau d'attractivité pour les investisseurs privés.

Etudes de cas

Trois cas d'étude ont été choisis en fonction de leur éligibilité potentielle au titre d'un fonds de développement urbain (FDU), de leur caractère pédagogique et de leur niveau de maturité afin de développer des simulations pertinentes. Les études de cas avaient pour but d'illustrer les implications opérationnelles et financières de la mise en œuvre d'instruments financiers de type FDU et ainsi d'évaluer leur pertinence pour la Lorraine.

Les différentes études de cas ont permis d'illustrer l'intérêt de l'utilisation du paradigme des instruments financiers qui permet notamment d'optimiser les fonds privés avant la mobilisation de subventions publiques.

Les principaux résultats de chaque étude de cas sont présentés ci-après :

- Etablissement Public d'Aménagement (EPA) Alzette-Belval :

Le projet prévoit le développement d'activités, de logements et d'équipements publics sur plus de 206 hectares situés à la frontière avec le Luxembourg, incluant 100 hectares de friches industrielles.

Grâce à cette étude de cas, il a été possible de démontrer les avantages de l'utilisation d'un apport de terrain en tant que contribution en nature pour mobiliser les ressources FEDER qui pourraient être utilisées pour améliorer la rentabilité du projet et attirer les investissements. De plus, dans le cas spécifique de l'EPA Alzette-Belval, il a été montré que le financement du projet via un FDU pourrait permettre de couvrir une partie des déficits prévus par l'EPA grâce à la plus-value de la vente du bien immobilier obtenue au moment de la liquidation du FDU.

- Ecoparc des Grandes croisettes, Saint-Dié des Vosges :

Le but de ce projet est de créer un pôle local d'excellence médico-social ainsi que des espaces tertiaires et de l'habitat écologique sur une zone de 19 hectares située à Saint-Dié des Vosges.

L'intervention du FDU proposée dans ce cas avait pour objectif de modifier la structure des risques des investisseurs privés potentiels. En réduisant le taux d'intérêt, en réduisant le nombre de collatéraux ou en allongeant la période de remboursement des prêts accordés par le FDU, l'intervention de l'IF augmente la rentabilité du projet et réduit ainsi le besoin de subventions publiques.

- Nancy Grand Cœur :

Lancé en 2007, ce projet vise à poursuivre le développement du quartier de la gare de la ville de Nancy avec l'aménagement d'environ 180 000 m² d'espaces revêtant différentes fonctions urbaines.

Cette étude de cas a illustré un type d'intervention qui consiste à fournir des garanties pour faciliter l'obtention d'un prêt nécessaire au financement de l'ensemble de l'opération. La garantie offerte par le FDU permet d'obtenir un prêt plus important auprès du secteur bancaire. L'obtention d'un tel crédit permet à la fois de réduire le besoin de subventions publiques et de mener à bien un projet ayant un impact socio-économique positif.

Le prêt garanti accordé aura potentiellement un taux d'intérêt plus réduit, un collatéral moins important et une période de remboursement plus longue par rapport aux conditions de marché. La performance de l'investissement en est donc améliorée.

Proposition de structure et de stratégies d'investissement des FDUs

Grâce à l'analyse du marché du développement urbain et aux simulations effectuées sur les trois cas d'études, il s'est avéré qu'il existe un potentiel pour l'établissement d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine pour la période 2014-2020. Afin de répondre aux différentes problématiques du développement urbain en Lorraine, la structure de l'IF proposée inclut deux fonds de développement urbain (FDUs) :

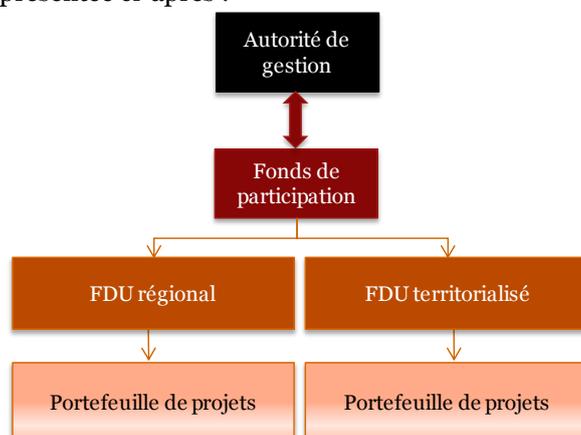
- Un FDU régional avec une thématique prioritaire afin d'offrir un mode de financement adapté et attractif pour des investisseurs privés ;
- Un FDU territorialisé pour lequel les fonds FEDER utilisés seraient limités et concentrés sur l'effet levier dans l'axe métropolitain nord-sud correspondant au Sillon Lorrain.

Compte-tenu de la forte cohérence avec les stratégies locales et européennes et de l'existence de projets éligibles (pour un montant total de 443 millions d'euros), le premier FDU pourrait concentrer ses investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique sur l'ensemble de la région, excepté sur l'axe métropolitain nord-sud qui bénéficierait d'un FDU dédié. Avec un budget potentiel de 110 millions d'euros incluant une contribution publique de 55 millions d'euros², le FDU régional pourrait fournir un financement alternatif et approprié pour attirer les investisseurs privés.

Le second FDU devrait être géographiquement limité à l'axe métropolitain formé par les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Epinal, sans priorité thématique particulière. Le budget potentiel du FDU a été estimé à hauteur de 80 millions d'euros incluant une contribution publique de 27 millions d'euros³.

Dans le cas de la mise en place de deux FDU, un fonds de participation devrait être également mis en place afin de faciliter la gestion de l'instrument financier dans son ensemble et de favoriser l'effet levier dans la région. En effet, le fonds de participation peut soutenir l'autorité de gestion mettant à disposition une infrastructure et un capital humain adapté, et contribuer à une meilleure cohérence entre la stratégie d'investissement et les opérations des FDU, augmentant ainsi le cofinancement des opérateurs privés.

La structure proposée est présentée ci-après :



En conclusion, selon les estimations basées sur les besoins du marché et la capacité d'absorption des fonds, les deux FDU pourraient bénéficier d'une dotation FEDER de 49 millions d'euros et ainsi générer des investissements à hauteur de 190 millions d'euros pour des projets de développement urbain intégré et durable. De plus, une analyse de la cohérence des FDU avec le Cadre Stratégique Commun a souligné que les deux FDU proposés peuvent être mis en œuvre dans le cadre des obligations de concentration thématique prévue par la réglementation communautaire⁴.

Etapes-clés et recommandations pour l'autorité de gestion

L'étude se termine par un plan d'action qui intègre la mise en place d'un instrument financier de type FDU au processus de programmation du PO FEDER 2014-2020 en Lorraine.

Les différentes étapes du plan d'action impliquent plusieurs recommandations essentielles pour l'autorité de gestion FEDER afin d'aider à la constitution et à la mise en œuvre de l'IF :

- Engager les discussions avec la Commission européenne (Direction Générale de la Politique régionale et urbaine) pour l'intégration d'un instrument financier dans le Programme Opérationnel FEDER sur la base des conclusions de cette étude ;

² Comprenant 33 millions d'euros de FEDER et 22 millions d'euros de contrepartie nationale.

³ Comprenant 16 millions d'euros de FEDER et 11 millions d'euros de contrepartie nationale.

⁴ Article 16 de la proposition de Règlement FEDER.

- Lancer l'évaluation ex ante (ex ante assessment), conformément à l'article 32 du projet de Règlement portant dispositions communes. Elle devrait inclure, sans se limiter à, la mise à jour de l'analyse des défaillances de marché réalisée au cours de cette étude, ainsi qu'une définition de la stratégie d'investissement de chaque FDU sur la base des options proposées dans ce rapport ;
- Fournir une assistance technique aux porteurs de projets afin qu'ils puissent redéfinir le périmètre de leurs projets en combinant les interventions publiques et privées, en tenant compte du retour sur investissement et en construisant les projets de manière intégrée, durable et rentable ;
- Adopter une vision de long terme afin de prendre en compte les approches intégrées de développement urbain et les délais de retour sur investissement (payback) ;
- Impliquer les acteurs régionaux tels que l'EPFL et la CDC afin d'encourager un appui technique auprès des porteurs de projet et des collectivités locales.

Conclusions sur l'intérêt de la mise en œuvre d'un instrument financier de type FDU pour la région Lorraine

Les résultats de la présente étude d'évaluation montrent que la mise en place d'un instrument financier de type FDU en Lorraine présente un intérêt à plusieurs égards :

- L'instrument financier de type FDU est cohérent avec la stratégie de développement régional et constituera un outil flexible qui permettra des investissements diversifiés ;
- Les FDU contribueront à la réduction des défaillances de marché et à l'augmentation des investissements en répondant à des besoins réels, matures et identifiés, comme cela a été démontré dans les études de cas : en renforçant l'attractivité des projets de développement urbain durable et intégré pour les investisseurs privés, en facilitant l'accès aux marchés financiers grâce à différentes configurations de partage des risques ;
- L'instrument financier de type FDU favorisera une gestion efficace des fonds structurels et en améliorera l'absorption ;
- Le mécanisme mis en place entraînera le recyclage des fonds investis à long terme et permettra à l'autorité de gestion de les réinvestir dans de futurs projets.

1 Introduction

Cette mission nous est confiée à un moment crucial pour la préparation de la transition vers la prochaine période de programmation (2014-2020). Les instruments financiers (IF) devraient jouer un rôle plus important dans les projets de renouvellement urbain et de développement urbain durable.

L'objectif de cette évaluation est d'analyser en détail le potentiel de développement d'instruments financiers soutenant le développement urbain en Lorraine et l'établissement et la mise en œuvre de fonds de développement urbain (FDU). Il s'agit également de soutenir les processus de conception et de sélection des instruments financiers couvrant la prochaine période de programmation pour répondre aux besoins recensés en Lorraine. Cet exercice devrait permettre aux autorités de gestion et aux administrateurs une meilleure mise en œuvre des instruments financiers, notamment grâce à la définition d'une stratégie d'investissement et à la préparation des documents de programmation pour la prochaine période.

Dans ce contexte et selon le cahier des charges, cette étude doit remplir les quatre objectifs principaux suivants :

- **Objectif 1 : Logique et options générales pour la mise en œuvre des instruments financiers.** Il s'agit d'analyser la demande et l'offre du marché, tout en menant une analyse détaillée du Programme Opérationnel actuel en Lorraine ;
- **Objectif 2 : Analyse des options de mise en œuvre et études de cas.** L'objectif 2 prévoit deux études de cas, afin de mettre en avant les avantages et les inconvénients d'un instrument financier ;
- **Objectif 3 : Définition de stratégies d'investissement pour les instruments financiers.** Nous proposerons une structure pour un ou plusieurs fonds renouvelables, pour lesquels il faudra clarifier l'intérêt ou non d'avoir un fonds de participation, le rôle du gestionnaire du fonds de participation et des FDU ;
- **Objectif 4 : Procédures de mise en œuvre et plan d'action pour la Lorraine.** Il s'agit d'élaborer les recommandations pour assurer une mise en œuvre effective de la stratégie arrêtée et d'y associer un plan d'action.

Pour cette étude, nous nous appuyons sur les résultats de l'étude similaire menée sur la région Nord-Pas-de-Calais et la région Ile-de-France ainsi que sur les conclusions des autres études d'évaluation liées à JESSICA et aux FDU. Nous tenons également en considération les études horizontales, telles que l'étude sur les méthodologies d'évaluation des performances sociales et économiques des projets JESSICA. De plus, nous restons attentifs aux mises à jour de la politique de cohésion pour 2014-2020 sur les instruments financiers qui vont orienter la définition du Programme Opérationnel (PO) pour la nouvelle période de programmation.

2 Contexte

L'analyse du contexte du développement urbain en Lorraine a été effectuée afin de présenter le cadre macro-économique régional, les documents stratégiques et réglementaires existants en matière de développement urbain ainsi que les opérations soutenues par le FEDER dans ce domaine sur la période 2007-2013. Ce travail a ainsi permis d'établir le cadre d'analyse de l'offre et de la demande de financement en matière de développement urbain.

2.1 Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine

Située au nord-est de la France, la Lorraine est une **région à richesse modérée** qui connaît une désindustrialisation forte de son économie depuis plusieurs années. En effet, le territoire régional concentre de nombreuses **friches industrielles, militaires et hospitalières** dont la reconversion est encore inachevée et représente autant d'opportunités que de défis en matière de développement territorial. L'économie régionale reste peu diversifiée avec un secteur industriel encore prégnant et des activités tertiaires encore peu développées par rapport à la moyenne nationale. La présentation détaillée de la situation du développement urbain en Lorraine est développée en annexe A, les principaux éléments étant repris ci-après

Figure 1 : Carte de situation de la Lorraine



La **croissance de la population est inférieure à la moyenne nationale** (solde migratoire négatif faiblement compensé par le solde naturel). La population est concentrée dans les **pôles urbains situés sur un axe nord-sud et à l'est de la Moselle**. Les évolutions de population de la dernière décennie montrent une baisse du nombre d'habitants dans les zones situées à la périphérie de la région, concernant surtout la moitié ouest de la Meuse et des Vosges, l'est de la Meurthe-et-Moselle et le sud de la Moselle.

La Lorraine connaît, comme les autres régions françaises, un développement fort de la **périurbanisation**, voire de la rurbanisation, qui contribuent ainsi à l'émergence d'une densification linéaire urbaine de Nancy à Thionville, et près de la frontière avec le Luxembourg. Outre les conséquences sur l'environnement ou la mixité sociale, la périurbanisation, la rurbanisation et l'étalement urbain ont des conséquences sur l'organisation des territoires. Les grands pôles urbains concentrent une part croissante de l'activité économique, engendrant autour d'eux des espaces de forts déplacements. Le Sillon Lorrain, réseau de villes rassemblant les agglomérations de Metz, Nancy, Thionville et Epinal, concentre ces problématiques de développement territorial.

Les **pôles urbains situés à l'est** tels que Sarrebourg et Forbach et Sarreguemines en Moselle-Est manifestent un fonctionnement propre tourné respectivement vers l'Alsace ou vers l'Allemagne. Les **petites villes** proches de la Champagne-Ardenne et de la Franche-Comté dépendent fortement de l'emploi public (Meuse, ouest et sud vosgien) et connaissent un affaiblissement économique et démographique certain par rapport à la croissance métropolitaine.

La Lorraine est grande productrice et grande consommatrice d'énergie, du fait des activités de production industrielle, mais aussi de transports et d'habitat, et contribue ainsi fortement aux émissions de gaz à effet de serre. Les zones urbaines font face à de forts enjeux énergétiques en particulier car la performance énergétique des bâtiments est encore faible et le trafic automobile représente une grande majorité des déplacements quotidiens par rapport aux transports collectifs.

Les conséquences de la **conjoncture économique actuelle** sont d'ores et déjà visibles sur le développement urbain en Lorraine (par exemple : forte diminution des ventes de logements par rapport à une offre de logements croissante, difficulté accrue pour attirer des investisseurs privés y compris au niveau du Sillon Lorrain). Cette conjoncture exacerbe les défis de la région Lorraine notamment au niveau de l'attractivité de son territoire, du processus de désindustrialisation, de la concurrence infrarégionale entre territoires pour la création d'activités économiques et l'attraction de nouvelles populations. D'ailleurs, les estimations de la Commission européenne concernant la typologie des régions européennes pour la politique de cohésion 2014-2020 ont conduit à classer la Lorraine dans la catégorie des régions en transition, confirmant ainsi les difficultés de développement actuelles de la région¹.

Outre les organes décisionnels courants en région, le **cadre institutionnel lorrain** en matière de développement urbain se caractérise par la présence d'un établissement public d'aménagement, (EPA Alzette-Belval), d'une seule communauté urbaine (plus de 450 000 habitants), d'un pôle métropolitain (le Sillon Lorrain), d'un établissement public foncier particulièrement actif compte-tenu du passé sidérurgique et industriel de la Lorraine (EPFL), ainsi que d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT « Grande Région »). Les outils en matière de développement urbain sont principalement concentrés sur l'axe nord-sud, alors que les villes moyennes situées en dehors de cet axe sont peu dotées d'instruments de gouvernance. Une description plus détaillée du cadre institutionnel et de la gouvernance du développement urbain en Lorraine est présentée en annexe B.

2.2 Documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine

Les documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine doivent être pris en compte pour la mise en œuvre d'un instrument financier de type FDU, notamment sur les aspects suivants :

- Evaluer leur pertinence pour la définition de la stratégie d'investissement d'un instrument financier de type FDU ;
- Connaître le niveau d'intégration des projets de développement urbain en Lorraine.

En Lorraine, à l'instar des autres régions françaises, le cadre réglementaire et stratégique de la planification urbaine se caractérise par une superposition de documents interdépendants, correspondant à des échelles géographiques variées. Une analyse de ces documents a été conduite dans le cadre de cette étude et est présentée de façon détaillée en annexe C du présent rapport.

En l'absence de Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), la Lorraine ne dispose pas de document qui définisse une politique régionale en matière de développement urbain intégré. Toutefois, les documents stratégiques et de planification urbaine existants, même s'ils ne sont toujours pas alignés (périmètre géographique, priorités...), sont une **base de travail utile pour les principales tendances en Lorraine en matière de développement urbain.**

Des enjeux communs sont identifiés dans ces différents documents et devront être repris dans la définition des stratégies d'investissement de fonds de développement urbain et/ou d'un fonds de participation. Ces enjeux communs sont les suivants :

- Une périurbanisation et un étalement urbain généralisé qu'il convient de maîtriser ;
- Un développement urbain conditionné par les problématiques de mobilité et centré autour des axes de communication ;

¹ Les régions en transition sont les régions de niveau NUTS 2 dont le PIB par habitant se situe entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'UE à 27.

- La reconversion de friches industrielles et militaires comme moteur de développement économique ;
- Une attractivité exogène qui ne cesse de progresser, en particulier depuis le Luxembourg;
- Une volonté d'assurer un développement territorial équilibré entre les zones à forte concentration (Sillon lorrain et Moselle Est) et le reste de la région Lorraine.

Par ailleurs, les **travaux de préparation de la programmation 2014-2020 de la politique de cohésion** qui sont actuellement en cours sont l'occasion d'une réflexion conjointe entre les différents acteurs publics lorrains. Dans ce cadre, des éléments de diagnostic confirmant la présente analyse ont été remis à la DATAR par la Préfecture de Région et le Conseil régional de Lorraine. Ces éléments devront être pris en compte pour la définition d'une stratégie d'investissement d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine.

Les documents stratégiques sont donc suffisamment ouverts pour permettre de définir une stratégie d'investissement répondant aux besoins du marché.

2.3 Revue du Programme Opérationnel FEDER 2007-2013

La Commission européenne a approuvé un Programme Opérationnel (ci-après PO) pour la région Lorraine pour la période 2007-2013, le 7 août 2007. Ce PO dispose d'un budget total d'environ 1,1 milliard d'euros, comprenant un montant de 329 406 415 euros provenant du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Il est structuré en six axes, dont cinq font référence à des questions et des défis liés au développement urbain.

Tableau 1 : Maquette financière du Programme Opérationnel - 2007-2013

Axes du Programme Opérationnel	Taux d'intervention EU	Maquette (euros)	Programme (euros)*
A - Développer l'innovation, la recherche, la compétitivité et les technologies de l'information et de la communication	32,5%	156 750 000	90 555 279
B - Promouvoir le développement durable et la lutte contre l'effet de serre	40,0%	70 100 000	46 066 339
C - Soutenir la politique de la ville <i>C.1 - Améliorer le cadre de vie dans les quartiers en difficulté</i> <i>C.2 - Développer une stratégie d'aménagement urbain du territoire par le traitement des friches urbaines</i>	45,0%	24 000 000 <i>18 500 000</i> <i>5 500 00</i>	10 486 341 <i>10 486 341</i> <i>0</i>
D - Soutenir des enjeux majeurs pour le développement de la Lorraine	45,5%	55 996 415	45 390 112
E - Programme interrégional pour la Massif des Vosges	38,5%	10 870 000	6 770 784
F - Assistance technique	50,0%	11 690 000	12 673 400**
Total FEDER	37,2%	329 406 415	211 942 255

Source : Préfecture de Lorraine * Au 01/09/2012 ** Au 31/12/2011

Les données présentées ci-avant tiennent compte de la révision du PO, qui a eu lieu en début de programmation.

Axe C – Soutenir la politique de la ville

L'axe C a pour vocation de « *Soutenir la politique de la ville* » (équivalent à 4,5% de l'investissement total soit 24 millions d'euros).

Son objectif général est de développer l'activité économique, de réduire l'exclusion sociale et les problèmes environnementaux de manière à contribuer à un développement urbain durable. Le but n'est pas de financer des opérations lourdes de réhabilitation urbaine, mais d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés et de développer une stratégie de développement régional sur les friches industrielles. Il vise généralement au développement d'activités économiques, à la gestion efficiente de l'énergie, au développement de services destinés à la population et la réhabilitation de l'environnement.

Autres axes liés au développement urbain

D'autres axes du PO (A, B, D et E) sont également liés à des défis urbains notamment dans les domaines suivants : innovation, développement des transports publics et promotion du développement durable.

L'axe A « *Développer l'innovation, la recherche, la compétitivité et les technologies de l'information et de la communication* », s'adresse aux pôles de compétitivité en développement et aux nouveaux pôles de recherche et développement (R&D), et inclut des moyens pour améliorer les transferts de technologie et la diffusion de l'innovation. Tous ces objectifs impliquent le développement et l'aménagement de zones urbaines.

L'axe B « *Promouvoir le développement durable et la lutte contre l'effet de serre* » aborde également le développement urbain, notamment dans les fiches d'actions B-11 (efficacité énergétique et énergies renouvelables) et B-32 (développement des transports urbains en site propre).

Des projets de développement urbain sont également inclus dans l'axe D « *Soutenir des enjeux majeurs pour le développement de la Lorraine* ». En effet, cet axe vise à soutenir le développement des agglomérations transfrontalières. La région Lorraine, seule région française ayant des frontières avec trois pays, fait partie de la Grande Région (initiative transfrontalière entre la région Lorraine, le Grand-Duché de Luxembourg, la Région wallonne de Belgique ainsi que les Länder de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat en Allemagne). En conséquence, les espaces urbains de Lorraine sont fortement interconnectés avec les agglomérations voisines des pays limitrophes.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) a labellisé deux projets de création et de développement d'agglomérations transfrontalières en Lorraine :

- Alzette-Belval 2015 (couvert par la fiche d'action D-31) ;
- Sarrebrück-Moselle-Est (couvert par la fiche d'action D-32).

Ces mesures complètent les aides du programme transfrontalier « Grande Région » (INTERREG IV A) pour 2007-2013, au sein duquel 27 millions d'euros de FEDER sont destinés à l'Axe 2 « Espace », qui inclut la mesure 2.1 « Soutien aux politiques d'aménagement du territoire ». 5 532 218 euros ont été déjà programmés pour cette mesure.²

Les anciens bassins miniers nord lorrains vivent une profonde mutation, rendue difficile par les séquelles de l'exploitation minière et le déclin de cette filière. Les vallées textiles des Vosges doivent faire face à des problématiques similaires de reconversion. Les fiches d'action D-12 « poursuivre le traitement des zones urbanisées de l'Après-Mines et des anciennes vallées textiles des Vosges » et D-13 « poursuivre la résorption des contraintes liées à l'arrêt de l'activité minière, sidérurgique et textile » maintiennent une politique d'aménagement et de requalification qui embrasse l'ensemble des aspects de la **reconversion des territoires industriels** : requalification urbaine, assainissement, reconquête et protection des milieux aquatiques dégradés, gestion du foncier, traitement des friches.

² <http://www.interreg-4agr.eu/fr/projet-tableau.php>

Enfin, l'axe E « *Programme interrégional pour le Massif des Vosges* » implique le développement de la capacité d'hébergement touristique (mesure E.1), l'amélioration de l'exploitation du terrain (mesure E.4) et l'optimisation des transports publics (mesure E.5) au sein du Massif des Vosges.

Il convient de noter que l'autorité de gestion³ du programme opérationnel FEDER n'a pas été concernée par d'autres programmes européens en lien avec le développement urbain (tel que l'initiative URBAN pour la période 2000-2006) et que des exemples de projets cofinancés par le FEDER dans le cadre du PO 2007-2013 sont détaillés en annexe D.

³ L'autorité de gestion est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion ainsi que de la mise œuvre des opérations financées par le FEDER. En Lorraine, le Préfet de Région est autorité de gestion pour le programme opérationnel FEDER 2007-2013.

La Lorraine, région à richesse modérée et solde migratoire négatif, a été marquée par une désindustrialisation forte de son économie au cours des dernières années (industrie et sites militaires), d'où une fragilisation économique des villes concernées, des difficultés sociales concentrées dans certains territoires (CUCS) et un potentiel urbain marqué par les friches industrielles, militaires ou hospitalières. Ceci génère de nombreux projets de reconversion en cours de réalisation ou en projet.

Une très forte disparité de densité de population est relevée entre les zones rurales et les zones urbaines : un axe fort Nord-Sud, une polarisation vers le Luxembourg (en croissance) et vers l'Allemagne de façon plus limitée (en diminution).

En matière de développement urbain, la Lorraine doit répondre ainsi aux enjeux liés à la péri-urbanisation, aux problématiques de mobilité, à la reconversion de friches industrielles et militaires comme moteur de développement économique, ceci dans une volonté d'assurer un développement territorial équilibré entre les zones à forte concentration (Sillon lorrain et Moselle Est) et le reste de la région Lorraine.

En Lorraine, environ **20% des fonds FEDER** (d'un montant total de 329 M€) sont dédiés au développement urbain (maquette 57 M€, programmé 37 M€, déboursé 14 M€)⁴, sans expérience en instrument financier dédié au développement urbain. A ce jour, le déboursement est limité à 25% du montant de la maquette. Les projets concernant le développement urbain sont inscrits principalement dans l'axe C « Soutenir la politique de la ville », qui s'est concentré sur la CUGN et Metz Métropole. Néanmoins, d'autres mesures soutenues au titre des axes A, B, D et E sont en relation avec le développement urbain, telles que B11-Efficacité énergétique et énergies renouvelables et B14-Efficacité énergétique.

⁴ Le développement urbain est principalement couvert par l'axe C « Soutenir la politique de la ville » et deux mesures de l'axe B « Promouvoir le développement durable et la lutte contre l'effet de serre » (B11-Efficacité énergétique et énergies renouvelables, et B14- Efficacité énergétique).

3 Analyse de la situation actuelle du financement du développement urbain en Lorraine

3.1 Analyse de la demande de financement du développement urbain en Lorraine : identification des projets et des segments de marché

Les principales étapes de cette analyse de la demande, ainsi que les principaux résultats sont présentés dans la figure ci-dessous :

Figure 2 : Principales étapes et principaux résultats de l'analyse de la demande



Afin d'analyser le type, la taille et les caractéristiques des projets de développement urbain en cours ou à venir sur le territoire lorrain, nous avons procédé à une première phase de recueil d'information sur la base de documents stratégiques et de planification urbaine.

Cette identification de projets de développement urbain a été ensuite complétée grâce à une série d'entretiens auprès de collectivités locales, d'organismes publics et d'investisseurs privés : principales villes et intercommunalités urbaines de la région, services déconcentrés de l'Etat, sociétés d'économie mixte, agences d'urbanismes, établissements financiers publics et privés, et investisseurs privés. La liste des principales parties intéressées est présentée en annexe F.

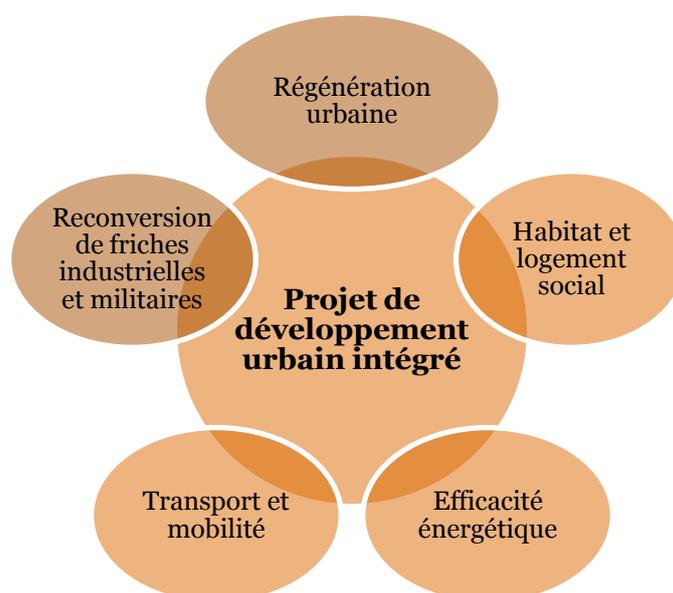
Le tableau présenté en annexe H (liste des projets de développement urbain) détaille pour les **166 projets de développement urbain identifiés** les caractéristiques suivantes : territoire d'intervention, documents stratégiques et de planification urbaine concernés, objectifs Europe 2020, porteur de projet, partenaires, budget et maturité. Ces deux dernières caractéristiques n'étaient pas disponibles ou très peu fiables pour, environ, la moitié d'entre eux. Des contacts téléphoniques ont été pris avec les porteurs des projets pour préciser, si possible, ces informations manquantes ou peu précises.

Les 166 projets identifiés et considérés comme pertinents en matière de développement urbain intégré ont été ensuite classés en cinq segments de marché différents correspondant à cinq domaines potentiels d'intervention d'un instrument financier dédié au développement urbain intégré (cf. figure et tableaux ci-après). Les projets de développement urbain intégré prennent en compte les dimensions économiques, matérielles, sociales et environnementales d'une ville ou d'un quartier. En effet, leur mise en perspective est susceptible de dégager des synergies qui n'auraient pas été obtenues si ces dimensions avaient été considérées isolément.

Pour la suite de l'étude (notamment pour élaborer les propositions d'instruments financiers, cf. partie 6. Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine), nous avons retenu les projets qui avaient un minimum de maturité et dont une première estimation financière était disponible, à savoir environ 75 projets.

Les segments de marché identifiés sont présentés ci-dessous :

Figure 3 : Définition des segments de marché relatifs au développement urbain



Leur analyse reprend, pour chacun d'entre eux, les éléments suivants dans les tableaux ci-après : description (fondée notamment sur les projets identifiés), cohérence stratégique, concentration géographique, nombre et exemples de projets.

REGENERATION URBAINE

Description du segment de marché

Les projets couverts par ce segment sont des projets de revitalisation de quartiers urbains tant en centre ville qu'à la périphérie des agglomérations :

- Création de locaux d'activités commerciales ;
- Construction d'immeubles de bureaux ;
- Pépinières, incubateurs d'entreprises ;
- Revitalisations économiques dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ;
- Eco-quartiers.

50 projets ont été identifiés dans ce segment en Lorraine, parmi lesquels les exemples suivants :

- Rénovation de l'îlot industriel Ilot Ile de Corse - Tapis Vert (rue) - 21ème Régiment d'Aviation (boulevard), Nancy ;

- ZUS Plateau Justice, Epinal ;
- ZAC de l'Amphithéâtre /Centre Pompidou, Metz.

Concentration géographique

On trouve des projets de régénération urbaine sur l'ensemble du territoire lorrain. Ils peuvent se situer dans des zones dégradées de centres villes, espaces publics structurants, voies commerciales friches ferroviaires, quartier dégradés à la périphérie des villes.

Cohérence stratégique

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Lorraine 2020 <input checked="" type="checkbox"/> Schémas de cohérence territoriale (SCoT) <input checked="" type="checkbox"/> Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) <input checked="" type="checkbox"/> Directive territoriale d'aménagement (DTA) | <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> EU2020 : créer une économie résiliente et inclusive <input checked="" type="checkbox"/> EU2020 : vers un modèle plus holistique du développement durable de la ville |
|---|---|

HABITAT ET LOGEMENT SOCIAL*

Description du segment de marché

Les projets couverts par ce segment sont des projets de construction ou rénovation de logements, et en particulier de logements sociaux :

- Construction de logements dans le cadre d'opérations d'aménagement ;
- Projets d'habitat mixte.

41 projets ont été identifiés dans ce segment en Lorraine, parmi lesquels les exemples suivants :

- Opérations d'habitat individuel (lotissements) ou collectif sur le site de Kaninchenberg, Forbach ;
- Opérations d'amélioration de l'habitat à l'ouest de la gare, Nancy ;
- Opération Verdun Avenir, Verdun.

*Ce segment de marché ne serait, a priori, éligible au FEDER (2014-2020) que sur l'aspect rénovation énergétique.

Concentration géographique

On trouve des projets d'habitat et de logement social sur l'ensemble du territoire lorrain, soit dans le cadre de zone d'aménagement dédiée, soit dans le cadre de zones d'aménagement multiples issues d'un projet de développement urbain intégré.

Cohérence stratégique

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Lorraine 2020 <input checked="" type="checkbox"/> Schémas de cohérence territoriale (SCoT) <input checked="" type="checkbox"/> Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) <input checked="" type="checkbox"/> Directive territoriale d'aménagement (DTA) | <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> EU 2020 : la ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale |
|---|--|

EFFICACITE ENERGETIQUE

Description du segment de marché

Les projets couverts par ce segment sont des projets⁵ d'infrastructures ou de construction introduisant des technologies d'économie d'énergie :

- Rénovation énergétique de logement ;
- Rénovation énergétique de bâtiments publics ;

⁵ Cette analyse exclut les projets situés dans les zones rurales.

- Cogénération à grande échelle (installations industrielles, centrales électrothermiques, etc.), ainsi qu'à petite échelle : dans le résidentiel, la micro-cogénération peut produire une base de chaleur et d'électricité ;
- Valorisation énergétique de la biomasse (notamment valorisation des déchets) ;
- Illumination (performance énergétique de l'éclairage public, de l'éclairage sportif, de la signalisation lumineuse tricolore, des illuminations festives, etc.)

41 projets ont été identifiés dans ce segment en Lorraine, parmi lesquels les exemples suivants :

- Rénovation énergétique de 200 000 logements, Région Lorraine ;
- Réseau de chaleur biomasse et cogénération, Epinal ;
- Installation d'une pile à combustible en cogénération pour 56 logements HLM, Sarreguemines.

Concentration géographique

On trouve des projets d'efficacité énergétique sur l'ensemble du territoire lorrain principalement dans le cadre de la rénovation de logements ou bâtiments publics. La localisation de ces projets est donc liée à celle des opérations d'aménagement de zones d'habitat.

Cohérence stratégique

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Lorraine 2020 | <input checked="" type="checkbox"/> EU2020 : une ville verte et où il fait bon vivre |
| <input checked="" type="checkbox"/> Schémas de cohérence territoriale (SCoT) | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Directive territoriale d'aménagement | |

TRANSPORT ET MOBILITE

Description du segment de marché

Les projets couverts par ce segment sont des projets de transport et mobilité urbaine, ou projets de développement urbain intégré incluant une composante de transport et mobilité :

- Liaisons interurbaines, contournement urbain ;
- Voirie urbaine ;
- Infrastructures de mobilité douce, transport en site propre ;
- Amélioration des espaces urbains liés aux gares.

51 projets ont été identifiés dans ce segment en Lorraine, parmi lesquels les exemples suivants :

- Reconversion de la gare de Louvigny en vue du développement du fret ferroviaire à grande vitesse
- Projet METTIS, Metz
- Développement des infrastructures pour véhicules électriques, Région Lorraine

Concentration géographique

On trouve des projets de transport et mobilité liés au développement urbain sur l'ensemble du territoire lorrain. Les projets se situent en zone urbaine, ou précisément dans les quartiers des gares. Les projets de connexion infrarégionales ferroviaires ou routières entre noyaux urbains contribuent également au développement des espaces urbains et peuvent parfois être intégrés dans des projets de développement plus large.

Cohérence stratégique

- | | |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Lorraine 2020 | <input checked="" type="checkbox"/> EU2020 : une ville verte et où il fait bon vivre |
| <input checked="" type="checkbox"/> Schémas de cohérence territoriale (SCoT) | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) | <input checked="" type="checkbox"/> EU2020 : une Europe urbaine polycentrique caractérisée par un développement territorial équilibré |
| <input checked="" type="checkbox"/> Directive territoriale d'aménagement (DTA) | |

RECONVERSION DE FRICHES INDUSTRIELLES, HOSPITALIERES ET MILITAIRES

Description du segment de marché

La Lorraine dispose d'un potentiel élevé de foncier entrant dans la catégorie de friches industrielles et militaires. Les caractéristiques de ces friches conduisent à gérer les projets de reconversion de façon spécifique : propriété de l'armée, ou d'industriels, démolition et dépollution nécessaires, réglementations spécifiques, etc.. Ces projets peuvent donner naissance à de véritables projets de développement urbain intégré en fonction de leur localisation géographique : habitat, activités économiques, économie résidentielle, sports /culture /loisirs, etc.

21 projets ont été identifiés dans ce segment en Lorraine, parmi lesquels les exemples suivants :

- Base aérienne 128 Metz-Frescaty, Marly et Augny
- Zone de loisirs sur l'emplacement actuel d'un bassin de décantation et de la carrière centrale
- Reconquête de l'ancien site sidérurgique ETILAM (groupe Arcelor Mittal), Thionville

Concentration géographique

On trouve des projets de reconversion de friches industrielles et militaires sur l'ensemble du territoire lorrain, et dans une moindre mesure dans le département de la Meuse. La localisation de ces friches est directement liée à l'histoire de la région ; à son déclin industriel et à la refonte de la carte militaire. Les friches industrielles, souvent situées à proximité des centres villes et des principaux axes de communication, sont des opportunités pour le développement de nouveaux espaces urbains.

Cohérence stratégique

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> Lorraine 2020<input checked="" type="checkbox"/> Schémas de cohérence territoriale (SCoT)<input checked="" type="checkbox"/> Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)<input checked="" type="checkbox"/> Directive territoriale d'aménagement (DTA) | <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> Europe 2020 : une Europe urbaine polycentrique caractérisée par un développement territorial équilibré<input checked="" type="checkbox"/> Europe 2020 : vers un modèle plus holistique du développement durable de la ville |
|--|--|

3.2 Identification des défaillances de marché (« zones grises »)

Définition

Les projets financés par un FDU se situent en zone grise (projets à rentabilité faible).

Définition

Les « zones grises » correspondent aux projets présentant un retour sur investissement insuffisant pour attirer des investisseurs privés. Ces projets nécessitent un financement complémentaire pour attirer l'investissement privé.

- Un instrument financier de type FDU s'articule autour de la notion de « recyclage » des enveloppes (effet « revolving ») et constitue une alternative aux subventions : les fonds investis dans un FDU doivent être utilisés de façon à ce qu'ils s'auto-entretiennent, sans pour autant concurrencer directement les acteurs privés du marché sur leurs zones d'investissement, mais de façon complémentaires ;
- Le plan d'affaires de ces projets, établi rationnellement, est tenu de présenter une situation rentable ou « viable » (même très faiblement). Le FDU n'a pas vocation à financer des projets dont la structure prévisionnelle ne dégagerait pas a priori de revenus suffisants pour couvrir les investissements, qui seront plutôt financés par des subventions. Le FDU se focalise sur des projets dégageant un retour sur investissement limité, qui attire peu ou pas les investisseurs privés ;
- Le manque d'intérêt des investisseurs privés envers la Lorraine ou le manque de culture en matière d'instruments financiers accentuent les difficultés de financement des projets en zone grise.

Défaillances du marché lorrain relatives au développement urbain

Au préalable à la présentation de ces zones grises, il convient de noter qu'il a été très difficile d'obtenir des données quantitatives sur les projets. Ces projets couvrent la période 2014-2020 et l'absence de données quantitatives s'explique par le niveau de maturité limité de ces projets et par la difficulté d'établir un plan d'affaires pour les acteurs concernés. La présentation des zones grises est donc qualitative.

Les difficultés et les besoins spécifiques en investissement au sein du marché lorrain sont les suivants :

- **Pallier la faible attractivité des territoires par un effet signal et un partage des risques :**
 - Au travers des différents entretiens conduits dans le cadre de cette étude, il apparaît clairement que le principal critère d'investissement des acteurs privés se fonde sur la **localisation géographique des projets**, quel que soit le domaine concerné. En effet, compte-tenu des données macroéconomiques de la Lorraine (cf. 2.1. Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine), les investisseurs sont très sélectifs sur la localisation géographique des projets : la situation est très difficile en dehors des principales dynamiques urbaines régionales, mais également difficile au sein du Sillon Lorrain ;
 - Dans ce contexte, la participation financière d'un FDU constituerait un signal fort auprès des investisseurs privés en rassurant le marché par un partage des risques ;
 - Par ailleurs, le renforcement de l'attractivité des territoires en Lorraine est lié aux projets de transport et de mobilité. Ces projets induisent des investissements élevés.

- **Diminuer les coûts des projets et améliorer les rentabilités financières par une participation financière en capital ou une dette long-terme.**

Deux types de projets peuvent être cités en exemple sur le territoire lorrain :

- Efficacité énergétique :

Les projets liés à l'efficacité énergétique sont soumis à des contraintes réglementaires importantes qui entraînent une augmentation des coûts de mise en œuvre des projets de développement urbain. Ainsi, les promoteurs immobiliers font face à des coûts d'intervention supérieurs pour tous types de bâtiments (coût des matériaux et coût de mise en œuvre de ces matériaux) et doivent maintenir des prix de vente cohérents avec la situation lorraine en matière d'immobilier.

Concernant la rénovation énergétique du parc de logements, le besoin en financement est plutôt un besoin de dette sur le long terme, qui est peu accessible sur le marché actuellement.

Comme précisé dans la définition des segments de marché, l'efficacité énergétique couvre également les domaines du transport (mobilité douce), des infrastructures urbaines (ex : performance énergétique de l'éclairage public), de la cogénération et de la valorisation de la biomasse.

- Friches industrielles, militaires et hospitalières :

Les friches industrielles et militaires actuelles et à venir pourront donner naissance à de véritables projets de développement urbain intégré en fonction de leur localisation géographique : habitat, activités économiques, économie résidentielle, sports /culture /loisirs, etc. Ces projets se caractérisent par des investissements élevés comprenant notamment les coûts de dépollution, par des structurations spécifiques (p.ex. portage du foncier par l'EPFL pendant la phase de pré-aménagement et de dépollution), par une concertation auprès de nombreuses parties intéressées... Ils nécessitent donc un projet de financement spécifique et adapté, qui peut être optimisé par le recours à un FDU.

- **Améliorer la rentabilité financière par un meilleur montage des projets**

Les projets inclus dans le segment « régénération urbaine » (création de locaux d'activités commerciales, construction d'immeubles de bureaux, pépinières et incubateurs d'entreprises, revitalisations économiques dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, éco-quartiers) nécessite parfois un montage spécifique pour attirer des investisseurs privés.

Par exemple, à localisation géographique équivalente, une zone d'activité destinée à l'artisanat ou aux PME n'attire pas les investisseurs privés, qui préféreront les zones commerciales. La mixité des activités dans les zones d'activités (grandes ou moyennes surfaces, magasins franchisés, artisanat, PME) permet de passer en zone grise en matière d'attractivité des investisseurs privés. De même, certains équipements comme les équipements sportifs, culturels et de loisirs ne présentent pas d'intérêt pour le secteur privé (projets financés essentiellement par des subventions publiques). Toutefois, une participation privée peut être envisagée si l'offre de services de l'équipement peut être élargie afin de pouvoir construire un plan d'affaires, et démontrer un retour sur investissement même faible.

La mise en place d'une assistance technique au montage des projets peut permettre à certains projets de rejoindre la zone grise et de susciter un effet de levier qui permet de mobiliser les investisseurs privés sur les projets de développement urbain intégré qui sont traditionnellement financés par des fonds publics sans générer de retour sur investissement pour les pouvoirs publics.

Les segments de marché identifiés ci-dessus sont potentiellement tous soumis à des défaillances de marché, « zones grises », et la grande majorité des projets identifiés est située en zone grise. En effet, la situation macro-économique actuelle de la Lorraine entraîne un ralentissement général des investissements privés sur l'ensemble du territoire régional.

3.3 Analyse de l'offre des acteurs financiers pour le développement urbain en Lorraine

Les deux principaux types d'acteurs financiers dans le domaine de la rénovation urbaine sont présentés ci-après : les contributeurs publics (source nationales de co-financement) et les acteurs privés. Ces informations ont été collectées suite à une recherche documentaire, complétée par des entretiens individuels avec les principaux acteurs.

3.3.1 Sources de co-financement public

En Lorraine, des **investisseurs d'intérêt général** tels que l'Établissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), investissent à plus ou moins long terme dans les zones grises dans le cadre de politiques de renouvellement urbain. Leur rôle est situé à la frontière du secteur public et du secteur privé.

Caisse des Dépôts et Consignation (CDC)

En ce qui concerne la **CDC**, sa politique d'investisseur d'intérêt général a été définie dans une doctrine présentée à sa Commission de surveillance. La Direction Générale de Lorraine de la CDC a principalement les missions suivantes :

- **Investisseur** dans des projets d'intérêt général au profit du développement territorial, en réponse à une demande publique, et au profit des PME ;
- **Prêteur** du logement social et des collectivités territoriales ;
- **Tiers de confiance**. Activité de mandataire pour la gestion de fonds confiés par l'Etat : retraite des fonctionnaires, comptes de notaire, grand emprunt, capital investissement, capital risque, gestion de fonds européen (FSE), fonds de renouvellement urbain (avant la création de l'anru qui a repris cette activité) ;
- **Ingénierie pour les collectivités publiques** (accompagnement en amont des projets, participation au financement, qualification d'un projet, structuration en prêt ou en investissement pour obtenir un plan d'affaires permettant à d'autres acteurs d'intervenir).

Ses conditions d'intervention sont définies dans les principes d'intervention de la Direction du Développement Territorial et du Réseau (DDTR).

Ses actions au titre de l'année 2011 soutiennent les quatre priorités du Plan Stratégique et sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

- les PME ;
- le logement et la ville ;
- l'Université et l'économie de la connaissance ;
- l'environnement et le développement durable.

Tableau 2 : actions du Groupe CDC en Lorraine en 2011

Priorités stratégiques	Principales actions correspondantes de la Direction Régionale de Lorraine
Logement /Ville	<ul style="list-style-type: none"> • Prêts sur fonds d'épargne pour la réalisation de logements sociaux (par ex. : Behren-lès-Forbach, plateau de Haye à Nancy) et d'établissements médico-sociaux et financement de grands projets de collectivités locales (par ex : Clinique Sainte-Elisabeth) : 350 M€ par an • Participation au financement d'un nouveau centre commercial urbain à Thionville (« La Cour des Capucins »)

Priorités stratégiques	Principales actions correspondantes de la Direction Régionale de Lorraine
	<ul style="list-style-type: none"> • Prêt en faveur des infrastructures durables (réseau de Transport en Commun en Site Propre « TCSP Mettis » de Metz, Hôpital de Remiremont)
PME en croissance	<ul style="list-style-type: none"> • Financement des PME – Entreprises de taille intermédiaire (ETI) : participation au financement de la société Schaeffer par le Fonds Lorrain de Consolidation (FLC)⁶ • Financement des très petites entreprises (TPE) /soutien à l'économie sociale et solidaire : participation au dispositif Nacre (Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprises) • Participation à la plateforme d'innovation INORI et à la structuration de la grappe d'entreprises Green Valley (éco-construction bois) à Epinal
Université /Economie de la connaissance	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinancement de la réalisation du Schéma d'orientation immobilière et d'aménagement de l'Université de Lorraine
Environnement /Développement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Prise de participation dans l'usine d'électricité de Metz

Source : Faits marquants 2011 du Groupe CDC en Région Lorraine, site de la CDC

La CDC joue notamment un rôle important auprès des collectivités locales en matière d'**ingénierie de projet**. En effet, les collectivités territoriales ont besoin de soutien en ingénierie pour les aider à définir des objectifs, structurer leurs projets et formaliser des *business plans*. La CDC apporte ce soutien à de nombreuses occasions sans pour autant systématiquement intervenir dans les projets en tant qu'investisseur.

Etablissement National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)

L'**EPARECA** est un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de redynamiser le tissu économique local des quartiers prioritaires lorsque le marché est « défaillant », c'est-à-dire lorsque les locaux commerciaux ne trouvent plus preneur. Il intervient en qualité de promoteur et d'investisseur pour ces projets commerciaux, après saisine par la collectivité et confirmation par son conseil d'administration. Il assure le montage du projet, réalise la réhabilitation ou la reconstruction du centre commercial ou artisanal, met en place son exploitation puis le revend à des investisseurs ou des gestionnaires privés après 3 à 5 ans d'exploitation.

Depuis 2000, en France, 289 demandes d'interventions ont été émises par les collectivités. 99 de ces demandes ont donné lieu à une intervention effective de l'EPARECA. 6 centres ont déjà été revendus tandis que 18 sont en phase d'exploitation et 19 en phase de réhabilitation.

Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (Acsé)

Dotée d'un budget de 346 millions d'euros pour 2012, l'**Acsé** intervient, en signant des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), pour favoriser la cohésion sociale et territoriale, prévenir les discriminations et les violences, promouvoir la diversité et encadrer le service civique. Il s'agit du volet « social » de la politique de la ville pouvant accompagner les opérations de rénovation urbaine. A cet égard, l'Acsé a développé un partenariat avec l'ANRU (voir ci-après), encadré par un accord-cadre éclaircissant les modalités de leur coopération.

⁶ Depuis 2010, la CDC Entreprises s'est associée avec la Région Lorraine et l'Institut Lorrain de Participation (ILP) pour créer le Fonds Lorrain de Consolidation (FLC), destiné à renforcer les fonds propres des PME lorraine fragilisées par la crise.

