

Financiarisation et réaménagement urbain : le cas des « Opérations urbaines » au Brésil

Laisa Eleonora Marostica Stroher

Traduit de l'anglais par Liz Libbrecht

En examinant l'histoire des grands projets de renouvellement urbain au Brésil, Laisa Stroher montre comment un instrument d'action publique conçu en réponse au manque de financements a permis de convertir le foncier urbain en actif financier, conduisant à l'expulsion des habitants.

Les grands projets de renouvellement urbain et leurs contradictions sont prédominants dans la littérature en matière d'urbanisme et de néolibéralisation des politiques urbaines. Les Opérations urbaines (OU) et la politique de renouvellement urbain pro-marché au Brésil en sont des exemples typiques. La réflexion présentée ici porte sur trois étapes historiques ayant conduit à la transformation des OU en « instrument d'action publique financiarisant » (Sanfelici et Halbert 2019) au service de l'urbanisme néolibéral. L'expression « instrument d'action publique financiarisant » désigne ici un dispositif politique qui contribue à imbriquer l'État avec les points de vue, les pratiques de calcul et les techniques d'estimation propres aux marchés financiers. Depuis leur création à la fin des années 1980 à São Paulo, le financement des OU s'est opéré au travers une série de transformations qui ont fait du foncier et de l'immobilier une catégorie d'actifs échangés sur les marchés financiers.

Cette transformation progressive a permis l'intégration d'une rationalité de plus en plus complexe et financiarisée au sein des OU avec, en premier lieu, la transformation de leur mécanisme de financement en un actif financier négociable et échangeable, suivie de leur articulation à d'autres instruments comme les partenariats public-privé (PPP), les fonds d'investissement (FI), les fonds de placement immobilier (FPI) et les sociétés cotées en bourse. En dépit des déclarations d'élus et d'experts affirmant que les OU visent à diriger les investissements privés vers le financement du renouvellement urbain en général, je soutiens que ces mécanismes ont plutôt servi à dissimuler l'accaparement de ressources publiques en direction de quelques territoires choisis.

Je commence par explorer et discuter la perspective et les principaux arguments des partisans des OU (notamment les élus, les urbanistes et les promoteurs), pour ensuite étudier certaines de leurs limites à la lumière d'une analyse des OU récemment mises en œuvre à São Paulo. Je compare ensuite ce cas à celui de Rio de Janeiro, qui a d'abord servi de laboratoire pour achever la transformation des OU en instruments de financiarisation, puis de source d'inspiration dans le développement de ce type de technologies. Le cas de Rio illustre comment les OU conduisent finalement à capter des ressources publiques au profit de projets de renouvellement urbain générant de l'exclusion et à transformer du foncier en une classe d'actifs, c'est-à-dire en une marchandise dont la valeur est basée sur l'attente des revenus qu'elle pourrait générer à l'avenir¹.

¹ Cet article est basé sur la thèse de doctorat de l'auteure (Stroher 2019).

L'origine de la « formule magique » des Opérations urbaines

À l'instar des projets d'aménagement urbain menés dans de nombreux autres pays, les OU sont présentées comme une réponse des autorités locales aux politiques d'austérité ayant réduit, voire éliminé, la redistribution financière entre différents échelons gouvernementaux et les modes de financement des villes habituellement alimentés par le gouvernement fédéral. Conçues à la fin des années 1980 par la municipalité de São Paulo en partenariat avec des entrepreneurs, des maîtres d'ouvrage et des promoteurs immobiliers locaux, elles portaient la promesse d'articuler l'immobilier, les capitaux financiers et l'intervention publique afin de promouvoir des transformations urbaines à l'échelle locale.