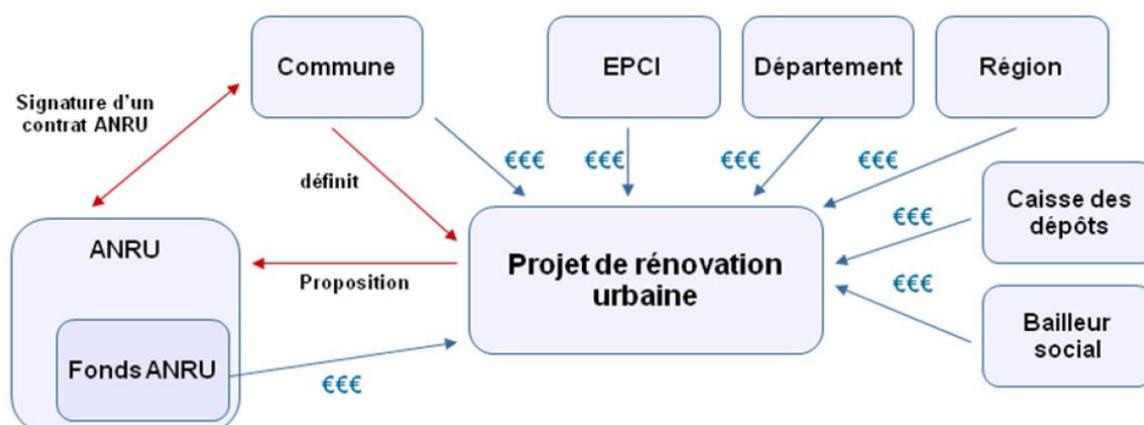
Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

L'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé du suivi du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Ce programme, qui cible les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) avec un objectif de mixité sociale et de développement durable, « comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine. » (Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).

L'ANRU apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine, principalement dans le secteur de l'habitat et du logement. L'ANRU attribue des **subventions aux projets de rénovation urbaine** conformément à son « taux pivot », établi selon la situation financière de chaque commune et qui définit pour chacune d'entre elles le taux de subventionnement possible. Ces projets sont élaborés par les maires – ou les présidents d'EPCI quand ceux-ci sont compétents en matière de politique de la ville (possibilité offerte par la loi Chevènement) – et le préfet de département, délégué territorial de l'ANRU. Ils font ensuite l'objet d'une convention signée entre la commune, l'agence et les différents partenaires.

L'ANRU dispose d'une capacité d'engagement de 12 milliards d'euros au titre du PNRU et prévoit de rénover 530 quartiers d'ici 2013. En Lorraine, les projets du PNRU représentent 1 274 millions d'euros dont 336 millions engagés par l'ANRU⁷. L'ANRU mobilise également des fonds en provenance de l'Etat, de l'Union économique et sociale pour le logement (UESL), de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la Caisse de garantie du logement locatif social au titre des bailleurs sociaux (CGLSS). Ainsi, l'ANRU possède une capacité potentielle d'investissement à terme de plus de 40 milliards d'euros, dont près de 37% de prêts de la CDC sur fonds d'épargne. A ce montant peuvent s'ajouter des contributions de la part de la région, du département, de l'intercommunalité, de la commune et des bailleurs impliqués.

Figure 4 : Schéma du dispositif de l'ANRU pour le financement des projets de rénovation urbaine



⁷ Etat du PNRU au 19 février 2013, ANRU.

Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL)

L'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) a pour prédécesseur l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine (EPML). Les missions de l'EPML se sont progressivement étendues de 1973 à 2001 : l'EPML constituait des réserves foncières en vue de l'expansion urbaine des agglomérations lorraines, puis il est devenu un outil foncier soutenant la réalisation des projets du Contrat de Plan dans toute la région Lorraine. Il s'agissait avant tout de projets de reconversion des anciens sites industriels touchés par la crise (à partir de 1986) et de la mise en œuvre du Programme Régional d'Accompagnement des Restructurations de Défense (1994). Dernièrement, l'EPML, devenu l'EPFL en 2001, a intégré l'aménagement durable du territoire dans ses priorités. Il intervient toujours de façon active dans la réhabilitation des friches industrielles, militaires et urbaines.

D'après l'ordonnance du 8 septembre 2011 clarifiant le statut des Etablissements Publics Fonciers de l'Etat, l'EPFL n'a pas vocation à intervenir lors de la phase d'aménagement (désormais confiée aux Etablissements Publics d'Aménagement) : il se cantonne à la phase de pré-aménagement. Son intervention est donc indépendante de l'existence d'un projet clairement prédéfini. C'est d'ailleurs cette modalité qui fait que l'EPF n'est que très rarement détenteur de subventions issues des divers programmes (Contrat de Projet Etat-Région, Programme Opérationnel FEDER, etc.). L'EPF finance son action via la perception de la Taxe Spéciale d'Equipeement, plafonnée à 20 euros par an et par habitant, les produits de cession, ainsi que les subventions perçues dans le cadre du contrat de projets Etat-Région.

La phase préparatoire (retraitement du foncier) est la plus risquée : l'EPF prend à sa charge ce risque. Pendant la durée du portage (4 à 7 ans), la collectivité doit idéalement parvenir à monter un projet (p.ex. projet d'équipement, économique, d'habitat) afin que le terrain soit directement acheté à l'issue de la période de portage par un aménageur. En dépit de quoi c'est la collectivité qui rachète le terrain, en vue de le revendre ultérieurement.

Le dernier programme pluriannuel 2007-2013 (PPI 2007-2013) de l'EPFL a fixé les priorités d'intervention suivantes : l'intensification des actions de reconversion des espaces dégradés (friches industrielles, militaires et urbaines) et la conduite d'une politique foncière adaptée et priorisée pour favoriser la création de logements et la constitution de réserves foncières. En 2011, l'activité foncière de l'EPFL a atteint 55 millions d'euros⁸. L'activité de l'EPFL pendant le PPI 2007-2013 s'est avérée supérieure aux prévisions fixées, du fait d'une activité foncière soutenue, d'une participation active au plan de relance de l'économie (logements sociaux en VEFA). L'enveloppe financière du programme, initialement de 358,5 millions d'euros, est portée à 547 millions d'euros.

3.3.2 Acteurs privés

Investisseurs tiers

Il est à noter que les investisseurs tiers sont d'une manière générale davantage attirés vers les secteurs économiques garantissant une rentabilité certaine. Il est par contre plus difficile de trouver des investisseurs cherchant à s'engager sur des secteurs situés en zones grises. Leurs décisions d'arbitrages (investir ou vendre) se font toujours en fonction d'une analyse du couple rentabilité/risque.

L'investissement dans des zones grises est par définition peu attractif pour les investisseurs privés, qui recherchent avant tout la rentabilité des capitaux investis et la stabilité des actifs. De plus, la conjoncture actuelle incite les investisseurs à opter pour une stratégie visant à stabiliser et optimiser les investissements déjà réalisés.

⁸ <http://www.epfl.fr/Menu%20EPFL/IndexMoyensvert.php>

Une des réserves des investisseurs privés sur la région Lorraine est liée à la multiplicité des zones commerciales et au contexte socio-économique de la région. Les investisseurs sont avant tout désireux de rentabiliser leurs surfaces existantes (*asset management*) avant d'étudier de nouveaux projets, a fortiori en zones difficiles. Cette réserve pourrait s'étendre au domaine du logement sur la nouvelle période 2014-2020, compte-tenu du grand nombre de projets de logements à venir.

Promoteurs immobiliers

Leur rôle est de porter le coût de construction (capital et crédit relais) et de prendre un risque sur les travaux (ainsi qu'au titre de la garantie décennale). Le promoteur n'a pas vocation à porter l'investissement, il revend le bien à l'investisseur dès que les travaux sont terminés, ou au fur et à mesure de l'avancée des travaux en cas de Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA). L'horizon d'investissement d'un promoteur immobilier est donc généralement limité à 24 à 36 mois. Le promoteur immobilier peut également prendre part à la commercialisation d'une partie des biens et parfois même proposer une garantie limitée dans le temps sur la commercialisation du bien et donc des loyers. Son intervention est régie via un Contrat de Promotion Immobilière généralement signé avec une SCI (Société Civile d'Investissement), laquelle porte l'investissement à moyen ou long terme.

Banques et autres établissements financiers

Les banques et autres établissements financiers sont typiquement des acteurs qui veillent au strict respect des objectifs de rentabilité des projets, ou du moins, à la rentabilité globale du portefeuille de projets. Leur participation peut consister en l'octroi de prêts à durées plus ou moins longues selon les profils de risques et/ou en apport de fonds propres via une prise de participation à l'actionnariat. Ils apportent des financements de long terme et exigent des ratios de capitalisation (part des fonds propres par rapport à la dette bancaire souscrite) d'autant plus élevés que le projet paraît risqué. Les établissements bancaires présents en Lorraine dans le domaine du développement urbain sont les acteurs habituels tels que : Caisse d'Epargne, Banque Populaire Lorraine-Champagne, Société Générale, CIC, Crédit Coopératif, Crédit agricole, Banque Européenne, Crédit Mutuel, BNP Real Estate. Toutefois, très peu de ces établissements disposent d'une politique patrimoniale et/ou liée au développement urbain dédiée à la région lorraine (politique nationale ou couvrant un périmètre beaucoup plus large que la région Lorraine – tel que Lorraine-Champagne-Ardenne). Ils interviennent majoritairement via l'octroi de prêt selon une approche opportuniste et la majorité de ces établissements n'a pas d'expérience significative en matière d'ingénierie financière dédié au développement urbain.

Situation actuelle du financement du développement urbain en Lorraine

Les entretiens réalisés avec les acteurs lorrains, complétés par l'analyse des documents stratégiques et réglementaires en matière de développement urbain confirment un nombre conséquent de projets de développement urbain. Parmi ceux-ci, les projets de reconversion des friches industrielles, militaires et hospitalières représentent des enjeux majeurs d'urbanisation pour la Lorraine. Certains de ces projets vont s'échelonner sur les vingt prochaines années (ex : EPA Alzette-Belval).

Ce marché est caractérisé par une attractivité limitée des investisseurs privés, d'où un besoin fort en subvention constaté.

Le niveau de maturité de ces projets est assez disparate (à noter la difficulté d'obtention des plans d'affaires prévisionnels des projets) et, bien que un certain nombre de ces projets soit défini de façon intégrée et durable, le mode de financement n'est pas défini de façon intégrée.

Quelques acteurs régionaux, tels que la CDC ou l'EPFL, disposent de compétences fortes en matière d'ingénierie financière dédiée au développement urbain. Toutefois ces compétences ne sont que peu partagées par les porteurs des projets pour le montage de leurs dossiers, ainsi que par les établissements financiers présents régionalement.

Les outils publics de financement du développement urbain ont démontré leur efficacité mais demeurent insuffisants pour couvrir les défaillances de marché identifiées.

4 *Etudes de cas : illustration de la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine*

L'objectif de ces études de cas consiste à analyser des projets de développement urbain intégré afin d'illustrer les implications de l'utilisation d'instruments financiers de type FDU en matière de montage opérationnel et financier et ainsi d'évaluer l'opportunité de leur mise en œuvre en Lorraine.

Ces projets doivent être potentiellement éligibles au titre d'un fonds de développement urbain (FDU) et présenter un caractère pédagogique et une maturité suffisante pour permettre d'élaborer une simulation complète et pertinente.

Les projets sélectionnés et le type d'analyse effectuée pour chaque projet sont repris dans le tableau ci-après :

Projet	Principales analyses effectuées
EPA Alzette-Belval	Structuration de l'instrument financier
Ecoparc des Grandes croisettes	Modélisation financière succincte
Nancy Grand Cœur	Montage opérationnel et modélisation financière détaillée

Les cas d'étude sont présentés à titre illustratif. Ils ont été choisis par le Comité de pilotage sur la base de leurs caractéristiques, particulièrement intéressantes dans le cadre de la présente. Toutefois, celle-ci ne préfigure en rien du type de projet qui pourrait être sélectionné à l'avenir par un FDU.

De plus, les projets présentés impliquent des enveloppes financières importantes ce qui n'est pas représentatif du reste du portefeuille identifié qui regroupe au contraire des projets avec des montants de financement plus réduits.

Il convient de noter que l'éligibilité des projets retenus n'a pas pu être analysée. En effet, les critères d'éligibilité de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 ne sont pas encore approuvés, de même que les critères d'éligibilité au regard du futur Programme Opérationnel FEDER 2014-2020.

Par ailleurs, la nature de l'apport des fonds européens à un FDU n'est pas détaillée dans les études de cas et devra être précisée en fonction de la décision de mettre en place ou non un fonds de participation. La contribution nationale éligible au cofinancement FEDER n'est, également, pas précisée. Elle devrait pouvoir prendre la forme de contribution en nature, de subventions ou autres et être mobilisée à n'importe quel moment au cours du projet dans la nouvelle réglementation.

4.1 *EPA Alzette-Belval*

4.1.1 *Présentation du cas d'étude*

L'Opération d'Intérêt National Alzette-Belval (ci-après OIN Alzette-Belval), instituée à la suite de l'initiative du Président de la République en octobre 2009, constitue la réponse française à la question de la **reconversion industrielle du nord de la Lorraine**. Cette opération concerne un **espace frontalier** qui jouxte le Luxembourg et se distingue par la présence de l'agglomération transfrontalière d'Alzette-Belval. Son périmètre de 5 285 hectares recouvre 200 hectares de friches industrielles et sidérurgiques et 526 hectares urbanisés (excepté le cœur des villes).

Figure 5 : localisation du projet au sein de la Lorraine



Le secteur frontalier d'Alzette-Belval, autrefois prospère, est aujourd'hui distancié par le sud luxembourgeois sur plusieurs plans : l'aménagement urbain notamment de Belval (stade avancé et mature du projet de reconversion des friches industrielles du sud du Grand-Duché), la mobilité et la desserte autoroutière, les perspectives d'emploi, ainsi que la croissance démographique. L'aménagement du site d'Alzette-Belval est donc une occasion pour le nord de la Lorraine à la fois de se restructurer et d'évoluer vers un meilleur équilibre avec les territoires voisins du Grand-Duché de Luxembourg, notamment au regard du projet en cours de réalisation d'Esch-Belval.

Les aspects transfrontaliers du territoire d'Alzette-Belval sont couverts notamment par les deux initiatives suivantes :

- Une agglomération transfrontalière a été constituée par les communes françaises de Redange, Russange, Thil, Villerupt, Audun-le-Tiche, Ottange, Aumetz et Boulange, et par les communes luxembourgeoises de Sanem, Esch-sur-Alzette, Mondercange et Schliffange. Cette agglomération transfrontalière s'est doté un outil de gouvernance commun entre les collectivités locales des deux pays pour développer la zone de manière cohérente et pour harmoniser le développement des deux zones : la convention de Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) "Alzette-Belval"⁹. Le GECT "Alzette-Belval" a pour mission de faciliter la mise en œuvre de la convention de coopération en faveur du développement transfrontalier durable du territoire de l'agglomération autour de Belval. Il permet d'assurer, par la concertation et le dialogue, la cohérence transfrontalière à l'échelle du territoire, de concevoir une vision prospective de l'aménagement du territoire, d'initier, de faciliter et de porter des projets traduisant cette stratégie de développement du territoire et, en ce sens, d'assurer certaines maîtrises d'ouvrage, ainsi que d'assurer la valorisation de l'image globale du territoire de référence et de son attractivité ;

⁹ Créé par le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale ensemble avec les règlements de fonctionnement sur les fonds structurels, un GECT est un instrument juridique pour les programmes et projets transfrontaliers et internationaux avec ou sans intervention financière de l'Union européenne. Un GECT peut être considéré comme un syndicat de communes en transfrontalier et international.

- Le périmètre du projet d'Alzette-Belval entre également dans le périmètre du programme Interreg de l'Union Européenne, liée à l'objectif 3 de la politique de cohésion européenne. Le programme INTERREG IV A Grande Région 2007-2013 financé par le FEDER vise à renforcer la coopération transfrontalière par la réalisation de projets locaux et régionaux entre opérateurs issus des territoires qui composent la Grande Région¹⁰.

L'OIN Alzette-Belval s'est dotée d'un outil de gouvernance chargé de la réalisation opérationnelle du projet d'aménagement de la zone : **l'Etablissement Public d'Aménagement Alzette-Belval** (ci-après EPA Alzette-Belval), créé par décret en Conseil d'Etat le 6 mars 2012. Cet établissement public industriel et commercial sous autorité de l'Etat, a pour mission l'accompagnement du Conseil Régional de Lorraine, des Conseils Généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle, et de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette dans leurs projets d'aménagement, de renouvellement urbain et de développement économique.

Le projet EPA Alzette-Belval vise à répondre aux besoins internes de l'agglomération par le biais des projets de développement de l'économie résidentielle, mais cherche aussi à atteindre les objectifs liés à l'attractivité externe *via* des projets de mobilité, de développement économique et de développement durable :

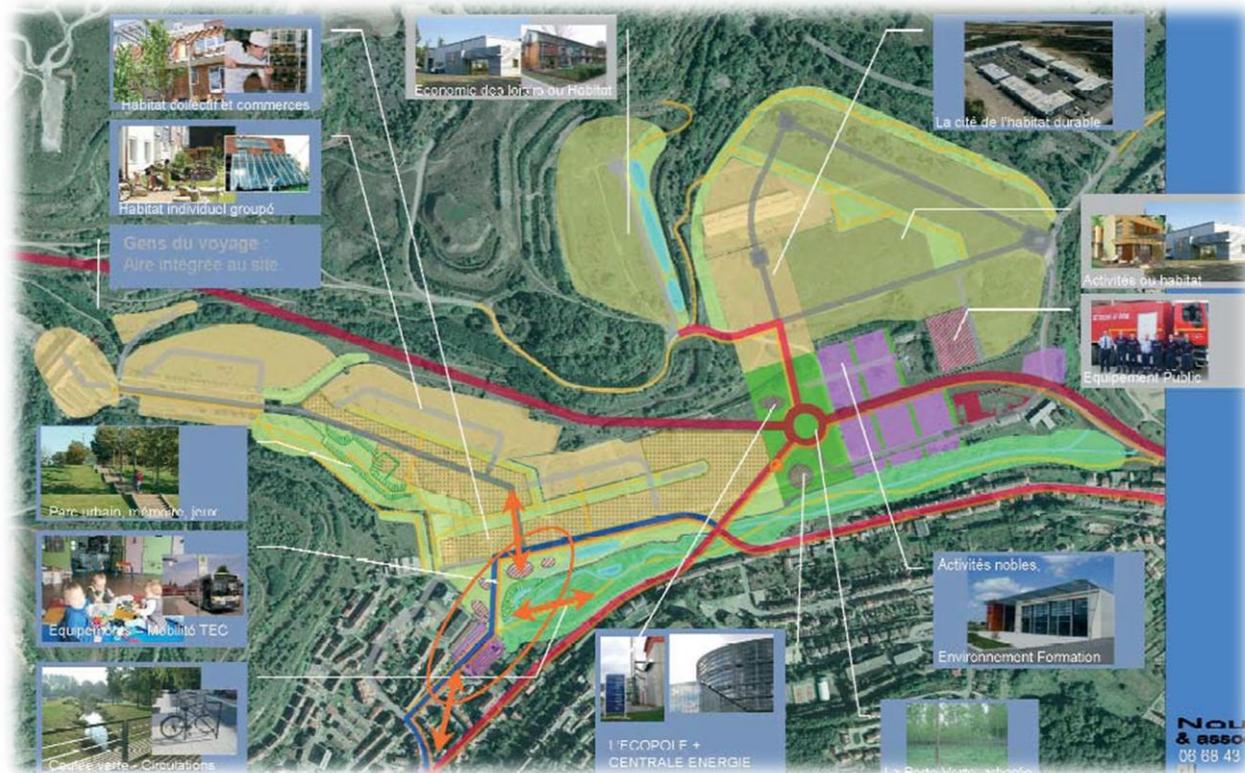
- Organisation et structuration de l'offre de logements : réhabilitation de 500 à 800 logements, construction de 8 600 logements (dont des logements sociaux, des logements à basse consommation et îlots à énergie positive) à horizon 2032 ;
- Développement de l'économie résidentielle : nouveaux espaces relatifs à la formation (tels que les projets suivants en discussion : antenne de l'Ecole Nationale des Arts et Métiers, centre de formation professionnelle franco-luxembourgeois, lycée bilingue transfrontalier), aux aspects culturels et pratiques, aménagement de l'accessibilité des sites ;
- Maîtrise des déplacements et la mobilité, au-delà de la réalisation d'une voie de contournement reliant l'autoroute luxembourgeoise à l'A30 ;
- Développement économique : projets structurants proposés par le rapport de préfiguration tels que des datacenters (centre de stockage de données informatiques) et un supercalculateur, un éco-accélérateur d'entreprises (éco-technologies et biotechnologies), et de nouveaux espaces dédiés aux activités tertiaires (par exemple, des projets commerciaux autour des loisirs et du multimédia).

Le projet prévoit ainsi sur 20 ans l'aménagement de plus de 206 hectares (activités, logement et équipements publics) dont 100 hectares de friches industrielles et sidérurgiques. Ces aménagements se feront en conformité avec les critères d'éco-cité. En 2009, le projet Alzette-Belval, a été retenu comme Ecocité. Les treize villes labellisées doivent devenir des villes pionnières représentatives de la ville durable du 21^e siècle. La démarche Ecocité, lancée dans le cadre du Plan ville durable, a fait concourir les grandes agglomérations françaises (plus de 100 000 habitants) proposant une démarche résolument novatrice en matière d'ambition de croissance (plus de 30 %) et avec un objectif d'accueil de 50 000 habitants supplémentaires en une génération. Ces projets doivent être également exemplaires sur les enjeux de cohésion et de mixité.

¹⁰ <http://www.interreg-4agr.eu>

La figure ci-après reprend certaines hypothèses de réflexion du projet.

Figure 6 : carte synthétique de l'EPA Alzette-Belval



4.1.2 Analyse du projet

Caractère intégré

Ce projet présente un caractère fort d'intégration : il dispose d'une structure juridique dédiée (EPA) et rassemble des stratégies urbaines de reconversion industrielle, de transport et de mobilité, d'habitat et d'efficacité énergétique.

D'une part, le projet de développement économique des datacenters sur le site de la friche industrielle de Micheville est susceptible de dégager des synergies avec les projets d'habitat prévus dans ces nouveaux quartiers, dans le cadre de l'éco-cité. A cet égard, la chaleur produite par les datacenters pourrait être récupérée à des fins de chauffage urbain (pour potentiellement 20 000 logements) et contribuer à l'alimentation d'un réseau de distribution de chaleur. L'opportunité et la viabilité énergétique de ce dispositif sera étudié dans le cadre des études à venir.

D'autre part, le projet Alzette-Belval intégrera la voie de contournement d'Audun-le-Tiche (qui relie l'autoroute luxembourgeoise à l'A 30). Cette voie de contournement est destinée à améliorer l'accessibilité du territoire et est donc susceptible de renforcer l'attractivité économique et résidentielle de la zone.

Cohérence stratégique

Le projet de l'OIN Alzette-Belval est mentionné dans le document de prospective *Lorraine 2020*, la Directive Territoriale d'Aménagement et le SCoT de l'Agglomération Thionvilloise pour ses enjeux transfrontaliers et les dynamiques urbaines qui en résultent. Par ailleurs, il contribue de façon intégrée aux objectifs de la stratégie Europe 2020 en favorisant un développement urbain durable, la consolidation d'une « économie résiliente et inclusive », le renforcement d'un pôle urbain transfrontalier dans le cadre d'une « Europe urbaine polycentrique », et la création d'une « ville verte ».

Maturité du projet et planification de la mise en œuvre

Le projet stratégique opérationnel de l'EPA est en cours de préparation et devra être finalisé avant mars 2014. Les données précises de planification ne sont donc pas disponibles à ce jour.

Néanmoins, une première tranche de financement de 95 millions d'euros est prévue sur la période 2012-2017. Cette première tranche est donc couverte par la période de la nouvelle programmation financière 2014-2020 et devrait inclure des opérations de dépollution, de pré-aménagement, d'infrastructures publiques (route, relocalisation de la caserne des pompiers sur le site de Micheville prévue en 2016), ainsi que quelques opérations de logement (résidences pour seniors et pour étudiants prévues en 2015) et de projets de développement économique.

Bénéfices sociaux et économiques attendus

Les opérations qui constituent le projet EPA Alzette-Belval sont multiples et variées, ce qui engendrera des bénéfices sociaux et économiques tout aussi multiples et variés. Le projet stratégique opérationnel de l'EPA précisera les directions et les principaux objectifs couvrant les domaines suivants et ayant des effets sur les bénéfices socio-économiques : fiscalité, emplois, économie résidentielle, économie, culture et loisirs, démographie, habitat-logement, histoire et patrimoine, paysage, bio-diversité, transport-mobilité, voies et réseaux, etc..

Une illustration sur deux dimensions est proposée ci-après :

- Environnement :

L'aménagement d'une Ecocité permettra, notamment, de préserver et valoriser la qualité environnementale des nouveaux espaces. La conception urbaine des 206 hectares d'activités, logements et équipements publics sera conçue pour préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel. La reconversion de friches industrielles et sidérurgiques sera menée avec une attention particulière pour préserver le patrimoine historique des cités ouvrières. Les bâtiments plus énergivores seront rénovés pour contribuer à la transition vers une économie soutenable.

Quelques indicateurs capables d'illustrer les bénéfices socio-économiques liés aux aspects environnementaux pourraient être les économies énergétiques (MWh) et l'impact net sur les émissions de gaz à effet de serre (tonnes de CO₂ équivalent).

- Mixité sociale :

Le renforcement de la mixité sociale est un des objectifs attendus du projet EPA Alzette-Belval. Cette mixité sociale sera assurée partiellement et indirectement par la création d'activités économiques telles que le pôle informatique ou l'accélérateur d'entreprise innovante dans le secteur des éco-technologies et les espaces dédiés à la formation intégrée dans un plan de développement résidentiel. Par ailleurs, le cadre de vie des habitants sera amélioré par une cohésion sociale renforcée par l'interrelation de professionnels, étudiants et résidents.

Des indicateurs liés au concept d'enrichissement territorial pourraient être utilisés pour mesurer ce nouveau dynamisme urbain : impact d'un euro investi dans les opérations d'urbanisme comparé à l'augmentation de la consommation des ménages et des recettes fiscales locales.

4.1.3 Description du plan d'affaires

L'EPA Alzette-Belval a établi un plan d'affaires prévisionnel. L'ensemble des dépenses d'aménagement sur la période 2012-2032 est estimé à environ 300 millions d'euros et le bilan d'aménagement global prévisionnel pour l'EPA devrait être déficitaire d'environ 70 millions d'euros. Ces opérations d'aménagement ont un très bas niveau de rentabilité. Pour cette raison, elles reçoivent un soutien public, via les dotations des membres de l'EPA¹¹ et le produit de la vente de terrains viabilisés est également une des principales recettes du plan d'affaires de l'EPA.

Une des hypothèses de ce plan d'affaires est une approche d'aménagement en trois phases :

1. L'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) prend en charge le pré-aménagement du foncier, y compris le cas échéant de sa dépollution ;
2. L'EPA Alzette-Belval achète les terrains et s'occupe de l'aménagement de l'espace public (voiries et réseaux divers) ;
3. Les terrains sont vendus à des promoteurs ou des développeurs qui se chargent de la construction et de la vente des biens concernés.

Cette dernière phase de réalisation, de construction et de vente, correspond à la phase la plus rentable et représente une source de revenus. La construction est généralement réalisée par des sociétés privées, dans le cas de la zone Alzette-Belval ; celles-ci devraient alors prendre en charge le développement d'environ 8 600 nouveaux logements, la réhabilitation de 500 logements, la création de datacenters, d'un éco-accélérateur d'entreprises et de nouveaux espaces dédiés aux activités tertiaires. Les montants et les sources de financement des projets ne sont pas définis à ce jour.

Certains équipements publics tels que la caserne des pompiers seront financés uniquement par la puissance publique.

4.1.4 Analyse financière

En accord avec le comité de pilotage, il a été décidé de concentrer l'analyse financière sur une portion du site à réaménager dans la période de programmation 2014-2020. L'exemple retenu est le secteur de Micheville plateforme basse Est. Cette zone accueillera à terme un datacenter et des logements répondant aux critères d'une éco-cité.

En raison d'une défaillance du marché, ce secteur a une valeur de vente estimée à 23,5 millions €, alors que l'achat du terrain pré-aménagé et les dépenses d'aménagement s'élèvent à 32 millions €, soit un solde négatif de 8,5 millions €, qui doit être pris en charge par l'Etat. L'objectif du montage financier via un instrument financier est de couvrir le solde négatif de 8,5 millions € en comptant sur une partie de la marge au moment de la vente des immeubles et des activités du secteur. Ceci est possible en partageant les risques de développement avec le promoteur.

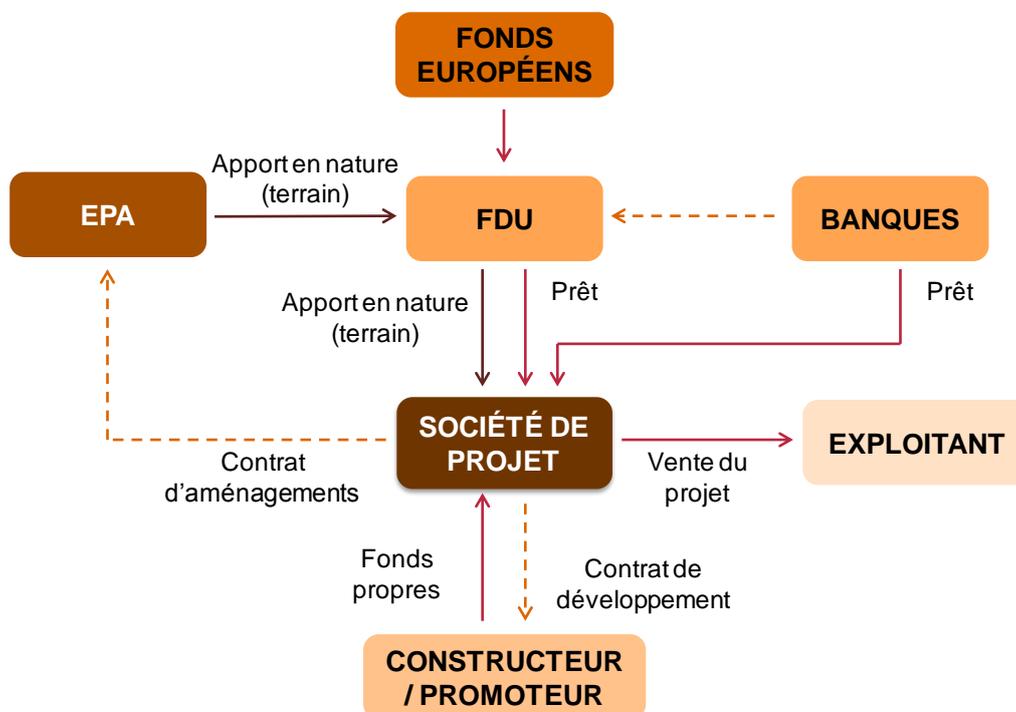
Les recettes attendues du développeur sont exclusivement le prix de vente des bâtiments construits. Les recettes d'exploitation attendues par le gestionnaire des surfaces destinées aux activités commerciales du datacenter comme de celles des surfaces résidentielles ne relèvent pas de cette analyse.

¹¹ Etat, Conseil Régional de Lorraine, des Conseils Généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle, Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette

Structuration de l'opération

Nous avons simulé l'intervention d'un instrument financier de type FDU dans le cas de ce projet. La structure proposée reprise ci-après est caractérisée essentiellement par un apport en nature de l'EPA au projet *via* le FDU.

Figure 7 : Proposition de structuration de l'opération



Le FDU proposé permet de catalyser les investissements publics (FEDER, EPA,...) et potentiellement privés (possible contribution bancaire). L'avantage de cet investissement *via* un FDU est de mobiliser plus de ressources qu'une participation directe. Ceci peut être fait grâce à la création d'une société de projet commune par le FDU et le constructeur/promoteur (cf. chapitre 5 et annexe J pour le détail sur les formes que peut prendre la société de projet).

Au final l'apport en nature du terrain et le montage au travers d'un instrument financier réduisent les coûts de développement et de financement pour la société de projet et augmentent la performance du projet. En effet, grâce à l'instrument financier le constructeur/promoteur cède une partie de sa marge au FDU et, en contrepartie :

- Bénéfice d'un partage des risques ;
- A un besoin de trésorerie réduit car le terrain ne doit plus être acheté ;
- A accès à des sources de financement moins chères (taux d'intérêt moins élevés) ou avec une échéance plus longue grâce à des plus importants actifs de la société de projet et à la mobilisation de ressources feder.

Il convient de noter que l'apport en nature aurait pu être effectué directement au bénéfice de la société de projet, mais la contribution au FDU, selon les détails de la nouvelle réglementation qui restent à valider, pourrait permettre de mobiliser des ressources FEDER. Celles-ci pourraient donc être utilisées pour fournir du prêt additionnel. Le prêt octroyé par le FDU, à la différence de celui octroyé par les banques locales, pourrait avoir des conditions plus avantageuses comme des collatéraux moins importants ou une période de remboursement plus longue.

Modélisation financière succincte

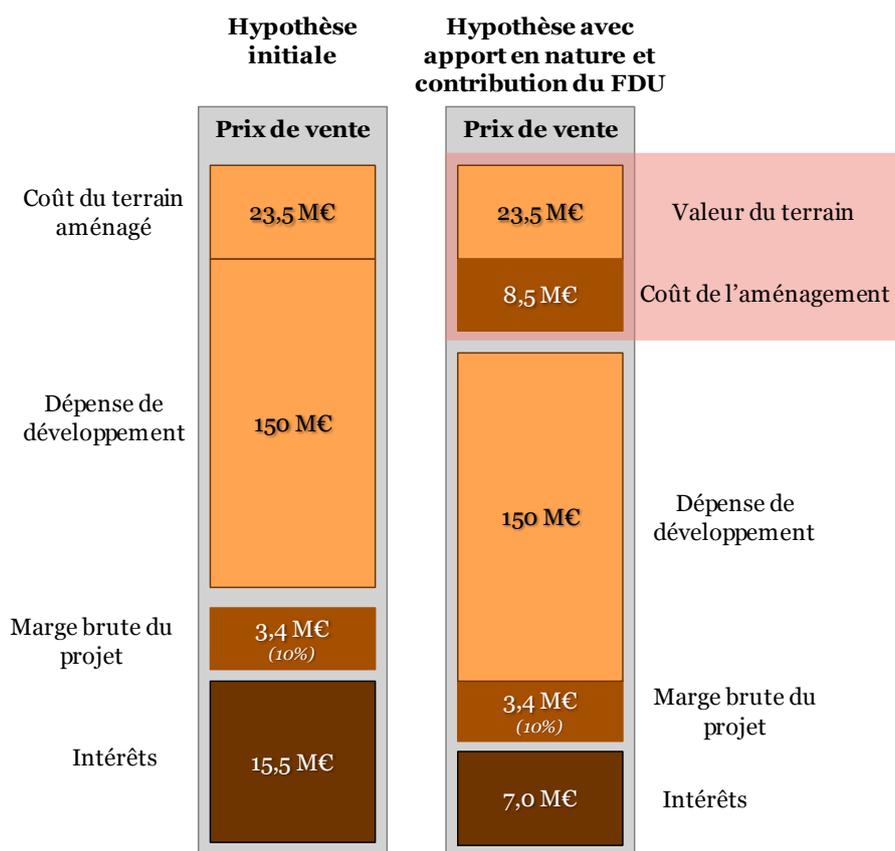
A partir de la structuration proposée ci-avant (FDU et société de projet), nous avons simulé les principaux éléments du financement du projet. Le scénario proposé avec l'intervention du FDU et de la société de projet a pour objectif principal pour le FDU de couvrir les frais d'aménagement (totalité du solde négatif de 8,5 millions €) en contrepartie d'une réduction de charges pour le développeur.

Pour cette modélisation, nous prenons les hypothèses suivantes :

- Les coûts prévisionnels de construction de classe énergétique B dans le secteur Micheville plateforme basse Est sont de 150 millions € ;
- A parité de prix pour l'acheteur final, le promoteur pourrait renoncer à la marge brute additionnelle et accepter un retour stable de 3,4 millions € pour les raisons évoquées ci-avant. Le bénéfice restant serait transféré à l'aménageur (l'EPA) *via* le FDU. Le capital fourni par le FDU et la partie du risque pris en charge par le FDU doivent être rémunérés. Dans le cas optimal, le retour accordé en contrepartie des avantages apportés par l'intervention du FDU couvre le solde négatif de 8,5 millions €, correspondant aux frais d'aménagement.

A partir de ces hypothèses et des données disponibles, la modélisation financière peut être représentée par le schéma suivant :

Figure 8 : Principaux éléments du modèle financier



Un avantage important de cette approche est d'éviter aux municipalités de céder des terrains aux aménageurs à des prix inférieurs à ceux du terrain pré-aménagé et les dépenses d'aménagement. L'instrument financier permet le développement d'une zone urbaine sans exiger ou en limitant les subventions de l'Etat.

Dans notre modélisation un besoin de financement plus réduit et les meilleures conditions accordées font baisser le volume global des intérêts des prêts octroyés de 15,5 millions € à 7 millions €.

La vision stratégique nécessaire pour le lancement de ce type d'opération réduit également le risque d'accorder aux promoteurs immobiliers des subventions directes et indirectes excessives et donne la possibilité aux planificateurs locaux de mieux identifier les facteurs-clés du succès du projet (par exemple par le biais d'une analyse de la demande plus approfondie).

En outre, dans son rôle de détenteur de participation le FDU peut orienter les choix de la société de projet au-delà des critères d'éligibilité et pousser la performance du projet vers l'excellence par exemple en termes d'efficacité énergétique. A titre d'exemple, le FDU et l'EPA pourraient accepter un retour de 7 millions € seulement pour convaincre le promoteur immobilier de faire un effort additionnel et passer en classe énergétique A. Avec un retour stable de 3,4 millions € pour le promoteur immobilier, le projet serait capable de générer un avantage socio-économique additionnel.

4.1.5 Conclusions

Les principaux avantages financiers et non-financiers d'un financement *via* un instrument financier de type FDU intervenant dans ce type de projet sont repris ci-dessous :

- L'apport du terrain par l'EPA au capital du FDU permet de mobiliser des ressources FEDER ;
- L'effet « catalytique » des ressources FEDER injectées dans le projet sous forme de prêt subordonné améliore les perspectives du projet en termes d'accès au crédit bancaire et d'attractivité de l'investissement ;
- Tout ou une partie du déficit de l'opération d'aménagement pourrait être couvert par la plus-value de la vente du bien immobilier au moment de la liquidation du FDU et ne serait ainsi pas à charge de l'EPA ;
- Les avantages financiers de l'intervention peuvent être utilisés par le FDU pour orienter les investissements privés vers des solutions socialement souhaitables, comme des bâtiments plus respectueux de l'environnement.

4.2 Saint-Dié-des-Vosges, Ecoparc des Grandes Croisettes

4.2.1 Présentation du cas d'étude

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) EcoParc des Grandes Croisettes situé à Saint-Dié des Vosges est un parc d'activités environnemental aménagé par la Société d'Équipement Vosgienne (SEV) sur un site peu urbanisé, majoritairement boisé, de Saint-Dié-des-Vosges. La mission d'aménagement a été confiée par la Commune de Saint-Dié-des-Vosges à la SEV en décembre 2007 dans le cadre d'une concession d'aménagement.

Figure 9 : localisation du projet au sein de la Lorraine



L'objectif est de faire de l'Ecoparc des Grandes Croisettes un pôle d'excellence médico-social, c'est-à-dire un regroupement de structures en lien avec les secteurs de l'hébergement de personnes dépendantes, les secteurs médicaux et d'aide à la personne. Les autres parcelles sont destinées à des entreprises tertiaires de haute technologie et à de l'habitat écologique. Il s'agit d'un espace de 19 hectares doté de quatre zones principales :

- Un **pôle d'excellence médico-social** avec une maison d'accueil spécialisée ainsi qu'une maison de retraite publique :
 - La maison d'accueil spécialisée (MAS), dénommée « Maison Mosaïque » est une extension de l'actuelle Maison du XXIème Siècle portée par l'association Turbulence. La Maison Mosaïque est une institution médico-sociale susceptible d'héberger 57 personnes dépendantes et souffrantes de pathologies lourdes de type Alzheimer, autistes, handicapés moteurs et mentaux. Les maisons d'accueil spécialisées sont les dernières générations de structures médico-sociales avec un accompagnement optimal des patients (deux employés pour un résident). Par ailleurs, le bâtiment de la Maison Mosaïque répond à la démarche de Haute Qualité Environnementale (HQE®) ;
 - La maison de retraite publique de la CCAS est le résultat du transfert de l'actuelle Maison de retraite EHPAD La Chaumière (Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) sur le site de l'Ecoparc.
- Une **zone tertiaire** ayant vocation à accueillir des entreprises de haute technologie ;
- Un espace dédié à l'**artisanat de pointe** ;
- Une **zone d'habitat privé** sous forme pavillonnaire ou d'habitat intermédiaire collectif.

La réalisation du projet est divisée en trois tranches (reprises sur la figure ci-après). La première tranche de l'aménagement concerne une zone à caractère médico-social qui comprend la maison d'accueil spécialisé, la maison de retraite et l'implantation d'un ambulancier. La seconde tranche est mixte et concerne la construction et le développement des logements, des bureaux et des locaux dédiés à l'artisanat.

Figure 10 : carte schématique du site



L'ensemble de l'opération répond aux principes de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU)¹ développée par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Il s'agit de la première AEU faite en Lorraine pour un parc d'activités. Les constructions doivent également répondre à des normes environnementales Haute Qualité Environnementale (HQE) et les bâtiments d'habitation doivent être en conformité avec le standard BBC - 20%.

4.2.2 Analyse du projet

Cohérence avec les documents stratégiques et réglementaires

Le règlement d'urbanisme de la ZAC EcoParc des Grandes Croisettes a été directement inclus dans le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Saint-Dié-des-Vosges. Par ailleurs, ce projet contribue aux objectifs de la stratégie Europe 2020 en favorisant un « développement urbain durable et respectueux de l'environnement », la consolidation d'une « économie résiliente et inclusive » et la création d'une « ville verte ».

¹ L'approche environnementale de l'urbanisme (AEU) est un outil développé par l'ADEME pour intégrer les considérations environnementales dans les projets d'aménagement et d'urbanisme. L'AEU est un outil qui prend en compte les principaux facteurs qui influent sur la qualité des relations entre bâti et environnement : l'énergie, l'eau, les déchets, les transports, le bruit, les paysages, la biodiversité et le climat.

Caractère intégré du projet

La ZAC EcoParc des Grandes Croisettes participe d'une démarche intégrée issue de la mixité de ses vocations : médico-sociale, technologique, artisanale et d'habitat. Le projet combine également des interventions en matière de développement économique, d'efficacité énergétique, de développement durable et d'habitat. En particulier, la stratégie d'efficacité énergétique et de qualité environnementale vient se greffer sur les stratégies de développement économique et d'habitat par le biais de pratiques de construction durable.

Toutefois, le financement du projet est scindé par projet, tel que l'aménagement géré par la SEV, la construction de la Maison Mosaïque par l'association Turbulences.

Maturité du projet et planification de la mise en œuvre

En 2005, un mandat d'étude a été lancé par la Ville de Saint-Dié-des-Vosges sur cette zone qui représentait une « dent creuse² » à proximité du centre ville. En 2007, une convention a été signée entre la ville et la Société d'Équipement Vosgienne (SEV). Parallèlement à l'acquisition des parcelles (toujours en cours aujourd'hui), la SEV a lancé une phase d'étude et de concertation ; une étude AEU a notamment été conduite de janvier 2009 à janvier 2010. En 2009, le groupement Arcadis-Environnement Conseil-Digitale Paysage a été sélectionné pour la maîtrise d'œuvre de l'EcoParc.

L'aménagement de la première tranche de l'EcoParc a débuté en avril 2011. En octobre 2012, la maison d'accueil spécialisée Mosaïque a été inaugurée et le projet de la maison de retraite a été lancé (marchés publics attribués en novembre 2012). Le chantier de la deuxième tranche de l'EcoParc commencera dès le début de l'année 2013. La phase 3, dont l'échéance est plus tardive (environ 2015-2016), sera une zone d'habitat mixte.

Bénéfices sociaux et économiques attendus

L'ensemble des opérations déjà réalisées et prévues sur la ZAC EcoParc des Grandes Croisettes dégagent plusieurs bénéfices sociaux et économiques pour la collectivité locale. Quelques-uns des bénéfices sociaux-économiques sont repris ci-après.

La mixité sociale du territoire du projet devrait être assurée par les différents types d'activités hébergées par la ZAC et par les différents secteurs économiques représentés (logement, activités médicales, activités tertiaires, maison de retraite). Des indicateurs tels que le nombre de personnes ou de foyers affectés par le projet pourraient être suivis.

La création d'activités commerciales et tertiaires aura un impact positif sur les dynamiques économiques locales en favorisant un développement du territoire et la création de nouveaux liens avec les autres agglomérations urbaines grâce aussi à la présence d'ambulatoires spécialisés à Saint-Dié-des-Vosges. Les indicateurs habituels sur l'emploi seraient utiles pour mettre en exergue les bénéfices économique (ex. : équivalent temps plein correspondant à la mise en œuvre du projet, emplois créés).

Le pôle socio-médical va fournir des services spécifiques pour mieux faire face aux besoins de la population. La maison Mosaïque propose une approche thérapeutique innovante pour les personnes handicapées, la maison de retraite devrait offrir, outre les services traditionnels de maison de retraite, des services adaptés, tels que prise en charge des personnes âgées pour des durées très courtes (ex : 2 heures, une après-midi) afin de décharger les personnes qui en ont la charge. Le même indicateur précédent (nombre de personnes affectées) donnerait une information utile.

De plus, le projet permet de préserver et valoriser la qualité environnementale de cette zone de Saint-Dié-des-Vosges dans le respect des principes de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (déboisement limité, respect de la topologie des lieux, structures économes en termes énergétiques...).

² En urbanisme, une dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties.

Des indicateurs liés aux aspects environnementaux pourraient être les économies énergétiques (MWh) et l'impact net sur les émissions de gaz à effet de serre (tonnes de CO₂ équivalent).

4.2.3 Description du plan d'affaires

Notre analyse tient compte des deux premières phases du projet de la ZAC de l'EcoParc des Grandes Croisettes, plus particulièrement de la maison de retraite, de la maison d'accueil spécialisée (MAS) et de la zone d'activités tertiaires. Il ne nous a pas été possible de disposer des plans d'affaires (tant de la totalité du projet, que des projets majeurs). Afin d'établir un plan d'affaires correspondant au périmètre d'étude retenu et pertinent pour un FDU, les hypothèses ou éléments suivants ont été pris en compte :

- Dans l'EcoParc, la surface de terrain destinée exclusivement aux activités tertiaires est de 18 000 m² (hors logement et artisanat), ce qui nous conduit à estimer une surface bâtie exploitable de 6 000 m². Les prix unitaires concernant la construction et location de bureaux et locaux pour activités tertiaires en classe énergétique B sont issus du logiciel BKI-Kostenplanner V15. Le flux de revenus de cette composante du projet induit un risque car le niveau d'occupation effectif n'est pour l'instant qu'une estimation. L'existence de ce risque va induire un taux d'intérêt relativement plus élevé ;
- Les deux établissements médico-sociaux ont/auront une capacité d'accueil total de 127 lits : la maison d'accueil spécialisé « Mosaïque » a une capacité de 57 lits tandis que la maison de retraite 70 lits sur une surface de 5 775 m² :
 - Construction
Sur la base de prix unitaires et en comparaison avec des projets similaires³, les coûts d'investissements sont estimés à un total de 20,6 millions € pour l'extension de la maison « Mosaïque »⁴, 8,5 millions pour la maison de retraite et 12,7 millions € pour les activités tertiaires. Le coût de construction global avec les frais d'aménagement de 4,4 million € s'élève ainsi à 42,2 millions €.
 - Fonctionnement
Les activités médico-sociales de la maison de retraite et de la maison d'accueil spécialisée sont des services très coûteux. Le coût opérationnel total est estimé à 17 000 € par an pour la première et à 87 500 € par an pour la seconde, et il n'est pas pris à charge entièrement par les patients. Le service sanitaire national (en ce qui concerne la maison « Mosaïque » – l'assurance maladie) a un accord pour louer des lits réalisés à un prix incluant les dépenses opérationnelles et financières d'amortissement des deux structures. Les frais effectivement à charge de l'utilisateur final ne vont probablement pas couvrir le total des dépenses mais le service sanitaire national est considéré comme un payeur fiable. Puisque le risque d'insolvabilité perçu par le marché est plutôt limité, les structures médico-sociales sont dans la position de pouvoir négocier un taux d'intérêt relativement moins élevé sur un prêt bancaires.

Pour faciliter la compréhension de l'étude de cas, nous considérerons ces trois composantes dans leur ensemble, en supposant qu'elles sont gérées de façon conjointe par une seule société de gestion. Cette hypothèse de travail ne préjuge en aucune manière la possibilité pour un instrument financier de type FDU de financer une seule composante de ce projet de façon indépendante.

³ Source : Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEAP) – Repères de gestion et de comparaisons pour les structures sociales et médico-sociales (2011), Logiciel BKI-Kostenplanner V15

⁴ Cette estimation est largement supérieure aux coûts réels d'investissements de l'ordre de 8 M€ pour la Maison Mosaïque compte-tenu des choix stratégiques effectués en matière de construction et d'approche thérapeutique.

Selon les informations communiquées, le projet n'aurait pas pu être lancé sans subventions publiques ; en effet, la maison de retraite est un investissement public, et la maison spécialisée a été financée pour 7/8^e par l'Etat. Le financement du projet a ainsi suivi le montage classique : maximiser la demande de subventions, puis chercher un prêt commercial pour couvrir les besoins financiers résiduels. La modélisation proposée met en avant l'intervention des fonds privés avant éventuellement de solliciter des aides publiques.

4.2.4 Analyse financière

Modélisation financière

Dans la modélisation financière réalisée, les revenus générés par le projet, les bâtiments et les structures annexes réalisés sont gérés par une société de gestion commune. Cette société est chargée des opérations courantes d'activité de la MAS et de la maison de retraite. Les revenus nets générés par les contrats de location des surfaces tertiaires sont en partie utilisés pour le paiement de la dette sur 8 ans, qui correspond à la période considérée. Le prêt est en partie remboursé au terme de la période considérée par la vente de l'activité.