Les créateurs des OU les ont définies comme une sorte de « formule magique » par laquelle la municipalité réserve une zone où elle ambitionne de réaliser un projet de développement urbain. Afin d'attirer les acteurs privés, dont les investissements sont censés contribuer au financement des infrastructures sociales et physiques qui desserviront les nouvelles zones urbaines, il s'agit aussi de proposer des mesures d'incitation, sous la forme de dérogations au titre de la densité, permettant l'obtention de droits à construire additionnels (DCA) en échange d'une somme payée par le promoteur à la municipalité quand le projet était autorisé. Les recettes issues de la vente de ces droits à construire supplémentaires doivent être réinvesties dans le périmètre affecté par l'OU pour financer les infrastructures et les services publics (notamment les logements sociaux et l'amélioration du réseau routier et des transports en commun). Il est attendu de ces améliorations qu'elles entraînent une augmentation du prix des terrains et, par conséquent, des sommes facturées par la municipalité également, puisqu'elles sont indexées sur ce prix. Un cercle hypothétique est ainsi fermé. Il bénéficie (en théorie) à tous les acteurs concernés : municipalité, population, promoteurs et maître d'ouvrage. Cette conception s'est notamment inspirée de l'expérience française de la Zone d'aménagement concerté (ZAC)².

Cepac : une tentative pour financiariser des droits à construire additionnels

Depuis 2004, les DCA sont devenus un type d'actif financier connu sous le nom de « certificat de droits à construire additionnels » (en portugais, *Certificado de Potencial Adicional Construtivo* – Cepac), que la municipalité vend ponctuellement aux enchères publiques par l'intermédiaire de la Bourse. Chaque Cepac vaut autorisation de construire un certain nombre de mètres carrés supplémentaires. Les Cepac peuvent également être négociés sur les marchés secondaires si certains investisseurs spéculent sur une éventuelle augmentation de leur valeur à la revente. La possibilité d'une augmentation du prix des Cepac sur le marché secondaire est principalement liée à leur rareté sur le marché primaire, qui pourrait se produire, par exemple, à un moment où le marché immobilier est en plein essor et où le nombre de Cepac proposés aux enchères est inférieur à la demande.

Au Brésil, depuis la fin des années 1990, il est interdit aux municipalités de titriser leurs dettes et leurs impôts, c'est-à-dire de transformer ces flux de revenus en titres échangeables sur les marchés de capitaux. Cette situation diffère de celle d'autres pays, tels que les États-Unis, où les augmentations prévues de la taxe foncière ont pris la forme de *tax increment financing* (Weber 2010). Ainsi, les municipalités en sont venues à utiliser les Cepac, qui sont considérés comme des créances, pour contourner les réglementations interdisant la titrisation d'autres types de recettes.

² Avec les ZAC, la collectivité définit les périmètres des zones de développement urbain dans lesquelles elle acquiert des terrains et construit le projet urbain en partenariat avec des agents privés. Elle revend ensuite le terrain en y incorporant la plus-value résultant des investissements réalisés. Les OU se sont inspirées de la notion de partenariat avec le secteur privé et de l'idée de capter la valorisation, à travers les DCA, moyen pour l'État de récupérer une partie de l'augmentation de la valeur de la propriété dérivée des autorisations à construire davantage et des investissements en infrastructures.

L'une des justifications les plus fréquemment invoquées par les partisans de cet instrument – dont les cabinets d'urbanistes et les autorités publiques – pour défendre la transformation des DCA en créances cotées en Bourse tient à l'anticipation de revenus futurs et à leur capitalisation. Au lieu de percevoir des redevances au fur et à mesure que les projets immobiliers sont autorisés, il devient possible pour les municipalités d'anticiper la perception de ces revenus en vendant des « paquets » de Cepac aux enchères. En ce sens, le Cepac a permis aux autorités publiques de ramener au présent les flux financiers du futur.

Une autre justification a trait à la possibilité d'élargir la base d'acheteurs de DCA : en tant que titres financiers pouvant être acquis par tout type d'investisseur, plutôt que par les seuls promoteurs immobiliers, les Cepac sont susceptibles d'accroître les revenus des municipalités.

Un troisième argument concerne la tarification des DCA, devenue plus objective selon ses défenseurs. Beaucoup d'urbanistes étaient critiques de la méthode de calcul précédente, basée sur le prix des terrains, en raison de l'intervention d'intérêts privés dans la négociation de la valeur finale de la redevance³. En revanche, dans le cas des Cepac, le prix du DCA est défini au moyen de techniques « modernes » issues de la finance d'entreprise, telles que les modèles de calcul de flux de trésorerie actualisés et de valeur résiduelle, à l'occasion d'études conduites par des cabinets de conseil financier. En combinant ces deux méthodes, la valeur du DCA est désormais définie en prenant comme point de départ le niveau de coût minimum pour garantir les taux de rentabilité attendus par les promoteurs. Ces attentes se basent sur leurs propres projections, calculées à l'aide d'indicateurs tels que le taux de rentabilité interne attendu de la construction. Les prix sont aussi fixés en accord avec l'objectif de garantir des projections viables pour l'appréciation du prix des actifs sur le marché des capitaux. La combinaison de ces facteurs a fait baisser le prix unitaire du DCA. Alors que les méthodes de calcul initiales (basées sur le prix du terrain) fixaient par exemple le taux moyen des contributions des promoteurs autour de 42 % du prix par m² de terrain, le prix demandé en 2004 par le biais d'un Cepac dans l'un des quartiers les plus chers de la ville de São Paulo (l'avenue Berrini dans l'OU de Faria Lima) ne correspondait qu'à environ 3 % du prix du terrain. Selon moi, il s'agit là d'une forme réinventée et actualisée d'ingérence du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de la politique urbaine, puisque ses propres attentes privées en matière de profit sont intégrées dans les calculs, maquillées sous l'aspect neutre et technique d'études économiques.

Les Opérations urbaines en pratique : la financiarisation sans investisseurs financiers

Vingt-cinq ans après la mise en œuvre des premières OU, seules deux expérimentations en cours sur quatre (et plusieurs tentatives infructueuses d'en créer d'autres) ont réussi à commercialiser des Cepac : Faria Lima et Água Espraiada. Ce n'est pas un hasard si ces deux OU sont situées en plein dans la zone la plus chère de São Paulo, dans le célèbre quartier du sud-ouest où se sont historiquement concentrés les plus gros investissements publics et privés. Cette réussite a également été rendue possible par l'intervention d'une coalition complexe d'acteurs et d'institutions ayant, à partir des années 1960, un intérêt particulier à constituer un nouveau pôle de luxe dans cette localité : municipalité, maîtres d'ouvrage, promoteurs, cabinets d'architectes, fonds de pension nationaux liés aux sociétés d'État et gestionnaires de fonds et sociétés d'investissement immobilier (Fix 2011).

La participation de fonds de pension a garanti la réussite de ces OU : non parce qu'ils ont investi directement dans les Cepac, mais plutôt parce qu'ils ont investi dans des sociétés foncières cotées (l'équivalent des *real estate investment trusts* aux États-Unis, ou société d'investissement immobilier cotées en France)⁴. La majorité des investissements de ces sociétés dans la métropole de São Paulo sont concentrés dans les périmètres de ces OU, et ont été effectués en conjonction avec

³ Cette méthode était basée sur un rapport d'évaluation du m² de terrain, auquel s'appliquait un taux d'actualisation négocié entre la municipalité et les maîtres d'ouvrage. Ce format était fréquemment critiqué pour son manque de transparence.

leur mise en œuvre. Dans les années 1990, les fonds de pension comptaient parmi les principaux investisseurs de ces sociétés, ce qui a entraîné une appréciation des valeurs immobilières au sein et autour des OU. Un emplacement de choix et l'implication d'une coalition permettant une croissance stable : il s'agit là de conditions qui ne sont pas évidentes à reproduire. Au contraire, elles illustrent les raisons pour lesquelles la concrétisation des OU exige bien plus qu'une « formule magique ».