Paramètres

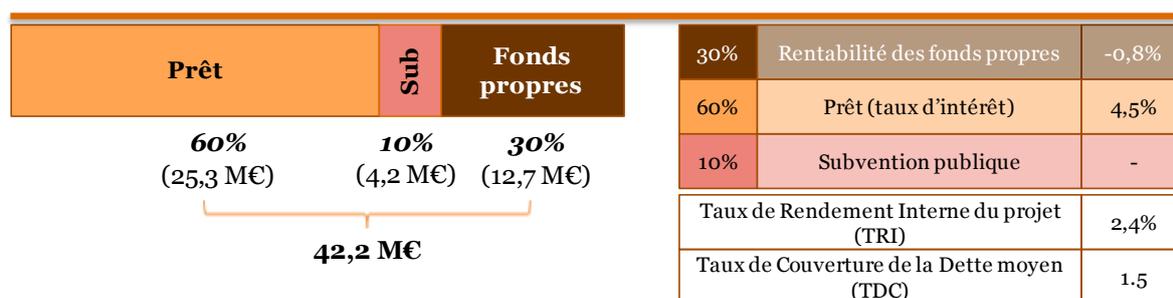
Période considérée	8 ans
Taux d'imposition	15%
Taux d'intérêt de l'emprunt	4,50%
Coût moyen du capital	5,61%
Amortissement	30 ans

Les taux d'utilisation sont modélisés pour atteindre la saturation de l'offre de services après 7 ans de gestion. La vente du projet est prévue peu après, c'est-à-dire juste après l'année 8.

Partant de ces hypothèses et à partir des données disponibles, nous avons calculée la valeur résiduelle des immeubles et de l'activité économique.

Le plan de financement simulé des 42,2 millions € prévoit un prêt commercial qui couvre 60% des besoins financiers, soit 25,3 millions €. Une injection de capitaux propres de 12,7 millions € est prévue, tandis que 4,2 millions € de subventions publiques sont nécessaires pour compléter le financement du projet.

Figure 11 : Simulation du plan de financement du projet



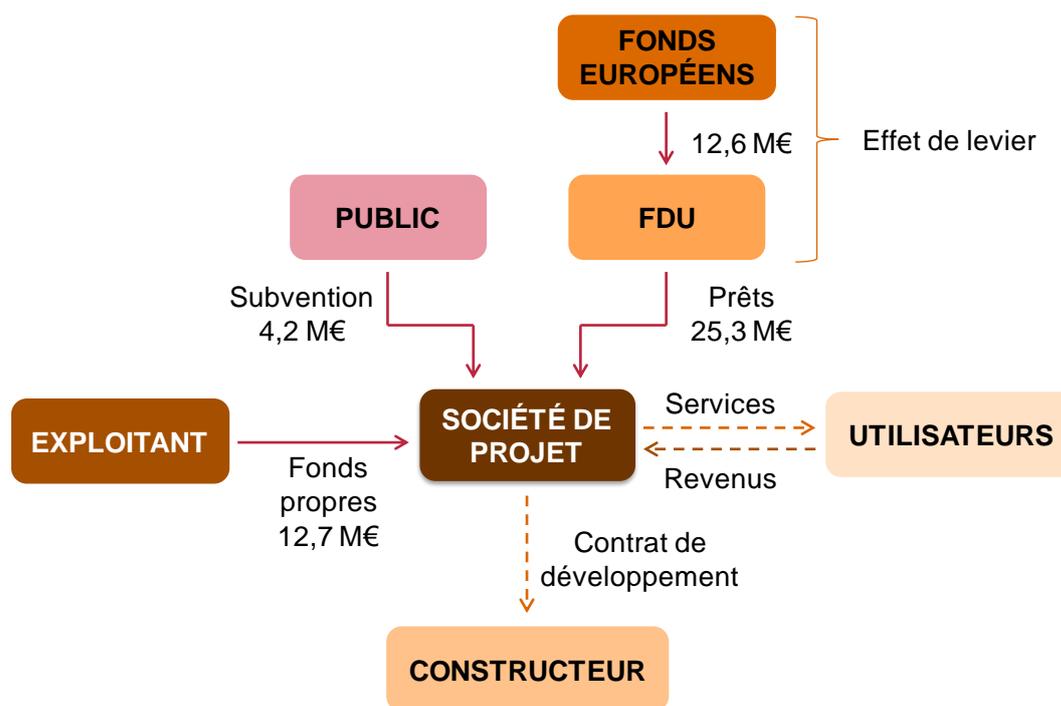
Les conditions financières de cette structuration montrent quelles sont les limites de la viabilité du projet. Notamment le taux d'intérêt de 4,5% semble être la valeur maximale de coût du prêt avant que les indicateurs de performance financière ne soient compromis. En effet avec cette valeur, le taux de rentabilité interne du projet (TRI ou Internal Rate of Return - IRR) atteint un niveau de 2,4% et le taux de couverture de la dette (TCD ou Debt Service Coverage Ratio - DSCR) de 1,5. Ce dernier indicateur qui exprime le rapport entre l'excédent brut d'exploitation et le service de la dette montre que le projet génère suffisamment de marge d'exploitation pour couvrir les annuités d'emprunt, même en cas d'imprévus.

Suggestions de types d'intervention

Dans notre simulation, le FDU intervient dans ce plan d'affaires plutôt pendant la phase d'aménagement du terrain et de construction que pendant la phase de gestion. Dans ce scénario, la stratégie de l'instrument financier est d'accompagner la phase de démarrage de l'activité économique via des prêts avantageux, mais de ne pas participer aux phases suivantes (notamment après la cession de l'activité).

Une proposition de structure de l'opération est présentée ci-dessous.

Figure 12 : Proposition de structuration de l'opération



Dans cette structure opérationnelle simple, l'intervention de l'instrument financier n'impose aucune augmentation de la complexité du projet financé ou de sa gouvernance. Le fonds de développement urbain n'intervient pas dans la gouvernance du projet et se limite à fournir une source de financement.

Les capitaux fournis par les fonds européens permettent au FDU d'octroyer un prêt au projet à des conditions avantageuses. Les conditions favorables transférées au projet via le FDU améliorent la performance financière du projet (ou taux de rendement interne du projet) et réduisent le besoin de subventions publiques.

Un montant de 12,6 millions € accordés au FDU permet de mobiliser en faveur du projet un prêt commercial d'un montant de 25,3 millions €. L'effet de levier achevé est de 2 € par euro investi (i.e. 1 : 2). Toutefois les conditions auxquelles cet effet de levier est réalisé au niveau du FDU nécessitent de vérifier qu'il y a aides d'Etats ou non⁵.

⁵ Les taux de référence calculés par la Commission pour la France, ont baissé en 2012 de 2,07% à 0,67% - valable depuis Janvier 2013. A ces taux de base des marges opérationnelles appropriées doivent être ajoutées. Les taux sont constamment mis à jour et sont accessibles sur le site de la Commission: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Analyse financière

Le tableau ci-après analyse l'impact de deux variables sur le financement du projet : le taux d'intérêt du prêt octroyé par le FDU et la part de la subvention publique dans le montant total de l'opération. Le tableau présente les variations du Taux de Rendement Interne du projet (TRI) en fonction de ces deux variables. Néanmoins d'autres variables telles que la durée et les conditions de financement du FDU auraient pu être utilisées pour optimiser le financement du projet. La situation initiale correspondant au plan de financement simulé (paragraphe précédent) est encadrée en rouge.

Figure 13 : Analyse de sensibilité du TRI du projet

		Taux d'intérêt du prêt (par l'intervention du FdP)				
		5.5%	4.5%	3.5%	3.0%	2.0%
Subvention publique	0.0%	-4.3%	-2.3%	-0.3%	0.7%	2.8%
	2.5%	-3.1%	-1.1%	0.8%	1.8%	3.9%
	5.0%	-1.9%	0.0%	2.0%	3.0%	4.9%
	7.5%	-0.7%	1.2%	3.1%	4.1%	6.0%
	10.0%	0.5%	2.4%	4.3%	5.2%	7.1%
	<i>Problématique des Aides d'Etat</i>					

Cette analyse de la sensibilité du TRI montre que l'intervention d'un instrument financier permet de diminuer le montant de la subvention publique. Un engagement très important qui soit capable de réduire les taux d'intérêt jusque à 2% permettrait de se passer de subventions publiques sans hypothéquer la viabilité financière du projet, celle-ci resterait à des niveaux similaires (de 2,4% à 2,8%).

Néanmoins, l'octroi de meilleures conditions de financement doit tenir compte de la problématique des aides d'Etat. Un taux d'intérêt de 3% est souvent considéré comme la valeur en dessous de laquelle la question des aides publiques doit être analysée.⁶

4.2.5 Conclusions

Ce cas d'étude permet d'illustrer les avantages de substituer la logique classique de montage de projet par la logique *via* un instrument financier de type FDU :

- Logique classique de montage : maximiser la demande de subventions, puis chercher un prêt commercial pour couvrir les besoins financiers résiduels ;
- Logique *via* un instrument financier : optimiser l'intervention des fonds privés avant éventuellement de solliciter des aides publiques.

Les avantages d'un financement *via* un Instrument Financier de type FDU intervenant dans ce type de projet sont récapitulés ci-dessous :

- L'intervention du FDU modifiant la structure des risques des investisseurs privés potentiels induit un effet de levier de 1 : 2 ;

⁶ Les taux de référence pour la France calculés selon la méthode de la Commission ont baissé en 2012 de 2,07% à 0,67% - valable depuis Janvier 2013. A ces taux de base, des marges opérationnelles appropriées doivent encore être ajoutées. Les taux sont constamment mis à jour et sont accessibles sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

- Les taux d'intérêts plus réduits, des collatéraux moins larges et une période de remboursement plus longue sur des prêts accordés par le FDU augmente la performance de l'investissement pour les autres partenaires et influence donc positivement les perspectives du projet pour l'obtention d'un prêt commercial ;
- La disponibilité de financement au travers d'un instrument public peut donc permettre d'initier la réalisation du projet en réduisant le besoin de subventions publiques et en produisant un impact socio-économique pour la ville.

4.3 Nancy Grand-Cœur

4.3.1 Présentation du cas d'étude

Le projet « Nancy Grand Cœur », lancé en 2007 par la Communauté Urbaine du Grand Nancy, a pour objectif la poursuite du développement urbain du quartier de la gare. Il s'agit d'un des pôles d'attractivité les plus importants de Nancy, car il est situé au centre de la ville, ce qui lui confère les fonctions de lieu de vie, de communication, et d'activité économique et commerciale.



L'aménagement du projet a été confié à SOLOREM, la Société Lorraine d'Economie Mixte d'aménagement urbain.

Les différents axes du projet visent à revaloriser l'espace public et à faire de l'espace Nancy Grand Cœur un quartier favorisant la mixité urbaine, l'éco-mobilité et le respect de l'environnement naturel et bâti. Nancy Grand Cœur a été labellisé « EcoQuartier » par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer en 2009. Le projet a également vocation à conforter l'importance stratégique du quartier Nancy Grand Cœur, en renforçant son attractivité économique et son statut de « porte d'entrée » de la ville.

Les espaces faisant partie du projet ont été progressivement acquis par l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) et SOLOREM auprès de la SNCF et de RFF. Parmi ces espaces, six ensembles urbains peuvent être distingués, correspondant à différents volets du projet :

- La mise en lumière de la place Charles III et de ses abords ;
- La réorganisation des fonctions du parvis de la gare, la future Place Thiers ;

- La construction du centre de congrès Prouvé et de son parking ;
- Le prolongement piétonnier de la rue Mazagran ;
- L'aménagement de la place de la Synagogue avec notamment l'installation de bassins ;
- L'aménagement des espaces paysagers du Quai Vert.

Figure 14 : carte du site



Au sein de ces ensembles seront aménagés des espaces revêtant différentes fonctions urbaines, composant au total environ 180 000 m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON) :

- Le centre de Congrès Prouvé ;
- Un hôtel ;
- La relocalisation de la caserne des pompiers ;
- Des bureaux et des espaces d'activités ;
- Des commerces et des services ;
- Entre 600 et 700 logements.

4.3.2 Analyse du projet

Cohérence avec les documents stratégiques et réglementaires

En raison des enjeux stratégiques liés à Nancy Grand Cœur, ce projet a fait l'objet d'une large concertation préalable, démarche qui se poursuit encore aujourd'hui. Le projet de Nancy Grand Cœur est mentionné dans le document de prospective *Lorraine 2020*, le *Contrat urbain de cohésion sociale du Grand Nancy*, le *PDU du Grand Nancy 2006-2015*, le *PLU de Nancy* et le *Programme local de l'habitat du Grand Nancy*.

Il contribue notamment aux objectifs de la stratégie Europe 2020 en favorisant un développement urbain durable, consolidant une « économie résiliente et inclusive » et appliquant le concept de « ville verte ».

Caractère intégré du projet

Le caractère intégré de Nancy Grand Cœur est issu de la multitude de stratégies que ce projet vise à servir et notamment celle de régénération de tissu économique et de l'habitat, de mobilité accrue et d'efficacité énergétique.

Le quartier de la Gare à Nancy constitue l'un des principaux pôles d'attractivité de l'Agglomération Nancéienne. A travers la réalisation des programmes destinés à renforcer le rayonnement économique du secteur, le projet permettra de conforter le positionnement et la fonction stratégique du quartier. Cette perspective s'accompagne de l'ambition de créer un projet d'aménagement durable qui intègre toutes les composantes urbaines dans une logique de mixité urbaine indispensable sur ce territoire à enjeux.

La stratégie d'efficacité énergétique et de qualité environnementale se joignent à celle de développement économique et d'habitat grâce à la construction de bâtiments économes en énergie, l'utilisation de matériaux à faible impact environnemental, une gestion de pointe des déchets ménagers et des nuisances acoustiques ou encore l'organisation de « chantiers verts » aux nuisances limitées.

L'aménagement de Nancy Grand Cœur est intégré dans un large programme urbain de diffusion des modes de transport doux. Le quartier bénéficiera de deux points nodaux de la mobilité tels que la gare et la place de la République. La circulation de transit sera limitée avec un nouveau plan de circulation et la création d'un anneau de desserte au cœur de l'agglomération.

Maturité du projet et planification de la mise en œuvre

La convention de concession à Solorem portant sur les démarches d'ouverture de l'urbanisation et de réalisation du programme d'aménagement a été signée en mai 2004 pour une durée de 10 ans.

Le dossier de réalisation de la ZAC Nancy Grand Cœur comprenant le programme d'équipements publics et les modalités prévisionnelles de financement du projet d'aménagement a été adopté par le Conseil de Communauté Urbaine en juin 2009.

Le schéma directeur du projet urbain, établi par le cabinet AREP, a permis de structurer l'étude d'impact établie par l'ADUAN qui a été intégrée au dossier de création de ZAC approuvé en juin 2009.

Le dossier de candidature EcoQuartier a été déposé auprès du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire en mars 2009. Le quartier gare Nancy Grand Cœur a été distingué au palmarès EcoQuartier en novembre de la même année.

La totalité des emprises foncières prévues dans le projet appartenant à la SNCF et RFF seront acquises mi-2013 par la Solorem et l'EPFL.

Les travaux pour la réalisation du centre de Congrès avec le parking sont les seuls en cours de réalisation : le centre Prouvé accueillera ses premiers événements dès 2014. Les autres secteurs de la ZAC sont toujours en phase de planification. Le secteur le plus avancé en termes de planification se concentre sur l'extension de la « Maison des sœurs » (Ilot L - voir ci-dessous).

Bénéfices sociaux et économiques attendus

Le projet de la ZAC Nancy Grand Cœur répond à l'objectif de reconquête des espaces situés le long du faisceau ferroviaire en assurant la jonction entre ville historique et quartiers modernes et en limitant l'étalement urbain. Il vise à atteindre un triple objectif : accroître la capacité à évoluer de la ville, sa mixité sociale et générationnelle.

Le quartier, mieux relié aux quartiers limitrophes, va rassembler au cœur de la ville des équipements publics, des logements, des bureaux et des commerces et deviendra plus attractif pour les habitants et pour les visiteurs. Ce rassemblement sur un même site de ces activités permettra d'assurer la mixité sociale entre résidents, travailleurs et visiteurs. Sur cette dimension, les indicateurs de suivi pourraient être l'emploi créé pendant la phase de construction et d'exploitation, et le nombre de ménages /population affectés par les nouvelles installations.

Le projet comporte plusieurs avantages socio-économiques liés à l'efficacité énergétique accrue des immeubles, à l'utilisation de matériaux à faible impact environnemental, à la gestion des déchets et une réduction des nuisances des chantiers et pendant la phase d'exploitation du projet. De plus, de nombreux espaces de végétation seront intégrés au quartier : un quai vert sera créé le long de la voie ferrée et un étang sera installé près du centre de congrès. Le label EcoQuartier assure donc la création d'un cadre de vie de grande qualité et développe la mobilité, tout en garantissant une qualité environnementale élevée. Quelques indicateurs capables d'illustrer les bénéfices socio-économiques liés aux aspects environnementaux pourraient être les économies énergétiques (MWh) et l'impact net sur les émissions de gaz à effet de serre (tonnes de CO₂ équivalent).

4.3.3 Description du plan d'affaires

Structuration actuelle du projet

Plusieurs acteurs ont un rôle actif dans le plan d'affaires de Nancy Grand-Cœurs. La CUGN et l'EPFL se chargent d'acquérir la propriété des terrains sur la ZAC appartenant principalement à la SNCF et à RFF. Les frais de dépollution, principalement des hydrocarbures, ne sont pas significatifs et ne représentent pas une menace ou un risque significatif pour l'opération financière globale.

Les actions de maîtrise foncière des terrains compris à l'intérieur du périmètre de la ZAC sont principalement confiées à l'EPFL.

La CUGN et/ou l'EPFL resteront les propriétaires à moyen terme du foncier jusqu'à ce qu'il soit progressivement cédé à la Solorem pour l'aménagement des différents îlots. La Solorem achètera les terrains quand les projets de construction des développeurs auront atteint un niveau de maturité suffisant pour une cession rapide après les travaux d'aménagement. Ceci permet de réduire les besoins de trésorerie de la Solorem qui bénéficie entre autre d'une garantie de la CUGN pour ses prêts à court terme.

Principales données financières du projet

Le tableau ci-après reprend les principales données du projet (sources : CUGN et Solorem) :

Surface m ²	Surface SHON m ²	Prix foncier (Euros)	Coût de construction (Euros)	Montant total (Euros)
45.330	177.651	51.345.022	463.364.486	514.709.508

Le projet prévoit de construire 177.651 m² de surface hors œuvre nette sur 13 îlots avec des vocations différentes. Le coût de la construction prévu est de 463 millions €.

Pour la majorité des constructions prévues sur les différents îlots, les cahiers des charges définitifs n'ont pas encore été soumis aux promoteurs potentiels. Le détail des surfaces hors œuvre nette et les coûts de construction ne sont donc pas encore définitivement fixés, mais les valeurs présentées dans le tableau sont les estimations actuelles.

Le prix du foncier dans le tableau est une estimation de la valeur de vente du terrain aménagé par la Solorem. Outre la vente du terrain, la société d'aménagement touchera également une contribution de la part de la CUGN (non comprise dans le prix de vente) au moment de la remise des infrastructures urbaines sur la ZAC pour leur revalorisation ou développement (telles que les voiries ou le réseau de chaleur).

Principales hypothèses complémentaires pour le plan d'affaires

Les hypothèses suivantes ont été nécessaires pour compléter le plan d'affaires :

- Les coûts de construction sont estimés à 463 M€ (cf. tableau ci-dessus) et le total estimé du périmètre d'analyse est de 410,2 M€ ;
- Les coûts et les recettes d'exploitation ont été estimés sur la base de valeurs moyennes pour le centre de Nancy ;

- Le loyer moyen par mois pour une surface de logement est de 10 €/m².⁷ Avec une augmentation de 10% par rapport au prix moyen de marché pour intégrer la valeur ajoutée de l'EcoQuartier et d'un bâtiment neuf, nous estimons un revenu de 132 €/m² par an ;
- Pour les activités tertiaires, le prix moyen à la location annuelle du centre de Nancy a été corrigé avec le prix de marché observé pour des nouveaux bureaux récemment loués sur la place de la République. Avec une augmentation de 5% pour intégrer la valeur ajoutée de l'EcoQuartier nous obtenons 189 €/m² par an (HT) ou 226 €/m² par an (TTC) ;
- Les frais d'exploitation pour la gestion des surfaces commerciales et résidentielles destinés à la location sont estimés à 10% des revenus.

En ce qui concerne les équipements prévus (centre de congrès, hôtel, caserne de pompiers), une analyse spécifique a été faite pour chaque composante :

- Pour le centre de congrès « Prouvé », les revenus anticipés couvrent exactement les frais d'exploitation (approximativement 2 millions € par an). Sur le même îlot, les flux financiers d'exploitation du parking sont basés sur des estimations de la Solorem qui donnent approximativement 1,26 millions € de revenus annuels et 0,5 millions € de coûts annuels sans inclure les réparations importantes ;
- Les coûts de fonctionnement de la caserne de pompiers sont estimés à 0,5 millions € par an, avec des recettes correspondantes de zéro ;
- Sur la base d'un taux de remplissage de 70% de ses 120 chambres à un prix estimé de 80 € par nuit, l'hôtel devrait pouvoir réaliser 2,4 millions € de recettes par an avec des frais de fonctionnement s'élevant, eux, à 1,7 million € par an.

4.3.4 Analyse financière

Modélisation financière

Pour simplifier l'analyse financière nous faisons l'hypothèse que tous les travaux de construction se dérouleraient sur la même période. Les coûts et les revenus générés par le projet, les bâtiments et les structures annexes sont analysés de manière globale comme si ils faisaient l'objet d'une gestion commune.

Les excédents bruts d'exploitation sont en partie utilisés pour le paiement des intérêts de la dette sur 8 ans. Cette période d'analyse a été considérée comme raisonnable pour cette analyse compte-tenu d'expériences similaires et devra être confirmée en fonction du futur règlement. Le prêt est en bonne partie remboursé au terme de la période considérée par le biais de la cession de l'activité.

Les taux d'utilisation et de remplissage sont modélisés pour atteindre le niveau maximal la cinquième année du projet. Nous avons pris comme hypothèse une occupation de 85% des logements et surfaces commerciales disponibles. La reprise du projet et la négociation d'un nouveau prêt sont prévues juste après l'année 8.

Paramètres

Période considérée	8 ans
Taux d'imposition	15%
Taux d'intérêt de l'emprunt	3%
Coût moyen du capital	5,61%
Amortissement	30 ans

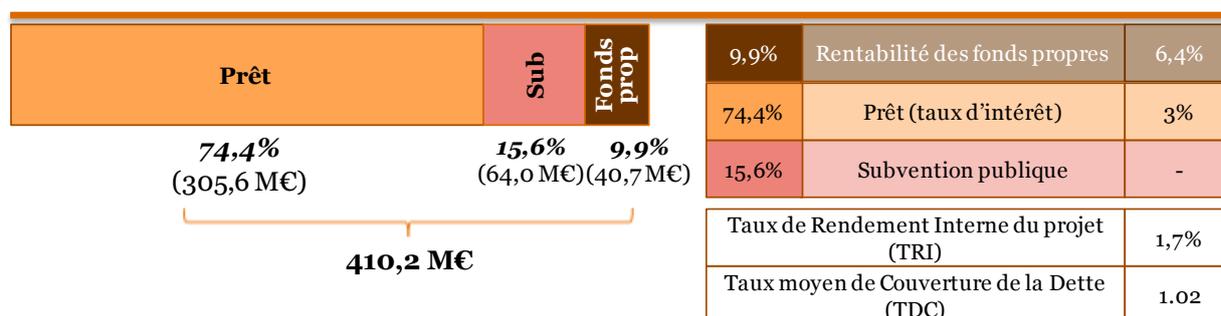
⁷ Source site Internet La Cote Immo <http://www.lacoteimmo.com/prix-de-l-immo/location/lorraine/meurthe-et-moselle/nancy/540395.htm> (Quartier Centre ville - Charles III)

Pour mieux adapter le cas d'étude aux critères d'éligibilité possibles pour des instruments financiers de type FDU, les îlots à vocation purement résidentielle (notamment les îlots E, H, J, L et M) ont été exclus du périmètre d'analyse. Nous avons fait de même pour les infrastructures publiques – telles que la caserne des pompiers – qui n'ont pas vocation à générer un revenu et dont les coûts ne sont donc pas compensés par des recettes.⁸

Partant de ces hypothèses et à partir des données disponibles, nous avons calculé la valeur résiduelle des immeubles et des activités économiques.

Le plan de financement simulé des 410,2 millions € prévoit l'octroi de 305,6 millions € de prêts soit 74,4% des besoins financiers. Une injection de capitaux propres sous forme de contribution en nature des terrains de 40,7 millions €⁹ est attendue par la Solorem. Des subventions publiques à hauteur de 64,0 millions € vont financer la partie résiduelle des frais de rénovation du bâtiment du Centre de congrès non couverts par les fonds propres et compléter le plan de financement.

Figure 15 : Simulation du plan de financement du projet



Le taux d'intérêt estimé des prêts bancaires est de 3%.

Le taux de couverture de la dette (TCD ou Debt Service Coverage Ratio - DSCR) est de 1,02. Ce dernier indicateur qui exprime le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le service de la dette montre que le projet génère des marges d'exploitation suffisantes pour couvrir les annuités d'emprunt mais que les marges anticipées sont faibles.

La rentabilité interne globale du projet (TRI ou Internal Rate of Return - IRR) s'élève à 1,7%. Néanmoins, en raison d'une faible contribution de fonds propres par rapport au volume d'investissement total du projet, 9,9%, le taux de rentabilité interne des fonds propres atteint une valeur plus élevée – 6,4%.

Types d'intervention suggérés

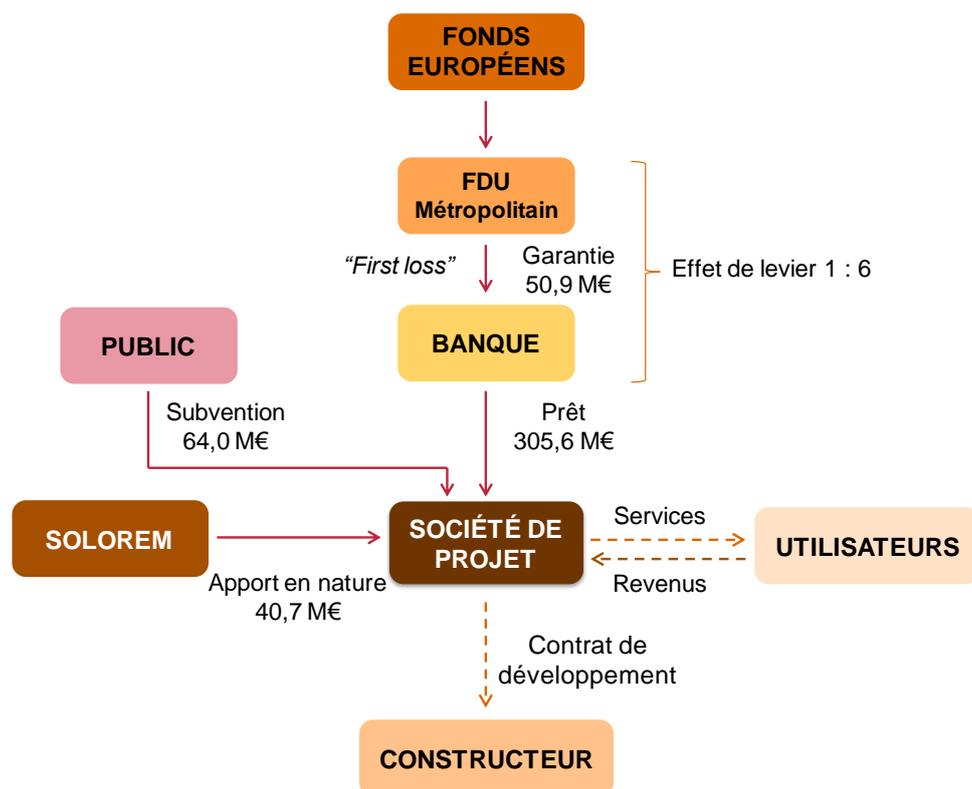
Dans la simulation présentée ci-après, le FDU intervient dans une phase préliminaire du projet afin d'optimiser les conditions financières nécessaires au financement de l'ensemble de l'assiette qui s'élève à 410,2 millions €. La stratégie de l'instrument financier dans ce scénario est de fournir des garanties pour permettre la constitution du prêt nécessaire, compte-tenu de son montant.

Une proposition de structure de l'opération est présentée ci-après.

⁸ Les services publics qui ne génèrent pas de revenus ne sont pris en charge par l'instrument financier mais font plutôt l'objet de subventions publiques.

⁹ Ce montant correspond aux terrains aménagés compris dans le périmètre de l'étude (après exclusion des îlots constitués uniquement de logements îlot E, îlot H et îlot I, ainsi que de la caserne des pompiers)

Figure 16 : Proposition de structuration de l'opération



Les garanties fournies par le fonds de développement urbain (FDU) permettent au secteur bancaire d'octroyer un prêt d'un montant plus élevé pour le projet. La garantie s'appuiera sur le principe de « first loss » et va assurer à la banque bénéficiaire seulement une partie du prêt et non sa totalité.

Sur la base d'expériences concrètes de financement par un établissement financier public bien capitalisé, un montage financier avec une garantie de forme « first loss » et des facilités de trésorerie permet d'atteindre un effet levier de 6 € (et plus) par euro investi (i.e. 1 : 6) même dans des secteurs à haut risque. Un montant de 50,9 millions € accordé par le FDU devrait donc être suffisant pour mobiliser en faveur du projet un prêt commercial d'un montant de 305,6 millions €. L'apport de la Solorem au capital du fond commun de créance correspond aux terrains aménagés compris à l'intérieur du périmètre de la ZAC. Leur valorisation estimée est de 40,7 millions €.

Analyse financière

La logique de l'utilisation d'un instrument financier est d'optimiser l'intervention des fonds privés et de solliciter des aides publiques seulement pour des besoins résiduels.

Analyse fonds propres et subventions publiques

Le tableau ci-après montre que le plan de financement, encadré en rouge, aurait pu difficilement faire intervenir des capitaux privés de manière plus large. En effet l'augmentation des fonds propres (les colonnes plus à droite) a une capacité limitée de générer une marge suffisante pour réduire les subventions.

Figure 17 : Analyse de sensibilité du TRI du projet : subventions publiques et fonds propres

		Fonds Propres				
		5.0%	9.9%	15.0%	20.0%	25.0%
Subvention publique	11.5%	-9.5%	-3.5%	-1.5%	-0.5%	0.2%
	12.5%	-6.2%	-2.1%	-0.6%	0.2%	0.7%
	13.5%	-3.4%	-0.8%	0.3%	0.9%	1.2%
	14.5%	-1.2%	0.5%	1.1%	1.5%	1.7%
	15.6%	1.0%	1.7%	2.0%	2.1%	2.2%

En ce qui concerne le niveau de prêt, une troisième source de financement est implicitement prise en considération. En effet le complément des fonds propres et des subventions publiques est couvert par des prêts. Cela signifie que, les valeurs en haut à gauche du tableau précédent impliquent un prêt relativement plus important (jusqu'à 83,5% de l'investissement : 5% de fonds propres et 11,5% de subventions publique) et celles en bas à droite du tableau un prêt relativement moins important (jusqu'à 60% : 25% de fonds propres et 15,6% de subventions).

A cause des intérêts croissants à payer, les solutions avec plus de dettes (en haut à gauche du TRI encadré en rouge) ont un rendement réduit.

Analyse taux d'intérêt et subventions publiques

Pour illustrer comment des conditions plus avantageuses du prêt octroyé peuvent réduire les besoins de fonds publics, le tableau suivant montre les variations du Taux de Rendement Interne du projet (TRI) en fonction du taux d'intérêt défini et de la subvention publique. D'autres variables telles que la durée et les conditions de financement du FDU auraient pu être utilisées pour optimiser le financement du projet.

Figure 18 : Analyse de sensibilité du TRI du projet : subventions publiques et taux d'intérêt

		Taux d'intérêt du prêt (par l'intervention de garanties)				
		3.25%	3.00%	2.75%	2.50%	2.25%
Subvention publique	12.0%	-4.4%	-2.8%	-1.2%	0.5%	2.1%
	13.0%	-2.9%	-1.4%	0.1%	1.7%	3.2%
	14.0%	-1.6%	-0.1%	1.3%	2.8%	4.3%
	15.0%	-0.3%	1.0%	2.4%	3.8%	5.2%
	15.6%	0.4%	1.7%	3.0%	4.4%	5.8%
<i>Problématique des Aides d'Etat</i>						

Le tableau ci-dessus montre l'effet sur le retour sur investissement du projet avec différentes combinaisons de subventions et des taux d'intérêts. Le taux de rentabilité encadré en rouge est de 1,7%. Avec un taux d'intérêt de 2,25%, il serait possible de réduire la subvention publique à 13,5%. En effet, le taux de rentabilité serait de 2,1% et aurait donc une variation minimale. Cette réduction des subventions publiques de deux points de pourcentage peut sembler négligeable, mais équivaut en réalité à une capacité du montage financier d'assumer 8,6 million € de fonds prêtés supplémentaires.

Comme dans le cas d'étude précédent, un prêt octroyé à un taux d'intérêt inférieur à 3% nécessite d'analyser la question des aides publiques.¹⁰

Analyse taux d'occupation et subventions publiques

L'analyse financière devrait se baser sur une étude très fine de la demande pour maîtriser les revenus de manière à optimiser l'intervention des fonds privés. En effet, à titre d'exemple, la rentabilité du projet est fortement sensible au niveau d'occupation effective des surfaces construites. Dans notre modélisation, le rapporte est linéaire : une diminution de 5 points dans l'occupation (de 85% à 80%) nécessite une augmentation de 5 points des subventions (15,6% à 20,5%) pour garantir un niveau de rentabilité similaire.

Figure 19 : Analyse de sensibilité du TRI du projet au taux d'occupation des immeubles bâtis

		Taux d'occupation des immeuble bâtis				
		80.0%	82.5%	85.0%	87.5%	90.0%
Subvention publique	10.5%	-13.8%	-10.2%	-5.1%	-1.5%	1.5%
	13.0%	-10.1%	-5.1%	-1.4%	1.5%	4.0%
	15.6%	-4.9%	-1.2%	1.7%	4.2%	6.3%
	18.0%	-1.3%	1.6%	4.1%	6.3%	8.2%
	20.5%	1.7%	4.1%	6.3%	8.2%	9.9%

4.3.5 Conclusions

Les avantages d'un financement *via* un instrument financier de type FDU intervenant dans ce type de projet sont récapitulés ci-dessous :

- La garantie offerte par le FDU modifie la structure des risques des banques prestataires et induit ainsi un effet de levier de 1 : 6 et améliore les perspectives du projet pour l'obtention d'un prêt commercial qui couvre 305,6 millions € ;
- Le prêt garanti accordé aura potentiellement un taux d'intérêt plus réduit, un collatéral moins important et une période de remboursement plus longue par rapport aux conditions de marché. La performance de l'investissement en est donc améliorée ;
- L'apport du terrain par la Solorem au capital de la société de projet permet de mobiliser des ressources FEDER au niveau du FDU ;
- La disponibilité de financement au travers d'un instrument financier aurait pu faciliter l'octroi d'un crédit plus important et réduire le besoin de subventions publiques tout en permettant la réalisation d'un projet qui aura un impact socio-économique notable pour le Grand Nancy ;
- Le financement des logements (non éligible au cofinancement FEDER stricto sensu) doit être considéré dans un concept plus large de développement urbain intégré et durable et pourrait être pris en compte par les co-investissements.

¹⁰ Les taux de référence calculés par la Commission pour la France, ont baissé en 2012 de 2,07% à 0,67% - valable depuis Janvier 2013. A ces taux de base des marges opérationnelles appropriées doivent être ajoutées. Les taux sont constamment mis à jour et sont accessibles sur le site de la Commission:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

5 Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain

Le droit communautaire offre aux Etats Membres et à leurs collectivités territoriales une grande liberté d'organisation des instruments financiers dédiés au développement urbain. Quant au droit français, il ne prévoit pas de cadre légal ou de régime juridique spécifiques encadrant la structuration de tels instruments en France.

Toute structure de type FDU doit simplement s'inscrire dans le contexte juridique et administratif existant au niveau national et régional et doit respecter la réglementation communautaire encadrant l'utilisation des fonds relevant du cadre stratégique commun pour la période 2014-2020.

S'agissant de la mise en place éventuelle d'un fonds de participation, sa gestion pourrait être confiée, à titre illustratif, à la BEI, à la CDC ou encore à toute institution financière publique ou privée.

Toute structure, publique ou privée, peut participer à un instrument financier dédié au développement urbain en qualité de fonds de développement urbain (FDU). S'agissant des structures publiques ou parapubliques, la CDC pourrait se porter candidate à la constitution et à la gestion d'un fonds de développement urbain, hypothèse à confirmer en fonction de la stratégie de la CDC, en cours de revue.

De nombreuses formes juridiques peuvent être identifiées pour les projets bénéficiant d'un FDU : la maîtrise d'ouvrage publique, le contrat de partenariat, la concession de travaux publics, la concession d'aménagement, le co-investissement dans une société d'économie mixte (SEM), la société publique locale (SPL) et le co-investissement dans une société *ad hoc* de type société civile Immobilière (SCI) ou société par actions simplifiée (SAS).

Ces modalités devront être revues au regard de la future réglementation applicable aux fonds structurels européens pour la période 2014-2020.

La description détaillée des modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain est présentée en annexe J, qui reprend les principaux éléments de l'étude réalisée en 2010 pour la région Nord-Pas de Calais.

6 *Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine*

Les analyses de la demande et de l'offre de financement lié au développement urbain ainsi que les études de cas réalisées précédemment nous ont permis d'identifier un potentiel pour la mise en place d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine.

En effet, l'analyse du marché du développement urbain en Lorraine pour la période 2014-2020 fait apparaître des segments de marché actifs. Toutefois, les projets de développement urbains ne sont que très peu attractifs pour les investisseurs privés pour de multiples raisons : contexte économique actuel difficile, contexte macro-économique général de la Lorraine peu favorable, maturité des projets pouvant être limitée (plan d'affaires non disponible, difficulté de calcul du retour sur investissement, disponibilité des données limitée, ou connaissances limitées des instruments financiers).

Dans ce contexte, la mise en place d'un instrument financier de type FDU présente des avantages certains tels que l'effet de levier à l'égard des investisseurs privés. Les cas d'études ont ainsi permis de confirmer la pertinence du financement de projets via un instrument financier de type FDU.

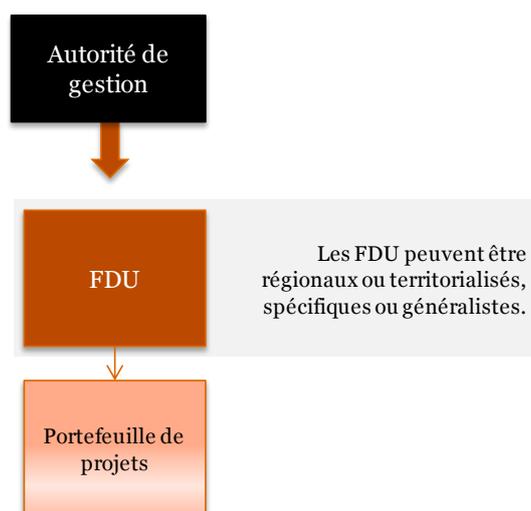
6.1 *Options pour la structuration d'un instrument financier*

Un instrument financier dédié au développement urbain pourra se matérialiser à travers deux grands types de montages dans le cadre de la prochaine programmation 2014-2020, sous réserve d'exigences complémentaires de la future réglementation.

Option 1 : structuration d'un instrument financier sans fonds de participation

Lorsqu'un unique fonds de développement urbain est mis en place, il convient d'adopter un montage financier simple dans lequel l'autorité de gestion alimente directement le FDU.

Figure 20 : Schéma de fonctionnement d'un instrument financier sans fonds de participation



Si l'autorité de gestion ne dispose pas déjà d'une expertise interne en matière d'instruments financiers, de gestion de fonds européens et de partenariats publics-privés, il est recommandé qu'elle ait recours, dans un premier temps, à une assistance technique pour la gestion du FDU.

Option 2 : structuration d'un instrument financier avec fonds de participation

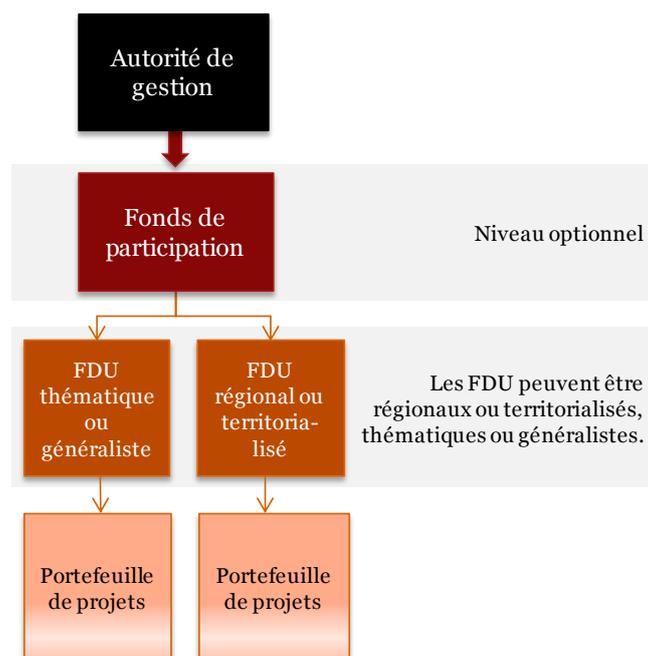
Lorsque plusieurs fonds de développement urbain (FDU) sont mis en place, il est généralement préférable de créer un fonds de participation (*Holding Fund*) qui sera un bénéficiaire du financement FEDER et du cofinancement régional.

Le fonds de participation est destiné à alimenter les fonds de développement urbains régionaux ou territorialisés, thématiques ou généralistes. Selon la réglementation actuelle, plusieurs options sont possibles quant à la gestion de ce fonds. Comme expliqué précédemment (voir chapitre « 5. Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain » et annexe J), le projet de Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 maintiendrait la possibilité de confier cette gestion à la Banque Européenne d'Investissement ainsi qu'à d'autres organismes¹¹.

La future réglementation permettrait également qu'un gestionnaire, choisi dans un premiers temps, prenne en charge la gestion du fonds de participation puis transfère cette gestion à une entité régionale après une période d'adaptation nécessaire au lancement et à la mise en œuvre de l'instrument.

Les FDU seraient ensuite établis comme entités juridiques indépendantes, régies par des accords entre investisseurs ou actionnaires.

Figure 21 : Schéma de fonctionnement d'un instrument financier avec fonds de participation



¹¹ Sous réserve de confirmation par la réglementation communautaire pour la période 2014-2020

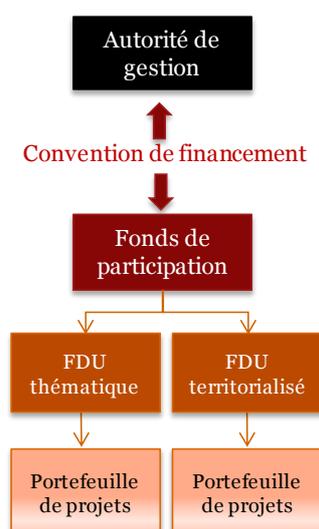
6.2 Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine

Au regard des éléments analysés, la constitution d'un fonds de participation paraît pertinente en Lorraine. Elle permet notamment de prendre en compte les situations variées qui composent le tissu urbain régional et devrait favoriser l'effet levier sur les sources de financement. Dans un premier temps, il peut être envisagé de recourir à un fonds de participation simplifié (incarné par exemple par la BEI) dont les contributions se cantonneraient aux rôles de mandataire indépendant et d'assistant technique avant de transmettre la gestion à une entité régionale. Il est en effet important de ne pas négliger le temps d'adaptation des acteurs, et le délai de mise en œuvre d'un tel dispositif.

Dans cette optique, il est envisageable de mettre en place une structure incluant un fonds de participation et deux fonds de développement urbain. L'option présentée ci-après met ainsi en avant deux FDU afin de répondre aux problématiques du développement urbain en Lorraine :

- Un FDU régional avec une thématique prioritaire afin d'offrir un mode de financement adapté et attractif pour des investisseurs privés ;
- Un FDU territorialisé, pour lequel les fonds FEDER utilisés seraient limités et concentrés sur l'effet levier.

Figure 22 : Structuration proposée



Les différentes caractéristiques des stratégies d'investissement proposées sont présentées ci-après pour le fonds thématique et le fonds territorialisé. Ces caractéristiques devront être approfondies et précisées en cas de validation de la création de ces fonds.

6.2.1 Fonds régional thématique

La demande de financement en matière de développement urbain en Lorraine est concentrée dans cinq segments thématiques (voir 3.1 Analyse de la demande de financement du développement urbain en Lorraine : identification des projets et des segments de marché) :

- Régénération urbaine ;
- Habitat et logement social ;
- Efficacité énergétique ;
- Transport et mobilités ;
- Reconversion de friches industrielles et militaires.

Le fonds régional pourrait avoir une thématique prioritaire. L'analyse de la demande de financement et des défaillances de marché en matière de développement urbain en Lorraine a révélé que le segment de l'efficacité énergétique correspond à une demande substantielle se retrouvant dans de nombreux projets du territoire régional. Ce segment couvre non seulement la performance énergétique des bâtiments, mais également les domaines du transport (mobilité douce), des infrastructures urbaines (ex : performance énergétique de l'éclairage public), de la cogénération et de la valorisation de la biomasse.

La plupart des projets liés à l'efficacité énergétique, tels que des rénovations énergétiques ou des infrastructures urbaines, peuvent se mettre en place de façon relativement rapide et permettent de réduire le délai de mise sur le marché des projets (*time to market*) et de générer plus rapidement les retours sur investissements.

Comme expliqué précédemment (voir 0 Identification des défaillances de marché – zones grises), les projets liés à l'efficacité énergétique sont soumis à des contraintes réglementaires importantes qui entraînent une augmentation des coûts de mise en œuvre des projets de développement urbain. Par exemple, les promoteurs immobiliers font face à des coûts d'intervention supérieurs pour tous types de bâtiments et doivent maintenir des prix de vente cohérents avec la situation lorraine en matière d'immobilier. Concernant la rénovation énergétique du parc de logements, le besoin en financement est plutôt un besoin de dette sur le long terme, qui est peu accessible sur le marché actuellement.

Un FDU régional avec une thématique prioritaire en matière d'efficacité énergétique permettrait de répondre à une demande large et présente sur l'ensemble du territoire permettant de financer de nombreux projets de dimension variée. En effet, grâce à l'analyse de la demande de financement en matière de développement urbain (voir Annexe H : Liste des 166 projets de développement urbain), on estime que les opérations de développement urbain en Lorraine liées à l'efficacité énergétique représentent un coût total d'environ 443 millions d'euros sur la période 2014-2020.

De plus, l'efficacité énergétique est un enjeu central de la région Lorraine pour les années à venir. La Lorraine est en effet une grande productrice et grande consommatrice d'énergie, du fait des activités de production industrielle, de transports et d'habitat. Dans ce cadre, le Conseil régional de Lorraine s'est fixé des objectifs de réduction énergétique ambitieux dans le cadre du Grenelle de l'Environnement¹² : afin d'atteindre la réduction de 75% de la consommation énergétique en 2050 dans le bâtiment, plus de 50% des logements en Lorraine devront subir des travaux de rénovation dans les années à venir.

La stratégie d'investissement pourrait ainsi être ciblée sur l'efficacité énergétique en Lorraine, tout en gardant une certaine flexibilité, afin de :

- Couvrir de nombreux projets urbains prévus sur la période 2014-2020 (cf. Définition du segment de marché en §3.1) ;
- Faciliter la mise en œuvre notamment pour trouver des investisseurs intéressés par ce segment précis ;
- Pouvoir, si nécessaire, revoir la stratégie d'investissement à terme.

La proposition de stratégie d'investissement d'un FDU dédiée à l'efficacité énergétique en Lorraine présentée ci-après est alimentée par les résultats de l'analyse du marché.

¹² Le Grenelle de l'environnement est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en septembre et octobre 2007 qui ont rassemblé des administrations publiques et la société civile. Ces rencontres ont permis de prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, en particulier pour restaurer la biodiversité par la mise en place d'une trame verte et bleue et de schémas régionaux de cohérence écologique, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant l'efficacité énergétique (www.legrenelle-environnement.fr). Certains des engagements pris ont été traduits dans des lois appelées « Lois Grenelle » entre 2008 et 2010.

Caractéristiques de la stratégie d'investissement proposée pour le FDU régional avec une thématique prioritaire « efficacité énergétique »	
Budget potentiel	110 millions d'euros Le budget potentiel du FDU donnant une priorité à l'efficacité énergétique a été estimé sur la base de l'analyse de la demande de financement en matière de développement urbain (443 M€). Afin d'assurer une capacité d'absorption « réaliste » à l'instrument financier envisagé, il est proposé de le doter d'une capacité financière couvrant environ 1/4 de ce besoin
Effet de levier potentiel	1:2
Cofinancement public	55 millions d'euros <ul style="list-style-type: none"> dont cofinancement FEDER de 33 millions d'euros (60%¹³ du cofinancement public) dont contrepartie nationale de 22 millions d'euros. La contrepartie nationale pourra se composer de contribution en nature, subventions publiques, ressources issues de l'effet levier généré, fonds propres. Sous réserve de confirmation par la réglementation, la contrepartie nationale pourra être matérialisée aux différentes phases du projet.
Investissement privé généré par l'effet de levier	55 millions d'euros
Types d'intervention	Ce FDU a vocation à financer des types de projet variés : rénovation énergétique de logement, rénovation énergétique de bâtiments publics, cogénération à grande échelle (installations industrielles, centrales électrothermiques...), ainsi qu'à petite échelle, valorisation énergétique de la biomasse (notamment valorisation des déchets), illumination (performance énergétique de l'éclairage public, de l'éclairage sportif, de la signalisation lumineuse tricolore des illuminations festives...), etc. Les types d'intervention pourraient différer selon les besoins des projets : <ul style="list-style-type: none"> participation au capital pour les projets de production d'énergie, dettes à long terme pour les autres projets¹⁴.
Périmètre d'intervention	Le FDU régional avec une thématique prioritaire « efficacité énergétique » a vocation à couvrir l'ensemble du territoire de la région à l'exception de l'axe métropolitain dans l'hypothèse où il serait concerné par un FDU territorialisé.
Période d'investissement	8 ans minimum en fonction du délai de récupération des coûts d'investissement (<i>payback</i>)
Bénéfices socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> Développement de structures énergétiques plus avantageuses Amélioration du cadre de vie Préservation de l'environnement et des ressources
Indicateurs possibles parmi les indicateurs communs proposés par la Commission européenne (FEDER 2014-2020) ¹⁵	

¹³ La Lorraine fait partie de la catégorie des régions en transition pour la programmation 2014-2020 et bénéficie d'un taux cofinancement de 60% (article 110 du RPDC).

¹⁴ JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, EIB-DG Regio, novembre 2010.

Caractéristiques de la stratégie d'investissement proposée pour le FDU régional avec une thématique prioritaire « efficacité énergétique »

Capacités supplémentaires de production d'énergies renouvelables
Nombre de ménages dont le classement en matière de consommation énergétique s'est amélioré
Diminution de la consommation d'énergie primaire des bâtiments publics
Population vivant dans des zones bénéficiant de stratégies de développement urbain intégrées

Capacité d'absorption de projets similaires lors de la période 2007-2013

La capacité d'absorption des fonds FEDER en matière d'efficacité énergétique est démontrée au regard du taux d'utilisation des fonds FEDER de la programmation 2007-2013. Ainsi, au 31/12/2011, les mesures du PO FEDER Lorraine 2007-2013 liées à l'efficacité énergétique¹⁶ présentent une absorption supérieure à celles des mesures de développement urbain.

Mesures PO FEDER 2007-2013 liées à l'efficacité énergétique et au développement urbain		% programmé	% payé
Axe B. Promouvoir le développement durable et la lutte contre l'effet de serre	B 11. Efficacité énergétique et énergies renouvelables	69%	267%
	B 14. Soutenir la performance énergétique des logements sociaux	100%	42%
Axe C. Soutenir la politique de la ville		44%	51%

Source : Rapport annuel d'exécution du PO FEDER au 31/12/2011.

Cohérence avec le Cadre Stratégique Commun¹⁷

Le FDU est cohérent avec les objectifs thématiques suivants (liste non-exhaustive pour les thématiques hors efficacité énergétique) :

- OT4. Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs
- OT7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles

Partenaires potentiels

- Possibles gestionnaires : CDC, institution financière privée
- Possibles contributeurs : EPFL, EPCI, institution financière privée, investisseurs institutionnels
- Possibles membres du Comité d'investissement : EPCI, EPFL, CDC, institution financière privée, experts externes

6.2.2 Fonds territorialisé Nord-Sud

En matière de développement urbain en Lorraine, la majeure partie des projets identifiés – notamment les projets cofinancés dans le cadre du PO FEDER 2007-2013 – se situent sur un axe nord-sud reliant les agglomérations de Nancy à Thionville. L'analyse macro-économique régionale ainsi que l'analyse de la demande de financement en matière de développement urbain réalisées au début de cette étude ont également permis d'identifier une forte dynamique de développement urbain sur cet axe.

¹⁵ Document d'orientation - Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion : Concepts et recommandations (FEDER et FC), DG Regio, novembre 2012.

¹⁶ Les principales réalisations du PO FEDER 2007-2013 liées à l'efficacité énergétique sont : 9 plans climats territoriaux élaborés sur les 15-20 prévus ; 55 opérations en matière d'énergies renouvelables réalisées sur les 100-150 prévues ; 31 opérations concernant l'efficacité énergétique dans les bâtiments sur les 10-15 prévues.

¹⁷ Les objectifs thématiques du Cadre Stratégique Commun pour la période 2014-2020 et les priorités d'investissement correspondantes pour le FEDER sont définis respectivement à l'article 9 du projet de Règlement portant dispositions communes, et à l'article 5 du projet de Règlement FEDER.

En outre, l'axe métropolitain lorrain – formé le long des agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Epinal – bénéficie d'une longue tradition de coopération et dispose d'outils institutionnels et de gouvernance communs capables de porter une stratégie de développement urbain intégré et durable¹⁸. Ces éléments permettent d'envisager un niveau d'effet de levier de 1 :3 sur la base d'expériences similaires. En outre, un effet catalyseur devrait dériver de la présence du FDU permettant la viabilité et/ou la faisabilité de certains projets.

La stratégie d'investissement d'un FDU dédié à cet axe pourrait ainsi être ciblée sur les projets urbains intégrés des agglomérations métropolitaines en Lorraine, répondant à un segment territorial spécifique de la demande. Elle serait alors le reflet de la stratégie du périmètre concerné. Ce périmètre devra être défini par les acteurs locaux et régionaux concernés et pourra, s'ils le souhaitent, être flexible. Le FDU serait ainsi un instrument financier soutenant la stratégie de développement urbain et faciliterait une plus grande concertation entre les différents acteurs. La proposition de stratégie d'investissement d'un FDU dédiée à l'axe métropolitain lorrain présentée ci-après est alimentée par les résultats de l'analyse du marché et des études de cas, notamment celle de l'opération Nancy Grand Cœur portée par la Communauté urbaine du Grand Nancy.

Caractéristiques de la stratégie d'investissement proposée pour le FDU territorialisé « Axe métropolitain »

Budget potentiel	80 millions d'euros Le budget potentiel du FDU territorialisé sur l'axe métropolitain a été estimé sur la base de l'analyse de la demande de financement en matière de développement urbain, qui se situe entre 1 200 M € et 1 700 M €. La dotation du fonds permettrait de couvrir une partie de ces besoins. En outre, le cofinancement FEDER serait légèrement inférieur au cofinancement de l'axe C du programme 2007-2013.
Effet de levier potentiel	1:3
Cofinancement public	27 millions d'euros <ul style="list-style-type: none"> • dont cofinancement FEDER de 16 millions d'euros (60%¹⁹ du cofinancement public) • dont contrepartie nationale de 11 millions d'euros. La contrepartie nationale pourra se composer de contribution en nature, subventions publiques, ressources issues de l'effet levier généré, fonds propres. Sous réserve de confirmation para la réglementation, la contrepartie nationale pourra être apportée à différents niveaux de mise en œuvre de l'IF.
Investissement privé généré par l'effet de levier	53 millions d'euros
Types d'intervention	Les projets financés dans le cadre de ce FDU pourront être de nature variée et les types d'intervention pourraient différer selon les besoins des projets : prêts, participation au capital, garanties, dettes à long terme pour les autres projets.
Périmètre d'intervention	Le FDU territorialisé a vocation à être dédié à l'axe métropolitain nord-sud de la Lorraine qui est structuré par une concentration urbaine et périurbaine élevée autour des agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Epinal. Le périmètre exact de cet axe sera déterminé par les différentes parties prenantes et pourra être flexible.

¹⁸ Les principaux outils existants sont le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain, ainsi que les EPCI de Thionville, Nancy, Metz et Epinal qui sont dotés de projets de territoires (les projets d'agglomération de Metz et Epinal sont en cours d'élaboration).

¹⁹ La Lorraine fait partie de la catégorie des régions en transition pour la programmation 2014-2020 et bénéficie d'un taux cofinancement de 60% (article 111 du RPDC).

**Caractéristiques de la stratégie d'investissement proposée
pour le FDU territorialisé « Axe métropolitain »**

Période d'investissement 8 ans minimum en fonction du délai de récupération des coûts d'investissement (*payback*)

Bénéfices socio-économiques Les projets financés dans le cadre de ce FDU pourront être de nature diverse et pourront ainsi générer des bénéfices socio-économiques variés :

- Renforcement de l'attractivité des espaces urbains (équipements, services, logements, transports)
- Amélioration de la mixité sociale et générationnelle
- Développement d'activités économiques
- Réduction de l'impact environnemental et énergétique des espaces urbains.

**Indicateurs possibles parmi les indicateurs communs proposés par la
Commission européenne (FEDER 2014-2020)²⁰**

Population vivant dans des zones bénéficiant de stratégies de développement urbain intégrées
Nouveaux espaces verts en zone urbaine
Nouveaux bâtiments publics ou commerciaux en zone urbaine
Nouveaux logements en zone urbaine
Indicateurs relatifs à l'efficacité énergétique (voir 6.2.1 Fonds régional thématique)

Capacité d'absorption de projets similaires lors de la période 2007-2013 Le périmètre géographique du fonds proposé (plus étendu que l'axe C du Programme Opérationnel FEDER actuel), une stratégie d'investissement adaptée, les règles relatives à la contribution nationale devrait permettre d'avoir une capacité d'absorption des fonds FEDER supérieure à celle de l'axe C du Programme Opérationnel FEDER 2007-2013.

Cohérence avec le Cadre Stratégique Commun¹⁷ Le champ thématique d'intervention du FDU territorialisé est par essence large et flexible. Au vu des projets de développement urbain existants et de la demande identifiée pour la période 2014-2020, on estime que les objectifs thématiques concernés par le FDU sont les suivants :

- OT1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- OT2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité ;
- OT3. Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises ;
- OT4. Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs ;
- OT5. Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques et la prévention de la gestion des risques ;
- OT6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ;
- OT7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles ;
- OT9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;
- OT10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie.

²⁰ Document d'orientation - Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion : Concepts et recommandations (FEDER et FC), DG Regio, novembre 2012.

Caractéristiques de la stratégie d'investissement proposée pour le FDU territorialisé « Axe métropolitain »

Partenaires potentiels	<ul style="list-style-type: none"> • Possibles gestionnaires : CDC, institution financière privée ; • Possibles contributeurs : EPFL, EPCI, institution financière privée ; • Possibles membres du Comité d'investissement : EPCI, EPFL, CDC, institution financière privée, experts externes.
Evolution possible vers un Investissement Territorial Intégré (ITI) comme option de mise en œuvre de l'instrument financier	<p>Le FDU territorialisé pourrait devenir, à terme et en fonction de l'évolution de la réglementation communautaire, un Investissement Territorial Intégré (ITI)²¹. Selon les informations disponibles à ce jour, l'ITI est un outil mis à disposition des Etats membres dans le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 qui pourrait notamment constituer une option possible de mise en œuvre des instruments financiers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ITI devra être basé sur une stratégie territoriale intégrée et transectorielle pour un territoire défini. • Il permettra la combinaison du FEDER et du FSE sous forme de subventions ou via des instruments financiers pour financer des projets s'inscrivant dans la stratégie territoriale intégrée. • Il donnera la possibilité aux autorités de gestion de déléguer la gestion des fonds à des acteurs infrarégionaux (locaux, urbains) qui deviendraient « organismes intermédiaires ». <p>Par ailleurs, la pertinence de l'utilisation de l'approche du « Développement local mené par les acteurs locaux »²² (Community-led development) pourra être analysée pour la mise en œuvre de l'instrument financier.</p>

6.2.3 Contribution des FDU proposés aux exigences de « concentration thématique » de la réglementation 2014-2020

L'autorité de gestion du Programme Opérationnel FEDER 2014-2020 est contrainte par la réglementation (articles 4 et 7 du projet de Règlement FEDER) de concentrer une grande partie des fonds sur un nombre restreint de thématiques. Ainsi, pour les régions développées ou en transition telles que la Lorraine, les fonds FEDER devraient être soumis à la « concentration thématique » suivante :

- Au moins 80% des ressources FEDER totales au niveau national devront être allouées à un ou plusieurs des objectifs thématiques 1, 2, 3 et 4 du cadre stratégique commun ;
- Au moins 20% des ressources FEDER totales au niveau national devront être allouées à l'objectif thématique 4 du cadre stratégique commun ;
- Au moins 5% des ressources FEDER au niveau national devront être allouées à des actions intégrées de développement urbain durable.

Le tableau ci-après présente en quoi les deux FDU proposés précédemment pourraient contribuer au respect des exigences de concentration thématique de la réglementation 2014-2020. Ces estimations sont basées sur les types de projets finançables via les FDU et les priorités d'investissement prévues pour chaque objectif thématique dans le projet de Règlement FEDER.

²¹ Article 99 du Règlement portant dispositions communes.

²² Articles 28, 29, 30, 31 du Règlement portant dispositions communes.

Tableau 3 : Estimations des contributions FEDER aux FDU

		FDU Territorialisé Axe Nord-Sud	FDU Régional hors Axe Nord-Sud avec une priorité sur l'efficacité énergétique	TOTAL
Estimations des contributions FEDER aux FDU (M€)		16.00	33.00	49.00
Projets des FDU financés dans le cadre de la Concentration thématique (article 4 FEDER)	OT1. renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation	10%	0%	
	OT2. améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité	20%	30%	
	OT3. renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises et du secteur agricole (pour le FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP)	20%	20%	
	OT4. soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs	50%	50%	
	Part (%) de la contribution FEDER éligible au titre de la concentration thématique : 80% sur OT 1, 2, 3, 4	100%	100%	
	dont % contribution FEDER éligibles au titre de la concentration thématique : 20% sur OT 4	50%	50%	
	Montant (M€) FEDER éligible au titre de la concentration thématique : 80% sur OT 1, 2, 3, 4	16.00	33.00	49.00
	dont Montant (M€) FEDER éligible au titre de la concentration thématique : 20% sur OT 4	8.00	16.50	24.50
Projets financés dans le cadre du Développement urbain durable (article 7 FEDER)	Part (%) de la contribution FEDER éligible au titre des actions intégrées de développement urbain durable : minimum 5%	100%	100%	
	Montant (M€) FEDER éligible au titre des actions intégrées de développement urbain durable : minimum 5%	16.00	33.00	49.00

	Estimations PO FEDER 2014-2020*	80% de concentration thématique sur OT 1, 2, 3 4	dont 20% de concentration sur OT 4
Budget prévisionnel PO FEDER (M€)*	329.00	263.20	65.80
Contribution FEDER aux FDU (M€)	49.00	49.00	24.50
Contribution FEDER aux FDU (%)	15%	19%	37%

*Estimation basée sur le budget du PO FEDER 2007-2013.

En conclusion, **les deux FDU proposés pourraient être totalement mis en œuvre dans le cadre de la concentration thématique** exigée par le projet de Règlement FEDER. Les enveloppes FEDER dédiées aux FDU représenteraient ainsi 19% des ressources concentrées sur les objectifs thématiques 1, 2, 3 et 4, et en particulier 37% des ressources allouées à l'objectif thématique 4 notamment au travers du FDU priorisé sur l'efficacité énergétique.

Conclusions sur la proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine

La création de deux fonds de développement urbain permettrait de répondre aux principales défaillances de marché identifiées lors de l'analyse de la demande de financement en matière de développement urbain en Lorraine :

- Un FDU régional avec une thématique prioritaire dédié à l'efficacité énergétique afin d'offrir un mode de financement adapté et attractif pour des investisseurs privés ;
- Un FDU territorialisé dédié à l'axe métropolitain nord-sud de la Lorraine²³ pour lequel les fonds FEDER utilisés seraient limités et concentrés sur l'effet levier.

Dans cette optique, il est envisageable de mettre en place une structure incluant un fonds de participation qui sera un bénéficiaire du financement FEDER et du cofinancement régional.

Sur la base des éléments étudiés, un risque principal relatif à ces deux FDU peut être identifié : une demande qui ne serait pas à la hauteur des estimations en raison de la conjoncture économique actuelle (décrite en annexe A pour la Lorraine). Ce risque pourrait toutefois être maîtrisé par les deux actions suivantes : 1/définir de façon précise et partagée une priorisation des investissements, 2/évaluer de façon détaillée les plans de financement des projets soumis. Un appui technique des bénéficiaires potentiels apparaît également fondamental afin de les accompagner dans le montage et la gestion de projets cofinancés via un FDU. A cette fin, il est envisageable de mobiliser des crédits d'assistance technique du Programme Opérationnel FEDER.

En prévision du Programme Opérationnel FEDER de la Lorraine sur la période 2014-2020 en cours d'élaboration et des projets de réglementation communautaire, il semble raisonnable d'affecter environ 10% de la programmation à des instruments financiers. En anticipant une réduction de la dotation FEDER pour le PO 2014-2020 et tenant compte de la place prégnante du développement urbain et des instruments financiers dans la programmation 2014-2020, les hypothèses formulées pour chacun des FDU (49 millions d'euros de fonds FEDER pour les deux FDU) semblent plausibles.

La région Lorraine étant classée parmi les régions en transition pour la période 2014-2020, la contrepartie nationale correspondante s'élèverait à 33 millions d'euros (si on considère un taux de cofinancement de 60%²⁴). Au total, une enveloppe publique de 82 millions d'euros serait disponible pour investir dans un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine²⁵ et permettrait de générer un montant total d'investissement de 190 millions d'euros.

Le schéma ci-après synthétise ces éléments clés entre le Programme Opérationnel 2007-2013 et une projection pour 2014-2020 :

²³ Le périmètre devra être défini par les acteurs locaux et régionaux.

²⁴ La Lorraine fait partie de la catégorie des régions en transition pour la programmation 2014-2020 et bénéficie d'un taux de cofinancement de 60% (article 111 du RPDC).

²⁵ Selon la proposition de Règlement portant dispositions communes (article 110, point 5), si l'autorité de gestion décide de mettre en œuvre l'ensemble d'un axe prioritaire au moyen d'instruments financiers, le taux de cofinancement maximum est augmenté de dix points de pourcentage. Par exemple, dans le cadre du prochain PO FEDER 2014-2020, si un axe prioritaire dédié à l'efficacité énergétique était entièrement mis en œuvre au moyen d'un instrument de type FDU, la contrepartie nationale à apporter serait réduite de 40% à 30% en Lorraine.

Figure 23 : comparaison Programme Opérationnel 2007-2013 et projections 2014-2020

Programme Opérationnel 2007-2013	Projections 2014-2020 permettant une couverture régionale complète
Enveloppe FEDER du PO	Enveloppe FEDER du PO
329,4 M€	Inconnue à ce jour
Contribution FEDER dédiée au développement urbain²⁶	Contribution FEDER via l'instrument financier dédié au développement urbain
56,6 M€ (soit 17% de l'enveloppe totale du PO) dont : <ul style="list-style-type: none"> - 19,5 M€ B11 « Efficacité énergétique et énergies renouvelables » - 13,1 M€ B14 « Efficacité énergétique » - 24 M€ Axe C dont la totalité des projets financés sont situés sur l'axe métropolitain 	49 M€ (soit 15% de l'enveloppe totale du PO si elle reste semblable à celle du PO 2007-2013) dont : <ul style="list-style-type: none"> - 33 M€ sur le FDU thématique hors axe métropolitain orienté sur l'efficacité énergétique - 16 M€ sur FDU territorialisé dédié à l'axe métropolitain
	
Estimation des investissements générés	
190 M€ dont : <ul style="list-style-type: none"> - 110 M€ sur le territoire régional hors axe nord-sud - 80 M€ sur l'axe métropolitain 	

²⁶ Le développement urbain est principalement couvert par l'axe C « Soutenir la politique de la ville » et deux mesures de l'axe B « Promouvoir le développement durable et la lutte contre l'effet de serre » (B11-Efficacité énergétique et énergies renouvelables, et B14-Efficacité énergétique).

7 *Plan d'action pour la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine dans le cadre de la programmation 2014-2020*

7.1 *Etapes pour la mise en place de l'instrument financier*

Cette section présente les cinq principales étapes nécessaires à la mise en place d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine.



7.1.1 *Validation stratégique de l'instrument financier*

La mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain doit être rattachée à des stratégies de développement urbain et doit être cohérente avec le cadre réglementaire de la politique de cohésion 2014-2020 afin de bénéficier d'une partie des fonds alloués au travers des programmes opérationnels.

Cohérence avec la stratégie de la politique de cohésion 2014-2020 et le PO FEDER de la Lorraine

Pour que l'instrument financier bénéficie de fonds relevant du cadre stratégique commun (CSC), et notamment du FEDER dans le domaine du développement urbain durable, et pour que les projets qu'il finance soient éligibles au titre de ces fonds, il doit être cohérent avec :

- La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ainsi que sa déclinaison pour le développement urbain²⁷ ;

²⁷ Les villes de demain. Défis, visions et perspectives. DG Regio, octobre 2011.

- Le Cadre Stratégique Commun et les 11 objectifs thématiques qu'il prévoit. La stratégie d'investissement de l'instrument financier devra notamment permettre de contribuer au respect de la « concentration thématique²⁸ » qui contraint chaque Etat membre à allouer au moins 80% des ressources FEDER à un ou plusieurs des 4 objectifs thématiques suivants :
 - OT1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
 - OT2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité ;
 - OT3. Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises ;
 - OT4. Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs : au moins 20% des ressources FEDER au niveau national devront être allouées à cet objectif thématique.
- Les axes prioritaires du Programme Opérationnel FEDER 2014-2020 pour la Lorraine qui est actuellement en cours d'élaboration.

La stratégie d'investissement de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine devra être cohérente avec les éléments présentés ci-dessus. Cette stratégie sera définie à plusieurs niveaux :

- Dans le Programme Opérationnel FEDER ;
- Dans la stratégie d'investissement du fonds de participation ;
- Dans les stratégies d'investissement du/des fonds de développement urbain.

Lancement d'une campagne de sensibilisation des différents acteurs

A l'instar des autres régions françaises, la Lorraine n'a pas d'expérience en matière d'instrument financier dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial. Or, l'utilisation d'un tel outil suppose de disposer d'une capacité d'analyse de projet poussée, d'une sensibilité élevée à la notion de retour sur investissement et de plan d'affaires prévisionnel.

C'est pourquoi il sera très utile de lancer une campagne de sensibilisation dès le début de la démarche. Les acteurs locaux et régionaux qui seront potentiellement impliqués dans la mise en œuvre de l'instrument financier doivent en effet se familiariser avec l'approche intégrée du montage de projet, la logique de retour sur investissement et le recyclage des fonds investis (effet « revolving »).

Une assistance technique pourra se charger de cette campagne de sensibilisation ainsi que d'un premier accompagnement des bénéficiaires potentiels afin de faire émerger des projets compatibles avec un financement de type FDU. Ceci permettrait de constituer un premier portefeuille de projets potentiels qui pourra par la suite orienter la sélection des FDU.

Réalisation d'une évaluation ex ante

L'autorité de gestion devra lancer une évaluation ex ante (« *ex-ante assessment* ») du ou des instruments financiers. En effet, le projet de Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 (article 32, point 2) prévoit que les instruments financiers doivent être conçus sur la base d'un « *ex ante assessment* » visant à identifier les défaillances de marché, de situations d'investissement non-optimales, les besoins d'investissements respectifs, la participation éventuelle du secteur privé et la valeur ajoutée de l'instrument financier utilisé qui en découle. Cela permet également d'éviter les chevauchements et les incohérences entre les outils de financement mis en œuvre par différents acteurs à différents niveaux.

²⁸ Article 9 du projet de Règlement FEDER.

Lors de la mise en œuvre, il sera nécessaire d'approfondir les aspects légaux liés au lancement des opérations (voir chapitre 5. Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain).

Le tableau ci-après présente les principaux éléments de la présente étude qui constituent des éléments de réponse à l'*ex ante* assessment.

Tableau 4 : Principaux éléments de l'ex ante assessment

Composantes de l'ex ante assessment (Article 32, point 2 du RPDC ²⁹)	Eléments de réponse de la présente étude permettant de documenter ces critères
a. <i>An analysis of market failures, suboptimal investment situations, and investment needs for policy areas and thematic objectives or investment priorities to be addressed with a view to contribute to the strategy and results of the relevant programmes and to be supported through financial instruments.</i>	3. Analyse de situation actuelle du financement du développement urbain en Lorraine 3.1. Demande de financement du développement urbain en Lorraine 3.2. Identification des défaillances de marché (« zones grises »)
b. <i>An assessment of the value added of the financial instruments considered to be supported by the CSF Funds, consistency with other forms of public intervention addressing the same market, possible state aid implications, the proportionality of the envisaged intervention and measures to minimise market distortion.</i>	4. Etudes de cas : illustration de la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine 6. Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine
c. <i>An estimate of additional public and private resources to be potentially raised by the financial instrument down to the level of the final recipient (expected leverage effect), including as appropriate an assessment of the need for, and level of, preferential remuneration to attract counterpart resources from private investors and/or a description of the mechanisms which will be used to establish the need for, and extent of, such preferential remuneration, such as a competitive or appropriately independent assessment process.</i>	4. Etudes de cas : illustration de la mise en œuvre d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine 6. Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine 6.2. Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine
d. <i>An assessment of lessons learnt from similar instruments and ex ante assessments carried out by the (region) in the past, and how these lessons will be applied going forward.</i>	3. Analyse de situation actuelle du financement du développement urbain en Lorraine 3.3. Analyse de l'offre des acteurs financiers pour le développement urbain en Lorraine
e. <i>The proposed investment strategy, including an examination of options for implementation arrangements within the meaning of Article 33, financial products to be offered, final recipients targeted, envisaged combination with grant support as appropriate.</i>	6. Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine 6.1. Options pour la structuration d'un instrument financier 6.2. Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine
f. <i>A specification of the expected results and how the financial instrument concerned is expected to contribute to the achievement of the specific objectives and results of the relevant priority or measure including indicators for this contribution.</i>	6. Recommandations sur les stratégies d'investissement pour un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine 6.2. Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine

²⁹ La version française de ce point du RPDC n'est pas disponible à ce jour.

Composantes de l'ex ante assessment (Article 32, point 2 du RPDC ²⁹)	Eléments de réponse de la présente étude permettant de documenter ces critères
<p><i>g. Provisions allowing for the ex ante assessment to be reviewed and updated as required during the implementation of any financial instrument which has been implemented based upon such assessment, where during the implementation phase, the managing authority considers that the ex ante assessment may no longer accurately represent the market conditions existing at the time of implementation.</i></p>	

7.1.2 Création du fonds de participation

Comme expliqué précédemment (voir 6.2 Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine), il est possible que la mise en place d'un instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine inclut un fonds de participation. Celui-ci permettra une mise en place rapide de l'instrument financier et pourra, le cas échéant, être supprimé après une première phase de mise en œuvre si des organismes régionaux sont aptes à en assumer les fonctions.

Constitution de l'organe de gouvernance de l'instrument financier

La gouvernance de l'instrument financier est assurée par un comité d'investissement qui est l'organe de supervision de la gestion du fonds de participation. La composition et les attributions du comité d'investissement sont détaillées précédemment (voir 5. Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain).

L'organe de gouvernance de l'instrument financier doit être une structure légère qui rassemble les compétences politiques, administratives et financières présentes dans la région. Il doit donc réunir a minima l'Etat, le Conseil régional de Lorraine, les principaux partenaires du développement urbain tels que l'EPFL et la Caisse des dépôts et consignations, et éventuellement les principales collectivités locales urbaines concernées.

Elaboration de la stratégie d'investissement

La stratégie d'investissement du fonds de participation consiste à définir la politique et les cibles d'investissement en ligne avec les objectifs du Programme Opérationnel FEDER et, si possible, avec les stratégies intégrées de développement existantes. Le but de la stratégie est de définir les choix d'investissement pour la programmation et la mise en œuvre de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine.

A minima, la stratégie d'investissement doit comprendre³⁰ :

- Secteurs et territoires cibles ;
- Typologies de FDU et identification de projets préliminaires ;
- Produits d'investissement proposés ;
- Estimations des montants qui seront investis dans les FDU ;
- Limites des investissements et contrôles des investissements ;
- Critères généraux pour la sélection et l'évaluation des FDU (par exemple, types de structure appropriée pour la gestion d'un FDU) ;
- Dispositions liées au recyclage des fonds.

La stratégie d'investissement du fonds de participation fait habituellement partie de la convention d'investissement établie entre l'autorité de gestion et le gestionnaire du fonds de participation.

³⁰ JESSICA – Holding Fund Handbook. EIB-DG Regio, novembre 2010.

Sélection du gestionnaire du fonds de participation

Selon l'article 33, paragraphe 4 b) du Règlement portant dispositions communes, l'autorité de gestion peut choisir de confier des tâches d'exécution :

- A la Banque européenne d'investissement ;
- Aux institutions financières internationales dont la France est actionnaire ou aux institutions financières établies en France, poursuivant des objectifs d'intérêt public sous le contrôle d'une autorité publique, choisies conformément aux règles de l'Union et aux règles nationales applicables ;
- A un organisme de droit public ou de droit privé choisi conformément aux règles de l'Union et aux règles nationales applicables.

A l'heure actuelle, peu de fonds de participation ont une structure qui n'implique pas la BEI. En effet, celle-ci dispose des compétences techniques et financières pour accompagner les autorités de gestion et autres acteurs impliqués à lancer un instrument financier dédié au développement urbain. En outre, la BEI dispose de structures internes déjà en place qui sont particulièrement appropriées et expérimentées pour assumer la gestion d'un fonds de participation. La BEI pourrait donc être un partenaire temporaire, impliqué au lancement de l'instrument financier et qui aura vocation à transmettre la gestion du fonds de participation à un organisme régional après une première phase de mise en œuvre.

Etablissement d'une convention de financement avec l'autorité de gestion

Sous réserve de confirmation par la réglementation, une fois le gestionnaire du fonds de participation sélectionné, il convient d'établir une convention de financement entre l'autorité de gestion et ledit fonds de participation. Si l'autorité de gestion est une entité différente du Conseil régional de Lorraine (par exemple, Préfecture de région), cette convention de financement peut être tripartite dans l'hypothèse où le Conseil régional déciderait d'abonder également le fonds de participation. Le contenu de la convention de financement est précisé précédemment (voir 5. Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain).

Le projet de Règlement portant dispositions communes précise (article 33, paragraphe 6) que les entités (telles que les gestionnaires de fonds de participation) auxquelles des tâches d'exécution ont été confiées devront ouvrir des comptes fiduciaires à leur nom et pour le compte de l'autorité de gestion. Les actifs détenus sur ces comptes fiduciaires devront être gérés conformément au principe de bonne gestion financière, dans le respect des règles prudentielles appropriées, et devront être constitués de liquidités suffisantes.

7.1.3 Sélection des fonds de développement urbain

Comme expliqué précédemment (voir 6.2. Proposition de structuration de l'instrument financier dédié au développement urbain en Lorraine), nous proposons la création de deux fonds de développement urbain en Lorraine pour la période 2014-2020 :

- Un FDU thématique ;
- Un FDU territorialisé.

Identification des contributeurs

Afin de mettre en place les FDU, il convient d'identifier les acteurs publics et privés qui contribueront respectivement au co-financement et au co-investissement des FDU, ainsi que la nature de ces contributions (contributions financières ou en nature).

Le projet de Règlement portant dispositions communes (article 32, point 3) précise que les contributions en nature ne seront éligibles au titre des instruments financiers que « pour ce qui est des apports de terrains ou d'immeubles liés à des investissements concourant à l'objectif de développement urbain ou de revitalisation urbaine, lorsque ces terrains ou immeubles font partie de l'investissement ».

En Lorraine, les contributeurs potentiels aux FDU proposés pourront être des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL), et des institutions financières publiques telles que la Caisse des dépôts et consignations ou privées.

Choix des modalités de sélection des FDU

Une procédure de sélection transparente et non-discriminatoire des FDU doit être organisée. Selon l'article 33, paragraphe 5 du Règlement portant dispositions communes, le gestionnaire du fonds de participation peut à son tour confier une partie de la mise en œuvre à des intermédiaires financiers³¹. En qualité d'intermédiaires financiers, les FDU doivent ainsi être choisis dans le cadre de procédures ouvertes, transparentes, proportionnées et non discriminatoires et prévenant les conflits d'intérêts.

La sélection des FDU devrait donc s'effectuer au moyen d'une procédure de marché public. Le choix de cette procédure dépend de la cible du FDU et du niveau de compétition parmi les candidats potentiels³². Les procédures les plus fréquemment utilisées sont les procédures ouvertes ou restreintes. Les projets de réglementation ne fournissent pas encore de détails sur la sélection des FDU.

Processus de sélection des FDU

Le fonds de participation lance les appels à manifestation d'intérêt par la publication des termes de référence correspondants, reçoit les propositions des différents candidats et effectue la sélection du gestionnaire. Dans le cas où une campagne de sensibilisation préalable a permis de faire émerger des projets compatibles avec un instrument financier dédié au développement urbain, la sélection des FDU pourra se faire sur la base des projets en préparation.

Même si la sélection des FDU se fait directement par le gestionnaire du fonds de participation, l'organe de gouvernance de l'instrument financier (Comité d'investissement) est également impliqué.

Etablissement des conventions de financement entre chaque FDU et le fonds de participation

Sous réserve de confirmation par le Règlement d'application du Règlement portant dispositions communes, une convention de financement devra être établie entre le fonds de participation et chacun des fonds de développement urbain. Elle définira les modalités de contribution du fonds de participation à chacun des FDU sélectionnés, ainsi que les plans d'investissements et les modes de fonctionnement de ces derniers.

Une fois les conventions de financement établies, l'autorité de gestion pourra alors abonder le fonds de participation au titre du FEDER, qui investira à son tour dans les FDU en fonction de leur plan d'investissement respectif, tandis que ceux-ci lèveront des fonds complémentaires auprès des autres contributeurs publics et privés. Sous réserve de confirmation par la réglementation finale pour la période 2014-2020, la contrepartie publique nationale complétant le FEDER pourra être apportée à différents niveaux (fonds de participation, fonds de développement urbain ou projets).

³¹ à condition d'assumer la responsabilité de veiller à ce que ces intermédiaires financiers satisfassent aux critères énoncés à l'article 57 et à l'article 131, paragraphe 1, point 1 a), et paragraphe 3, du Règlement financier.

³² JESSICA – Holding Fund Handbook. EIB-DG Regio, novembre 2010.

7.1.4 Lancement des opérations

Modalités de sélection des projets

Une fois créé, les FDU devront définir les critères d'éligibilité et les modes opératoires pour la sélection des projets en respectant les règles d'éligibilité et les axes prioritaires du Programme Opérationnel FEDER.

Information des bénéficiaires potentiels

Il conviendra d'organiser des actions de communication ciblées sur les FDU auprès des bénéficiaires potentiels afin de les informer correctement sur le fonctionnement de l'instrument financier et sur les critères d'éligibilité des différents FDU. Il sera notamment nécessaire de les accompagner dans la préparation de leur projet afin qu'ils puissent bénéficier du mécanisme.

Un appui technique des bénéficiaires sera donc indispensable pour la préparation des projets. Des organismes pourraient éventuellement apporter cet appui technique, tout en s'assurant d'éviter de possibles conflits d'intérêt par rapport à leur rôle dans l'instrument financier. Parmi les organismes susceptibles d'apporter ce soutien, la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations a manifesté un intérêt pour fournir un appui aux bénéficiaires potentiels en matière d'ingénierie de projet.

7.1.5 Suivi et évaluation

Système de suivi

Le fonds de participation en collaboration avec les FDU devra créer un système de suivi et d'évaluation de l'instrument financier dédié au développement urbain. Ce système devra comprendre :

- Des procédures permettant d'assurer la transparence du fonctionnement de l'instrument ;
- Des indicateurs socio-économiques ;
- Des indicateurs de suivi physique ;
- Des indicateurs de suivi financier. En matière de suivi financier, la proposition de règlement portant dispositions communes (article 34, paragraphe 1) précisent que les gestionnaires des fdu et du fonds de participation devront produire régulièrement des rapports de contrôle des opérations et les transmettre à l'organisme de gestion et de contrôle des dépenses accrédités au début de la période de programmation.

Rapports annuels

En raison des procédures spécifiques et des structures d'exécution des instruments financiers, la mise à disposition d'informations de contrôle sur l'utilisation des ressources budgétaires issues des fonds du CSC sont d'une importance cruciale pour l'ensemble des parties prenantes de la politique de cohésion 2014-2020, étant donné qu'elles permettent de tirer des conclusions sur les performances réelles des instruments soutenus et sur les ajustements nécessaires pour garantir leur efficacité. Par conséquent, la proposition de Règlement portant dispositions communes (article 40) impose aux autorités de gestion de transmettre à la Commission européenne un « rapport spécifique sur les activités relatives aux instruments financiers » sous la forme d'une annexe au rapport annuel de mise en œuvre du Programme Opérationnel.

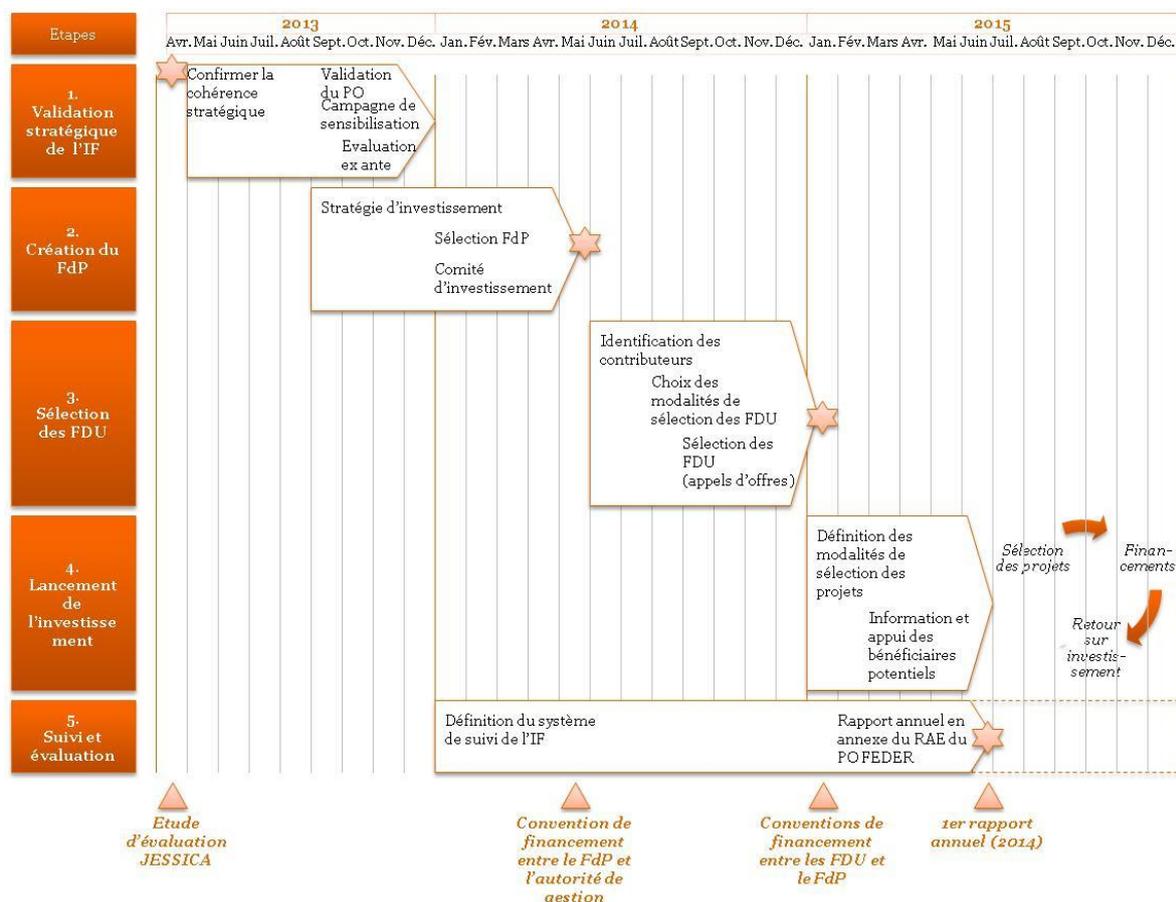
Ce rapport spécifique contiendra les informations suivantes :

- La désignation du programme et de la priorité au titre desquels un soutien des Fonds relevant du CSC est accordé ;
- Une description de l'instrument financier et des modalités de mise en œuvre ;
- L'identification des organismes auxquels des tâches d'exécution ont été confiées ;
- Le montant total du soutien versé, par programme et par priorité ou mesure, à l'instrument financier, mentionné dans les demandes de paiement présentées à la Commission ;
- Le montant total de l'aide versée, ou engagée pour les contrats de garantie, par l'instrument financier en faveur des bénéficiaires finaux par programme et par priorité ou mesure, mentionné dans les demandes de paiement présentées à la Commission ;
- Les recettes de l'instrument financier et remboursements à celui-ci ;
- L'effet multiplicateur des investissements réalisés par l'instrument financier et la valeur des investissements et participations ;
- La contribution de l'instrument financier à la réalisation des indicateurs du programme et de la priorité concernés.

7.2 Calendrier prévisionnel

Le calendrier ci-après est indicatif et pourra être modifié en fonction de la future réglementation relative à la politique de cohésion 2014-2020. Les échéances proposées permettront notamment à l'autorité de gestion de mettre en avant les premiers investissements réalisés dès le premier rapport annuel d'exécution du Programme Opérationnel FEDER.

Figure 24 : calendrier prévisionnel



8 Conclusion

Si la Lorraine opte pour la mise en place d'instrument financier dédié au développement urbain intégré et durable, il nous paraît indispensable d'attacher une attention particulière aux facteurs clés de succès suivants, au-delà des recommandations et plans d'action précisés précédemment :

Fournir une assistance technique pour le montage des projets

Recourir à des instruments financiers nécessite de développer une capacité d'analyse de projet poussée, une sensibilité accrue à la notion de retour sur investissement et de plan d'affaires prévisionnel. Une assistance technique est indispensable pour assurer cette évolution dans la préparation des projets.

Redéfinir le périmètre des projets

Il est indispensable d'avoir la capacité de redéfinir le périmètre des projets afin de les rendre *intégrés*, *durables*, et « *banquables* ». Un instrument financier suppose de faire intervenir le public conjointement au privé sur des périmètres de projet plus larges, afin de le faire bénéficier d'une partie de la rentabilité dégagée nécessaire au recyclage des fonds investis initialement.

Dissocier les horizons de temps économique et politique

La logique des instruments financiers va de pair avec une vision pluriannuelle ; les acteurs publics sont donc tenus d'adopter une perspective plus large permettant de considérer les projets dans la globalité de leur périmètre, sur le moyen voire le long terme.

Impliquer les acteurs régionaux incontournables

L'EPFL et la CDC auront des rôles essentiels à jouer dans la mise en place de ces instruments financiers.

Annexes

Annexe A

Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine

Données macroéconomiques du développement urbain en Lorraine

Les projets de développement urbain en Lorraine doivent être mis en perspective avec quelques tendances régionales afin d'analyser l'adéquation de leur mise en place par rapport aux enjeux du territoire. L'analyse menée dans le cadre de l'élaboration du document prospectif *Lorraine 2020* (Conseil régional de Lorraine) a été retenue comme base de travail. Le tableau synthétique ci-dessous en est un extrait. Trois de ces domaines (économie, démographie, urbanisation - habitat et immobilier tertiaire) sont détaillées dans la suite du paragraphe.

Thématiques	Spécificités régionales	Futurs risques	Futures opportunités
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Ralentissement de la production et de l'emploi ; • Développement territorial inégal ; • Tradition industrielle ; • Faible diversification économique ; • Tissu de TPE et PME faible ; • Forte proportion de travailleurs frontaliers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite du déclin de l'industrie ; • Délocalisation ou/et faillites ; • Dépendance vis-à-vis de l'économie luxembourgeoise ; • Baisse de l'attractivité ; • Peu de relais de croissance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversification du tissu industriel et potentiel de R&D publique ; • Spécialisation dans les industries innovantes ; • Accroissement de la coopération avec le Luxembourg ; • Emergence d'une Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière ; • Stratégie de développement métropolitain/ polarisation des fonctions métropolitaines.
Démographie	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit migratoire ; • Vieillesse de la population ; • Densité de population hétérogène. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accentuation du déficit migratoire ; • Accentuation du vieillissement de la population ; • Coût croissant des équipements publics ; • Baisse de la population active. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'attractivité pour un redressement du flux migratoire.
Habitat	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamique métropolitaine insuffisante ; • Caractéristiques « en archipel » des villes ; • Coût modéré du foncier ; • Contraste entre territoires ; • Déclin de certains territoires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de la péri-urbanisation et de la rurbanisation ; • Dégradation progressive de l'habitat minier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation de l'habitat ; • Naissance d'une culture métropolitaine de coopération.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Vocation de terre d'accueil et de brassage culturel ; • Important secteur d'économie sociale et 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance des inégalités entre le nord et le sud ; • Manque de convergence des acteurs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Désenclavement des quartiers précarisés.

Thématiques	Spécificités régionales	Futurs risques	Futures opportunités
	solidaire ; <ul style="list-style-type: none"> • Disparités sociales fortes ; • Précarisation croissante. 		
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Nombreux sites et rivières polluées ; • Important patrimoine naturel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques liés au changement climatique ; • Pression foncière sur les espaces naturels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'opérations foncières.
Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration dans le réseau ferroviaire TGV. • Réseaux ferroviaire et fluvial développés 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de coordination entre les réseaux urbains et périurbains ; • Saturation des infrastructures de transport. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en valeur des flux et de la fonction de carrefour central ; • Développement d'une offre multimodale ; • Amélioration des dessertes entre les réseaux urbains.

Source : Lorraine 2020 et analyses complémentaires.

Economie

La Lorraine, avec un revenu net déclaré moyen de 21 469 euros est une région à richesse modérée. En 2009, le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) était inférieur à la moyenne européenne. En base 100, avec une valeur de référence égale à la moyenne européenne du PIB par habitant, le PIB lorrain arrive à 85, tandis que la valeur moyenne française s'élève à 108. Toutefois, tant la productivité de la Lorraine que celle de la France ont subi une diminution importante par rapport aux partenaires européens. En effet, en 2000, le même indicateur élaboré par Eurostat s'élève à 95 pour la Lorraine et 115 pour la France.

De manière générale, la Lorraine est une région avec une économie peu diversifiée, encore influencée par son important passé industriel et une présence faible des secteurs tertiaires comme les activités financières et d'assurance (2,8% de la valeur ajoutée) ou l'information et la communication (1,9% de la valeur ajoutée). Le secteur « Administration publique, défense, éducation, santé et assistance sociale » contribue le plus fortement à la valeur ajoutée de la Lorraine (27,6%) et les activités immobilières s'élèvent à 14,5% du total régional.

Tableau 5 : Poids de la Valeur Ajoutée Brute de la Lorraine sur le total national en 2009

Secteur	France (millions d'euros)	Lorraine (millions d'euros)	Poids sur la valeur ajoutée nationale
Agriculture, sylviculture et pêche	25 780	542	2,1%
Industrie (hors construction)	217 751	8 191	3,8%
Construction	109 437	3 280	3,0%
Commerce de gros et de détail, transport, hébergement services de restauration	306 538	8 637	2,8%
Information et communication	85 905	943	1,1%
Activités financières et d'assurance	76 278	1 341	1,8%
Activités immobilières	229 846	7 082	3,1%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques, activités de services administratifs	208 232	3 924	1,9%

Annexe A
Présentation générale de la situation du développement urbain en Lorraine

Secteur	France (millions d'euros)	Lorraine (millions d'euros)	Poids sur la valeur ajoutée nationale
Administration publique, défense, éducation, santé et assistance sociale	384 951	13 415	3,5%
Arts, spectacles et loisirs; autres activités de services, activités ménagère et activité des organisations et organismes extraterritoriaux	59 826	1 337	2,2%
Total	1 704 547	48 695	2,9%

Source : Eurostat

Les difficultés économiques de la Lorraine ont eu tendance à s'amplifier au cours de la dernière décennie par rapport à la plupart des autres régions françaises. Le poids de la valeur ajoutée de la Lorraine dans la valeur ajoutée nationale est ainsi en net recul dans tous les domaines sauf dans l'industrie automobile et l'énergie.¹

Le détail de ces données est repris dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Valeur Ajoutée Brute en Lorraine par secteur en 2009

Secteur	France	Lorraine	Meurthe- et- Moselle	Meuse	Moselle	Vosges
Agriculture, sylviculture et pêche	1,5%	1,1%	0,7%	4,3%	0,7%	1,8%
Industrie (hors construction)	12,8%	16,8%	13,4%	16,5%	17,4%	23,0%
Construction	6,4%	6,7%	5,9%	7,2%	7,0%	7,6%
Commerce de gros et de détail, transport, hébergement services de restauration	18,0%	17,7%	19,4%	14,1%	17,3%	16,8%
Information et communication	5,0%	1,9%	2,3%	0,8%	2,2%	0,8%
Activités financières et d'assurance	4,5%	2,8%	3,3%	2,3%	2,5%	2,2%
Activités immobilières	13,5%	14,5%	13,8%	14,9%	15,7%	12,9%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques, activités de services administratifs	12,2%	8,1%	8,8%	7,5%	8,2%	6,3%
Administration publique, défense, éducation, santé et assistance sociale	22,6%	27,6%	28,7%	30,2%	26,6%	26,3%
Arts, spectacles et loisirs; autres activités de services, activités ménagère et activité des organisations et organismes extraterritoriaux	3,5%	2,7%	3,6%	2,2%	2,3%	2,3%
Total (millions d'euros)	1 704 547	48 695	17 018	3 230	20 985	7 461

Source : Eurostat

Le secteur industriel est toujours très important par rapport aux autres secteurs économiques, surtout dans les Vosges, où 23% de la valeur ajoutée est issue des activités industrielles (à laquelle s'ajoutent 7,6% provenant de la construction). La Meuse a une contribution mineure à la production économique régionale et en termes relatifs, la Meuse est le département lorrain avec le secteur agricole le plus développé.