Jusqu'à présent, en dépit de l'ambition d'attirer des investisseurs venant du secteur de la finance vers les OU, la majorité des Cepac de toutes les OU en cours ont été achetés par des promoteurs et des maîtres d'ouvrage locaux. Cette situation illustre un scénario de *financiarisation tronquée*, dans lequel les instruments et les techniques de calcul des marchés financiers ont été importés sans pour autant que les investisseurs de ces marchés n'y investissent leurs capitaux (Klink et Stroher 2017). Cette situation s'explique notamment par les taux d'intérêt élevés des obligations du gouvernement fédéral, qui rendent presque tout autre type d'investissement moins attrayant pour ces investisseurs (au cours des dernières décennies, le Brésil a proposé les taux d'intérêt les plus élevés au monde), et par le fait que les Cepac ne fournissent pas les revenus réguliers que recherchent généralement les investisseurs prudents.

Même sans investisseurs issus du secteur financier, les OU de Faria Lima et d'Água Espraiada ont levé des fonds considérables : environ 107,4 milliards d'euros entre 1995 et 2019, ce qui dépassait les projections initiales (São Paulo 2019). Pourtant, elles ont tout de même nécessité d'importants investissements publics pour compléter les recettes des Cepac et couvrir le coût des infrastructures sociales et physiques, et les travaux prévus ne sont toujours pas achevés. La plupart des personnes à faibles revenus ayant été expulsées de leurs bidonvilles au cours des premières phases de mise en œuvre des OU n'ont pas bénéficié des logements qui leur avaient été promis. Si certaines d'entre elles ont construit des bidonvilles dans d'autres zones, d'autres n'ont reçu qu'une modeste aide au loyer, qui s'est avérée insuffisante même pour louer une maison dans un autre bidonville. La majeure partie des investissements sont dirigés vers de grands travaux routiers, qui participent davantage que les logements sociaux à la valorisation foncière. La nouvelle ville de luxe se profile en écran de fumée, dissimulant l'exclusion de la population pauvre qui occupait une partie de ces zones. Ces effets d'exclusion provoqués par la mise en œuvre des OU ont été pointés du doigt aussi bien dans le contexte de mouvements sociaux que dans d'innombrables recherches universitaires (notamment Fix 2011).

⁴ Une foncière est une société qui possède des biens immobiliers locatifs (par exemple, des immeubles de bureaux et d'appartements, des hôtels, des centres commerciaux) et qui peut être cotée en Bourse.

Figure 1. Vue de l'Opération urbaine d'Água Espraiada



© Matheus Hidalgo.

L'Opération urbaine 2.0 : la solution des collectivités face au manque d'investisseurs privés issus du secteur financier sur le marché du Cepac

Depuis la fin des années 2000, le « modèle » des OU s'est étendu à d'autres grandes villes, comme Rio de Janeiro. À Rio, l'OU de Porto Maravilha a inauguré une nouvelle phase, marquée par l'implication de différents niveaux de gouvernement, une extension du rôle du secteur privé, un accaparement de fonds publics de grande ampleur et des Cepac plus fortement articulés à d'autres instruments financiers. C'est la première OU dont les maîtres d'ouvrage ont eux-mêmes conçu le modèle urbain, financier et économique. Cela a donné lieu à de nombreuses « innovations », telles que la combinaison de la formule OU avec un PPP pour les prestations de services publics et la création d'une société de gestion de l'OU cotée en bourse, dont le conseil d'administration est composé en partie d'acteurs privés. Cette société a été capitalisée à grand renfort de vastes terrains publics (appartenant principalement au gouvernement fédéral), qui représentaient environ 75 % du foncier constructible dans le périmètre du projet.