D'importants efforts vers une diversification ont été faits, notamment au travers de la recherche appliquée et la création de pôles d'excellence dont trois ont reçu le label de pôle de compétitivité : Pôle Fibres, Pôle Materialia, Pôle Hydreos. Entre 1999 et 2009, l'emploi par secteur d'activité montre déjà une tendance à la désindustrialisation de l'économie lorraine. Face à des proportions stables de travailleurs dans l'agriculture et la construction, l'industrie est passée de 22,3% de

¹Lorraine 2020

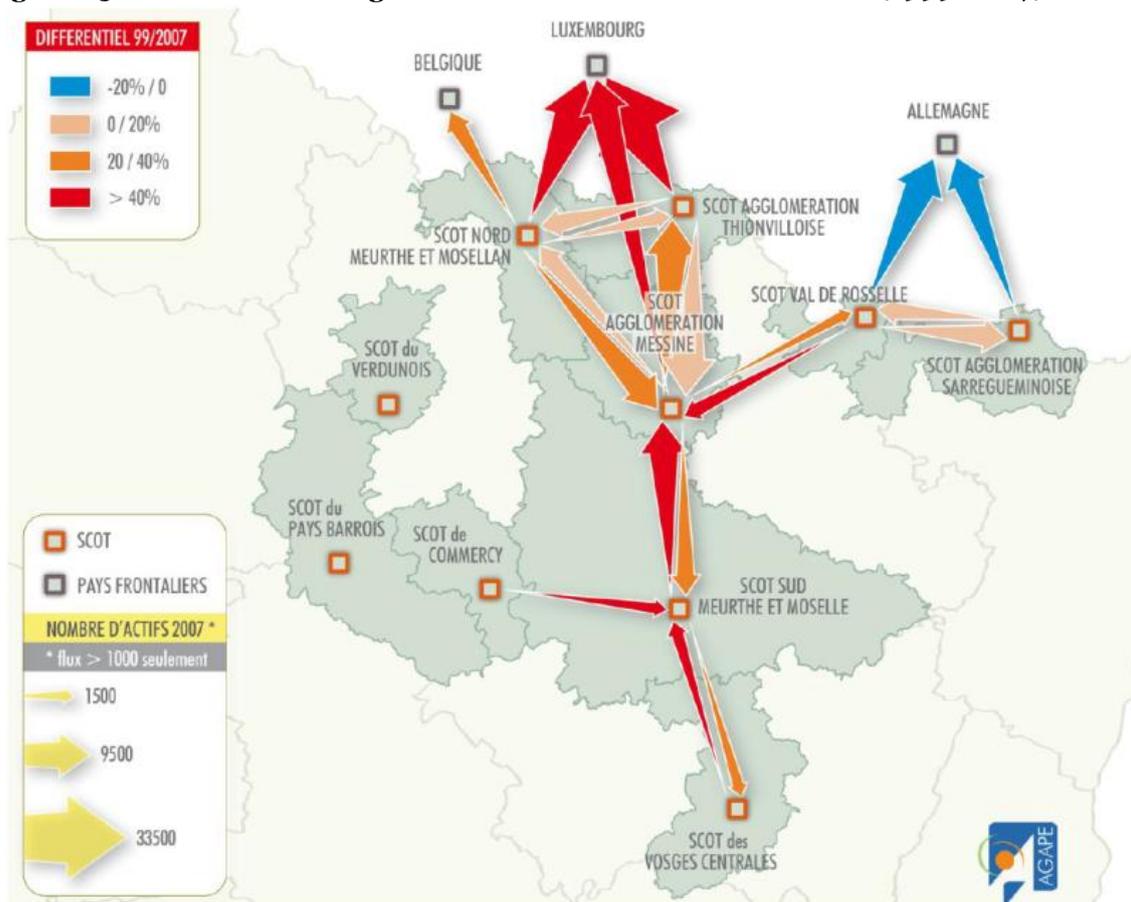
l'emploi régional en 1999 à 17,0% en 2009, à l'avantage des secteurs de l'économie tertiaire, notamment l'administration publique, l'enseignement, la santé, et l'assistance sociale (de 32,5% à 35,1%)². Néanmoins, le taux de chômage actuel en Lorraine (10,0%) reste supérieur à la moyenne nationale (9,6%)³.

Le développement économique de la région se répartit de façon inégale au sein de la région (essentiellement facteurs historique et géographique). En effet, la performance productive des territoires au sein de la région est variée et il est notamment possible de faire un lien entre le résultat économique et l'appareil productif. Les zones à plus forte industrialisation vivent une nouvelle période de transition.

Par ailleurs, les PME lorraines sont plus petites que la moyenne nationale : sept sur dix emploient moins de vingt équivalents temps plein. Seul un quart de ces dernières a une ouverture sur l'extérieur - principalement vers l'Allemagne (40% du montant global des exportations des PME). De façon générale le tissu des petites et moyennes entreprises apparaît faible⁴.

La région Lorraine est également caractérisée par les migrations pendulaires liées au travail frontalier en direction du Luxembourg, de l'Allemagne et dans une moindre mesure de la Belgique. En effet, le nombre de travailleurs frontaliers a presque atteint les 100 000 unités en 2010, avec une croissance de 41% par rapport à 2000. Les travailleurs frontaliers représentent 9,1% de la population active en Lorraine et 15% des salariés du secteur marchand en Lorraine. Cette dernière proportion passe à 40% dans la zone de Thionville et 60% dans celle de Longwy.

Figure 25 : Evolution des migrations domicile-travail entre SCoT (1999-2007)



Source : INSEE, recensement rénové 2007

² INSEE- RP1999 et RP2009

³ INSEE, 1^{er} trimestre 2012.

⁴ INSEE – Economie Lorraine n 290 – Juillet 2012

La hausse la plus significative concerne les migrants domicile-travail vers le Luxembourg entre 2000 et 2010 (72%). Le pôle industriel Saarbrücken/Moselle Est perd au contraire 18% des travailleurs transfrontaliers vers l'Allemagne au cours de cette période.

Démographie

En 2009, comparée à une moyenne française de 114,8 habitants par km², la Lorraine avait une densité de population plutôt faible : 99,8 hab/km².

Entre 1999 et 2011, la Lorraine a vu son nombre d'habitants augmenter, de 2 310 023 à 2 354 876 habitants, soit une augmentation de 1,9%. La Lorraine se classe parmi les dernières dans le classement des 22 régions françaises, quant à la progression annuelle moyenne de la population sur cette période. Le taux de croissance lorrain de 0,2% est trois fois moins élevé que la moyenne nationale. La région Lorraine souffre d'un solde migratoire négatif. Néanmoins, ceci est contrebalancé par un solde démographique naturel positif malgré un vieillissement de sa population, ce qui entraînera probablement à long terme une baisse de la population active.

Tableau 7 : Evolution démographique 1999 - 2010

Variation annuelle (%)	relative moyenne	Total	Solde naturel (solde des taux de mortalité et de naissance)	Solde migratoire (solde apparent des entrées et sorties)
Lorraine		0,2	0,3	-0,1
France		0,6	0,4	0,2

Source : INSEE

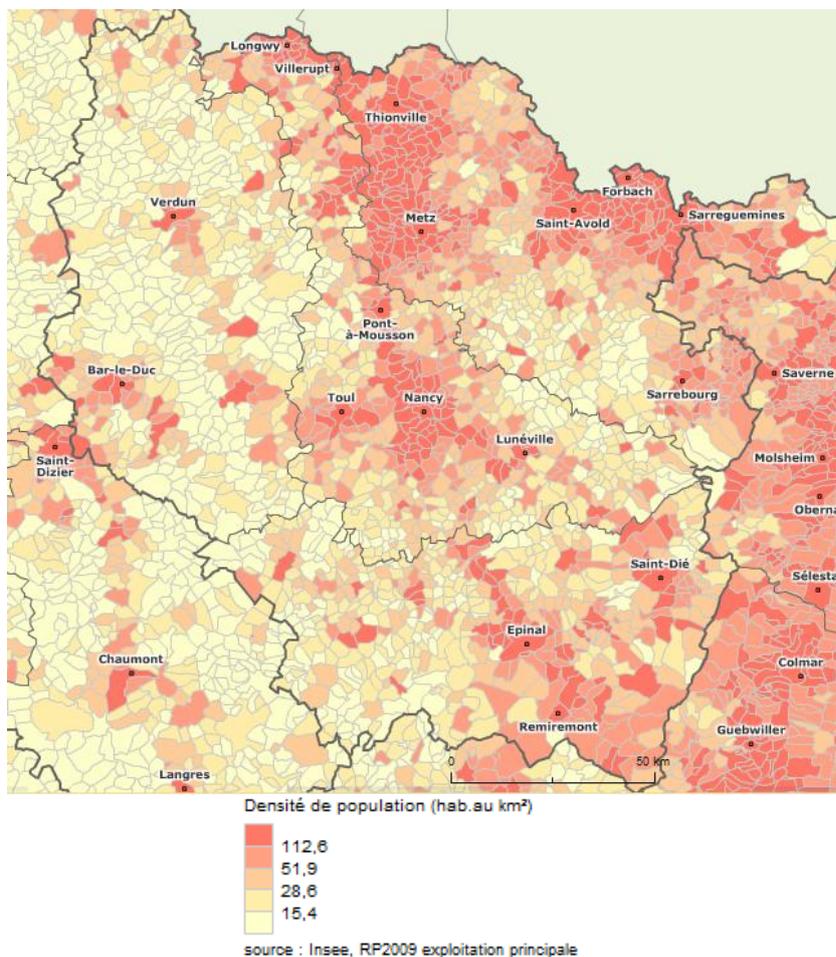
Si les tendances se maintiennent dans les prochaines décennies, à l'horizon 2040, la Lorraine atteindrait 2,385 millions d'habitants, quand la population française frôlerait le seuil des 71 millions.⁵

La carte des densités de population fait ressortir une très forte disparité entre les zones rurales et les zones urbaines (essentiellement sillon lorrain et Moselle Est). Ceci s'explique par la logique de répartition des habitants lorrains, qui s'effectue selon les principaux critères suivants :

- Logique de vallées, dont celle de la Moselle entre Thionville et Epinal en passant par Toul, qui constitue l'axe historique Nord-Sud de la région ;
- Histoire industrielle de la Lorraine avec des concentrations de la population dans les anciennes vallées sidérurgiques, comme la vallée de l'Alzette et dans le bassin houiller de Moselle-Est, autour de l'agglomération transfrontalière de Sarrebrück-Forbach-Sarreguemines ;
- Attractivité économique des territoires.

⁵ Lorraine 2020

Figure 26 : Densité de population en Lorraine en 2009



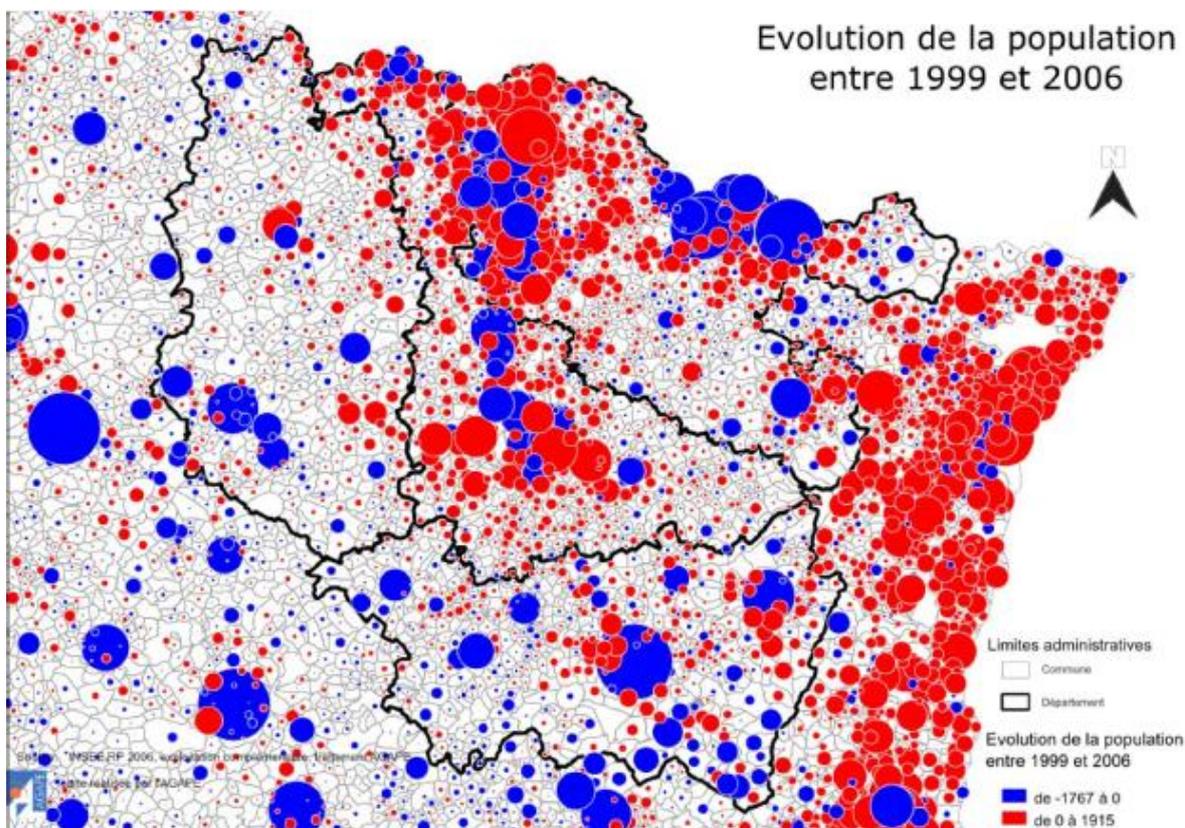
Source : INSEE

Comme l'illustre la carte ci-après, les évolutions de population depuis 1999 en Lorraine se caractérisent par une baisse de population dans les espaces densément peuplés (vallée de la Moselle entre Nancy et Thionville, cœurs d'agglomérations de Longwy, Forbach-Sarreguemines, Epinal, Saint-Dié) avec une croissance démographique en périphérie de ces mêmes agglomérations (notamment au sud et à l'ouest de l'agglomération nancéienne, à l'ouest et à l'est de l'agglomération de Metz). Le recensement de population de 2009 a confirmé le développement de la périurbanisation qui contribue à l'émergence d'une densification urbaine de Nancy à Thionville et près de la frontière luxembourgeoise.

Les pôles d'attraction situés en dehors de la région contribuent également au desserrement des espaces comme par exemple le Grand-Duché de Luxembourg pour le nord de la Moselle et le nord du Pays-Haut (Meurthe-et-Moselle). On constate également une baisse de la population autour des territoires cités précédemment, concernant surtout la moitié ouest de la Meuse et des Vosges, l'est de la Meurthe-et-Moselle et le sud de la Moselle, le tout formant une sorte de « croissant inversé » ceinturant le Sillon Lorrain à l'Ouest, au Sud et à l'Est⁶.

⁶ Armature urbaine de la Lorraine - Phase 1, DREAL Lorraine, ADUAN, AGURAM et AGAPE, juillet 2010.

Figure 27 : Evolution de la population en Lorraine de 1999 à 2006



Source : INSEE

Effacité énergétique et production d'énergie

La Lorraine est grande productrice et grande consommatrice d'énergie, du fait des activités de production industrielle, mais aussi de transports et d'habitat, et contribue ainsi fortement aux émissions de gaz à effet de serre⁷. Fait aggravant, l'automobile représente 87% des déplacements, les transports en commun seulement 9% : ce poids est lié à des trafics de transit importants, et au fait qu'un quart des actifs travaillent hors de la zone d'emplois où ils résident.

Performance énergétique des bâtiments

Les bâtiments lorrains, principalement le parc de logements, présentent un retard par rapport au reste de la France en termes d'efficacité énergétique. Le bilan mené par l'INSEE en 2010⁸ met en exergue les tendances suivantes :

- 12 000 nouveaux logements construits chaque année en Lorraine, pour un parc d'environ un million de logements existants, soit environ 1% seulement de renouvellement par an ;
- Consommation moyenne d'énergie primaire des logements en Lorraine : 318 kWhEP/m².an (correspond à la moyenne de la zone climatique à laquelle la région appartient : la zone H1, c'est-à-dire la plus froide) ;

⁷ Source : Lorraine 2020

⁸ Source : INSEE, « Pour une prospective de l'amélioration de la performance énergétique du parc des logements lorrains », Économie Lorraine n° 223-224 - Juin 2010

- Forte présence des maisons individuelles : elles représentent 60% des logements, alors que le taux français est de 56%. Les consommations énergétiques sont d'autant plus importantes que 60% de ces maisons individuelles ont été construites avant 1975 ;
- 208 000 logements en Lorraine considérés « énergivores », soit 25% des logements totaux, tandis que la proportion française est de 15%. 70% de ces logements « énergivores » sont des maisons anciennes.
- 10% seulement des logements lorrains considérés « sobres », c'est-à-dire ne dépassant pas 150 kWhEP/m².an.

De nombreux efforts devront donc être conduits afin d'atteindre les objectifs de réduction énergétique auxquels la région (Conseil régional de Lorraine) s'est engagée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. Afin d'atteindre la réduction de 75% de la consommation énergétique en 2050, plus de 50% des logements en Lorraine devront ainsi subir des travaux de rénovation.

Production d'énergie

La région Lorraine est exportatrice d'électricité. L'électricité d'origine nucléaire est la principale énergie produite et consommée en France et en Lorraine. La Lorraine produit 8,5% de l'électricité nucléaire française grâce à la centrale nucléaire de Cattenom située sur les rives de la Moselle⁹. La Lorraine rassemble également plusieurs centrales thermiques : Blénod, La Maxe, d'Emile Huchet, de l'UEM.

En matière d'énergies renouvelables, la Lorraine produit peu d'électricité hydraulique par rapport aux autres régions françaises, mais produit 8,4% de l'électricité éolienne en France (518MW). Les autres énergies renouvelables, dont font partie l'énergie solaire, la biomasse, la géothermie ou les énergies marines, représentent une infime partie de la production d'électricité.

Des projets innovants de production d'énergie voient le jour depuis quelques années en Lorraine, à l'instar de la centrale photovoltaïque de Toul-Rosières¹⁰ mise en service en 2012 et la centrale de cogénération de biomasse de Forbach actuellement en construction¹¹.

Dispositifs d'aide à l'amélioration de l'efficacité énergétique proposés par le Conseil régional de Lorraine

Dispositifs	Destinataires
Soutien des études de faisabilité préalables aux investissements de production d'énergies à partir de sources renouvelables ou aux travaux de réhabilitation énergétique de bâtiments Taux maximum d'aides publiques : 70%	PME-PMI, TPE, entreprises artisanales et agricoles, collectivités (sauf les conseils généraux) ou leur groupement, sociétés d'économie mixte non assimilables à une grande entreprise, syndicats d'immeuble, bailleurs sociaux et associations
Aide à la meilleure prise en compte de la Qualité Environnementale du cadre bâti par les acteurs lorrains de la construction et de l'habitat	Maîtres d'ouvrage représentatifs des intérêts des acteurs professionnels du cadre bâti (sauf conseils généraux, parcs naturels régionaux et particuliers)

⁹ Source : EDF

¹⁰ Située près de Nancy (Meurthe-et-Moselle), sur l'ancienne base aérienne 136 de l'armée de l'air française, la centrale photovoltaïque de Toul-Rosières affiche une puissance-crête de 115 MWc.

¹¹ La centrale de cogénération biomasse de Forbach valorisera le bois-énergie local pour produire la chaleur renouvelable distribuée par le réseau urbain, et de l'électricité verte, revendue à EDF à un tarif fixe, garantissant aux abonnés une meilleure stabilité du prix dans la durée.

http://www.cofelyservices-gdfsuez.fr/fr/presse/thematiques/actualites/?actualites_id=19

Dispositifs	Destinataires
Soutien aux collectivités lorraines dans l'élaboration et la mise en œuvre de Plans Climat Territoriaux	Collectivités maîtres d'ouvrage, dont le territoire compte au moins 50 000 habitants
Subvention des audits énergétiques. Jusqu'à 80% maximum du coût de l'audit dans la limite de 800 €	Particuliers
Subvention des rénovations énergétiques « BBC » (Bâtiment Basse Consommation)	Particuliers
Prêt à taux 0% octroyé dans le cadre de travaux d'isolation thermique des logements	Particuliers
Soutien à l'installation de Systèmes Solaires Combinés, de pompes à chaleur à forage vertical, de systèmes de récupération de l'eau de pluie, d'éoliennes individuelles, de panneaux solaires voltaïques et de chaudière bois automatique à plaquettes ou à granulés	Particuliers

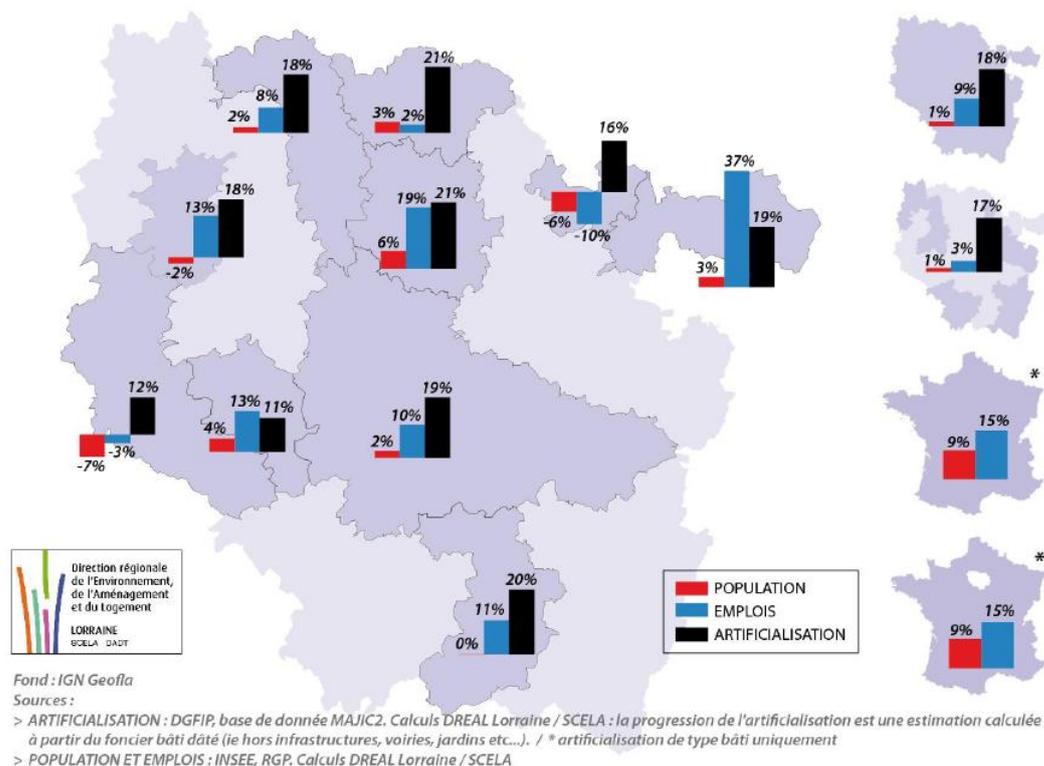
Source : Conseil régional de Lorraine, Info Énergie en Lorraine, Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

Urbanisation : principales dynamiques urbaines

Habitat et immobilier tertiaire

L'urbanisation en Lorraine a été étudiée au travers des SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Ces documents de planification stratégique intercommunale, qui définissent des orientations pour l'aménagement urbain, sont présentés de manière plus détaillée dans le paragraphe o.

Figure 28 : progression de la population, des emplois et de l'artificialisation des sols entre 1990 et 2007 dans les SCoT de Lorraine



Tous les SCoT lorrains traitent de la tendance à la périurbanisation et de sa maîtrise. En effet, même les territoires des SCoT dont la dynamique démographique est négative ont fortement bâti leur espace. A titre d'illustration, entre 1990 et 2007, les territoires des SCoT Rosselle et du Pays Barrois ont augmenté leur espace artificialisé, alors que l'évolution des emplois et de la population a été négative.

Cette forte tendance au développement urbain semble s'être atténuée au cours des dernières années.

Entre 2006 et 2010, le nombre de nouvelles constructions de logements s'est réduit de moitié : forte baisse en 2007, reprise en 2008, croissance limitée mais continue depuis 2009, alors que les ventes diminuent en raison d'un manque de demande¹².

Entre 2000 et 2011, la construction de locaux non résidentiels a diminué (38%). Les bâtiments agricoles et industriels ont connus les baisses les plus notables (respectivement -92% et -67% de surface construite), alors que la construction d'immobilier de commerces, bureaux et artisanat a enregistré une augmentation de 37%.

Par ailleurs, les éléments suivants doivent être pris en considération pour cerner correctement le marché de la construction en Lorraine :

- La région lorraine se caractérise également par de nombreuses friches militaires et industrielles (fin ou restructuration des activités traditionnelles telles que charbon, sidérurgie, textile). Ces friches constituent une opportunité importante et un défi pour un développement territorial concerté de la région ;
- Le prix moyen du foncier en Lorraine n'est pas élevé : en 2011 le foncier lorrain, avec 54 €/m² se situe en dessous de la moyenne nationale de 63 €/m² ¹³. Ce prix moyen ne met pas en exergue les disparités régionales (pression foncière en zones urbaines et près de zones de fort développement économique telle que l'EPA Alzette-Belval¹⁴) ;
- Les difficultés économiques des foyers dépendants de l'ancienne industrie et des sites d'exploitation minier suite à la crise du secteur se répercutent sur la capacité de certains propriétaires à préserver correctement l'habitat (ex : habitat minier¹⁵).

Pour conclure, la performance du secteur de la construction est affectée par la crise économique et les contraintes de financement actuelles.

Des efforts de structuration de la dynamique urbaine

La construction territoriale de la Lorraine repose sur une potentielle articulation nord-sud et est-ouest. L'axe nord-sud correspond au pôle métropolitain du Sillon Lorrain (Thionville, Metz, Nancy et Epinal) qui concentre les dynamiques urbaine, économique et démographique de la région. Un axe est-ouest, allant de la Moselle-Est à Chambley en passant par Louvigny, émerge progressivement. Cependant, l'ouest lorrain, parfois dénommé la « diagonale aride »¹⁶ du fait de son faible dynamisme démographique, reste pour l'instant relativement isolé de ces efforts de structuration de la dynamique urbaine. En l'état, il s'agit donc davantage d'une armature urbaine multipolaire avec des niveaux de polarité différenciés, associés à des fonctions différenciées (cf. tableau ci-dessous).

¹² Comité Régional de l'Habitat, DREAL Lorraine.

¹³ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – Observation et statistiques : <http://developpement-durable.bsocom.fr/statistiques/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=6359>

¹⁴ EPA Alzette-Belval, rapport septembre 2010.

¹⁵ Entretien avec EPA Alzette Belval.

¹⁶ *Armature urbaine de la Lorraine*, DREAL Lorraine, juillet 2010.

Tableau 8 : Structure de l'armature urbaine en construction en Lorraine

Polarités	Villes correspondantes	Rôle, fonctions et points d'amélioration	Tendances
Pôles régionaux/métropolitains	Metz, Nancy, Thionville, Epinal (Sillon Lorrain)	<ul style="list-style-type: none"> - Offre d'équipements à fort rayonnement (santé, culture, enseignement supérieur, tertiaire supérieur, recherche et développement) - Fonction résidentielle (logement social, habitat universitaire, habitat intermédiaire et maisons de ville) 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des pôles métropolitains, notamment au bénéfice des communes périphériques
Pôle relais	Lunéville Pont-à-Mousson Toul	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctions économiques (développement durable, zones d'activités) - Fonction résidentielle (reconquête du centre ancien et diversification de l'offre d'habitat) - Offre de services publics (hôpital de proximité, culture, enseignement secondaire, services administratifs) 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien du dynamisme des pôles relais, à l'exception de ceux à proximité de la Champagne-Ardenne et de la Franche-Comté - Renforcement des pôles urbains de la Moselle-Est et de Sarrebourg du fait du développement des échanges avec l'Allemagne et l'Alsace
Pôles de proximité	Neuves Maisons Pompey Saint Nicolas de Port Château-Salins Commercy	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctions locales (lycées, commerces de proximité, revitalisation du centre) - Offre de services de proximité (petite enfance et enseignement) - Connexion avec le pôle urbain métropolitain et développement de l'accessibilité par la voie ferroviaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Affaiblissement des pôles de proximité dépendant de l'emploi public (p.ex. Commercy) - Dévitalisation des pôles de proximité de l'ouest et du sud vosgien

Par ailleurs, la polarisation de la Lorraine vers le Luxembourg (en croissance) et vers l'Allemagne (limitée) a conduit au développement d'une **dynamique transfrontalière** caractérisée par le développement de plusieurs pôles urbains transfrontaliers tels que l'OIN Alzette-Belval ou l'Eurodistrict Saar-Moselle. D'autre part, les villes et les territoires lorrains situés au nord et au nord-est de la Lorraine voient également leur attractivité renforcée, de par leur double connexion avec le Luxembourg et le nord du Sillon Lorrain. Il s'agit de Thionville, Longwy, de l'Est meusien et des vallées de l'Orne et de la Fensch.

La Lorraine se caractérise donc par un développement urbain à plusieurs vitesses : les territoires à proximité du Sillon Lorrain ou du Luxembourg et de la Sarre bénéficient de leur dynamique urbaine et de leur potentiel de croissance, tandis que les territoires peu denses et trop éloignés de ces pôles structurants ont tendance à s'affaiblir.

La Lorraine connaît également un vaste mouvement de **périurbanisation**, voire de **rurbanisation**. Il profite aux communes de moins de 2 000 habitants, et particulièrement à celles du SCoT Sud 54, autour de l'agglomération nancéienne. Cela se traduit par un déficit d'infrastructures et d'équipements publics préjudiciable pour les communes concernées. Les SCoT affirment ainsi une volonté commune de maîtriser le développement de l'urbanisation en évitant les mitages du territoire et les greffes par rapport aux zones urbaines existantes. La définition de priorités de développement selon la polarité des espaces, dans le cadre d'une réflexion sur l'armature urbaine en Lorraine, ainsi que le développement des quartiers-gares participent de cette volonté de limiter la périurbanisation.

La périurbanisation est notamment un des aspects qui entre dans la réflexion du Sillon Lorrain, qui se fixe comme objectifs de mettre en œuvre un projet de développement solidaire, de rechercher des complémentarités et d'accroître l'attractivité du territoire. Il est ainsi un des acteurs majeurs de la dynamique urbaine en Lorraine¹⁷.

Enfin, la structuration d'une armature urbaine en Lorraine est conditionnée par les **problématiques de mobilité et d'organisation des transports urbains**. Si l'accès au train à grande vitesse (TGV) a permis d'améliorer l'insertion de la Lorraine dans le réseau de transports français et européen en connectant les principales agglomérations et villes moyennes de la région aux lignes à grande vitesse, il a également eu des effets négatifs, tels que raréfier les dessertes de certaines gares non desservies directement par le TGV.

Attractivité et compétitivité des territoires urbains

La dynamique urbaine en Lorraine est également portée par des projets économiques, sociaux et culturels qui affectent fortement l'aménagement urbain dans le but de renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires. Ces projets structurants peuvent être rassemblés dans les catégories suivantes :

- Les **quartiers des gares**, identifiés par la DATAR dans son appel à projet métropolitain comme des facteurs « d'accélération métropolitaine », lieux de convergence des problématiques de mobilité et de projets de régénération urbaine ;
- Les **équipements métropolitains à vocation économique** :
 - Centres de congrès et équipements culturels polyvalents ;
 - Grandes infrastructures médico-sociales ;
 - Zones d'activités concertées ;
 - Enseignement universitaire (Université de Lorraine) et recherche et développement.
- Les **sites stratégiques** tels que :
 - Reconversion des friches industrielles et militaires ;
 - La reconversion des friches industrielles et militaires de la Lorraine, consécutive à la disparition progressive de son industrie sidérurgique et aux restructurations militaires, renferme un fort potentiel urbain. Elle est à l'origine de projets de régénération urbaine ou de développement urbain, parfois intégrés et tenant compte des préoccupations de développement durable, à l'instar des projets Eco-agglomération Alzette-Belval et Ecocité 128 (reconversion de la base aérienne 128 à Metz). Elle a également été à l'origine de projets de reconversion économique, à l'instar de la reconversion du bassin de Pompey vers les services ;
 - Projets de développement liés au renforcement des filières stratégiques identifiées par le Conseil régional de Lorraine.

¹⁷ Source : www.sillonlorrain.org

Annexe B

Cadre institutionnel et gouvernance du développement urbain en Lorraine

8.1.1 Présentation générique du cadre institutionnel

En France, l'acte I de la décentralisation, dans les années 1980, a opéré un transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales en matière d'urbanisme. Jadis mise en œuvre par l'Etat, la politique d'aménagement urbain est désormais sous la responsabilité des communes, auxquelles ont été transférés les outils de planification urbaine (anciens plans d'occupation des sols). La préfecture effectue un contrôle de légalité a posteriori des actes d'urbanisme⁶⁵ : validation du contenu des SCoT et des PLU au regard de leurs obligations légales, vérification du respect des obligations de la loi Grenelle II⁶⁶. La planification urbaine est donc passée d'une gestion centralisée à une gestion décentralisée, où la planification des opérations est assurée par les collectivités territoriales, dans le respect du projet politique de l'Etat et du cadre réglementaire (Code de l'Urbanisme). Des problèmes de gouvernance peuvent toutefois se poser en cas de majorités politiques divergentes de l'Etat et des collectivités territoriales.

Dans les années 1999-2000, la succession des lois Voynet⁶⁷, Chevènement et SRU⁶⁸ a encouragé le développement de l'intercommunalité. Ces lois participent d'une volonté d'élargir l'échelle territoriale de la planification urbaine, pour une meilleure gestion des continuités écologiques et une plus grande cohérence des orientations d'aménagement. Les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et les Plans de Déplacement Urbain (PDU) sont ainsi élaborés au niveau intercommunal, et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) au niveau d'un ensemble d'intercommunalités. Cela leur permet de planifier l'aménagement urbain sur des espaces plus fonctionnels qui dépassent le découpage administratif traditionnel. La démarche expérimentale des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) lancée par l'Etat en 2011, s'inscrit dans cette tendance. Les PLUI restent une initiative marginale à l'échelle nationale et en Lorraine où seulement deux ont été établis⁶⁹.

L'Etat conserve néanmoins un outil d'intervention grâce à la Directive Territoriale d'Aménagement depuis la loi du Grenelle II du 12 juillet 2010. La DTA présente un cadre d'intervention en matière d'urbanisme et d'aménagement mais n'est pas opposable aux autres documents de planification urbaine cités précédemment. En Lorraine, une DTA a été mise en place en août 2005 pour les bassins miniers nord-lorrains afin de revitaliser les pôles urbains de la zone.

Par ailleurs, bien que l'Union Européenne n'ait pas de compétence en matière de planification urbaine, elle soutient le financement et l'innovation en matière de développement urbain au travers du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et diverses initiatives telles que l'initiative URBAN.

La figure ci-après représente l'organisation générique du cadre institutionnel de la planification et de l'aménagement urbains en France.

⁶⁵ Source : <http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-6542.html>

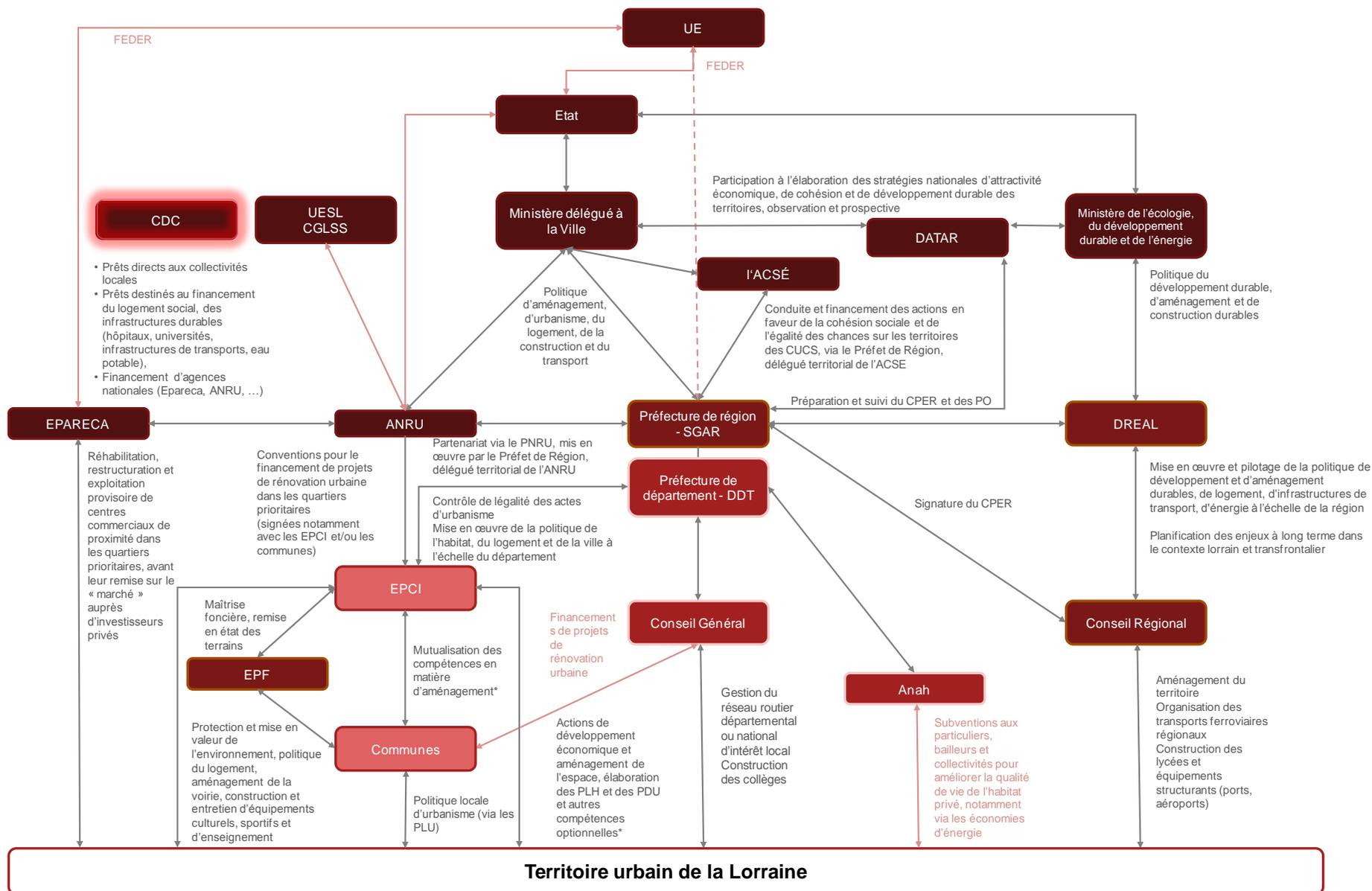
⁶⁶ Prise en compte des risques naturels et technologiques, respect des dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement, respect du principe de mixité sociale dans la production de logement et du principe de gestion économe de l'espace

⁶⁷ LOADDT : Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

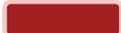
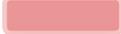
⁶⁸ SRU : Solidarité et Renouvements Urbains

⁶⁹ celui de la Communauté de communes du Val de Meurthe et de Verdun

Annexe B Cadre institutionnel et gouvernance du développement urbain en Lorraine



Légende :

	Principaux liens fonctionnels
	Financements
	Lien amené à changer
	Administration centrale
	Administration et établissements régionaux
	Administration départementale
	Collectivités territoriales
	Institution de la Grande Région
	Institution qui interagit avec les différents niveaux de collectivités territoriales

* Compétences optionnelles exercées par les EPCI :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- Création, aménagement et entretien de la voirie ;
- Construction et entretien d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement pré- et élémentaire ;
- Action sociale d'intérêt communautaire ;
- Tout ou partie de l'assainissement Politique de l'habitat (via les PLH) et de déplacement urbain (via les PDU)

8.1.2 Les spécificités de la Lorraine

Le cadre institutionnel lorrain se caractérise par une **coopération renforcée entre les territoires urbains**, qui se traduit par plusieurs couches de gouvernance et par un nombre important de structures intercommunales (147 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale - EPCI). Elle connaît également des **formes de coopération plus élargies et plus souples**, telles que le pôle métropolitain du Sillon Lorrain qui regroupe les quatre plus grands EPCI lorrains : la Communauté d'Agglomération Thionville-Porte de France, la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole, la Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN) et la Communauté d'Agglomération d'Epinal-Golbey). Le Sillon Lorrain rassemble la moitié de la population régionale (1 200 249 habitants) et plus de la moitié des emplois lorrains (465 000 emplois)¹. Premier pôle métropolitain français à avoir été mis en place, il joue un rôle de premier plan en matière de développement régional : il favorise l'unité lorraine et l'émergence de projets à l'échelle régionale ; il a compétence en matière d'aménagement de l'espace, notamment pour coordonner les SCoT des territoires dans son périmètre. Son champ d'action s'étend aussi au développement économique, à la promotion de l'innovation, la recherche, l'enseignement supérieur et la culture. Nouvellement créé en janvier 2012 sur la base de principes de partenariats forts, le Sillon Lorrain est encore dans la phase d'initialisation de sa démarche métropolitaine.

La Lorraine est confrontée aux **défis d'aménagement du territoire posés par son passé sidérurgique**. Cette histoire a donné un poids important à l'Etablissement Public Foncier de Lorraine, qui est responsable des actions de reconversion des friches industrielles, et a également une mission d'accompagnement des collectivités dans leurs projets de maîtrise foncière. La question de la reconversion industrielle du nord de la Lorraine a aussi donné lieu à la création d'une Opération d'Intérêt National (OIN) dans le secteur frontalier d'Alzette-Belval, en 2009. L'OIN est d'ailleurs dotée depuis peu d'un Etablissement Public d'Aménagement (EPA), nouvel outil de gouvernance qui a pour mission d'accompagner les collectivités territoriales impliquées² dans leur projet d'aménagement, de renouvellement urbain et de développement économique du site d'Alzette-Belval.

Les principaux acteurs institutionnels de la Lorraine sont présentés dans le tableau suivant selon leur niveau territorial.

¹ www.sillonlorrain.org

² Conseil régional de Lorraine, Conseils Généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle et Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette

Tableau 9 : acteurs institutionnels en Lorraine

Statut	Division territoriale et documents d'urbanisme associés	Instance	Nombre et lieu
Etat	Région (CPER, PO)	Préfet de région	1 en Lorraine (à Metz)
		Secrétariat Général pour les Affaires Régionales	1 en Lorraine (à Metz)
	Département	Préfet de département	4 en Lorraine (en Meurthe-et-Moselle (Nancy), en Moselle (Metz), dans les Vosges (Epinal), dans la Meuse (à Bar-le-Duc)). Le Préfet de Moselle est en même temps Préfet de Région
		Direction Départementale des Territoires (DDT)	4 en Lorraine en Meurthe-et-Moselle (Nancy), en Moselle (Metz), dans les Vosges (Epinal), dans la Meuse (à Bar-le-Duc))
Collectivités territoriales	Région (SRDE, SRIT)	Conseil Régional de Lorraine	1 en Lorraine (à Metz)
	Département	Conseil Général	4 en Lorraine (à Metz, à Nancy, à Epinal, à Bar-le-Duc)
	Intercommunalité (SCoT, PDU, PLH, CUCS)	Communauté Urbaine (EPCI)	1 en Lorraine (à Nancy)
		Communauté d'Agglomération (EPCI)	6 en Lorraine
		Communauté de Communes (EPCI)	141 en Lorraine (dont 33 en Moselle et 38 en Meurthe-et-Moselle)
Commune (PLU)	Conseil municipal	2 337 en Lorraine (dont 730 en Moselle et 594 en Meurthe-et-Moselle)	
Autres	Pôle métropolitain	Sillon Lorrain	1 en Lorraine, regroupant la CUGN, Metz Métropole, la CA Thionville – Porte de France, la CA Epinal-Golbey
Etablissements publics	Région	Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL)	1 en Lorraine (Pont-à-Mousson)
	Secteur stratégique d'Alzette-Belval	Etablissement Public d'Aménagement (EPA) Alzette-Belval	1 en Lorraine (sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette)
Etablissements transfrontaliers	Grande Région	Groupement Economique de Coopération Territoriale (GECT) Grande Région : Conseil Economique et Social de la Grande Région (CESGR), Conseil Parlementaire Interrégional (diverses commissions thématiques)	1 dans la Grande Région (Présidence de la Lorraine jusqu'en 2013)

De plus, la planification urbaine en Lorraine est soutenue par des **agences d'urbanisme** qui créent les conditions d'une gouvernance partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique urbaine. Elles participent notamment à la réflexion et à la définition des politiques d'aménagement urbain. Parmi elles, on peut citer l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéenne (ADUAN), et l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine (AGURAM) et l'Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (AGAPE).

Annexe C

Documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine

Description des documents stratégiques et réglementaires

Les documents stratégiques et réglementaires relatifs au développement urbain en Lorraine doivent être considérés, pour la mise en œuvre d'un instrument financier de type FDU, notamment sur les aspects suivants :

- Evaluer leur pertinence pour la définition de la stratégie d'investissement d'un instrument financier de type FDU ;
- Connaître le niveau d'intégration des projets de développement urbain en Lorraine.

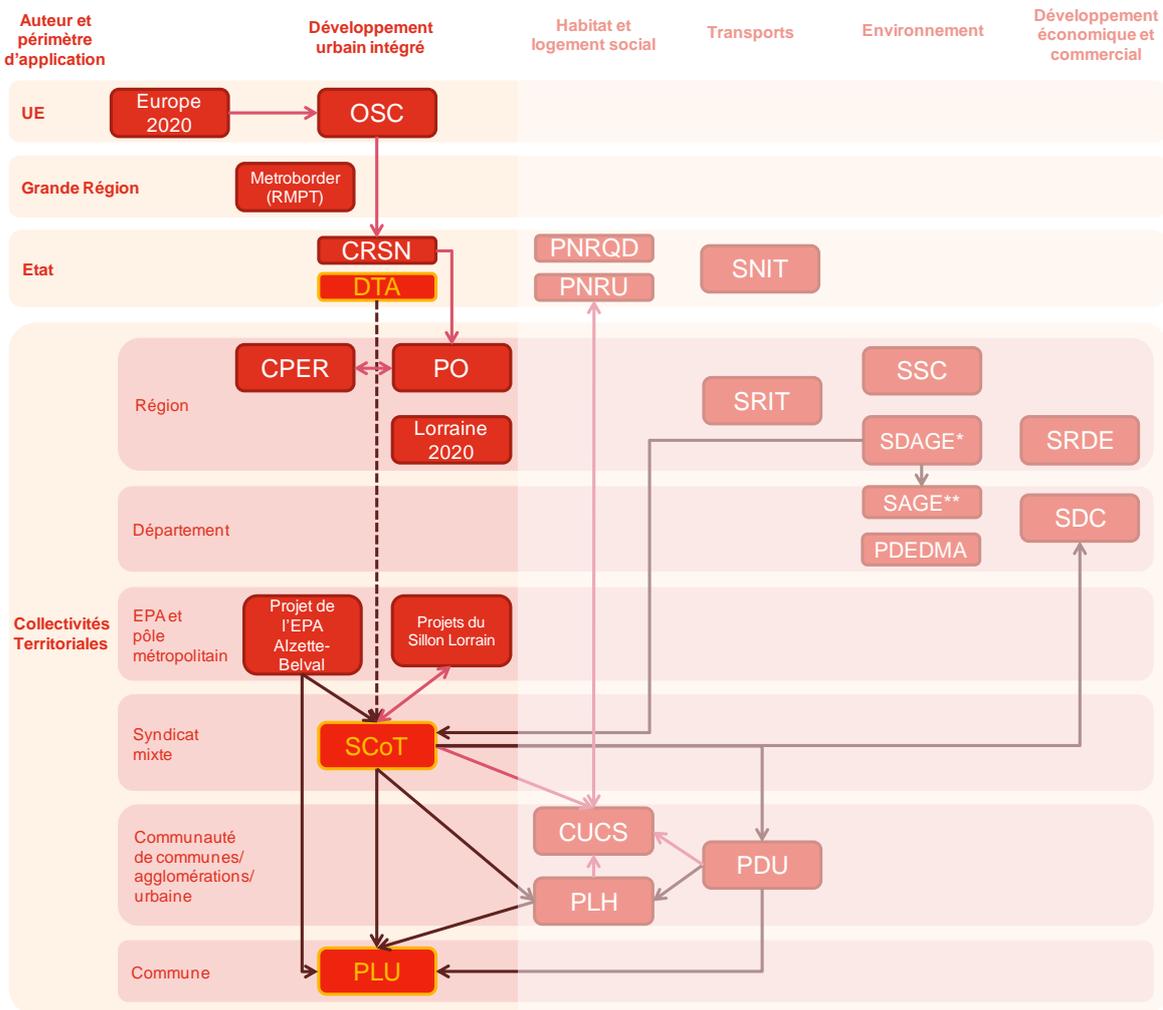
Sur ce dernier point, il convient de noter que le projet de Règlement relatif à la nouvelle programmation financière ne fait pas explicitement référence à un plan de développement urbain durable intégré, mais à la mise en place d'Investissement Territorial Intégré (ITI)¹. L'ITI est conçu comme un outil d'intégration à utiliser pour mettre en œuvre des stratégies territoriales sur le terrain qui établissent un lien entre les objectifs thématiques identifiés dans les contrats de partenariat et les programmes opérationnels et la dimension territoriale.

Le cadre réglementaire et stratégique de la planification urbaine se caractérise par une superposition de documents interdépendants, correspondant à des échelles géographiques variées. Ces derniers sont présentés ci-après.

Dans la présente description, nous avons considéré comme **documents stratégiques** les documents énonçant une stratégie de développement des territoires et des orientations d'aménagement urbain. Ces documents sont dotés d'une portée juridique plus ou moins étendue, selon le périmètre de leurs relations d'opposabilité avec les autres documents d'urbanisme. En revanche, seuls la Directive territoriale d'aménagement (DTA), le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) sont également des **documents réglementaires de planification urbaine**, au sens où ils contiennent des prescriptions réglementaires qui ont trait au droit des sols (zonage, droit de construire). De plus, le PLU constitue également un document de programmation urbaine.

Le schéma ci-après reprend l'articulation de ces principaux documents stratégiques et réglementaires en matière de développement urbain. Les principaux documents rattachés directement ou indirectement au développement urbain ont été signalés (habitat et logement social, transports, développement durable et développement économique).

Figure 29 : articulation des principaux documents de planification urbaine applicables en Lorraine



Légende

- A → B A est opposable à B
- A --- B A était opposable à B avant Grenelle II (juin 2010)
- A ↔ B A et B doivent se coordonner
- A → B B met en œuvre A (mais A n'a aucun caractère juridique prescriptif)

- Document stratégique de planification
- Document comprenant des prescriptions réglementaires de planification urbaine

* Le périmètre du SDAGE est celui du bassin hydrographique Rhin-Meuse.

** Le périmètre du SAGE est celui des bassins hydrographiques locaux (bassin ferrifère, bassin houiller, bassin de la Moder, etc.).

Source : élaboration PwC

Liste des acronymes utilisés

- CPER : Contrat de Projets Etat-Région
- CRSN : Cadre de Référence Stratégique National
- CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
- DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
- EPA : Etablissement Public d'Aménagement
- OSC : Orientations Stratégiques Communautaires
- PDEDMA : Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PLU : Plan Local Urbanisme
- PDU : Plan de Déplacements Urbains
- PNRQAD : Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
- PNRU : Plan National de Rénovation Urbaine
- PO : Programme Opérationnel
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

- SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SDC : Schéma de Développement Commercial
- SRDE : Schéma Régional de Développement Economique
- SNIT : Schéma National des Infrastructures de Transport
- SRIT : Schéma Régional d'Infrastructures et de Transport
- SSC : Schéma des Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux

Lorraine 2020 : Démarche stratégique prospective

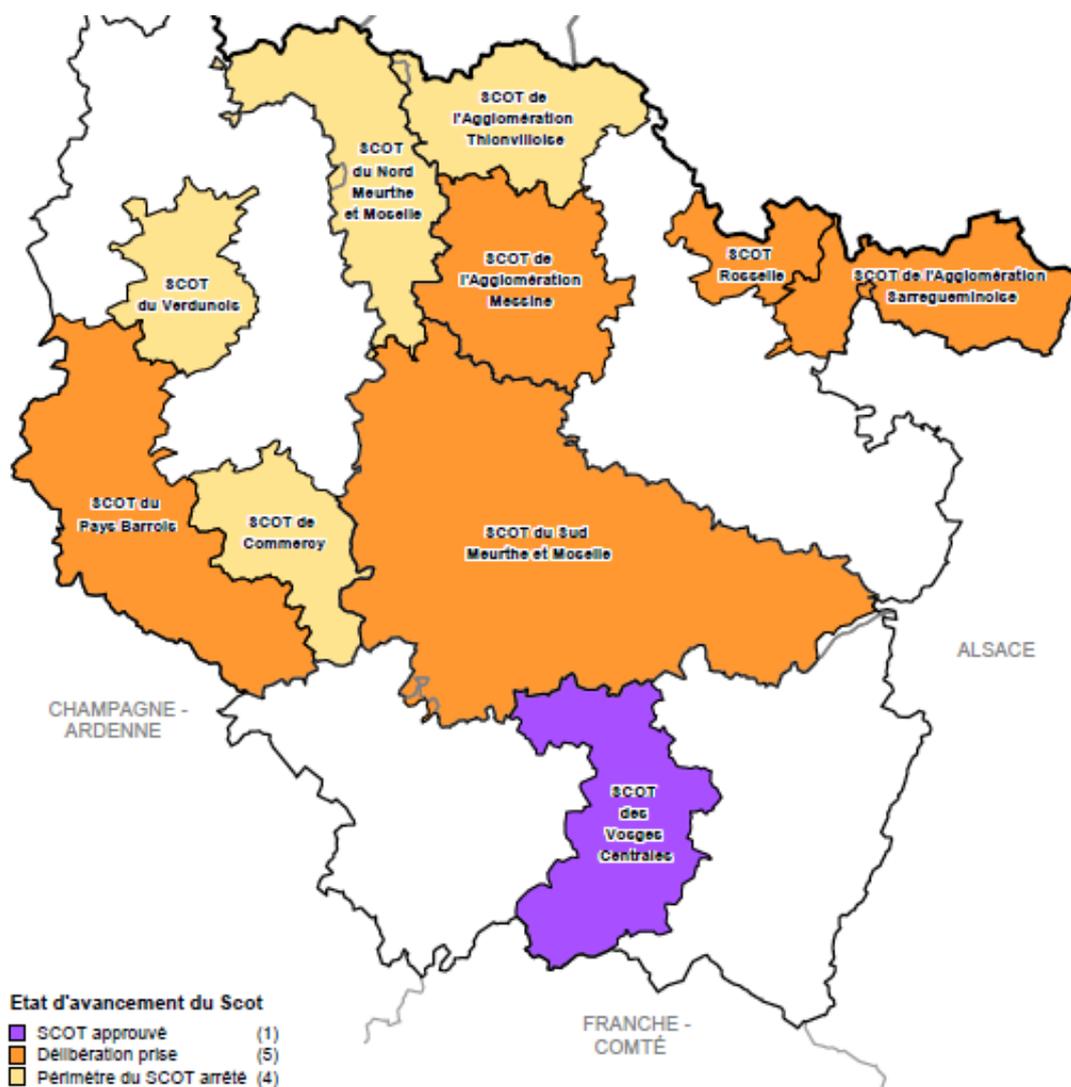
Suivant la logique décentralisée désormais prédominante en matière de planification urbaine, les documents sont présentés en partant de l'échelle locale.

Les instruments locaux de planification urbaine intégrée : SCoT et PLU

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) a marqué un tournant dans le cadre stratégique et réglementaire de l'aménagement territorial. Elle a fait des outils d'aménagement urbain des instruments de planification stratégique, en les dotant d'une vision prospective transcendant le droit des sols et en les inscrivant dans une démarche nouvelle de projet. A cet égard, les deux principaux instruments de planification urbaine intégrée que sont le SCoT et le PLU reposent sur un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs des politiques publiques d'aménagement urbain en matière d'habitat, de développement économique et social, de déplacements et d'équipements. L'apparition du PADD marque également un renforcement des préoccupations environnementales dans la politique urbaine.

Le SCoT détermine les orientations générales d'aménagement urbain dans un DOG (Document d'Orientations Générales) à l'échelle d'un ensemble d'EPCI regroupés en syndicat mixte. La loi SRU a élargi ses effets juridiques en imposant aux PLU et aux autres documents sectoriels (PLH, PDU, SDC) une obligation de compatibilité avec le SCoT. Cette opposabilité du SCoT vise une plus grande cohérence de l'ensemble des politiques communales d'aménagement urbain et des politiques sectorielles des EPCI concernés. A titre indicatif, la Lorraine est couverte par 10 SCoT (voir figure ci-après) dont la plupart sont en cours d'élaboration et d'approbation.

Figure 30 : carte des SCoT en Lorraine au 1^{er} janvier 2010.



Source : DREAL, Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Lorraine.

Il convient également de préciser que le périmètre géographique des SCoT lorrains ne couvre pas la totalité du territoire régional. Un des objectifs du SCoT étant une planification concertée du développement territorial, son périmètre n'est pas strictement en lien avec une logique urbaine et/ou une densité de population. A l'heure actuelle, les SCoT lorrains sont des **outils de réflexion efficaces** pour établir des constats communs entre les collectivités impliqués dans leur élaboration, Les principaux constats concernant le développement urbain en Lorraine sont les suivants :

- Une périurbanisation et un étalement urbain généralisé ;
- Un développement urbain conditionné par les problématiques de mobilité et les axes de communication ;
- La reconversion des friches comme moteur de développement économique ;
- Une attractivité exogène croissante, venant principalement du Luxembourg.

Néanmoins, les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude ont permis de mettre à jour que les scénarios de développement définis dans les SCoT restent globalement peu précis et que la volonté de consensus entre les parties impliquées réduit de fait la portée stratégique de ces documents.

Le PLU est une traduction des orientations du SCoT à l'échelle communale et constitue un document de programmation urbaine. A cet égard, il se base sur les documents constitutifs du SCoT (rapport de présentation/diagnostic, PADD, orientations d'aménagement) qu'il décline à l'échelle communale. Il fixe en plus des prescriptions quant à l'utilisation des sols, via des documents réglementaires prévus par le code de l'urbanisme : le document graphique du règlement (carte communale divisant le territoire en zone urbaine, zone à urbaniser, zone agricole, zone naturelle et forestière) et le règlement (définition des dispositions réglementaires applicables à chaque zone du document graphique).

Par ailleurs, les entretiens réalisés montrent que, bien que l'articulation entre le SCoT et les PLU soit clairement définie théoriquement, elle n'est pas systématiquement partagée sur le terrain. En effet, l'élaboration des PLU ayant précédé celle des SCoT, la mise en cohérence entre ces documents ne pourra avoir lieu que lors des révisions successives des PLU.

Des instruments régionaux de planification urbaine incomplets

La Lorraine n'est pas dotée d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), ce qui constitue un « fait régional contesté » pour le Conseil Economique et Social de Lorraine¹ (CESEL). Cela se traduit par un manque de lisibilité du projet de territoire de la Lorraine.

Néanmoins, le document de prospective régionale *Lorraine 2020*, à l'initiative du Conseil régional, pallie en partie l'absence de SRADT en dotant la Lorraine d'une stratégie de développement à horizon 2020. Toutefois, il n'a aucune portée juridique en droit de l'urbanisme et ne constitue pas un document de planification urbaine au sens strict. Issu d'une vaste consultation régionale lancée en février 2011, *Lorraine 2020* se présente plutôt comme un acte de refondation de la Lorraine : à partir d'un diagnostic partagé par les élus locaux, les acteurs socio-économiques, les professionnels de la culture, de l'éducation et du champ associatif, il dessine des perspectives de développement régional dans les domaines économique, social, environnemental, éducatif et territorial, ainsi que pour chaque territoire stratégique de la Lorraine (le Pôle Métropolitain du Sillon Lorrain, le Cœur Metz-Nancy-Lorraine, Longwy-Esch-Belval). Ce document généraliste a vocation à être mis en œuvre opérationnellement : ses conclusions ont été présentées aux élus régionaux et aux membres du CESEL le 21 juin 2012 et devraient être prises en compte dans la formulation de la stratégie d'aménagement et de développement durables pour la Lorraine.

Dans une moindre mesure, la dynamique métropolitaine naissante avec le pôle métropolitain du Sillon Lorrain contribue également à l'émergence d'un projet de territoire en Lorraine, en favorisant la collaboration entre les pôles urbains régionaux en Lorraine.

La DTA, un instrument national de planification urbaine

Au niveau national, l'Etat dispose d'un outil d'intervention complémentaire, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), dénommée la Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) depuis la loi du Grenelle II du 12 juillet 2010.

¹ Informations complémentaires sur les ITI sur:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf

¹ *Rapport sur la Situation Economique et Sociale en Lorraine, Exercice 2007 – 2008*, du Conseil Economique et Social de Lorraine

En association avec les collectivités locales, l'Etat élabore et formule des obligations et un cadre d'intervention en matière d'urbanisme, d'aménagement ou de développement durable sur un territoire donné. Chaque directive doit ensuite être approuvée par le Conseil d'Etat. Toutefois, depuis la loi Grenelle II, les DTA ont perdu leur caractère d'opposabilité aux autres documents de planification urbaine (SCoT, PLU, PDU).

Actuellement, une DTA, approuvée par décret en août 2005, a été mise en place dans la zone des bassins miniers Nord Lorrains fragilisée par la transition du secteur sidérurgique (Val de Rosselle, Nord de la Meurthe et Moselle, Thionville, et une partie de l'agglomération messine). La DTA y définit une stratégie urbaine de reconquête des espaces soumis aux séquelles minières et de revitalisation des pôles urbains de la zone.

Le Plan de relance économique de la France, un soutien financier de niveau national

Le Plan de Relance économique de la France est un programme mis en place par le gouvernement Fillon en 2009 dans le but de relancer l'économie française à la suite de la crise économique de 2008-2010. Il concerne tout aussi bien les investissements publics, l'aide aux entreprises, le soutien direct à l'emploi, mais aussi l'aménagement urbain (logement, rénovation urbaine, éco-cités, éco-quartiers, universités, etc.).

Dans le cadre du plan de relance, le gouvernement a mobilisé les montants suivants sur la période 2009-2010, pour soutenir l'aménagement urbain :

- 12 milliards d'euros pour des projets d'investissement public (infrastructures et équipements civils, enseignement supérieur et recherche, patrimoine) ;
- 380 millions d'euros pour la rénovation urbaine entreprise dans le cadre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) ;
- 1,4 milliards d'euros pour la construction de logements sociaux ;
- 200 millions d'euros pour un fonds de lutte contre la précarité énergétique et l'habitat insalubre, géré par l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah).

Le plan de relance de 2009 a été complété par le Grand Emprunt national en 2010, destiné aux dépenses d'avenir. Dans ce cadre, ont été assignés :

- 500 millions d'euros à la réhabilitation de logements en situation de forte précarité énergétique ;
- 1 milliard d'euros à la ville durable et aux projets exemplaires en matière d'aménagement durable.

Le détail des montants engagés par l'Etat dans chaque département de la Lorraine figure ci-dessous, quand il est disponible :

Département	Investissements publics²	Construction de logements sociaux	Aide pour la rénovation de logements (Anah)
Meurthe-et-Moselle	23,4 M€	4,4 M€	12,3 M€
Meuse	4,2 M€	0,5 M€	2,2 M€
Moselle	56,7 M€	5,7 M€	25,8 M€
Vosges	8,6 M€	1,8 M€	5,7 M€
Total	92,9 M€	12,4 M€	46,1 M€

Source : Préfecture de région

² Infrastructures et équipements civils, enseignement supérieur et recherche, patrimoine

Cadre européen actuel et futur

Le cadre stratégique : de l'Agenda de Lisbonne à la stratégie Europe 2020

Les programmes opérationnels de la période actuelle 2007-2013, qui disposent d'un budget d'1,1 milliard d'euros, ont été élaborés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, énoncée au conseil européen de Lisbonne en 2000, qui a constitué le fondement de la politique économique et de développement de l'Union européenne pour la période 2007-2013. La stratégie de Lisbonne visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Elle a été complétée par le conseil de Göteborg en 2001 qui a ajouté un troisième axe relatif à l'environnement.

Depuis le 17 juin 2010, la stratégie de Lisbonne a fait place à la stratégie Europe 2020³ en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive qui, tout en s'inscrivant dans la continuité de la stratégie de Lisbonne, repose désormais sur cinq objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2020 :

Stratégie Europe 2020	Croissance intelligente, durable et inclusive				
Objectifs Europe 2020	5 objectifs				
	Emploi	Recherche et développement	Changement climatique et énergie	Éducation	Pauvreté et exclusion sociale
	Un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans	Investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement	- 20% des émissions de gaz à effet de serre (base: 1990) 20% d'utilisation des énergies renouvelables +20 % de l'efficacité énergétique	Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans	Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale

Ces objectifs influent sur le développement urbain, notamment en ce qui concerne le choix des équipements publics à financer ou des équipements privés à soutenir, l'adoption de normes environnementales notamment, et l'aménagement des villes puisque celui-ci est déterminant pour la cohésion sociale et de compétitivité économique.

La programmation des fonds structurels

Pour mettre en pratique sa vision stratégique au cours de la période 2007-2013, l'Union européenne s'appuie sur des Orientations Stratégiques Communautaires (OSC) qui définissent les principes et les priorités de la politique de cohésion de l'Union européenne encadrant les 308 milliards d'euros d'aides pour la période 2007-2013. Les OSC poursuivent trois objectifs - l'attractivité des territoires, l'innovation et la création d'emploi - et constituent le cadre d'intervention des fonds structurels et notamment du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Elles servent également de base à l'élaboration des documents stratégiques nationaux tels que le Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) en France.

³ COM(2010) 2020 final. EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (3.3.2010)

Le CRSN et les Orientations Stratégiques Communautaires ont servi à guider l'élaboration des Programmes Opérationnels FEDER, outils de programmation des projets éligibles au titre de ce fond et des Contrats de Projets Etat-Région (CPER), instruments participant à la contrepartie nationale apportée en complément du FEDER. Les axes définis doivent néanmoins s'adapter aux contextes locaux et régionaux, d'où l'importance de l'existence préalable de documents de planification territoriale (urbaine, rurale) et sectorielle définis par les collectivités territoriales.

Pour la future politique de cohésion 2014-2020 actuellement en préparation, la stratégie Europe 2020 a été traduite dans un Cadre Stratégique Commun (CSC) qui énonce onze objectifs thématiques⁴. Ce cadre a été défini pour l'ensemble des Fonds européens de développement (FEDER, FSE, FC, FEADER et FEAMP)⁵. Le CSC prévoit notamment que chaque Etat membre signe un Contrat de partenariat avec la Commission européenne afin de préciser ses besoins, définir ses priorités en lien avec la politique de cohésion et clairement établir ses objectifs à atteindre dans les limites du nouveau Cadre Stratégique Commun. Les programmes opérationnels seront élaborés en cohérence avec le Contrat de partenariat.

Les principales nouveautés concernant la mise en œuvre du FEDER⁶ sont reprises ci-après :

- Les régions devront axer l'aide du FEDER sur un nombre limité d'objectifs conformes à la stratégie Europe 2020 ;
- Les ressources devront être affectées à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, à l'innovation et au soutien aux PME, à hauteur d'au moins 80 % dans les régions développées et d'au moins 50 % dans les régions moins développées. Un minimum de 20% des ressources dans les régions développées et de 6% dans les régions les moins développées sera consacré à des investissements en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Selon les estimations de la Commission européenne (DG Regio), la Lorraine sera incluse dans la catégorie des régions en transition pour la période 2014-2020 ;
- Les villes et le développement urbain bénéficieront d'un soutien spécifique du FEDER. Au moins 5% des ressources du FEDER attribuées au niveau national seront alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable qui ont été déléguées aux villes en vue de leur gestion dans le cadre des investissements territoriaux intégrés (ITI).

La coopération transfrontalière

La Lorraine fait également partie du Programme Opérationnel de coopération transfrontalière INTERREG IV A Grande Région financé par le Fonds Européen de Développement Régional qui couvre la période de programmation 2007-2013. Ce dernier permet la réalisation de projets transfrontaliers sur le territoire de la Grande Région (Lorraine-Luxembourg-Wallonie-Sarre/Palatinat occidental). Il sera reconduit pour la période 2014-2020 sous la forme du programme INTERREG V A Grande Région,

⁴ Éléments d'un Cadre Stratégique Commun 2014-2020 pour le FEDER, le FSE, le FC, le FEADER, le FEAMP. Document de travail des services de la Commission. SWD(2012) 61 final (14.3.2012)

⁵ Proposition modifiée de Règlement portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au FC, au FEADER et au FEAMP relevant du cadre stratégique commun. COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD) (11.9.2012)

⁶ Proposition de Règlement aux dispositions particulières applicables au FEDER et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ». COM(2011) 614 final. 2011/0275 (COD) (6.10.2011)

A l'échelle de la Grande Région, se sont constitués un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GETC) et plus récemment une Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT). Ces structures sont représentatives de dynamiques de développement territorial transfrontalier et interrégional, et notamment de développement urbain. A ce jour, il n'existe pas de documents stratégiques à cette échelle (indépendamment du programme de coopération transfrontalière INTERREG IV A) qui traduisent une planification de projets de développement urbain.

Annexe D

Exemples de projets cofinancés par le FEDER (PO 2007-2013)

L'Axe C du PO FEDER 2007-2013 « Soutenir la politique de la ville » a été mis en œuvre via deux appels à projets régionaux (2007 et 2012) auprès des agglomérations engagées dans un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). Les deux plus grandes agglomérations – Metz et Nancy – n'ont pas été les seules à répondre au premier appel à projets : trois autres agglomérations ont présenté leur candidature (notamment Saint-Dié des Vosges, Guénange et le Syndicat Mixte de Cohérence du Val de Rosselle).

Les paragraphes suivants présentent deux exemples de projets qui ont reçu un support du PO Lorraine 2007-2013 :

- Création d'une zone de loisirs nautiques et aménagement du ruisseau et de son chemin ;
- Réalisation de parcours labellisés au Musée de la Mine.

Création d'une zone de loisirs nautiques et aménagement du ruisseau et de son chemin

Un exemple d'opération programmée est la zone de loisirs de Woippy. Avec un coût total éligible de 1 539 328 euros, le montant FEDER programmé (le 27 Septembre 2011) s'élève à 346 208 euros.

La Zone Urbaine Sensible¹ de Boileau-Pré-Saint Eloy, comprenant une grande majorité de jeunes, prévoit de créer des espaces nautiques, des promenades favorisant les activités de baignade, de jeux d'eau et de jeux en plein air. Ce projet a pour objectif de recevoir et divertir les jeunes dont les parents ont peu l'occasion de partir en vacances. Néanmoins, les activités toucheront l'ensemble de la population et apporteront détente et convivialité. La zone de loisirs nautiques sera accessible aux familles, aux animations estivales, aux groupes scolaires et pourra accueillir des manifestations municipales.

Un parcours de promenade sera également aménagé. Des panneaux explicatifs illustrant la diversité de la flore permettront de s'initier à la botanique et d'éveiller la sensibilité et l'apprentissage du respect de l'environnement.

Réalisation de parcours labellisés au Musée de la Mine

Le Carreau Wendel est le seul site minier à avoir été conservé en intégralité comme trace de l'activité charbonnière au cœur du bassin houiller. Co-financé par la collectivité locale, le Musée de la Mine se veut le produit phare de l'offre touristique locale en termes de patrimoine industriel.

Avec un coût total éligible de 4 263 512 euros, l'opération concerne la deuxième tranche de grands travaux effectués au sein du musée. 1 200 000 euros de FEDER ont été programmés pour contribuer à la réhabilitation de certains bâtiments du site. Deux types d'investissement peuvent être distingués : ceux qui relèvent de la mise en état de certains bâtiments pour accueillir le public dans de bonnes conditions et ceux qui relèvent à proprement parler de la diversification de l'offre touristique.

Avec une fréquentation visée de 100 000 visiteurs par an, le site va créer de trois à cinq emplois directs en plus des treize emplois permanents actuels.

En plus de la réhabilitation du bâtiment central, trois parcours de visite sont prévus pour expliquer le fonctionnement des différents bâtiments et des pièces du bâtiment central. Un dernier parcours présentera au public les collections permanentes du musée dans une muséographie validée par la Direction des Musées de France.

Concernant la nouvelle offre touristique, un parcours extérieur (présentant sur des bornes le cheminement des hommes et du charbon) va relier le musée avec le musée de « la mine grandeur nature ». Un nouvel accueil et un parcours, présentant l'histoire du bâtiment à travers des mobiliers sonores et des panneaux graphiques, sont également prévus.

Projets urbains financés dans le cadre du programme 2007-2013

Les opérations relatives au logement des communautés marginalisées sont incluses dans l'axe consacré à la politique de la ville, sans avoir donné lieu à la création d'une fiche action spécifique dans le PO.

Tableau 10 : projets urbains programmés dans le PO – Axe C

Opération	Bénéficiaire	Cout total (Euro)	Montant programmé* (Euro)
Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN)			
Nouvel équipement (Centre social et crèche parentale)	SIVU pour le développement du quartier Saint Michel Jéricho	2 903 960	1 282 500
Structure sociale « la Pagode »	Vandœuvre-lès-Nancy	995 644	360 000
Parc des carrières	CUGN	943 714	283 114
Équipement éducatif public HQE Phase 2010/2012	Commune de Nancy	823 431	193 733
Restructuration de l'espace Jean Jaurès	Commune de Tomblaine	595 700	150 000
Parc des sports	CUGN	485 541	145 662
Équipement éducatif public HQE Phase 2008/2010	Commune de Nancy	523 183	125 402
Réaménagement de l'espace jeunes et de son terrain multi sports	Essey-lès-Nancy	337 542	124 794
Pôle médical	Meurthe-Et-Moselle Habitat	263 275	72 111
Réhabilitation école langevin Paix/Bâtiment HQE	Commune de Tomblaine	208 503	70 000
Aménagement des espaces publics centraux-études	CUGN	36 586	13 537
Aménagement des espaces publics périphérique-placettes	CUGN	18 668	6 534
Metz Métropole			
Aménagement des cours du Maine et d'Anjou	Ville de Metz	4 053 867	1 824 240
Centre culturel et socio-éducatif Quartier du Roi	Ville de Woippy	3 030 000	1 363 500
Aménagement de la plate-forme socio-économique	Ville de Metz	2 634 665	1 185 599
Aménagement de la Cour Normandie	Ville de Metz	2 407 540	1 083 393
Efficacité énergétique de l'espace public	Ville de Metz	999 357	449 710

Annexe D
Exemples de projets cofinancés par le FEDER (PO 2007-2013)

Opération	Bénéficiaire	Cout total (Euro)	Montant programmé* (Euro)
Création d'une zone de loisir nautiques et aménagement du ruisseau et de son chemin	Ville de Woippy	1 539 328	346 208
Aménagement des espaces des roses, pré-trompettes et jaslon	Ville de Woippy	706 200	282 830
Réalisation d'un centre pédagogique de découverte de la nature	Ville de Woippy	1 830 268	268 000
Déficit opération d'investissement village de bureaux	SCI Urban Buro	1 886 782	263 040
Liaisons inter quartiers par la passerelle	Ville de Woippy	373 172	167 928
Extension de la médiathèque Metz-Borny	Ville de Metz	1 543 118	154 312
Pôle des Lauriers accueil et signalétique	Ville de Metz	266 287	119 829
Restructuration d'une petite salle de sports du Quartier du Roi	Ville de Woippy	202 000	90 900
Eau chaude solaire - Belletanche	Ville de Metz	150 106	59 465
Total Lorraine			
Total		29 758 437	10 486 341

Source : Préfecture de Lorraine * Au 01/09/2012

Toutes les entités dont les projets ont été retenus à l'issue du comité de sélection ont déposé le dossier complet de demande de subventions FEDER avant l'échéance fixée à la fin septembre 2011. Toutefois, certains projets n'ont pas encore fait l'objet d'une programmation d'ici à la fin de l'année 2012.

Tableau 11 : projets urbains retenus dans le PO mais non encore programmés

Opération	Bénéficiaire	Montant retenu lors du comité de sélection (Euro)
Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN)		
Création d'un nouveau pôle commerçant	CUGN	2 173 200
Restructuration des cellules commerciales du centre « la Cascade »	CUGN	1 529 600
Jardin familiaux	CUGN	928 780
ZAC Plateau	CUGN	746 644
Redynamisation du centre commercial les Ombelles	CUGN	597 600
Parc Linéaire	CUGN	394 176
Aménagement des espaces publique centraux - Travaux	CUGN	371 184
Structure Multi-accueil	CUGN	337 500
Aménagement des espaces publique Vand'Est	CUGN	315 000
Jardin familiaux et pédagogiques	CUGN	180 000
Metz Métropole		
Pôle de centralité du Charcot	Ville de Woippy	723 177
Total Lorraine		
Total des opérations retenues		8 296 861

Source : Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013- Préfecture de Lorraine

Le rapport annuel d'exécution 2011 de la Préfecture de Lorraine indique que l'axe C du PO montre des résultats d'avancement mitigés. Aucune friche urbaine n'a été traitée avec le support du FEDER depuis 2007. Il en va de même pour les surfaces foncières à reconverter. La raison demeure dans la présence de programmes de soutien national déjà bien développés et qui correspondent aux besoins du territoire.

La réalisation en termes d'équipement publics est au contraire très positive. Fin 2011, le nombre de réalisations atteint le double de l'objectif fixé. Le PO semble avoir trouvé dans ce secteur une demande de financement non satisfaite des communautés locales lorraines. En ce qui concerne les projets d'aménagement, seulement 11 projets ont été réalisés, alors que l'objectif était de 42.

Tableau 12 : indicateurs d'avancement physique de l'Axe C

Intitulé		2011		
C.1.1	Nombre de projets d'aménagement réalisés (économique, urbain ou services à la population)	Réalisation	Réalisations	11
			Objectifs	42
C.1.2	Nombre d'équipements publics créés	Résultat	Réalisations	14
			Objectifs	7
C.2.1	Nombre de projets de traitements des friches urbaines	Réalisation	Réalisations	0
			Objectifs	7
C.2.2	Surface foncières affectées à un nouvel usage (Ha)	Résultat	Réalisations	0
			Objectifs	20

Source : Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013- Préfecture de Lorraine

Les fiches d'actions pertinentes pour des projets de développement urbain, en dehors de l'Axe C, ont un avancement plus marqué.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, au-delà de la surface de friches industrielles traitées (34.5 Ha sur 300), les autres objectifs ont déjà été atteints ou ont été dépassés.

Tableau 13 : autres indicateurs d'avancement physique pertinents

Intitulé		2011		
B.1.3	Nombre d'opération concernant l'efficacité énergétique dans les bâtiments	Réalisation	Réalisations	31
			Objectifs	10-15
D.1.3	Surfaces de friches industrielles traitées (Ha)	Résultat	Réalisations	34.5*
			Objectifs	300
D.2.1	Nombre de pôles d'échanges aménagés autour des gares	Résultat	Réalisations	10
			Objectifs	10
D.2.2	Nombre d'équipements publics créés (en relation avec l'arrivée du TGV)	Résultat	Réalisations	29
			Objectifs	5-10

Source : Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013- Préfecture de Lorraine (*2010)

Exemple de projet cofinancé par le FEDER dans le cadre du PO 2007-2013 : Efficacité énergétique

Dans le cadre national du Grenelle de l'Environnement, et plus spécifiquement du Plan Bâtiment Grenelle, un appel à projets a été lancé pour identifier des opérations susceptibles de bénéficier d'un cofinancement en ligne avec la fiche action B-14 du PO.

Annexe D
Exemples de projets cofinancés par le FEDER (PO 2007-2013)

Le cahier des charges de cet appel à projets, envoyé à tous les bailleurs sociaux lorrains, se base sur les mêmes critères techniques utilisés pour l'octroi du dispositif « éco-prêts logement social » mené par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au niveau national.²

Suite au lancement de l'appel à projets le 24 août 2009, le comité de sélection s'est réuni le 17 mars 2010. Les bénéficiaires potentiels ont été invités à déposer un dossier de demande de FEDER adressé pour avis technique aux services de l'Etat compétents en matière de régulation d'efficacité énergétique.

Après une nouvelle réunion du comité de sélection pour déployer la liste définitive des projets et sa présentation au Comité technique régional de programmation des Fonds européens, la totalité du montant FEDER autorisé, 13 160 257 euros, a été programmée.

Tableau 14 : Projets visant l'efficacité énergétique programmés dans le PO

Opération	Bénéficiaire	Cout total (Euro)	Montant programmé (Euro)
Isolation thermique de bâtiments représentant 1353 logements des cités minière de Hombourg-Haut, Behren-les-Forbach, Farébersviller et Freyming-Merlebach	SAS Sainte Barbe	12 312 046	3 078 000
Réhabilitation thermique de logements sociaux	LOGIEST	6 232 705	1 342 233
Réhabilitation thermique des quartiers Champs de Mars et Niederbronn-Emile Zola	Office Public de l'Habitat (OPHLM) de Lunéville	4 853 971	1 213 492
Amélioration énergétique de 9 sites	Meurthe et Moselle Habitat	4 258 020	997 865
Réhabilitation thermique de logements	VOSGELIS Office Public de l'Habitat du département des Vosges	3 878 578	969 645
Amélioration thermique de 346 logements	TOUL HABITAT	3 637 278	909 320
Réhabilitation thermique de 202 logements sociaux Etain, Commercy (rue Morelle) et Verdun (place Demathieu et Guérin)	Office Public de l'Habitat de la Meuse	2 534 346	633 589
Réhabilitation de 219 logements, Champ Claudine à Verdun	Office Public de l'Habitat de la Meuse	3 038 351	588 315
Amélioration de l'efficacité énergétique des immeubles Mésanges II et Rossignol III à Sarreguemines	Batigère Nord-Est	1 760 131	440 033
Réhabilitation thermique de 66 logements sociaux situés à Vaucouleurs (quartier Saint-Thiébaud)	Office Public de l'Habitat de la Meuse	1 078 487	377 470
Réhabilitation thermique de 142 logements à Uckange	BATIGERE SAREL	1 500 393	374 744
Rénovation énergétique du parc social portant sur 166 logements	TOIT VOSGIEN	1 415 193	359 592
Réhabilitation thermique de 155 logements sociaux à Thionville Côte des Roses	BATIGERE SAREL	1 431 004	357 751
Réhabilitation thermique de 135 logements à Morhange, Faulquemont et Sarrebourg	MOSELIS	1 283 393	320 848

² <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-eco-pret-logement-social,13160.html>

Annexe D
Exemples de projets cofinancés par le FEDER (PO 2007-2013)

Opération	Bénéficiaire	Cout total (Euro)	Montant programmé (Euro)
Réhabilitation thermique de 100 logements à Thionville quartier Basses Terres	BATIGERE SAREL	1 056 477	264 119
Réhabilitation thermique de 50 logements, rue D'Artois à Commercy	Office Public de l'Habitat de la Meuse	880 539	220 135
Réhabilitation thermique de logements sociaux à Florange rue des Ecoles	PRESENCE HABITAT SA d'HLM	552 216	138 054
Réhabilitation thermique de 24 logements, route de Varenne à Clermont-en-Argonne	Office Public de l'Habitat de la Meuse	524 039	131 010
Réhabilitation énergétique de 84 logements collectifs sociaux à Pulnoy	Batigère Nord-Est	440 300	110 075
Réhabilitation thermique de 14 logements sociaux situés à Dieue sur Meuse (« La Clouère »)	Office Public de l'Habitat de la Meuse	347 004	86 751
Réhabilitation thermique de 18 logements, rue de l'Isle d'Envie à Damvillers	Office Public de l'Habitat de la Meuse	302 114	75 529
Réhabilitation thermique de 6 logements sociaux situés à Pagny sur Meuse (« La petite Livière»)	Office Public de l'Habitat de la Meuse	280 719	70 180
Réhabilitation thermique de 18 logements, rue Emile Zola à Verdun	Office Public de l'Habitat de la Meuse	230 951	57 740
Réhabilitation thermique de 16 logements, 10 rue Louis Lavigne à Verdun	Office Public de l'Habitat de la Meuse	247 858	43 768
Total programmé		54 076 112	13 160 257

Annexe E

Bibliographie

Bibliographie

Armature urbaine de la Lorraine. DREAL Lorraine, ADUAN, AGURAM, AGAPE, phase 1, juillet 2010 ; phase 2 juin 2011.

Contrat urbain de cohésion sociale du Grand Nancy. Communauté Urbaine du Grand Nancy, 2007.

Contrat urbain de cohésion sociale de Forbach Porte de France. Communauté d'agglomération Forbach Porte de France, 2007.

Contrat de Projets Etat-Région (CPER). Préfecture de la Région Lorraine et Conseil régional de Lorraine, 2007.

COM(2010) 2020 final. EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. 3 mars 2010.

Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Bassins Miniers Nord-Lorrains. Etat, août 2005.

Document d'orientation - Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion : Concepts et recommandations (FEDER et FC), DG Regio, novembre 2012.

Éléments d'un Cadre Stratégique Commun 2014-2020 pour le FEDER, le FSE, le FC, le FEADER, le FEAMP. Document de travail des services de la Commission. SWD(2012) 61 final (14.3.2012).

Etude d'évaluation JESSICA Nord-Pas-de-Calais, France, EIB, février 2011.

Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. DG Regio, novembre 2010.

JESSICA – Holding Fund Handbook. EIB-DG Regio, novembre 2010.

JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, EIB-DG Regio, novembre 2010.

JESSICA in France - Evaluation des opportunités pour le développement de JESSICA en France, EIB, mars 2009.

Les villes de demain. Défis, visions et perspectives. DG Regio, octobre 2011.

Lorraine 2020. Conseil régional de Lorraine, juin 2012.

Metroborder – Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT). European Spatial Planning Observation Network (ESPON), décembre 2010.

Plan de relance économique de la France. Gouvernement Fillon, 2009.

Plan de Déplacements Urbains du Grand Nancy 2006-2015. Communauté Urbaine du Grand Nancy, 2006.

Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) : PLU d'Épinal, PLU de Forbach, PLU de Metz, PLU de Nancy, PLU de Thionville.

Politique de cohésion 2014-2020 - Investir dans la croissance et l'emploi. DG Regio, 2011.

Programme local de l'habitat du Grand Nancy. Communauté Urbaine du Grand Nancy, 2011.

Programme Opérationnel FEDER 2007-2013. SGAR Lorraine, août 2007.

Projet de Schéma Communautaire des Infrastructures de Transport – Portes de France-Thionville. Communauté d'agglomération Portes de France Thionville, décembre 2010.

Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013. Préfecture de Lorraine, 2011.

Rapport sur la Situation Economique et Sociale en Lorraine. Conseil Economique et Social de Lorraine, Exercice 2007-2008.

Régions 2020, Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE. DG Regio, novembre 2008.

Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) : SCoT 54 Sud, SCoT de l'Agglomération messine, SCoT du Pays Barrois, SCoT Rosselle, SCoT de l'Agglomération Sarregueminoise (SCoTAS).

Schéma Régional de Développement Economique. Conseil régional de Lorraine, juin 2006.

SWD(2012) 36 final. Financial Instrument in Cohesion Policy, Commission Staff Working Document, 27 février 2012.

Annexe F

Liste des principales parties intéressées

Liste des principales parties intéressées

Organisation	Nom	Responsabilité
EPFL - Etablissement Public Foncier de Lorraine	Jean-Paul BOLMONT Pascal GAUTHIER	Président Directeur Général
EPA Alzette-Belval - Etablissement Public d'Aménagement	Pascal GAUTHIER Jean-Claude MORETTI	Directeur Général Directeur Général Adjoint
Caisse des Dépôts et Consignations (Direction Régionale - Lorraine)	Julien TARIS José DUMAS Mme VIGNE (Paris) Anthony BLAIS	Directeur Régional Directeur du Pôle Appui Directeur territorial
Sillon Lorrain - Pôle Métropolitain	Michel HEINRICH	Président
Sillon Lorrain - Pôle Métropolitain	Vincent GROSS	Coordonateur
Institut Lorrain de Participation (ILP)	Hervé OBED, Pierre-Olivier DEFOUG Philippe DUBOSC	Président Directeur général Directeur de participations
ADUAN - Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire urbaine Nancéenne	André ROSSINOT	Président
ADUAN - Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire urbaine Nancéenne	Pascal TATON	Directeur général
AGURAM - Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine	Henri HASSER	Président Maire du Ban-Saint-Martin
AGURAM - Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine	Sophie CHABOT	Directrice
AGAPE - Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord	Aurélien BISCAUT	Directeur, Chef de projet SCoT
AGEME - Agence pour l'Expansion de la Moselle Est	François SIATTE	Directeur
Eurozone de Forbach- Sarrebruck	Paul FELLINGER Laurent KALINOWSKI	Président, Maire de Schoeneck 1er Vice-Président, chargé des Finances, Maire de Forbach
Eurodistrict SaarMoselle	Isabelle PRIANON	Directrice Générale des Services
Préfecture de Meurthe-et-Moselle (54)	Raphaël BARTOLT	Préfet

Annexe F
Liste des principales parties intéressées

Organisation	Nom	Responsabilité
Préfecture de Meuse (55)	Colette DESPREZ	Préfet
Préfecture de Moselle (57)	Nacer MEDDAH	Préfet de la zone de Défense Est Préfet de Région Lorraine Préfet de Moselle
Préfecture des Vosges (88)	Marcelle PIERROT	Préfet
ScoT de Commercy (55)	Bernard MULLER	Maire de Commercy
SCoT de l'agglomération messine (57)	Lionel FOURNIER Jean-Louis MASSON	Président du SCoTAM Vice-président du SCoTAM
ScoT de l'agglomération Sarregueminoise (57)	Roland ROTH	Président du syndicat mixte de l'arrondissement de Sarreguemines
ScoT de l'agglomération thionvilloise (57)	Patrick WEITEN Roger SCHREIBER Philippe PLANTAGENEST	Président du CG 57 Président de la CA Portes de France-Thionville Directeur En charge de la stratégie et du fonctionnement territorial au sein du PROSCOT
SCoT des Vosges Centrales (88)	Michel HEINRICH	Président
SCoT du Verdunois (55)		
SCoT du Nord Meurthe et Moselle (54)	Gérard DIDELOT	Vice-Président du syndicat mixte du SCoT Nord 54
CUGN	Michel MOREAU	DG Adjoint en charge du développement économique
CUGN	Romaine CHASTELOUX RIVIERE	PLUI, urbanisme, programmes d'aménagement
SCoT du Pays Barrois (55)	Christophe ANTOINE Adélie MARTIN	Président Directrice
SCoT du Sud Meurthe et Moselle (54)	Jean-François HUSSON Rachel BERTAUD-OUEZMANE	Président Directrice de l'équipe technique du SCoT 54 Sud
SCoT Rosselle (57)	Paul FELLINGER	Président du syndicat mixte du Val de Rosselle Maire de Schoeneck
ADIELOR - Agence pour le Développement des Investissements Extérieurs en Lorraine	Régis GUYOT	Délégué de l'association
CAPEM - Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion de la Meuse	Jacques PRUNIER-DUPARGE	Secrétaire Général

Annexe F
Liste des principales parties intéressées

Organisation	Nom	Responsabilité
CAPEMM - Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion de Meurthe-et-Moselle	Jean-Paul BOLMONT Philippe VOINSON	Président Directeur Général
CAPEV - Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion des Vosges	M. Dominique DAUTRICHE François CHEVILLARD	Directeur Général Secrétaire Général
Communauté d'agglo - Portes de France Thionville	Philippe GREINER	Directeur général des services
Ville de Thionville	Philippe ROUSTAN	Directeur général des services
Ville d'Epinal	Olivier JODION	Directeur général des services/Secrétaire Général
Ville de Metz	Christophe LAFOUX	Directeur général des services
Ville de Saint-Dié des Vosges	Emmanuelle COLSON	Directeur des projets urbains
Ville de Verdun	Alain FANDEUR	Directeur Développement économique
Metz Métropole	Hélène KISSEL Sylvie GOUSTIAUX Emmanuel HENNEQUIN	Directeur général des services DG adjoint et finances DGA
Metz Métropole Développement	Thierry JEAN	Président
Moselle Développement	Philippe LEROY David MALINGREY	Président Directeur Général
SOLOREM - Société Lorraine d'Economie Mixte d'Aménagement Urbain	André ROSSINOT Stéphane COLIN Jean-Marc LEROUX	Président Directeur Général Directeur Exécutif (adjoint) Directeur Valérie Albrecht
SODEVAM	Hervé MELCHIOR	Direction générale
SEV - société d'équipement vosgienne	Valérie LAUMOND	Directrice générale
SEBL	Richard LIOGER	Président de la SEBL Conseiller Régional, 1er adjoint de la ville de Metz Vice-Président de Metz Métropole, Président de la SAREMM, Vice-Président AGURAM

Annexe F
Liste des principales parties intéressées

Organisation	Nom	Responsabilité
SEBL	Francine AUBRY-BEGIN	Directrice générale de la SEBL
Caisse d'Epargne	Henri-Jacques PERRIN	Direction de l'Immobilier (Lorraine Champagne Ardennes)
Banque Populaire de Lorraine	Bernard MOREAU	Directeur général adjoint
Société Générale	Fabienne WEIBEL-LOUIS Mme LONGONI	Direction régionale Lorraine Sud Chargée de clientèle
CIC	M CHUARD	Chargé de clientèle
Crédit Coopératif	Mme CHAMBARD	
Banque Européenne Crédit Mutuel	M BUISSET	Directeur régional
Claude Rizzon	Jean-Claude RIZZON	Président du Directoire
Maisons Familiales Lorraines	Christophe VILLERS	Président de Vilogia Maisons Familiales Lorraines Président du directoire du Foyer Rémois
Trimco	Michel LEVY	Directeur
Pertuy construction (groupe Bouygues)	José LIOTET	Directeur Commercial
Vinci Immobilier	Vincent MATHIEU Laetitia MAKSIMOVIC	Directeur d'activités Responsable de développement
Batigère	Christophe LANGLOIS	Responsable du développement immobilier
Batigère	Michel SEYERS	Directeur Batigère Nord EST
LogiEst	Gérard HUGUIER	Président
mmH	Laurent RIGHI Jean-Paul CRUCIANI	Président Directeur Général
Société Sainte Barbe (filiale de la Caisse des Dépôts)	Jean-Paul CLEMENT Yves CHAZELLE	Président Directeur Général Vice-Président
3F	Christian BAFFY	Président
Office Public de Metz Habitat Territoire	M. HENNING	Directeur
Office Public de l'Habitat de Nancy	André ROSSINOT Patrick DESCADILLES	Président Directeur Général
Office Public de l'Habitat de Thionville	Brigitte VAÏSSE	Présidente du CA Première adjointe au Maire de Thionville
Etilam (ArcelorMittal Real Estate)	Ernest CUPARI	Directeur Général

Annexe G

Cas particulier du Fonds Lorrain des Matériaux (FLM)

Bien qu'aucun instrument financier ne soit dédié au développement urbain, **six instruments d'ingénierie financière** sont actuellement utilisés en Lorraine et bénéficient d'un cofinancement du Programme Opérationnel Compétitivité régionale et emploi 2007-2013¹. En effet, la fiche d'action A-42 du PO est consacrée au financement d'instruments d'ingénierie financière dédiés au développement économique du territoire, en particulier à la création, au développement, à la transmission des PME-PMI et au soutien de l'innovation. Sur les six opérations programmées (pour un total de 7 858 520 euros), l'instrument le plus significatif est la participation du Conseil régional à la création d'un Fonds Lorrain des Matériaux (FLM).

Le FLM repose sur la volonté du Conseil régional de Lorraine, de l'Etat et de la Caisse des Dépôts et Consignations de créer en Lorraine un **outil de financement en capital risque dédié à la promotion des activités économiques innovantes** portées par des PME et liées au cycle de vie des matériaux. L'objectif de ce fonds est de permettre le financement en fonds propres et quasi fonds propres des projets de start-up issues ou bénéficiant des ressources du centre de recherche ArcelorMittal de Maizières-lès-Metz (ArcelorMittal Research Maizieres - ARSA).

Le montant du capital du FLM et l'opération s'élève à 18 400 000 euros dont 4 600 000 euros sont financés sous forme de subventions FEDER. La participation privée s'élève à 8 400 000 euros apportés par ArcelorMittal. Ce montant fait partie des 10 millions d'euros négociés avec les autorités publiques pour garantir l'implication à long terme sur le territoire lorrain de la multinationale sidérurgique. Les 1,6 millions d'euros restants sont affectés à l'augmentation de capital de l'ILP (Institut Lorrain de Participation) et de la SADEPAR.

Le fonds d'investissement repose donc sur un partenariat privé et public. Pour assurer l'indépendance du fonds, il a été convenu que les contreparties locales s'engagent à même hauteur qu'ArcelorMittal soit également à 10 millions d'euros (sous forme d'actions mais aussi de subventions pour assurer l'équilibre dans la gouvernance du fonds).

Tableau 15 : Participations financières dans le projet (Euro)

	ArcelorMittal	National/Local	FEDER
Création capital FLM	8 400 000	4 900 000	4 600 000
Subvention au FLM		500 000	
Augmentation capital ILP et SADEPAR	1 600 000		
Total	10 000 000		10 000 000

Source : Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013- Préfecture de Lorraine

La répartition du capital du FLM est reprise dans le tableau ci-après :

Tableau 16 : Structure et gouvernance du FLM (Euro)

	ArcelorMittal	National/Local	FEDER
Capital sociétaire	8 400 000	4 900 000	4 600 000
Actions avec droit de vote	8 400 000		8 400 000

Source : Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013- Préfecture de Lorraine

¹ Rapport annuel d'exécution 2011 du PO FEDER Lorraine 2007-2013. Préfecture de Lorraine, 2011.

Annexe G

Cas particulier du Fonds Lorrain des Matériaux (FLM)

La gestion du fonds est déléguée au groupement d'intérêt économique ILP-SADEPAR auquel le FLM adhère. Le FLM dispose de la forme d'une Société par Actions Simplifiée (SAS) avec une durée de vie de 20 ans et la reconduction possible par période de 5 ans ou la liquidation anticipée.

L'existence de ces instruments financiers en Lorraine démontre donc le fonctionnement possible de tels outils en Lorraine et l'intérêt d'acteurs lorrains pour ceux-ci, tel qu'un soutien à long-terme, la flexibilité d'intervention et le partenariat entre le secteur public et le privé².

Toutefois, il ne faut pas minimiser le travail d'information et de formation nécessaire pour que l'ensemble des acteurs s'approprient ce type d'instruments (aspect confirmé au cours des entretiens).

² Source : <http://www.flm-investissement.com/>

Annexe H

Liste des projets de développement urbain

Projets	Territoire d'intervention	Documents stratégiques et de planification urbaine					Europe 2020 - Villes de demain					Segments de marché					Porteur du projet
		Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohésion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Développement territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	
Eco-agglomération Alzette-Belval	Alzette-Belval	X	X				X	X		X	X	1	1	1	1	1	Etablissement Public d'Aménagement (EPA) Alzette-Belval
Zone du Kickelsberg, Basse-Ham	Basse-Ham (nord-est de Thionville)					X				X		1	2				Communauté d'Agglomération Portes de France-Thionville
Préservation des continuités rurales et forestières subsistant entre les deux versants du sillon mosellan ; en périphérie des zones urbanisées (autour de Thionville, Longwy...) ; (Vallée de la Moselle, Vallée Fluviale des Niefs)	Bassins miniers nord-lorrains	X	X		X				X								Conseil Général
Renouvellement Urbain de Behren-lès-Forbach "Plateau Technique Unique"	Behren-lès-Forbach		X			X	X								1		Ville de Behren-les-Forbach (maître d'ouvrage)
ZAC de Bouxières-sous-Froidmont	Béning les Saint-Avold					X	X	X									
ZAC de Bouxières-sous-Froidmont	Bouxières-sous-Froidmont et Lesménils	X	X			X				X		1	2	2			CRL
Centre de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue (HAVL)	Bure-Saudron (Sud du Pays Barrois)		X				X	X		X			2	1	2		Andra (agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)
Projet Syndiesse (Biomass to liquid) d'unité semi-industrielle de gazéification du bois	Bure-Saudron (Sud du Pays Barrois)																Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
Reconversion économique de Chambley	Chambley	X	X			X			X	X		1				1	CRL
ZAC des Vergers	Champigneulle (CUGN)					X				X		1					CUGN
Restructuration militaire et création éventuelle d'une zone d'activités	Commercy					X					X	1				1	Commercy
Zone d'activités transfrontalière Warndt Park	Creutzwald (Moselle)									X	X	1			2		Communauté de communes du Warndt
Plateforme logistique	Damblain					X						1					Conseil Général des Vosges
Reconversion du site militaire de Domgermain	Domgermain					X				X						1	
Hôpital Jeanne d'Arc	Dommartin-lès-Toul					X				X							Commune de Dommartin-lès-Toul (à vérifier)
ZAC de Laufromont	Epinal			X					X	X		2	2	2	1		Epinal
ZUS Plateau de Justice	Epinal		X	X			X	X	X	X		2	2	2	1		Ville d'Epinal (maître d'ouvrage pour la plupart des opérations)
Pôle Fibres	Epinal	X	X	X						X		1					Pôle de compétitivité Fibres
Aménagement des espaces publics structurants et des voies commerciales du centre-ville (sur la rue des Minimes, les quais Lapique et Jules Ferry, marché, Place des Quatre Nations etc)	Epinal		X	X			X			X	X	1	1				Epinal
Reconquête de l'attractivité résidentielle : renouvellement du parc public, incitation à la réhabilitation du parc privé, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), reconquête des cœurs d'îlots et des friches urbaines du centre d'Epinal	Epinal	X	X	X			X				X	2			1		Epinal
Réaménagement du site de la Gare dans la perspective de l'arrivée du TGV	Epinal	X	X	X						X			1				Epinal
Structuration et amélioration du cadre urbain dans la partie sud d'Epinal	Epinal			X			X			X			2		1		Epinal
Aménagement des friches militaires en vue de renforcer le quartier Ouest d'Epinal en appui au centre ville	Epinal	X	X	X			X			X	X	1			1	1	Epinal
Requalification des faubourgs Est en entrée du centre ville	Epinal			X						X		2	1				Ville d'Epinal
Développement d'un site d'activités supplémentaire à proximité de la RN57	Epinal		X	X					X	X			2				Epinal
Renforcement du réseau de déplacements urbains par des pistes cyclables, des itinéraires piétons, des liaisons douces en lien avec les coupures vertes	Epinal	X		X					X		X		1	2			Epinal

Projets	Territoire d'intervention	Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohesion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Development territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	Porteur du projet
Mise en place d'une boucle d'évitement aux portes du centre ville	Epinal			X						X			1				Epinal
Perspective/Plaine Rive Droite	Essey-lès-Nancy (CUGN)					X	X			X	X	1	1		1		CUGN
Fameck - Rémélange Est	Fameck (Moselle)					X	X			X		1			1		Commune de Fameck
Mégazone départementale de Farébersviller-Henriville	Farébersviller-Henriville		X						X			1					
Projet ULCOS	Florange					X		X						1			Arcelor Mittal
Réhabilitation de l'espace gare et création de la ZAC de la gare	Forbach	X		X						X		1	1				Communauté d'agglomération de Forbach
Aménagement de la ZAC "Ville Haute"	Forbach			X			X		X		X	1			1		Ville de Forbach
Restauration du Parc de Schlossberg et réalisation d'aménagements selon un axe de loisirs et d'équipements ludiques	Forbach			X			X										Ville de Forbach
Mise en valeur du Château du Schlossberg	Forbach			X			X										Ville de Forbach
Réhabilitation-démolition-reconstruction de logements dans le secteur de Marienau	Forbach			X			X	X		X	X	2	2	2	1		Ville de Forbach
Opérations d'habitat individuel (lotissements) ou collectif sur le site de Kaninchenberg	Forbach	X		X				X		X	X	2	2	2	1		Ville de Forbach
Réhabilitation de l'habitat et création d'habitat adapté sur le site du Hohlweg	Forbach	X		X			X								1		Ville de Forbach
Amélioration des liaisons des quartiers de Forbach-Nord (Bellevue, Bruch) et de Marienau avec le centre-ville	Forbach	X		X						X			1				Ville de Forbach
Création d'un secteur d'implantation d'un I.U.T. et d'une périphérie d'entreprises	Forbach	X		X					X	X		1					Ville de Forbach, ville de Saarbruecken, Conseil Général de Moselle, Land de Sarre
Création d'une zone de loisirs sur l'emplacement actuel d'un bassin de décantation et de la carrière centrale	Forbach	X		X			X			X						1	Ville de Forbach, ville de Saarbruecken, Conseil Général de Moselle, Land de Sarre
Création de parcs urbains naturels (secteurs "verts") pour préserver l'arc de verdure entre le bois de la réserve et Forbach-Nord	Forbach	X		X				X						1			Ville de Forbach, ville de Saarbruecken, Conseil Général de Moselle, Land de Sarre
Technopole Forbach Sud / Zone Franche Urbaine	Forbach		X						X			1					Moselle Développement (à vérifier)
Développement de la Vallée de la Rosselle (dont site du carreau Wendel à Petite-Rosselle, site du Musée de la Mine)	Forbach, Petite-Rosselle, Vallée de la Rosselle	X		X	X		X			X		1					Ville de Forbach, ville de Saarbruecken, Conseil Général de Moselle, Land de Sarre
Zone d'activités Europôle 2 de Sarreguemines	Hambach		X						X			1					Sarreguemines
Zone d'activités Europôle 2	Hambach, Willerwald					X			X			1					Communes de Hambach et Willerwald
Center Parcs du Domaine des Trois Forêts Moselle/Lorraine	Hattigny, Niderhoff et Fraquefing	X				X			X								Société Center Parcs
Mégazone d'Illange-Bertrange : international Industry Trade Technology Exhibition Center (ITEC TerraLorraine)	Illange					X				X		1					Comex Holding
Pôle de tourisme de Madine	Lac de Madine (Meuse)	X															CRL
Rénovation urbaine de Longwy	Longwy	X			X					X		1				1	Ville de Longwy
Prolongement de l'A28 et liaison A30/A28	Lorraine	X								X			1				DIR Est (Direction Interdépartementale des routes Est) (à confirmer)
Raccordement Belval/A30	Lorraine	X								X			1				DIR Est (Direction Interdépartementale des routes Est) (à confirmer)
Aménagement en 2*3 voies de sections de l'autoroute A31	Lorraine	X	X		X					X			1				DIR Est (Direction Interdépartementale des routes Est) (à confirmer)
Amélioration des liaisons routières Moselle Est /Allemagne : RN 61 entre A4 et Sarrebruck, RN 33 entre la RN3 et Sarrelouis	Lorraine	X								X			1				Conseil Général de Moselle (à confirmer)
Voies réservées aux bus entre Thionville et Luxembourg	Lorraine	X								X			1				Conseil Général de Moselle (à confirmer)
Voie Rapide 52	Lorraine	X				X				X			1				Conseil Général de Moselle (à confirmer)
Mise à 2*2 voies de la RN135 jusqu'à la RN4	Lorraine	X								X			1				Conseil Général de Moselle (à confirmer)
Liaisons ferroviaires vers le sud et renforcement du couloir rhodanien	Lorraine	X	X							X			1				CRL (à confirmer)
Nouvelles sections ferroviaires Metz-Forbach-Sarrebruck, Metz-Strasbourg, Thionville-Forbach	Lorraine	X								X			1				CRL (à confirmer)

Projets	Territoire d'intervention	Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohesion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Development territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	Porteur du projet
Aménagement de l'itinéraire alternatif Belgique-Longwy-Toul	Lorraine	X								X			1				CRL (à confirmer)
Aménagements de capacité sur la liaison Metz-Strasbourg-Mulhouse vers la Suisse et l'Italie	Lorraine	X	X							X			1				CRL (à confirmer)
Renforcement des liaisons directes nord-sud TER reliant Thionville à Epinal via Metz et Nancy sans rupture de charge	Lorraine	X	X							X			1				CRL (à confirmer)
Contournement ouest de Thionville	Lorraine	X				X				X			1				CRL (à confirmer)
Remise à niveau de la ligne Thionville / Gondrecourt-le-Château	Lorraine	X								X			1				CRL (à confirmer)
Création d'une boucle Moselle-Canal des Houillères et Canal de la Marne-au-Rhin (petits gabarits), remise en service d'une ligne régulière de conteneurs (grands gabarits)	Lorraine	X								X			1				CRL (à confirmer)
Liaison fluviale Saône Moselle	Lorraine	X								X			1				CRL (à confirmer)
Electrification de la ligne ferrée Epinal-Belfort,	Lorraine	X				X				X			1				CRL (à confirmer)
Développement des infrastructures pour véhicules électriques et création d'abris vélos et d'infrastructures de rechargement des véhicules électriques	Lorraine	X						X		X			1	1			CRL (à confirmer)
Electrification des lignes Nancy-Remiremont et Nancy / Saint-Dié	Lorraine	X				X				X			1				CRL (à confirmer)
Autoroute ferroviaire Bettembourg Perpignan (déjà en cours)	Lorraine	X								X			1				DIR Est (Direction Interdépartementale des routes Est) (à confirmer)
Rénovation énergétique de 200 000 logements	Lorraine	X					X	X						1	1		CRL
Isolation thermique de 1 million de logements par an	Lorraine	X					X	X						1	1		CRL
Projets transfrontaliers de traitement de déchets	Lorraine nord					X		X						2			SYDELON (Syndicat de traitement des déchets Lorraine nord)
Reconversion de la gare de Louvigny en vue du développement du fret ferroviaire à grande vitesse	Louvigny	X								X			1				CRL
Zone d'activité de Laronxe/Moncel-lès-Lunéville	Lunéville																Communauté de communes du Lunévillois
Port autour de l'aéroport de Maizières-lès-Metz	Maizières-lès-Metz	X								X			1				CRL
Parc d'activités de Walygator	Maizières-lès-Metz					X			X								Maizières-les-Metz
ZAC de l'émaillerie	Manom (nord-est de Thionville)					X			X		X	1			2		Communauté d'agglomération de Thionville - portes de France
Implantation d'une centrale photovoltaïque sur l'ancienne base de l'OTAN de Marville	Marville					X				X				1		1	société Neoen
Pôle de santé de Mercy/CHR Metz-Thionville (ZAC de Mercy)	Mercy					X	X	X	X		X	2		2	1		Communauté d'agglomération Metz Métropole
Reconversion de la BA 128 (Marly et Augny)	Metz	X								X		1				1	CRL
Autres restructurations militaires dans l'agglomération messine (Metz, Montigny-lès-Metz, Châtel Saint Germain, Marly et Augny)	Metz	X				X				X		1				1	CRL
ZAC de l'Amphithéâtre / Centre Pompidou	Metz	X	X	X		X	X	X	X	X	X	1	2	2	2		Metz Métropole Communauté d'Agglomération
Ecoquartier des Coteaux de la Seille	Metz					X	X	X		X	X	2	2	1	1		Ville de Metz
ZAC de Lauvallières	Metz					X	X			X		1	2				Communauté d'agglomération Metz Métropole
Usine d'électricité de Metz	Metz					X		X						1			Ville de Metz (85% du financement)
Réseau de Transport en Commun en Site Propre (TCSP Mettis)	Metz					X				X			1				Metz Métropole
Reconversion du site de l'Hôpital Bon Secours	Metz					X	X										Communauté d'agglomération Metz Métropole
Maternité Haut de Sainte Croix	Metz					X	X										Communauté d'agglomération Metz Métropole
Reconversion de la Manufacture des Tabacs ALTADIS	Metz					X	X			X		1	2				Ville de Metz, Bouygues immobilier
Port de Metz-la-Maxe (Plateforme multimodale de La Maxe)	Metz	X				X				X			1				Direction interrégionale du Nord-Est de VNF (Voies Navigables de France)
Institut de Recherche Technologique sur les Matériaux (IRT M2P Matériaux, Métallurgie et Procédés)	Metz	X				X			X								Pôle de compétitivité MATERIALIA
Technopole II	Metz	X				X			X	X		1					Communauté d'agglomération Metz Métropole
Centre de tri RFF	Metz		X			X		X						1			Communauté d'agglomération Metz Métropole

Projets	Territoire d'intervention	Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohesion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Development territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	Porteur du projet
Projet Lafayette (centre de recherche sur les nanotechnologies et l'optoélectronique)	Metz					X											Georgia Tech Lorraine
Site du Mont Saint Quentin	Metz (agglomération)					X	X	X						2			Communauté d'agglomération Metz Métropole
Entretien et restauration des villas et immeubles de style Art Nouveau et Art Déco en Meurthe-et-Moselle	Meurthe-et-Moselle	X	X				X										Nancy, CUGN
Zone d'activités à proximité de la gare TGV Meuse	Meuse					X			X			1					Conseil Général de la Meuse
Moselle Nouvelles Mobilités	Moselle					X							1	1			Conseil Général de Moselle
Grand Equipement Sportif, Economique et Culturel (GESEC)	Moselle (Nord)					X			X								6 intercommunalités du nord mosellan (dont la Communauté d'Agglomération de Thionville-Portes de France)
Neuves-Maisons (Moselle et Madon)	Moselle et Madon		X			X	X								1		Communauté de communes de Moselle-et-Madon
Projet de méthanisation des biodéchets	Moselle-Est					X		X						1			Maître d'ouvrage : Syndicat Mixte de transport et de traitement des déchets de Moselle-Est (SYDEME) ADEVAM (filiale SODEVAM), Chambre d'agriculture de la Moselle
Ecoquartier Nancy Grand Cœur	Nancy		X	X		X	X	X	X	X	X	1	1	1	1	1	CUGN
Restructuration des pôles commerciaux sur le Plateau de Haye (les Tamaris, les Ombelles, Cascade)	Nancy	X				X		X	X	X	X	1		2	1		SOLOREM (a reçu le prix d'aménagement du Moniteur pour la ZAC du plateau de Haye)
Rénovation de l'îlot industriel Ilot Ile de Corse - Tapis Vert (rue) - 21ème Régiment d'Aviation (boulevard)	Nancy			X			X	X	X	X	X	1		2	1	1	Cirnad (développeur immobilier), Pertuy Construction (constructeur et maître d'ouvrage, filiale de Bouygues)
Extension du centre-ville de Nancy en cœur d'agglomération : bâtiment République (3è entrée de la Gare), nouveau Centre des Congrès, centre commercial Saint Sébastien, aménagement d'espaces publics majeurs (Place Thiers, Place Maginot, Boulevard Joffre et Place Alexandre 1er)	Nancy			X			X		X	X	X	1	1		1		Ville de Nancy
Opérations d'amélioration de l'habitat et traitement de certaines friches urbaines à l'Ouest de la Gare de Nancy	Nancy			X						X	X	2	2		1	1	Ville de Nancy
Opération de requalification et de recomposition urbaines du secteur des Rives de Meurthe (dont ZAC Rives de Meurthe, Stanislas Meurthe et Austrasie)	Nancy	X		X			X	X	X	X	X	1	1	2	1	1	SOLOREM, Ville de Nancy
Rénovation des quartiers nancéiens du secteur Coteaux-Plateau	Nancy	X		X			X	X		X	X	1	2	2	1		Ville de Nancy
ZAC de Nancy Pompey	Nancy			X						X		1					CUGN
Mise en oeuvre d'une ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager) dans le quartier Saint-Pierre / René II	Nancy	X		X			X			X	X		2		1		Ville de Nancy
Intégration des grands équipements actuels et futurs du quartier Haussenville / Blandan	Nancy			X			X			X	X		2		1		Ville de Nancy
Site Maringer Villemain Fournier du CHU de Nancy	Nancy					X	X								2		CUGN
Pôle universitaire ARTEM	Nancy	X	X			X	X		X							1	CUGN
Reconquête urbaine du site de la presqu'île de la Méchelle (notamment secteur de l'entreprise industrielle Nordon)	Nancy					X	X		X	X	X	1			2	1	CUGN
secteur de la nouvelle prison/anciennes carrières de Solvay	Nancy					X	X		X	X		1			1		CUGN
Port multimodal Nancy-Frouard	Nancy-Frouard					X				X			1				CCIT de la Moselle
Protection et valorisation des milieux naturels du Pays Barrois (vallées de la Saulx, de l'Ornain, de l'Aire, secteur de l'Argonne et Beaulieu)	Pays Barrois		X					X									Syndicat mixte du Pays Barrois
Parc Artisanal Val Euromoselle	Plesnois (Communauté de Communes de Maizières-lès-Metz)					X	X	X	X	X		1		2			Communauté de Communes de Maizières-lès-Metz
Embellissement et reconquête de la vieille ville de Pont-à-Mousson	Pont-à-Mousson	X	X				X										Pont-à-Mousson

Projets	Territoire d'intervention	Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohesion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Development territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	Porteur du projet
Entretien des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) : abbaye des Prémontrés de Pont-à-Mousson château de Lunéville	Pont-à-Mousson, Lunéville	X	X				X										Pont-à-Mousson, Lunéville
Hôpital de Remiremont (Plan Hôpital 2012)	Remiremont					X	X										Hôpital de Remiremont
ZUS Kellermann	Saint-Dié-des-Vosges					X	X							2	1		ANRU, Vosges
Préservation de la ceinture forestière autour de Sarreguemines, en périphérie des zones urbanisées	Sarreguemines		X		X			X									SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Installation de la première pile à combustible en cogénération, fournissant une partie du courant électrique et la chaleur nécessaire à un collectif HLM de 56 logements	Sarreguemines		X				X	X						1	2		Institut européen pour la recherche énergétique (EIFER) (créé par EDF et l'université de Karlsruhe)
Création d'un parc d'activités florales dans les jardins de Schorbach	Schorbach (Pays de Bitche)					X		X						2			Société suisse (nom inconnu)
ZAC La Louvière	Seichamps (CUGN)					X	X			X		1	2		1		CUGN/Commune de Seichamps
ZAC La haie Cerlin	Seichamps (CUGN)					X	X			X	X	1	1		1		CUGN/Commune de Seichamps
Passage de 5% à 17% de la surface du SCoT Sud 54 en réservoirs de biodiversité protégés	Territoire du SCoT Sud 54		X					X									SCoT Sud Meurthe et Moselle
Optimisation des rabattements de Sarreguemines vers la ligne grande vitesse Francfort / Paris et Metz / Paris via Sarrebruck, Forbach et Metz	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X							X			1				SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Pénurie de la liaison ferrée Sarrebruck / Strasbourg (via Sarreguemines, Kalhausen, Diemerdingen, Wingen sur Moder)	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X							X			1				SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Amélioration des connexions du Pays de Bitche avec la Rhénanie Palatinat	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X							X			1				SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Amélioration de la continuité de la liaison ferrée entre Sarreguemines/Bitche/Haguenu	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X							X			1				SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Amélioration des connexions de l'arrondissement de Sarreguemines vers les axes routiers principaux : A4 vers Metz et Strasbourg, liaison Rohrbach-lès-Bitche / Nancy, connexions du Pays de Bitche avec l'extérieur	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X							X			1				SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Zone agro-alimentaire entre la Sarre et la Lorraine	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines/Sarre		X						X	X		1		2			Communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences (propriétaire de la zone agro-alimentaire)
Préservation de l'identité paysagère du territoire de l'arrondissement de Sarreguemines (p.ex. abords des étangs de la « Ligne Maginot aquatique »)	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X					X									SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Valorisation du patrimoine bâti typique marqué par l'utilisation du grès et la présence d'un patrimoine industriel verrier identitaire	Territoire du SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines		X													1	SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines
Reconversion des friches industrielles des vallées du Merle et de la Rosselle	Territoire du SCoT Rosselle		X		X					X						1	SCoT Rosselle (à vérifier)
Amélioration des relations routières du territoire du SCoT Rosselle avec l'Allemagne par l'aménagement de la RN 33 entre la RN3 et Sarrelouis au bénéfice des dessertes de Saint-Avold, Carling et Creutzwald	Territoire du SCoT Rosselle		X							X			1				SCoT Rosselle (à vérifier)
Organisation d'un espace de loisirs de la Sarreville	Territoire du SCoT Rosselle		X					X					2				SCoT Rosselle

Projets	Territoire d'intervention	Lorraine 2020	SCOT	PLU	DTA	Autres (entretiens, internet, plan de relance)	Cohesion sociale	Ville verte	Economie résiliente et inclusive	Development territorial équilibré	Modèle holistique	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches	Porteur du projet
Valorisation du réseau ferré existant en continuité du réseau SaarBahn (axes Sarrebrück-St Avold et St-Avold – Creutzwald) (train-tram)	Territoire du SCoT Rosselle		X							X			1				SCoT Rosselle
Offre de constructions neuves à proximité immédiate du Parc Régional du Warndt	Territoire du SCoT Rosselle		X											1	1		SCoT Rosselle
Requalification des quatre villes centres du territoire du SCoT Rosselle (Forbach, Freyming-Merlebach, Saint-Avold et Creutzwald)	Territoire du SCoT Rosselle		X							X			1		1		Communes de Forbach, Freyming-Merlebach, Saint-Avold et Creutzwald
Reconquête de l'ancien site sidérurgique ETILAM (groupe Arcelor Mittal)	Thionville					X					X	1			2	1	Commune de Thionville
Amélioration de l'accessibilité de la gare de Thionville	Thionville					X				X			1				Communauté d'agglomération de Thionville - portes de France
Renouvellement Urbain de la Côte des Roses	Thionville		X	X	X		X	X		X			2	2	1		Ville de Thionville
ZAC Espace Meilbourg (dont village Oxylane)	Thionville					X			X			1	2				Sodevam (pour la partie aménagement)
ZAC du Parc d'activités technologiques de Terville	Thionville			X					X								Ville de Thionville
ZAC de Metzange Buchel	Thionville			X						X		1					Ville de Thionville
Renouvellement urbain de la ZAC rive droite de la Moselle	Thionville			X				X		X		1		2		1	Ville de Thionville
ZAC de la Cour des Capucins	Thionville			X						X		1					Ville de Thionville
ZAC des Etangs Saint-Pierre	Thionville			X			X	X						1	1		Ville de Thionville
Salle de sport ou de spectacles de Thionville	Thionville					X	X										Ville de Thionville
Europarc de Thionville-Ilange	Thionville, Ilange	X								X			1				Communautés d'Agglomération du Val de Fensch et de Portes de France – Thionville, Conseil Général de Metz Métropole
ZAC Bois la Dame	Tomblaine (CUGN)					X	X			X		2				1	CUGN
Reconversion de Toul-Rosières (BA 136)	Toul-Rosières		X							X		1				1	Communes d'Avrainville, Jaillon et de Rosières
Véloroute Charles le Téméraire	Vallée de la Moselle					X		X					1				Département de la Moselle et des Vosges (à vérifier)
Restauration des maisons fortes dans les vallées secondaires de La Seille et la Mortagne	Vallée de la Seille et la Mortagne		X				X										
Aménagement de la gare TGV de Vandières en gare d'interconnexion TGV/TER	Vandières	X	X							X		2	1			2	CRL
ZAC Bianca Maria - écoquartier	Vandœuvre-lès-Nancy (CUGN)					X	X							1	1		CUGN
Verdun avenir	Verdun					X	X					1		2	1		Ville de Verdun
ZRU Verdun - Cité verte, les Planchettes, Anthouard	Verdun					X	X		X						1		ANRU, Meuse
Pôle mondial de l'eau	Vittel					X											Conseil Général des Vosges (à confirmer)
Woippy - Pré Génie - Saint Eloy	Woippy					X	X							2	1		ANRU, Moselle
ZAC des Coteaux 2	Woippy (CA de Metz Métropole)					X	X								1		Commune de Woippy/communauté d'agglomération Metz Métropole

Annexe I

Analyse préliminaire à la sélection des cas d'étude

Suite à l'analyse menée pour l'objectif 1 et l'identification d'un nombre limité d'options pour l'étude de l'opportunité de la mise en œuvre d'outils financiers dans le cadre de la prochaine programmation, nous nous sommes attachés, dans un premier temps à proposer une liste de projets urbains clairement identifiés qui pourraient être mis en œuvre, financés et/ou garantis par un instrument financier pour la régénération et le renouvellement urbain.

Dans un second temps, une série de critères d'analyse a été définie afin de sélectionner les projets qui peuvent faire l'objet d'une étude de cas plus approfondie. La liste de ces projets sera présentée aux membres du Comité de Pilotage afin de procéder à la sélection des deux projets les plus pertinents dans le cadre de la présente étude.

Projets urbains compatibles avec un FDU

Le dispositif actuel JESSICA propose d'utiliser une partie du FEDER au sein d'un fonds de développement urbain (FDU) de manière à créer un effet de levier favorable à la levée de financements privés, mais aussi d'autres financements publics. De ce fait, un FDU s'applique spécifiquement aux initiatives localisées en « zones grises »

Par ailleurs, si les projets éligibles au titre d'un FDU doivent favoriser le retour sur investissement pour assurer la pérennité des FDU, ils sont également tenus de générer des avantages sociaux, c'est-à-dire des bénéfices pour la société (création d'emploi, réduction des émissions de CO₂, etc.).

Grâce à une analyse documentaire approfondie et à la réalisation d'entretiens avec les acteurs locaux et régionaux du développement urbain, nous avons précédemment établi une liste des projets de développement urbain existants ou à venir sur le territoire de la région Lorraine (voir 3.1. Analyse de la demande de financement du développement urbain en Lorraine). Cette liste a été analysée à la lumière des éléments suivants afin de déterminer quels projets actuellement programmés pourraient potentiellement être compatibles avec un FDU.

Tableau 17 : Grille d'analyse de la pertinence des projets pour la stratégie d'investissement d'un instrument financier FDU.

Eléments de la stratégie d'investissement d'un FDU	Oui	Non	N/A
1. Le projet est inscrit dans un plan intégré de développement urbain durable ou est couvert par un instrument de planification répondant aux principes de développement urbain durable de l'actuelle et la future réglementation.			
2. Le projet est générateur de revenus de manière à assurer la viabilité financière du FDU.			
3. Le projet est éligible au titre du Programme Opérationnel.			
4. Une contribution financière du secteur privé est envisageable.			
5. Le projet génère des bénéfices socio-économiques.			

L'application de cette grille à la liste initiale de projets a permis la **sélection de 11 projets** sur la base des informations disponibles à ce stade.

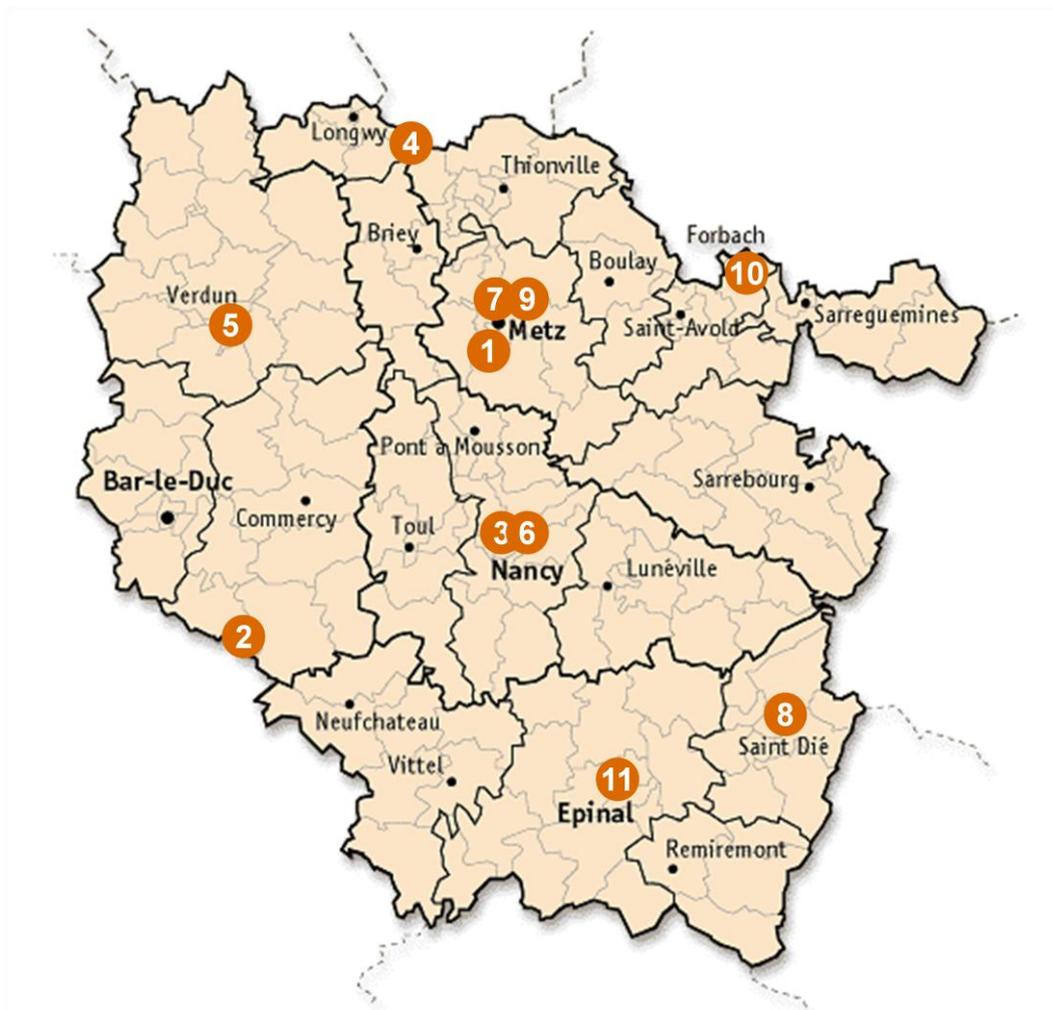
Projets proposés pour la réalisation des études de cas (ordre alphabétique)

1. Base aérienne 128 Metz-Frescaty
2. Centre de stockage des déchets radioactifs HAVL (Bure)
3. Nancy Grand Cœur (Nancy)
4. Opération d'Intérêt National Alzette – Belval
5. Opération de rénovation urbaine Verdun Avenir (Verdun)
6. Rives de Meurthe (Nancy)

Projets proposés pour la réalisation des études de cas (ordre alphabétique)

7. ZAC de Mercy (Metz)
8. ZAC Ecoparc des Grandes Croisettes (Saint-Dié des Vosges)
9. ZAC Quartier de l'Amphithéâtre (Metz)
10. ZAC Ville Haute (Forbach)
11. ZUS Plateau Justice (Epinal)

Figure 31 : Localisation des projets proposés pour la réalisation des études de cas



Néanmoins, il faut souligner que des **efforts de redéfinition et d'« intégration »** au sens du développement urbain intégré devront encore être effectués pour une grande partie de ces projets. Un travail spécifique d'information et de sensibilisation des techniciens et des élus locaux est notamment nécessaire afin de présenter la logique et les principes de fonctionnement d'un fonds de développement urbain.

Les projets sélectionnés peuvent donc faire l'objet d'une seconde analyse afin d'évaluer leur pertinence pour la réalisation des études de cas prévues par la présente évaluation.

Les projets proposés sont présentés ci-dessous par ordre alphabétique.

Base aérienne 128 Metz-Frescaty



Descriptif du projet

- Projet « EcoCité 128 » labellisé par l'Etat en 2009 pour intégrer l'ancienne base aérienne de l'armée de l'air française de 350 hectares (la BA 128 en activité de 1909 à juin 2012) dans un projet urbain durable au sud de Metz (communes d'Augny et de Marly)
- Projets d'aménagements à définir : logements écologiques, valorisation des trames vertes et bleues, transport en commun en site propre, etc.

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Metz Métropole (CRL, EPFL)	Le projet d'aménagement est en cours de définition.	En cours de définition. (coûts indicatifs de démolition : 8 M€)	✓ Reconversion de friches industrielles et militaire	✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville (Ne peut être complété qu'en fonction du contenu du projet)

Difficulté de financement

S'agissant d'une friche militaire, les coûts suivants devront être pris en charge : dépollution, démolition potentiels des bâtiments, travaux VRD (voiries et réseaux divers)...

Contact

Stéphane GÉRARD, Responsable du Pôle Planification Territoriale et Cohésion Sociale au sein de la Direction du développement et de l'aménagement durable

Centre de stockage des déchets radioactifs HAVL (Bure)



Descriptif du projet

- Effort de remise à niveau du cadre de vie global (offre en logements, aménagements villageois, déplacements, services)
- Aménagement de la desserte du centre de stockage de déchets radioactifs

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
ANDRA (agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)	Construction du laboratoire en 2000. Construction du centre de stockage pour 2016. Début du stockage en 2025.	Construction du laboratoire: 95,5M€ Frais de fonctionnement: 16M€ par an	✓ Transport et mobilité ✓ Habitat et logement social	✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre

Difficulté de financement

Localisation géographique peu attractive pour les investisseurs privés.

Contact

Adélie MARTIN, Directrice Syndicat Mixte du Pays Barrois

Nancy Grand Cœur (Nancy)



Descriptif du projet

- Centre de Congrès (20 000 m²), un hôtel, relocalisation de la caserne de pompiers
- Plus de 40 000 m² d'équipements publics
- 60 000 m² de bureaux/activités
- 5 000 m² de commerces et de services
- 600 à 700 logements

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segments de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Communauté Urbaine du Grand Nancy	Projet lancé en 2007, chantier du Centre des congrès lancé en 2011	Centre des Congrès: 50 M€ Equipements, bureaux, activités, services, logements: N/A	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Transport et mobilité ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social ✓ Reconversion de friches industrielles et militaire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Europe urbaine polycentrique ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville

Difficulté de financement

Le contexte économique actuel a fortement limité l'intérêt des investisseurs privés. A ce jour, le financement est assuré par la CUGN sans la participation d'investisseurs privés. Un montage différent du schéma de financement permettrait un effet de levier positif sur les ressources privées

Contact

Rémi BECHAUX, DGA Grands Projets, Economie et Université – CUGN

EPA Alzette – Belval



Descriptif du projet

- Aménagement de plus de 206 hectares dont 100 hectares de friches industrielles et sidérurgiques
- Construction de 440 000 m² de SHON d'activités et 800 000 m² de SHON en logements
- Présence de logements à basse consommation et d'îlots énergie positive
- Projets structurants : datacenter, éco-accélérateur, complétés par les projets suivants antenne des arts et métiers, centre de formation professionnelle, lycée bilingue transfrontalier

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Etablissement Public d'Aménagement (EPA) Alzette-Belval	Créé en mars 2012, l'EPA Alzette-Belval mène les premiers études de mise en œuvre opérationnelle	2012-2032: 292,5 M€ prévus pour l'ensemble des aménagements 2012-2017: 1ère tranche de financement estimée à 95 M€	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Transport et mobilité ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social ✓ Reconversion de friches industrielles et militaire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Europe urbaine polycentrique ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville

Difficulté de financement

Bien que la zone présente des atouts aux yeux des investisseurs, l'EPA devra couvrir le déficit lié au x coûts de pré-aménagement . La labellisation éco-quartier générera des coûts supplémentaires.

Contact

Pascal GAUTHIER, Directeur Général EPA Alzette-Belval
Jean-Claude MORETTI, Directeur Général Adjoint EPA Alzette-Belval

Opération de rénovation urbaine Verdun Avenir (Verdun)



Descriptif du projet

- Construction de 262 logements neufs
- Réhabilitation de 751 appartements afin de respecter les normes actuelles (électricité, chauffage, isolation)
- 899 logements résidentialisés (aménagement des espaces situés en pied d'immeuble afin d'améliorer la qualité résidentielle et la sécurité)
- Aménagement urbain (voiries, réseaux, espaces verts)

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Ville de Verdun	Projet lancé en 2006	N/A	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre

Difficulté de financement

Localisation géographique peu attractive pour les investisseurs privés.

Contact

Alain FANDEUR, Directeur Développement économique, Ville de Verdun

Rives de Meurthe (Nancy)



Descriptif du projet

- Renforcement de l'accessibilité et de la desserte du secteur
- Poursuite de la reconquête urbaine et construction d'un nouveau quartier
- Organisation de la recomposition urbaine du secteur des friches industrielles (comprend le secteur Alstom-Chaudronnerie Lorraine-France Télécom)
- Revalorisation urbaine au nord de la rue de Malzéville
- Requalification du secteur Marcel Brot à la faveur du projet de centre commercial Bonsecours

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Communauté Urbaine du Grand Nancy	Les projets et les chantiers s'enchaînent depuis près de 20 ans.	Données à préciser	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Transport et mobilité ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social ✓ Reconversion de friches industrielles et militaire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Europe urbaine polycentrique ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville

Difficulté de financement

Bien que la zone présente des atouts aux yeux des investisseurs, le contexte économique actuel et l'évolution du marché immobilier ne facilitent pas le financement du projet.

Contact

Michel MOREAU, DGA en charge du développement économique – CUGN

ZAC de Mercy (Metz)



Descriptif du projet

- Un site global de 58 ha
- Un centre hospitalier de 519 lits et 65 places sur 12 ha (Centre Hospitalier Régional Metz-Thionville et son Hôpital Femme-Mère-Enfant)
- Une maternité sur 3 ha
- Une zone d'activités mixtes, médicales et tertiaires, de 43 ha

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Communauté d'agglomération Metz Métropole	Selon les programmes le projet sera livré en mars 2013.	N/A	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Efficacité énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville
Difficulté de financement			Contact	
Le caractère mixte de la zone d'activités ainsi que sa proximité d'un centre hospitalier améliorent son retour sur investissement et donc son attractivité pour les investisseurs privés. Toutefois, le contexte économique actuel rend difficile la mobilisation d'investisseurs privés.			Christophe LAFOUX, DGS - Ville de Metz, Hélène KISSEL, DGS - Metz Métropole	

ZAC Ecoparc des Grandes Croisettes (Saint-Dié des Vosges)



Descriptif du projet

- L'EcoParc des Grandes Croisettes est un parc d'activité qui bénéficie d'une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®).
- Maison de retraite (CCAS)
 - Maison d'accueil spécialisé (association Turbulence)
 - Commerces, artisanat et activités tertiaire
 - Logements (pavillons individuels et petits immeubles collectifs)

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Ville de Saint-Dié des Vosges	Projet lancé en 2009 1 ^{ère} phase : 2009-2012 2 ^{ème} et 3 ^{ème} phases prévues jusqu'en 2017.	1 ^{ère} phase : 4,4M€	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Ville verte et où il fait bon vivre
Difficulté de financement			Contact	
Localisation géographique peu attractive pour les investisseurs privés ce qui implique une plus grande contribution des collectivités publiques (notamment au travers d'une réduction du prix de vente du foncier).			Emmanuel COLSON, Directrice Grands projets, Ville de Saint-Dié-des-Vosges Valérie LAUMOND, Directrice, Société d'Équipement des Vosges	

ZUS Plateau Justice (Epinal)



Descriptif du projet

- Opération "Justice Chauffage Urbain" (2008) avec la société Epinal Energies et Environnement
- Autres opérations de rénovation urbaine (réhabilitation, démolition-reconstruction de logements)
- Présence d'équipements structurants (IUFM, Lycée, complexe sportif, parc, hôpital)

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Ville d'Epinal (maître d'ouvrage pour la plupart des opérations)	Démarrage des premières opérations de rénovation en 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Démolition et aménagement Sellier-Perrault : 3M€ • Aménagement hôpital actuel : 1,2M€ 90% frais couverts par des subventions ANRU 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Transport et mobilité ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Europe urbaine polycentrique ✓ Modèle le plus holistique du développement durable de la ville
Difficulté de financement			Contact	
Localisation géographique peu attractive pour les investisseurs privés. Seule une partie du projet (chauffage urbain) présente un retour sur investissement suffisant pour envisager un financement via un instrument financier de type FDU et générer ainsi un effet levier sur d'autres opérations.			Olivier JODION, Directeur général des services/Secrétaire Général - Ville d'Epinal	

ZAC Quartier de l'Amphithéâtre (Metz)



Descriptif du projet

- Jouxte Gare TGV, accueil Centre Pompidou, médiathèque, halle commerciale, Centre des Congrès, hôtels et parkings
- Équipements : 34 000 m²
- Commerces et bureaux : 128 000 m²
- Logements : 96 000 m²
- Réseau de chaleur

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Communauté d'Agglomération Metz Métropole	2006: approbation dossier ZAC 2012: l'îlot des échanges reste à aménager	Dépense totale : 150M€ -Acquisition foncière 25M€ -Infrastructures 79 M€ -Etudes générales 5M€ -Frais généraux 32M€	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Transport et mobilité ✓ Efficacité énergétique ✓ Habitat et logement social 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Ville verte et où il fait bon vivre ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Europe urbaine polycentrique ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville

Difficulté de financement

Bien que la zone présente des atouts aux yeux des investisseurs, le contexte économique actuel et l'évolution du marché immobilier ne facilitent pas le financement du projet, ce qui implique une plus grande contribution des collectivités publiques (notamment au travers d'une réduction du prix de vente du foncier). Ceci participera à l'équilibre du bilan financier de la ZAC. Par ailleurs, le projet n'étant pas géré de façon intégrée, il n'y a pas d'effet de levier des opérations les plus rentables (centre des congrès, parkings, hôtels) sur le financement des autres investissements nécessaires.

Contact

Christophe LAFOUX, DGS - Ville de Metz,
Hélène KISSEL, DGS - Metz Métropole

ZAC Ville Haute (Forbach)



Descriptif du projet

- 3,8 hectare de friche urbaine en centre ville
- 181 nouveaux logements
- 12.000 m² de nouvelles surfaces commerciales
- Nouveau parking public de 110 places
- Modernisation du cœur de ville (rue Nationale)

Porteur du projet	Maturité	Montant Financement	Segment de marché	EU 2020 "Cities for tomorrow"
Ville de Forbach	Projet initié en 1990 et qui s'achèvera en 2014 (concession SEBL)	2008: montant financé de 18,8M€ Dernière phase 6,9€	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Régénération urbaine ✓ Habitat et logement social 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale ✓ Economie résiliente et inclusive ✓ Modèle plus holistique du développement durable de la ville

Difficulté de financement

Localisation géographique peu attractive pour les investisseurs privés (démographie décroissante et difficultés économiques).

Contact

Francine AUBRY-BEGIN, Directrice générale - SEBL

Liste de projets candidats pour la sélection de deux cas d'études

Dans le cadre de la présente étude, il a été demandé de procéder à l'analyse de deux projets de développement urbain intégré afin d'illustrer les implications de l'approche JESSICA en matière de montage opérationnel et financier et d'évaluer l'opportunité de mise en œuvre d'un tel outil financier en Lorraine.

Ces projets doivent donc être non seulement potentiellement éligibles au titre d'un fonds de développement urbain (FDU), mais doivent également présenter un caractère pédagogique et une maturité suffisante pour permettre d'élaborer une simulation complète et pertinente de l'approche des instruments financiers pour le développement urbain.

Dans ce contexte, nous avons défini une série de critères permettant de sélectionner les deux projets les plus appropriés pour la réalisation des études de cas. Les critères utilisés sont de deux types :

- **Critères d'évaluation** : Les critères d'évaluation permettent d'analyser les éléments clés d'un projet s'inscrivant dans un fonds de développement urbain ;
- **Critères de sélection** : Les critères de sélection font référence aux besoins de l'outil d'analyse qu'est l'étude de cas *stricto sensu*, et permettent d'évaluer différents aspects tels que la disponibilité de données techniques et financières, ou encore le caractère représentatif du projet par rapport aux dynamiques urbaines à l'œuvre en Lorraine.

Ces critères sont présentés dans une grille qui permet de les analyser et d'évaluer le degré de contribution des différents projets à ces critères.

Tableau 18 : Grille d'analyse des projets pour la sélection des deux études de cas.

Critères d'évaluation	Aspects à analyser	Degré de contribution*			
Potentiel d'intégration	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité du projet à rassembler les différents aspects du développement urbain intégré : social, économique, environnemental. 	0	1	2	3
Retour sur investissement	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité du projet à générer des revenus de façon à assurer le recyclage des fonds engagés. 	0	1	2	3
Cohérence avec la planification stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution aux objectifs stratégiques fixés à l'échelle locale, régionale, nationale et européenne. 	0	1	2	3
Maturité	<ul style="list-style-type: none"> • Avancement du projet suffisant pour pouvoir analyser sa mise en œuvre, et notamment le recours aux marchés publics et à des subventions. 	0	1	2	3

Annexe I
Analyse préliminaire à la sélection des cas d'étude

Critères de sélection	Aspects à analyser	Degré de contribution*			
		0	1	2	3
Disponibilité des données nécessaires à la réalisation d'une étude de cas	• Données générales sur la portée du projet (emplois créés, entreprises établies, mètres carrés construits, valeur de l'investissement)	0	1	2	3
	• Business Plan (ou document similaire) pour évaluer la capacité potentielle de génération de recette	0	1	2	3
	• Données relatives aux coûts et aux recettes financières du projet	0	1	2	3
	• Données relatives à la structure financière du projet (investissements annuels, capitaux privés et publics, montant de FEDER engagé/nécessaire, etc.)	0	1	2	3
	• Indicateurs de résultats socio-économiques	0	1	2	3
Caractère pédagogique du projet	• Caractère reproductible du projet dans d'autres espaces urbains lorrains qui font face à des enjeux similaires	0	1	2	3
	• Caractère représentatif des dynamiques urbaines à l'œuvre en Lorraine	0	1	2	3
	• Nombre d'acteurs potentiellement associés à un fonds de développement urbain	0	1	2	3

*contribution nulle=0, contribution maximale=3

L'analyse de ces projets a été présentée au Comité de pilotage au moyen d'une liste synthétique des projets sélectionnés afin que les cas d'études puissent être sélectionnés puis validés.

Nom des projets	Segments de marché				
	Régénération urbaine	Transport et mobilité	Efficacité énergétique	Habitat et logement social	Reconversion de friches industrielles et militaires
Base aérienne 128 Metz-Frescaty					
Centre de stockage déchets radioactifs (Bure)					
Nancy Grand Cœur (Nancy)					
OIN Alzette-Belval					
Opération Verdun Avenir (Verdun)					
Rives de Meurthe (Nancy)					
ZAC de Mercy (Metz)					
ZAC Ecoparc des Grandes Croisettes (Saint-Dié-des-Vosges)					
ZAC Quartier de l'Amphithéâtre (Metz)					
ZAC Ville Haute (Forbach)					
ZUS Plateau Justice (Epinal)					

Légende		Appartenance forte
		Appartenance modérée
		Appartenance nulle

Annexe J

Modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain

Cette annexe détaille les modalités de structuration d'un instrument financier dédié au développement urbain.

L'analyse suivante a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation JESSICA en Nord-Pas-de-Calais et pourra être soumise à modification en fonction de la réglementation relative à la politique de cohésion 2014-2020.

Cadre général des instruments financiers

Cadre juridique communautaire

Le cadre juridique communautaire relatif aux instruments financiers pour la période de programmation 2014-2020 est encore en discussion au Conseil et au Parlement européen à l'heure où le présent rapport est rédigé. Les informations présentées ci-dessous sont tirées des propositions de règlements actuellement disponibles.

Règlements des fonds structurels pour la période 2014-2020

Au cours de la période 2014-2020, les fonds structurels¹ seront régis à titre principal par les textes communautaires suivants :

- Proposition modifiée de Règlement portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au FC, au FEADER et au FEAMP relevant du cadre stratégique commun. COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD) ;
- Proposition de Règlement aux dispositions particulières applicables au FEDER et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ». COM(2011) 614 final. 2011/0275 (COD) ;
- Proposition de Règlement relatif au FSE. COM(2011) 607 final /2. 2011/0268 (COD) ;
- Règlement (UE, EURATOM) n°966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 du Conseil ;
- La proposition de Règlement établissant les modalités d'exécution du Règlement portant dispositions communes n'est pas encore disponible.

Une section distincte est dédiée aux instruments financiers – Titre IV (Articles 32 à 40) au sein du projet de règlement portant dispositions communes, permettant ainsi une présentation plus claire des spécificités des instruments et des exigences réglementaires. En outre, les détails de la mise en œuvre seront établis dans une législation dérivée s'y rapportant (Actes délégués et actes d'exécution).

Il existera dès lors un ensemble unique de règles régissant les instruments financiers pour les cinq fonds relevant du CSC, assurant ainsi la cohérence des dispositions du Règlement financier.

Dispositions nationales

En dépit de l'effet direct des règlements communautaires, de nombreux textes réglementaires ou interprétatifs précisent le régime des fonds structurels – et, par conséquent, du dispositif des instruments financiers dédiés au développement urbain – dans l'ordre juridique français.

- Comme pour la période 2007-2013, des dispositions spécifiques – sous forme de décret ou de circulaire – devraient préciser :

¹ Les fonds structurels sont le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fonds Social Européen (FSE). Le FEDER vise à corriger les déséquilibres régionaux en finançant des infrastructures ou des investissements productifs ; le FSE vise à lutter contre le chômage et à favoriser la formation et la reconversion professionnelles. (articles 162 à 164 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

- les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2014-2020 ;
- les règles en matière de communication et de publicité des projets cofinancés dans le cadre de la programmation 2014-2020 ;
- les systèmes et procédures de suivi, gestion et contrôle des projets cofinancés par le FEDER, FSE, FEAMP² et FEADER³ pour la période 2014-2020.

Il n'existe donc pas de cadre légal ou de régime juridique spécifique qui régit la structuration d'un instrument financier en France. Il convient dès lors de prendre en considération le contexte juridique et administratif existant au niveau national et régional.

Principes généraux des politiques et fonds structurels

Les politiques structurelles de l'Union européenne ont pour but général de promouvoir la cohésion de l'ensemble des régions de l'Union européenne. Elles renvoient à l'un des principes fondateurs de la construction européenne selon lequel la cohésion économique et sociale est facteur de paix et de prospérité.

Une particularité essentielle de ces politiques est qu'elles ne sont pas « autonomes » comme le sont par exemple la politique agricole commune et la politique communautaire des transports. Elles n'interviennent qu'associées à des politiques nationales. Ce point fondamental est la source des concepts d'additionnalité et de contreparties publiques nationales.

Principes généraux des politiques structurelles

Les programmes communautaires reposent sur un petit nombre de principes, traduits dans les différents règlements :

- La cohérence avec les autres politiques communautaires : il ne doit pas y avoir contradiction ni double emploi avec d'autres politiques, notamment en matière d'environnement, de marchés publics et de politique agricole commune ;
- Les règles de concurrence : le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴ (notamment son article 107) interdit les aides publiques aux entreprises (entendues au sens large, toute personne morale appelée à faire du profit et se situant dans un cadre concurrentiel). Il établit un certain nombre d'exceptions dont tirent profit les programmes européens. Ces exceptions sont formalisées sous la forme de notification des aides publiques instituées par les Etats membres ;
- La désignation d'autorités séparées pour chaque programme : une autorité de gestion, une autorité de paiement et une autorité d'audit :
 - L'autorité de gestion est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion ainsi que de la mise œuvre des opérations financées par les fonds structurels. A ce titre, elle est notamment chargée de collecter les données statistiques pour l'évaluation des opérations financées, de présenter le rapport annuel d'exécution à la Commission et de mettre en œuvre des mesures de contrôle interne ;

² Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

⁴ Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2008/C 115/01).

- L'autorité de paiement est chargée de la certification des états de dépenses réalisées par les maîtres d'ouvrage, états qui doivent être adressés à la Commission. Elle est également chargée de recevoir les crédits communautaires et, si l'autorité de gestion le décide, de payer les maîtres d'ouvrage après contrôle du service fait ;
 - L'autorité d'audit est chargée de définir des principes d'organisation et de conduite de l'ensemble des contrôles portant sur les opérations cofinancées, de conduire des audits sur un échantillon d'opérations en vue de vérifier le fonctionnement efficace des systèmes de gestion et contrôle, de collecter les résultats de ces différents contrôles, et de présenter un rapport annuel de contrôle à la Commission.
- Le respect des dispositions nationales se superposant aux règles communautaires.

Principes généraux propres aux fonds structurels

- L'additionnalité : les fonds structurels n'interviennent jamais seuls, mais associés à une contribution des Etats membres. Ils ne doivent pas avoir pour effet de réduire l'intervention publique sur les mêmes politiques. Il convient notamment de s'assurer que l'intervention publique nationale, appelée contrepartie nationale, soit toujours au moins à hauteur de celle des fonds structurels. Les fonds européens doivent permettre de faire mieux que s'ils n'étaient pas intervenus, et non pas de permettre aux financeurs publics nationaux de faire des économies ;
- Pour la période 2014-2020, les modalités applicables à la contribution nationale, notamment en matière de paiement ne sont pas encore définies ;
- La proposition de Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 stipule que les contributions en nature sont des dépenses éligibles au titre des instruments financiers pour des apports de terrains ou d'immeubles liés à des investissements concourant à l'objectif de développement urbain ou de revitalisation urbaine, lorsque ces terrains ou immeubles font partie de l'investissement ;
- Le partenariat : l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes doit associer l'ensemble des acteurs concernés (notamment les cofinanceurs) ;
- La subsidiarité : la mise en oeuvre des programmes doit faire intervenir le niveau administratif le plus proche possible de la réalité du terrain.

Ces grands principes impliquent les conséquences pratiques suivantes :

- Un projet qui se serait de toute façon réalisé sans les fonds européens n'est pas éligible. Ces derniers doivent lui apporter une amélioration qualitative notable ;
- La Commission européenne considère, qu'en dehors des régions moins développées⁵, les Etats membres ont les moyens (et le devoir) de subvenir seuls aux services de base à la population : santé, éducation, voirie, adduction d'eau, etc.

L'autorité de gestion de chaque programme est responsable du respect de ces principes, auxquels s'ajoutent les procédures particulières des Etats membres, notamment en matière de comptabilité publique et de passation de marchés.

⁵ Les régions moins développées sont les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% du PIB moyen de l'UE27 (Article 82, 2 a) du Règlement portant dispositions communes).

Prohibition des aides d'Etat

Prohibition de principe des aides d'Etat

Le risque existe que la contribution d'un IF fausse la concurrence dans la mesure où elles créent une discrimination entre les entreprises ou les projets qui reçoivent une aide et ceux qui n'en reçoivent pas. En tant que telles, elles pourraient présenter une menace pour le fonctionnement du marché intérieur.

Les règles en matière d'aides d'Etat – mentionnées dans l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – sont applicables aux programmes des fonds structurels dans la mesure où les règlements européens relatifs aux fonds structurels prévoient que les aides publiques accordées dans le cadre des programmes opérationnels doivent respecter les règles applicables en matière d'aides d'Etat.

En matière de développement urbain, il incombe à l'autorité de gestion de veiller à ce que tout cofinancement public (c'est-à-dire fonds nationaux et FEDER) accordé à un projet soit conforme aux différentes dispositions en matières d'aides d'Etat.

Notion d'aide d'Etat

Les règles en matière d'aides d'Etat ne s'appliquent qu'aux mesures qui remplissent tous les critères énumérés ci-dessous. Si un seul critère n'est pas rempli, l'aide accordée par l'Etat n'est pas soumise aux règles communautaires en matière d'aides d'Etat.

Transfert de ressources publiques

Les règles applicables aux aides d'Etat ne couvrent que les mesures entraînant un transfert de ressources publiques (y compris des autorités nationales, régionales ou locales). Il n'est en outre pas nécessaire que l'aide soit accordée par l'Etat lui-même. Elle peut l'être par un organisme public ou privé jouant le rôle d'intermédiaire et désigné par l'Etat (tel est notamment le cas lorsqu'une banque privée est chargée de gérer un régime d'aides en faveur des PME financé par l'Etat). Les transferts financiers qui constituent une aide peuvent revêtir diverses formes : ils n'incluent pas seulement les subventions ou les bonifications d'intérêt mais aussi les garanties de prêts, les provisions pour amortissement accéléré, les apports en capital, etc.

Avantages économiques

L'aide doit conférer à l'entreprise un avantage économique dont elle n'aurait pas bénéficié dans le cadre normal de ses activités. Le terme « entreprise » doit être interprété conformément au droit communautaire. La définition établie par la Cour de justice européenne interprète le terme « entreprise » au sens large comme toute entité exerçant une activité de nature économique et fournissant des biens et des services sur le marché, quels que soient son statut juridique et son mode de financement. De plus, si une entité n'est pas à but lucratif, les règles en matière d'aides d'Etat s'appliqueront si elle est en concurrence avec des entreprises à but lucratif. Par conséquent, les entreprises privées ne sont pas les seules à être soumises aux règles en matière d'aides d'Etat mais également les autorités publiques dans la mesure où elles mènent des activités économiques sur le marché telles que décrites ci-dessus.

Caractère sélectif

Les aides d'Etat doivent être sélectives et donc avantager certaines entreprises par rapport à leurs concurrents. Le « caractère sélectif » est ce qui différencie les aides d'Etat des mesures dites « générales » (à savoir les mesures qui s'appliquent sans distinction à l'ensemble des entreprises de tous les secteurs économiques d'un Etat membre, comme la plupart des mesures fiscales couvrant le territoire national). Le caractère sélectif est aussi avéré lorsque le régime ne concerne qu'une partie du territoire d'un Etat membre (tel est le cas pour toutes les aides régionales et sectorielles).

Instruments financiers et aides d'Etat

Lorsque les contributions des programmes opérationnels aux instruments financiers sont investies, prêtées ou engagées comme garanties dans des entreprises (principalement des PME) ou des projets urbains, il peut y avoir aide d'État. Les règles relatives aux aides d'État doivent alors être respectées par les États membres et les autorités de gestion, avec l'aide du fonds de participation si nécessaire.

Mise en place d'un fonds de participation

Caractéristiques des fonds de participation (« Holding fund »)

Un fonds de participation⁶ est créé pour investir dans un ou plusieurs fonds de développement urbain (FDU). Il n'est pas obligatoire de recourir à un fonds de participation pour mettre en œuvre un instrument financier dédié au développement urbain ; néanmoins, un fonds de participation présente les intérêts suivants pour les États membres :

- Un fonds de ce type permet aux autorités de gestion de déléguer une partie des tâches afférentes à la mise en œuvre de l'instrument financier : la fixation de critères spécifiques pour la réalisation d'investissements dans des FDU, l'évaluation des fonds les mieux adaptés et la formulation de recommandations d'investissement, la négociation des dispositions contractuelles avec les fonds ainsi que le suivi et la publication de leurs résultats ;
- Les Etats membres dans lesquels les investissements en matière de développement urbain sont peu fréquents peuvent néanmoins tirer immédiatement parti des ressources de l'instrument financier grâce au fonds de participation, dans l'attente de la constitution et de la mise en œuvre de FDU et de projets d'investissement urbain éligibles ;
- Les fonds de participation permettent de combiner les ressources de l'instrument financier avec d'autres ressources publiques et privées pour investir dans des FDU.

Jusqu'à présent, la réglementation communautaire ne préjugeait ni de la forme qu'un fonds de participation peut revêtir au sein de chacun des Etats membres de l'Union européenne, ni des personnes susceptibles de l'abonder. Une liberté certaine est donc laissée aux Etats membres dans la mise en place d'un fonds de participation. De même, en droit français, aucun texte législatif ou réglementaire n'impose pas la forme et le régime juridique des fonds de participation.

Contributeurs éventuels du fonds de participation

Les textes communautaires n'apportent aucune précision quant à l'identité des contributeurs éventuels des fonds de participation.

Quant aux règles de droit français, codifiées au code général des collectivités territoriales, elles permettent aux communes, aux départements et aux régions de réaliser des interventions aussi bien en garantie individuelle (articles L. 2252-1 à L. 2252-5, L. 3231-4 à L. 3231-5 et L. 4253-1 à L. 4253-2 du code général des collectivités territoriales respectivement) que par le biais de participation à des fonds de garantie ou de prise en charge de commissions de garantie (L. 2253-7, L. 3231-7 et L. 4253-3 du code général des collectivités territoriales respectivement).

⁶ Dans la période de programmation 2007-2013, les deux niveaux de structuration d'un instrument financier sont le fonds de participation (FdP) et le fonds de développement urbain (FDU). La réglementation en cours de discussion pour 2014-2020 propose une structuration plus générique des instruments financiers qui pourrait être « organisée à travers des fonds de fonds » sans pour autant en fixer les modalités de mise en œuvre. Dans le cadre de ce rapport, nous conserverons donc les appellations « fonds de participation » et « fonds de développement urbain ».

Concernant la contribution à un fonds de participation, le législateur n'en offre la possibilité qu'aux seules régions et à aucune autre collectivité territoriale (article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales) pour la mise en œuvre d'opérations d'ingénierie financière à vocation régionale. Seul l'Etat peut, si le législateur le décidait à l'occasion du vote de la loi de finances, décider d'abonder également un fonds de participation.

Formes envisageables des fonds de participation

Sous réserve de modifications liées au futur Règlement établissant les modalités d'exécution des dispositions communes relatives aux fonds structurels pour la période 2014-2020, un fonds de participation peut être :

- Soit une **entité juridique indépendante** régie par des accords entre les partenaires de cofinancement ou les actionnaires ;
- Soit un **fonds établi au sein d'une institution financière**.

Dans la première hypothèse, l'une des formes juridiques les plus propices à la mise en place d'un fonds de participation en droit français serait à n'en pas douter le **fonds commun de placement**, constitué à l'initiative conjointe d'une société de gestion de portefeuille mentionnée à l'article L. 214-25 du code monétaire et financier, chargée de sa gestion, et d'une personne morale, dépositaire des actifs du fonds. L'article L. 214-25 du code monétaire et financier définit le fonds commun de placement comme « une copropriété d'instruments financiers et de dépôts dont les parts sont émises et rachetées à la demande des porteurs à la valeur liquidative majorée ou diminuée, selon les cas, des frais et commissions » et précise que « ne s'appliquent pas au fonds commun de placement, les dispositions du code civil relatives à l'indivision ni celles des articles 1871 à 1873 du même code relatives aux sociétés en participation ». En achetant des parts, l'investisseur devient membre d'une copropriété de valeurs mobilières mais ne dispose d'aucun droit de vote. Il n'en est pas actionnaire. Un fonds commun de placement est représenté et géré, sur les plans administratif, financier et comptable par une société de gestion unique qui peut elle-même déléguer ces tâches.

La mise en place d'un fonds de participation sous la forme d'un fonds commun de placement suppose le respect de nombreuses contraintes réglementaires, allégées si le fonds est établi au sein d'une institution financière.

Telle est d'ailleurs la seconde possibilité qui est offerte par la réglementation en vigueur actuellement et qui devra être confirmée par le Règlement établissant les modalités d'exécution des dispositions communes relatives aux fonds structurels pour la période 2014-2020. Cette possibilité consiste à confier un mandat de gestion⁷ du fonds de participation à une institution financière et implique une gestion autonome des fonds, prévoyant notamment la tenue d'une comptabilité séparée.

Sélection du gestionnaire du fonds de participation

La réglementation actuellement en vigueur pour la période 2007-2013⁸ précise que trois hypothèses doivent être distinguées pour la sélection du gestionnaire du fonds de participation :

- L'attribution d'un marché public ;
- L'octroi d'une subvention à une institution financière sans appel d'offres si cela est fait dans le respect des règles du traité ;

⁷ Un mandat de gestion est le fait de transmettre un pouvoir décisionnel à un autre acteur économique ou financier. Les gestionnaires de fonds ou de patrimoine sous mandat de gestion ont ainsi à leur disposition des portefeuilles sur lesquels ils ont le droit d'intervenir.

⁸ Article 44 du règlement (CE) n°1083/2006 portant dispositions générales.

- L'octroi d'une subvention à la banque européenne d'investissement (bei) ou au fonds européen d'investissement (fei).

Attribution d'un contrat public

L'autorité de gestion peut en premier lieu décider d'attribuer au gestionnaire du fonds de participation un « contrat public » dans le respect de la législation applicable en matière de marchés publics.

Dans le contexte juridique et administratif français, il ne fait aucun doute qu'un tel « contrat public » devrait être regardé comme un marché public de services, que l'article 1^{er} du code des marchés publics définit comme un marché conclu avec un prestataire de services qui a pour objet la réalisation de prestations de services.

L'article 29 du code des marchés publics dispose en outre que « les services financiers : services d'assurances, services bancaires et d'investissement » sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux règles prévues par le titre III du code des marchés publics.

En conséquence, un tel marché public de services ne pourrait être conclu qu'au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence dont les modalités varient en fonction du montant du marché envisagé, c'est-à-dire, s'agissant d'un marché public de gestion de fonds, en fonction du niveau de rémunération du gestionnaire du fonds.

Ainsi :

- Si la rémunération envisagée du gestionnaire du fonds n'excède pas le seuil de 130 000 euros hors taxes fixé par l'article 26 du code des marchés publics, le marché pourra être conclu au terme d'une procédure adaptée, dans les conditions définies par l'article 28 du même code ;
- Si la rémunération envisagée du gestionnaire du fonds excède le seuil de 130 000 euros susmentionné, le marché devra impérativement être passé selon la procédure de l'appel d'offres.

Octroi d'une subvention à la BEI

L'autorité de gestion peut en second lieu décider d'octroyer une subvention à la BEI. Il s'agit, en d'autres termes, de confier directement à la BEI, sans publicité ni mise en concurrence, la gestion du fonds de participation. La relation que la BEI entretient avec ses actionnaires – i.e. les Etats membres de l'Union européenne – échappe en effet au droit commun de l'Union⁹.

Octroi d'une subvention à une institution financière sans appel d'offres

Enfin, l'autorité de gestion peut choisir de confier la gestion du fonds d'investissement à une institution financière sans appel d'offres, si cela est fait conformément à une loi nationale compatible avec le traité.

Dans le contexte juridique français, deux hypothèses d'octroi d'une subvention à une institution financière sans appel d'offres peuvent être identifiées :

- L'octroi d'un droit exclusif à la Caisse des Dépôts et Consignations d'une part (a) ;
- L'octroi d'un mandat de gestion à une institution financière *in house* (b).

⁹ DG Regio, Guidance note on financial engineering, COCOF 08/0002/03-EN, 22/12/2008.

a) Octroi d'un droit exclusif à la Caisse des Dépôts et Consignations

Il semble envisageable de confier la gestion du fonds de participation à la Caisse des Dépôts et Consignations sans publicité ni mise en concurrence. L'opération consiste alors à octroyer à cette institution un droit exclusif¹⁰.

Il convient au préalable d'explicitier la notion de « droit exclusif ». Selon le commissaire du gouvernement Savoie, « il existe des droits exclusifs lorsque les relations contractuelles ne sont pas nouées sur la base d'un accord libre de volontés mais en conséquence de ce que l'exercice d'une activité a été au préalable réservée à une certaine personne. [...] L'existence de droits exclusifs nous paraît ainsi ressortir de ce qu'un acte de puissance publique a réservé l'exercice d'une activité à une certaine personne. Dans ce cas le contrat qui a pour objet soit d'opérer la délégation effective de cette activité à cette personne sur la base de cet acte de puissance publique, soit d'en fixer les modalités, doit être regardé comme étant passé sur la base de droits exclusifs »¹¹.

Le titulaire d'un droit exclusif peut se voir confier un marché par un pouvoir adjudicateur directement, c'est-à-dire sans formalité de publicité ou de mise en concurrence, une prestation de services¹². Ce droit doit résulter d'un texte législatif ou réglementaire qui, lorsqu'il attribue ce droit, définit aussi la mission d'intérêt général confiée au cocontractant et précise les obligations qui lui sont imposées. Le contenu, la durée et les limites de la prestation doivent être précisément définis. Ce droit ne peut, en aucun cas, être accordé par le contrat lui-même. Ce texte doit être antérieur au contrat.

Il est donc possible de confier la gestion d'un fonds de participation à la Caisse des Dépôts et Consignations sans publicité ni mise en concurrence. Cette solution ne doit toutefois être envisagée qu'après vérification d'absence de conflit d'intérêt avec les autres missions de CDC pouvant intervenir également comme investisseur direct dans un/des FDU.

b) Octroi d'un mandat de gestion à une institution financière in house

Il est également possible de confier la gestion du fonds de participation à toute autre institution financière *in house* sans publicité ni mise en concurrence. Inventé par la Cour de justice des Communautés européennes (aujourd'hui appelée Cour de Justice de l'Union Européenne) dans un arrêt du 18 novembre 1999, *Teckal Srl* (aff. C-107/98), le régime des prestations *in house* permet à un pouvoir adjudicateur d'attribuer un marché sans mise en concurrence.

Cette faculté est subordonnée à deux conditions cumulatives ainsi définies par la Cour :

- Le pouvoir adjudicateur doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- Le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité avec le ou les pouvoirs adjudicateurs qui le contrôlent.

Le droit français reprend peu ou prou les mêmes conditions. En matière de marchés publics, l'article 3-1 du code de 2006 ajoute une troisième condition : si l'entité *in house* n'est pas un pouvoir adjudicateur, elle doit appliquer, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

¹⁰ La Caisse des Dépôts et Consignations peut répondre par ailleurs aux procédures d'appels d'offres dès lors que leur objet correspond à ses domaines d'intervention et à ses priorités et que les pouvoirs publics ont décidé d'avoir recours à cette procédure. Elle agit dans ce cas dans le respect des règles de la concurrence.

¹¹ Conclusions Henri Savoie sur l'arrêt Communauté de communes du Piémont-de-Barr (CE 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont-de-Barr, req. n°188239).

¹² L'article 3 du code des marchés publics dispose en effet que ces dispositions « ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres suivants passés par les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 : [...] 2° Accords-cadres et marchés de services conclus avec un pouvoir adjudicateur soumis au présent code ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 susmentionnée, lorsque ce pouvoir adjudicateur bénéficie, sur le fondement d'une disposition légalement prise, d'un droit exclusif, à condition que cette disposition soit compatible avec le traité instituant la Communauté européenne ; [...] »

En conséquence, si l'autorité de gestion devait décider de confier la gestion du fonds de participation à une institution financière sans publicité ni mise en concurrence, elle devrait s'assurer au préalable que son cocontractant répond aux trois critères caractéristiques d'une relation *in house*.

D'autres acteurs possibles, tels que l'Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) ou BATIGERE pourraient éventuellement répondre à ces trois critères. Toutefois, leur spécialité ne paraît pas pouvoir être étendue à la gestion d'un fonds de participation.

Convention de financement et organe de gouvernance

Conclusion d'une convention de financement entre l'autorité de gestion et le gestionnaire du fonds de participation

Sous réserve de modifications liées au futur Règlement établissant les modalités d'exécution des dispositions communes relatives aux fonds structurels pour la période 2014-2020, l'autorité de gestion des fonds structurels a l'obligation de conclure une convention de financement avec le gestionnaire du fonds de participation sélectionné. Si l'autorité de gestion est une entité différente du Conseil régional de Lorraine (par exemple, Préfecture de région), cette convention de financement peut être tripartite dans l'hypothèse où le Conseil régional déciderait d'abonder également le fonds de participation.

Pour la période 2007-2013, le contenu de la convention de financement se compose des éléments suivants¹³ :

- Les modalités de contribution du Programme Opérationnel au fonds de participation ;
- Un appel à manifestation d'intérêt adressé aux intermédiaires financiers ou aux fonds de développement urbain ;
- L'évaluation, la sélection et l'accréditation des intermédiaires financiers ou des fonds de développement urbain par le fonds de participation ;
- La définition et le suivi de la politique d'investissement ou des plans et mesures de développement urbain visés ;
- La transmission de rapports par le fonds de participation aux états membres ou aux autorités de gestion ;
- Le suivi de la mise en œuvre des investissements conformément aux règles applicables ;
- Les exigences en matière d'audit ;
- La politique de sortie du fonds de participation des fonds de capital-risque, des fonds de garantie, des fonds de prêts ou des fonds de développement urbain ;
- Les règles de liquidation du fonds de participation, y compris la réutilisation des ressources attribuables à la contribution du Programme Opérationnel qui sont reversées à l'instrument financier à la suite d'investissements ou qui constituent des reliquats après le paiement de toutes les garanties.

La convention de financement est d'autant plus essentielle qu'elle a vocation à organiser la gouvernance de l'instrument financier.

¹³ Article 44 du Règlement (CE) n°1828/2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales.

Constitution d'un comité d'investissement, principal organe de gouvernance

La pièce maîtresse de la gouvernance de l'instrument financier doit consister en un **comité d'investissement**, véritable organe de supervision de la gestion du fonds de participation. Les parties à la convention de financement sont libres d'organiser la composition et le fonctionnement du comité d'investissement.

Il reste que, s'agissant de la composition du comité d'investissement, celui-ci devrait compter au moins 2 membres, désignés respectivement par l'autorité de gestion et les entités abondant le fonds de participation pour une durée limitée (2 ans par exemple).

Il peut être prévu que le gestionnaire du fonds de participation participe aux séances du comité d'investissement, sans avoir de droit de vote ; par ailleurs, des experts peuvent être désignés par les membres pour apporter leur éclairage sur les choix stratégiques de l'instrument financier.

Le comité d'investissement peut se voir confier les attributions suivantes :

- Définition, sur proposition du gestionnaire, de la stratégie d'investissement et de ses adaptations éventuelles ;
- Approbation de chaque investissement dans les FDU proposé par le gestionnaire ;
- Approbation des rapports de gestion délivrés par le gestionnaire ;
- Approbation des documents types préparés par le gestionnaire.

Mise en place des fonds de développement urbain

Caractéristiques des fonds de développement urbain

Un fonds de développement urbain (FDU)¹⁴ a vocation à investir dans des partenariats public-privé et dans d'autres projets qui s'inscrivent dans le cadre d'un plan intégré de développement urbain durable. Il n'existe cependant pas de cadre légal ou de régime juridique spécifique encadrant la structuration des FDU en droit communautaire ou en droit français. Ainsi, un FDU peut, à l'image du fonds de participation, être :

- Soit une entité juridique indépendante régie par des accords entre les partenaires de cofinancement ou les actionnaires ;
- Soit un fonds établi au sein d'une institution financière. Si tel est le cas, les ressources de l'instrument financier doivent être comptabilisées à part et clairement séparées des autres actifs de l'institution financière concernée.

Les FDU peuvent être constitués au niveau national, régional ou local, selon qu'ils s'inscrivent dans le cadre de plans de développement urbain intégrés ou de projets identifiés, ou répondent à l'intérêt manifesté par des investisseurs.

Toute structure, publique ou privée, peut participer à un instrument financier dédié au développement urbain en qualité de FDU. Il pourra s'agir notamment d'institutions financières publiques ou privées. Toutefois, pour pouvoir bénéficier des ressources d'un instrument financier dédié au développement urbain, tout FDU devrait faire la preuve, notamment :

- D'une compétence et d'une indépendance suffisantes en matière de gestion ;

¹⁴ Article 46 du Règlement n°1828/2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional.

- De l'existence d'un plan d'activité complet et des budgets nécessaires à la réalisation des projets retenus ;
- D'un appui financier solide.

Rien ne s'oppose, dès lors, à ce que certaines structures déjà existantes et actives en Lorraine acquièrent la qualité de fonds de développement urbain. Tel peut notamment être le cas de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette éventualité peut prendre deux formes distinctes :

- Soit la forme d'un mandat de gestion public, sur le fondement d'un droit exclusif attribué à la CDC sur le fondement d'un texte législatif ou réglementaire ;
- Soit la forme d'une prise de participation de la CDC, en tant qu'investisseur, dans une structure ad hoc ou existante candidate à la qualification de fonds de développement urbain.

La première hypothèse ne diffère en rien de celle consistant à attribuer le rôle de fonds de participation à la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle serait particulièrement envisageable dans le cas d'un instrument financier limité à un seul FDU sans constitution d'un fonds de participation.

La seconde hypothèse consiste pour la Caisse des Dépôts et Consignations à créer un FDU aux côtés d'autres investisseurs publics et/ou privés. La CDC interviendrait alors en qualité d'investisseur d'intérêt général. Conformément à sa doctrine d'investisseur financier, la CDC agirait alors en tant qu'actionnaire ou investisseur minoritaire et investirait de manière prioritaire sous forme d'apports en fonds propres ou quasi fonds propres (hors fonds d'épargne). Son but serait alors d'investir en tant qu'actionnaire minoritaire en recherchant l'effet d'entraînement sur d'autres financements de long terme, qu'il s'agisse d'investisseurs privés ou publics.

Sélection des fonds de développement urbain

Sous réserve de modifications liées au futur Règlement établissant les modalités d'exécution des dispositions communes relatives aux fonds structurels pour la période 2014-2020, le fonds de participation de l'instrument financier dédié au développement urbain – ou l'autorité de gestion en l'absence de fonds de participation – doit sélectionner des fonds de développement urbain. Les modalités d'évaluation, de sélection et d'accréditation des FDU sont détaillées dans la convention de financement du fonds de participation et laissées à discrétion de l'autorité de gestion.

Dans le cadre de la réglementation relative à la période 2007-2013, une procédure de sélection transparente des FDU doit être organisée¹⁵. Elle s'effectue au travers d'une procédure de marché public (habituellement via une procédure ouverte ou restreinte)¹⁶. Un processus de sélection sur base compétitive peut comporter les étapes suivantes :

- Préparation du cahier des charges de l'appel à manifestations d'intérêt : le contenu des appels d'offre est préparé par le fonds de participation – ou par l'autorité de gestion en l'absence de fonds de participation – en tenant compte du contexte local/régional, et en particulier, de la stratégie d'investissement prévue dans la convention de financement. Le cahier des charges de l'appel d'offres comprend habituellement des spécifications techniques, un précontrat pour l'instrument financier proposé, des critères de capacité technique et financière d'éligibilité, de sélection et d'évaluation, ainsi qu'une référence aux règles des aides d'Etat au cas où le FDU a pour but de créer un effet levier sur l'investissement privé¹⁷ ;
- Publication d'une sollicitation de manifestations d'intérêt (i.e. candidatures) : après l'approbation du cahier des charges par le comité d'investissement, le cahier des charges devra être publié conformément aux procédures de marché public ;
- Les manifestations d'intérêt, qui ne sont pas exclues aux termes des critères d'exclusion, sont ensuite évaluées à l'aune des critères de sélection, suivant les indications figurant dans l'appel à manifestation d'intérêt ;
- Tous les candidats satisfaisant aux critères de sélection sont invités à soumettre leurs offres (accompagnée d'un plan d'activité détaillé), qui sont alors évaluées en application des critères d'attribution, suivant les indications figurant dans l'appel à manifestation d'intérêt.

Conclusion d'une convention de financement entre le fonds de participation et chacun des fonds de développement urbain

Pour la période 2007-2013, une **convention de financement** définissant les modalités de contribution du fonds de participation à chacun des FDU sélectionnés est conclue entre le fonds de participation d'une part, et les FDU d'autre part. Le contenu de la convention de financement se compose des éléments suivants¹⁸ :

- La stratégie et le plan d'investissement ;
- Le suivi de la mise en œuvre conformément aux règles applicables ;
- Une politique de sortie de l'instrument d'ingénierie financière pour la contribution du programme opérationnel ;
- Les règles de liquidation de l'instrument d'ingénierie financière, y compris la réutilisation des ressources attribuables à la contribution du programme opérationnel qui sont reversées à l'instrument à la suite d'investissements ou qui constituent des reliquats après le paiement de toutes les garanties.

¹⁵ En dépit de son ambiguïté, la rédaction de l'article 44 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil ne dispense pas l'autorité de gestion de mettre en œuvre une procédure de sélection des fonds de développement urbain transparente et conforme aux règles communautaires et nationales encadrant la passation des marchés publics. (Note of the Commission services on Financial Engineering in the 2007-13 programming period, July 2007);

“The selection of private partners in financial engineering instruments, including urban development funds, created on the initiative of public entities may correspond to the procurement of public services. Member States and managing authorities must assess this, and comply with applicable legislation. Article 44 of Regulation 1083/2006 should not be read as meaning that where holding funds are not used to organise financial engineering instruments, there is no obligation to comply with applicable public procurement law” (Guidance Note On Financial Engineering, COCOF 08/0002/03-EN).

¹⁶ *Jessica – Holding Fund Handbook*. EIB-DG Regio, novembre 2010.

¹⁷ Des exemples d'appels à manifestation d'intérêts peuvent être consultés sur le site internet de la BEI : <http://www.eib.org/products/jessica/eoi/index.htm?lang=fr>

¹⁸ Article 43.6 du Règlement (CE) n°1828/2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil portant dispositions générales.

Formes juridiques envisageables pour les projets bénéficiant d'un instrument financier dédié au développement urbain

Différentes formes juridiques sont envisageables pour les projets de développement urbain bénéficiant d'un instrument financier de type JESSICA, à savoir la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), le contrat de partenariat, la concession de travaux publics, la concession d'aménagement, le co-investissement dans une société d'économie mixte (SEM), la société publique locale (SPL) et la société et le co-investissement dans une société *ad hoc* de type société civile immobilière (SCI) ou société par actions simplifiée (SAS).

L'analyse de l'application de ces formes juridiques dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain a été effectuée dans le cadre de l'étude d'évaluation JESSICA Nord-Pas-de-Calais en février 2011. Les formes juridiques suivantes sont envisageables :

- Maîtrise d'ouvrage publique ;
- Contrat de partenariat ;
- Concession de travaux publics ;
- Concession d'aménagement ;
- Co-investissement dans une société d'économie mixte (SEM) ;
- Société publique locale (société commerciale, société civile immobilière ou société par actions simplifiée).

Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

Description

La maîtrise d'ouvrage publique est un schéma juridique dans lequel le maître d'ouvrage est la personne publique ou son mandataire. Cette dernière lance un appel d'offre pour la réalisation de travaux, qui seront effectués par un contractant, en principe dans le cadre d'un marché public. Une fois les travaux réalisés, le maître d'ouvrage prend possession de l'ouvrage et rémunère le contractant par le versement d'un prix. Il n'y a pas la création de société *ad hoc*.

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

Le mécanisme de prêt d'un instrument financier est applicable au schéma MOP. Il s'agirait d'allouer des prêts à la personne publique dans le cas où la collectivité devrait recourir à l'emprunt pour financer le marché. Il n'y a pas en MOP de création par le partenaire privé de société *ad hoc* dans laquelle les acteurs pourraient prendre une participation en capital. Le mécanisme de garantie n'est pas non plus applicable puisque la personne publique reprend possession de l'ouvrage à l'achèvement des travaux.

Par ailleurs, la MOP correspond bien à la logique de subventionnement et les projets montés selon ce schéma pourraient à notre sens continuer de concourir au processus classique d'allocation des fonds FEDER.

Le contrat de partenariat

Description

Parmi les différentes formes de partenariat public-privé, il convient de mentionner le contrat de partenariat, qui permet à des partenaires privés de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée¹⁹ et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps²⁰.

¹⁹ Les contrats de partenariat sont généralement d'une durée de 15 à 30 ans.

²⁰ MaPPP, <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/>, 17 juin 2010.

Plus précisément, l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales définit le contrat de partenariat comme « un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret.

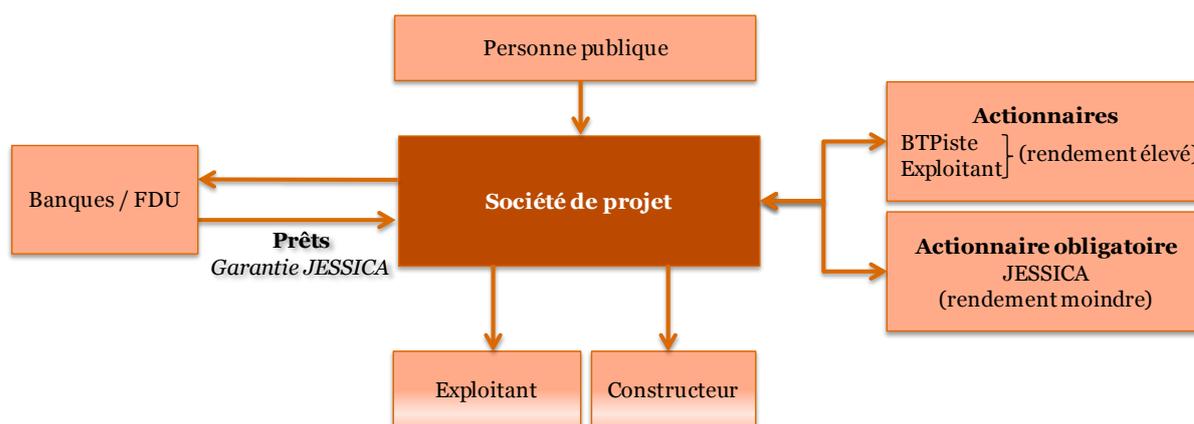
Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

On peut envisager l'implication d'un FDU dans un contrat de partenariat au sens de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales sous la forme suivante :

- Dans un premier cas, le FDU pourrait être actionnaire de la société de projet au même titre que les autres actionnaires classiques (BTPiste, investisseurs comme la CDC, exploitant). Le taux de rendement des capitaux investis serait alors le même que les autres partenaires (à savoir actuellement environ 12%). Dans ce cas de figure, l'opportunité de la création d'un FDU s'avère faible par rapport au schéma habituel de contrat de partenariat, si ce n'est que la participation explicite de partenaires publics au tour de table de la société ad hoc conforte davantage les autres investisseurs dans la volonté politique de la réussite du projet ;
- Dans un second cas, le FDU pourrait faire bénéficier la société de projet de conditions préférentielles par rapport au marché, dans la limite des règles d'aides d'Etat, que ce soit en termes de prêts, ou en termes de participation au tour de table avec des exigences amoindries par rapport aux autres actionnaires (par exemple, 5% plutôt que 12%). Cela aurait pour effet de réduire la contribution versée par la personne publique sous forme de redevance ;
- Finalement, le FDU pourrait agir au titre de garantie bancaire lorsque le risque souverain de la collectivité est élevé, en tant que « rehausseur » de sa signature.

Figure 32 : Contrat de partenariat



Concession de travaux publics

Description

La concession de travaux constitue une autre forme de partenariat public-privé susceptible de bénéficier de JESSICA.

La concession de travaux se définit, en effet, comme une convention par laquelle une personne publique charge un opérateur économique de réaliser un ouvrage à ses frais et de l'exploiter, ce dernier se rémunérant par des redevances perçues à l'occasion de cette exploitation.

Longtemps, ces contrats ont constitué des conventions de délégation de service public que l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales définit comme « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* ».

Depuis l'adoption de l'ordonnance n°2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics, les concessions de travaux publics constituent toutefois une catégorie de contrats distincte des conventions de délégation de service public. Selon l'article L.1415-1 du CGCT, issu de cette ordonnance, « *les contrats de concession de travaux publics sont des contrats administratifs passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local dont l'objet est de faire réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil par un concessionnaire dont la rémunération consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix* ».

Un tel contrat permettrait à une collectivité territoriale de confier à un même opérateur économique l'ensemble des missions concourant à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage. En outre, la rémunération du concessionnaire reposerait principalement sur des recettes tirées de l'exploitation de l'ouvrage, assorties le cas échéant d'une contribution versée par la collectivité territoriale.

A la différence du contrat de partenariat de l'article L. 1414-1 du même code, et conformément à la jurisprudence de la CJCE un contrat de concession ne peut être caractérisé que si le prestataire assume les risques liés aux prestations réalisés, à défaut de quoi ce contrat doit être regardé comme un marché public.

Cette jurisprudence propre aux contrats de concession implique que la rémunération tirée de l'exploitation de l'ouvrage concédé doit représenter une part substantielle du concessionnaire. A ce titre, il y a lieu d'avancer que, par analogie avec la jurisprudence relative aux conventions de délégation de service public, qui peut à notre sens être transposée aux contrats de concession de travaux, la rémunération tirée des résultats d'exploitation d'un ouvrage revêt un caractère substantiel si elle est supérieure ou égale de 20% à 30% de la rémunération globale du concessionnaire.

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

Un concessionnaire de travaux aura de fortes exigences en termes de rentabilité, puisqu'il prend à sa charge l'intégralité du risque d'exploitation de l'ouvrage. Or dans les zones grises, le risque locatif est substantiel et il paraît donc peu probable qu'un partenaire privé accepte de porter ce risque. Rappelons que pour pouvoir recourir à la concession, les recettes risquées doivent représenter plus de 30% de la totalité des recettes. Le FDU ne pourra donc garantir que 20% des recettes et n'aura qu'un faible effet incitatif pour attirer des investisseurs privés vers des projets de zone grise. Notons néanmoins que le risque porté sur les 80% restants est quant à lui partagé entre les actionnaires, y compris le FDU.

Tout comme dans le contrat de partenariat, on peut néanmoins envisager une implication de JESSICA sous la forme suivante :

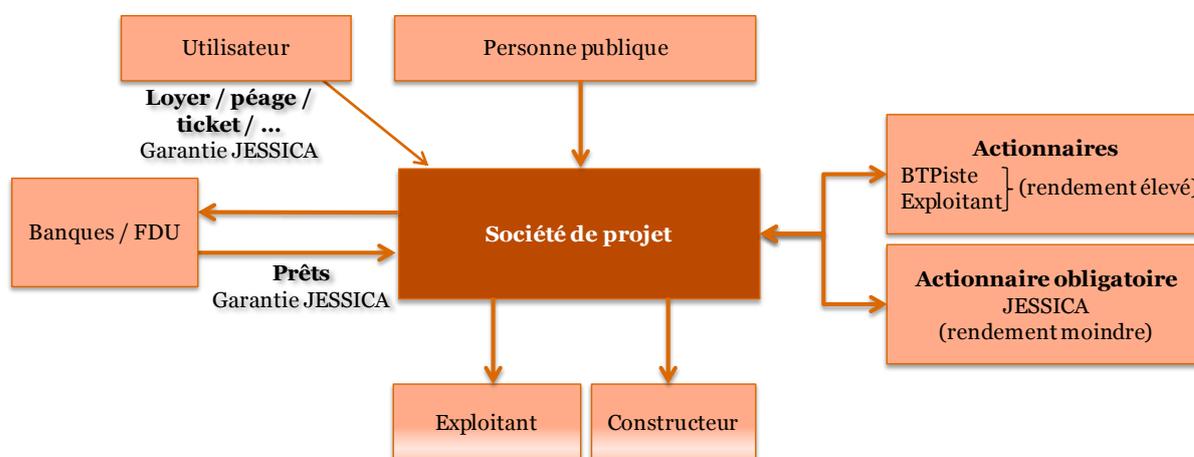
- Dans un premier cas, le FDU pourrait être actionnaire de la société de projet au même titre que les autres actionnaires classiques (BTPiste, exploitant). Le taux de rendement des capitaux investis serait alors le même que les autres partenaires (à savoir actuellement environ 15%). Dans ce cas de figure, l'opportunité de la création d'un FDU s'avère faible par rapport au schéma habituel de délégation de service public, si ce n'est que la participation explicite de partenaires

publics au tour de table de la société ad hoc conforte davantage les autres investisseurs dans la volonté politique de la réussite du projet ;

- Dans un second cas, le FDU pourrait faire bénéficier la société de projet de conditions préférentielles par rapport au marché, dans la limite des règles d'aides d'Etat, que ce soit en termes de prêts, ou en termes de participation au tour de table avec des exigences amoindries par rapport aux autres actionnaires (par exemple, 5% plutôt que 12%). Cela aurait pour effet de réduire la contribution versée par la personne publique sous forme de subventions d'exploitation.

Finalement, le FDU pourrait agir au titre de garantie bancaire lorsque le risque souverain de la collectivité est élevé et que le projet nécessite des subventions d'exploitation, ainsi que sous forme de garantie des loyers et/ou recettes.

Figure 33 : Délégation de service public



Concession d'aménagement

Description

La concession d'aménagement est un contrat par lequel la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération d'aménagement en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé.

Selon l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, « l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation.

L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession ».

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels (article L. 300-1 du code de l'urbanisme).

L'aménagement désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

Tout comme dans le contrat de partenariat ou la concession de travaux, on peut néanmoins envisager une implication du FDU sous la forme suivante :

- Dans un premier cas, le fonds de développement urbain pourrait être actionnaire de la société de projet concessionnaire (sauf dans l'hypothèse où l'aménageur est une société publique locale, dont le capital est entièrement détenu par des collectivités territoriales) au même titre que les autres actionnaires classiques ;
- Dans un second cas, le FDU pourrait faire bénéficier la société de projet de conditions préférentielles par rapport au marché, dans la limite des règles d'aides d'Etat, que ce soit en termes de prêts, ou en termes de participation au tour de table avec des exigences amoindries par rapport aux autres actionnaires (par exemple, 5% plutôt que 15%). Cela aurait pour effet de réduire la contribution versée par la personne publique sous forme de subventions d'exploitation ;
- Finalement, le FDU pourrait agir au titre de garantie bancaire lorsque le risque souverain de la collectivité est élevé et que le projet nécessite des subventions d'exploitation, ainsi que sous forme de garantie des loyers et/ou recettes.

Co-investissement dans une société d'économie mixte (SEM)

Description

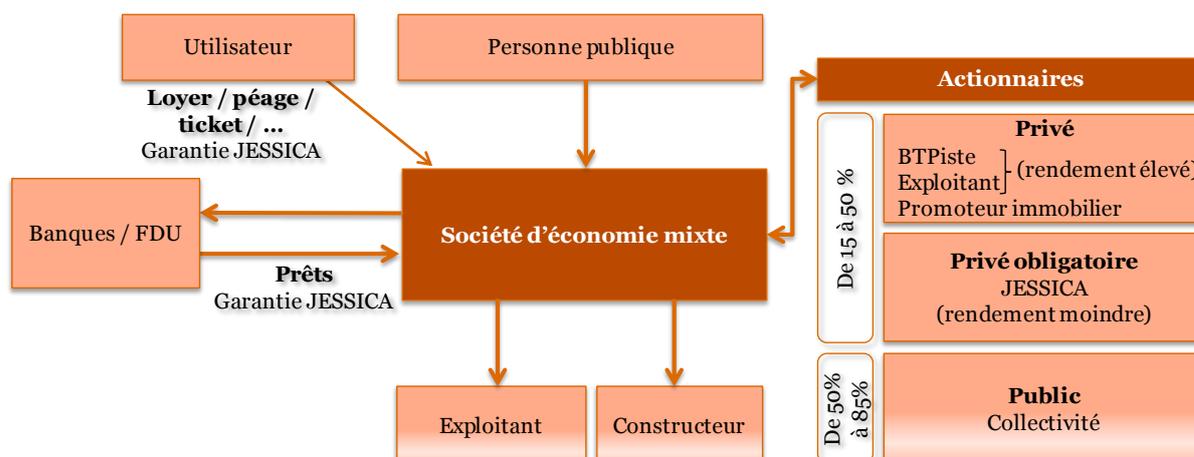
Une société d'économie mixte est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par une ou plusieurs personnes publiques (à savoir l'Etat, une collectivité territoriale, ou tout autre établissement public). Cette participation majoritaire publique est plafonnée à 85 % du capital. Au moins une personne privée doit participer au capital de la SEM, sachant qu'il peut s'agir d'une autre SEM (articles L1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

L'objet des SEM est de porter les projets économiques et urbains des collectivités. Elles peuvent gérer plusieurs projets à la fois.

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

Une société d'économie mixte devant donc être majoritairement détenue par une ou plusieurs personnes publique(s), cette structure est particulièrement adaptée dans le cadre de JESSICA aux projets affichant un profil de risques particulièrement élevé, la personne publique étant moins adverse au risque que les investisseurs privés.

Figure 34 : Société d'économie mixte



Société publique locale

Description

La loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (SPL), codifiée à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, a fait entrer cette nouvelle forme sociale dans la palette des outils de mise en oeuvre des politiques publiques locales.

L'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales n'autorise la création de SPL qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

S'agissant de la forme sociale des SPL, l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales renvoie au livre II du code de commerce régissant les sociétés anonymes. Il n'y apporte expressément qu'une seule dérogation : le nombre minimum d'actionnaires est fixé à deux et non sept.

Par ailleurs, les SPL sont soumises au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, relatif aux sociétés d'économie mixte locales. En d'autres termes, les SPL sont soumises au régime des sociétés d'économie mixtes locales (SEML). Le régime des SEML s'applique sous réserve des dispositions spécifiques aux SPL issues de l'article L. 1531-1 du CGCT. Par exemple, l'article L. 1523-1 du CGCT, qui autorise les SEML à intervenir pour les personnes qui ne participent pas à leur capital, sera mis en échec par l'alinéa 3 de l'article L. 1531-1, qui oblige les SPL à n'exercer leur activité que pour le compte de leurs actionnaires.

L'application du régime du chapitre IV du titre II (administration et contrôle, art. L. 1524-1 et s.) conduit à placer les nouvelles sociétés publiques locales sous le contrôle du préfet, de la chambre régionale des comptes et des assemblées délibérantes des personnes publiques actionnaires.

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

Une société publique locale devant être détenue uniquement par au moins deux personnes publiques, il ne saurait être question d'envisager que le fonds de développement urbain soit actionnaire d'une telle société.

En revanche, comme dans le cas des sociétés d'économie mixte locale :

- D'une part, le FDU pourrait faire bénéficier la SPL de conditions préférentielles par rapport au marché, dans la limite des règles d'aides d'Etat, en termes de prêts. Cela aurait pour effet de réduire la contribution versée par la personne publique sous forme de subventions d'exploitation ;
- D'autre part, le FDU pourrait agir au titre de garantie bancaire lorsque le risque souverain de la collectivité est élevé et que le projet nécessite des subventions d'exploitation, ainsi que sous forme de garantie des loyers et/ou recettes.

Co-investissement dans une société de projet « ad hoc » (société commerciale, société civile immobilière)

Enfin, les collectivités territoriales concernées peuvent envisager de créer des sociétés de projet « ad hoc » sous la forme de sociétés commerciales ou de sociétés civiles immobilières. Leur liberté en ce domaine est néanmoins strictement encadrée par la réglementation.

La question de la prise de participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale ou d'une société civile immobilière relève des articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-6 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient des dispositions identiques pour les communes, les départements et les régions. Il ressort de ces textes qu'une collectivité territoriale peut participer au capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif dans deux hypothèses : si un décret en Conseil d'Etat l'y autorise ou si cette société ou cet organisme a pour objet l'exploitation de services de la collectivité territoriale ou d'activités d'intérêt général dans le cadre de sociétés d'économie mixte locales.

En tant qu'organisme à but lucratif au sens du droit des sociétés, les sociétés civiles immobilières sont comprises dans le champ d'application de ces dispositions. En effet, l'article 1832 du code civil définit une société par la recherche d'un bénéfice ou d'un profit tiré de l'économie qui pourrait en résulter, critères qui caractérisent la lucrativité de cette forme de groupement. Dès lors que les statuts et l'objet réel d'une société civile immobilière répondent bien à ces critères, celle-ci doit être considérée comme un organisme à but lucratif. Cette solution est d'ailleurs à rapprocher de celle retenue par le Conseil d'Etat (CE, 24 novembre 1989, commune d'Iffendic Rec. CE T.510), qui a jugé qu'une société civile constituée en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divisées, ayant pour objet non de réaliser un bénéfice en argent mais une économie, même au seul profit des associés personnes privées, devait être regardée comme un organisme à but lucratif au sens de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.

Il résulte donc de l'application de ces textes qu'une collectivité territoriale ne peut détenir une participation dans une société civile immobilière qu'à la condition d'être autorisée par décret en Conseil d'Etat, les deux autres exceptions prévues par le code général des collectivités territoriales ne pouvant s'appliquer.

Il est à noter que le Conseil d'Etat, lorsqu'il autorise ce type de participation, plafonne l'engagement des communes à 33% du capital. Concernant le statut et la rémunération du gérant d'une société civile immobilière dans laquelle une commune dûment autorisée par décret en Conseil d'Etat détiendrait une participation, le droit commun en la matière demeure applicable, sauf dispositions contraires éventuelles prévues par le décret d'autorisation.

Description des principales formes sociales utilisées

Société Civile Immobilière (SCI)

La SCI implique une responsabilité financière illimitée pour les actionnaires. Cette responsabilité est indéfinie mais non-solidaire et subsidiaire. Ainsi, l'actionnaire de la SCI est responsable des dettes sur son propre capital (responsabilité indéfinie). Il pourrait donc être forcé par les prêteurs de vendre des parts de son patrimoine pour rembourser la dette. Une alternative à cette solution extrême est la recapitalisation pour couvrir les dettes de la SCI. Par ailleurs, l'actionnaire de la SCI engage sa responsabilité non-solidaire, c'est-à-dire qu'il est responsable des dettes de la SCI, mais que cette responsabilité est proportionnellement limitée à sa quote-part de capital. Finalement, la responsabilité de l'actionnaire ne peut être engagée que lorsque les créanciers ont préalablement et vainement tout essayé pour obtenir le remboursement de la dette par la SCI, la responsabilité des actionnaires ne peut être engagée que pour suppléer la SCI défailante (responsabilité subsidiaire).

La SCI présente par ailleurs l'avantage fiscal d'autoriser la déduction de l'endettement pour déterminer la valeur de l'actif net qui sera l'assiette du calcul des droits de mutation (dans l'immobilier détenu en direct, seule la valeur brute est prise en compte).

Société par Actions Simplifiée (SAS)

La SAS est constituée d'un ou plusieurs actionnaires. Chaque associé n'est responsable des pertes de la SAS qu'à hauteur de son apport en capital social. Il y a dans la SAS une différenciation des droits des actionnaires en écartant la proportionnalité entre la participation au capital et les droits de vote. Le président de la SAS est le seul à posséder le pouvoir de représenter la société. Il peut s'agir d'une personne morale ou physique, actionnaire ou non.

C'est la forme sociale qui présente le plus de souplesse, mais qui nécessite par conséquent une structuration fine des droits et obligations de chaque actionnaire, qui sont développés dans le « pacte d'actionnaires ».

Application dans le cadre d'un instrument financier dédié au développement urbain

L'investissement dans une société ad hoc répond parfaitement à ses exigences et critères définis par un FDU. Le recours à la SCI présente l'avantage de permettre à plusieurs personnes morales ou physiques de détenir un bien immobilier et de faciliter la transmission de ce dernier. Le fait d'impliquer une responsabilité financière illimitée aux actionnaires risque cependant de décourager certains investisseurs. En effet, la création d'une SCI dans le cadre d'un FDU vise des projets risqués, qui ont une probabilité relativement élevée d'impliquer la responsabilité financière illimitée des actionnaires envers les prêteurs, par exemple s'il s'avère difficile ou impossible de trouver des locataires.

Figure 35 : Société Civile Immobilière et Société par Actions Simplifiée