En outre, au lieu d'organiser plusieurs enchères de Cepac tout au long de la mise en œuvre de l'OU, une seule vente a eu lieu, laquelle a généré un portefeuille initial de DCA d'une ampleur sans précédent. Non sans ironie, tous les titres en vente y ont été acquis par un fonds d'investissement national appartenant au FGTS, un fonds semi-public qui reçoit les cotisations obligatoires de sécurité sociale de tous les travailleurs enregistrés dans le pays. Le fonds du FGTS a aussi acquis tous les terrains publics. En échange, il lui a également incombé de financer le PPP et tous les travaux d'infrastructure par le biais des profits dégagés de la vente des Cepac et des terrains. Mais plutôt que de les revendre à des entreprises de BTP ou à d'autres investisseurs, il a choisi de les échanger contre des biens immobiliers ou des parts dans des sociétés foncières cotées liées à la construction de gratte-ciel au sein de l'OU. Autrement dit, le fonds du FGTS s'est associé au développement immobilier et aux sociétés foncières. Dans les négociations, il a favorisé les projets classés triple A (c'est-à-dire des bâtiments iconiques) pouvant à l'avenir générer des flux de revenus plus importants que d'autres utilisations à moins forte valeur ajoutée. Au bout du compte, une ville

de luxe a été bâtie sans qu'aucune contrepartie sociale ne soit proposée en termes de logements sociaux, dans l'une des villes ayant les taux d'inégalités les plus élevés d'Amérique latine (voir Mosciaro, Pereira et Aalbers 2019).

Le Brésil traverse depuis 2015 une crise macroéconomique qui n'a pas épargné les performances de l'OU, et le FGTS n'a pas été en mesure de remplir ses obligations financières vis-à-vis du projet. La municipalité a donc partiellement subventionné le PPP, un renversement complet du rôle qu'elle était supposée jouer dans le financement des travaux de l'OU. Malgré cet échec, d'autres municipalités, comme Salvador, Belo Horizonte, São Bernardo do Campo et Niteroi, ont essayé de reproduire le modèle OU 2.0, en se basant sur des modèles conçus par de grandes entreprises de travaux publics.

Les Opérations urbaines comme cheval de Troie de la financiarisation de la ville

Malgré l'absence d'investisseurs financiers privés dans l'histoire du Cepac, les OU peuvent être considérées comme un instrument d'action publique financiarisant, dans la mesure où elles assurent le contact entre les autorités et les pratiques et logiques de la finance dans les stratégies d'urbanisme. La titrisation des DCA a permis la pénétration de techniques d'évaluation financiarisées, telles que l'utilisation de flux de trésorerie actualisés pour déterminer un prix répondant aux attentes des promoteurs immobiliers et d'éventuels investisseurs financiers. L'OU 2.0 a mélangé les Cepac avec d'autres outils financiers (PPP, sociétés cotées en Bourse, fonds d'investissement) sans pour autant résoudre le problème du manque d'intérêt des investisseurs financiers pour ce dispositif. Au contraire, ce modèle a maquillé un accaparement encore plus vaste de ressources publiques telles que les contributions au FGTS et les terrains publics. Une telle complexification de l'ingénierie financière brouille la compréhension des modalités de détournement des ressources publiques qui conduisent *in fine* à de l'exclusion socio-spatiale.

Si les OU représentaient l'une des principales stratégies de financiarisation de la ville par le réaménagement urbain dans les années 1990 et 2000, les approches allant dans ce sens se sont diversifiées au cours de la dernière décennie. Cette période se caractérise par sa plus grande variété d'instruments orientés vers les PPP, visant à promouvoir le redéveloppement immobilier de zones spécifiques avec de nouvelles institutions étatiques infranationales cotées en Bourse et capitalisées en biens publics, la titrisation d'une variété croissante de flux financiers extraits des villes et l'approfondissement des entrelacs entre le secteur privé et l'administration urbaine. Les OU ont en quelque sorte servi de laboratoire pour nombre de ces instruments et rationalités, qui continuent de circuler, indépendamment de la trajectoire de ces projets.

Bibliographie

- Fix, M. 2011. « A bridge to speculation or the art of rent in the staging of a global city? », in M. Valença, F. Cravidão et J. Fernandes (dir.), *Urban Developments in Brazil and Portugal*, New York : Nova Publishers, p. 35-75.
- Klink, J. et Stroher, L. 2017. « The making of urban financialization? An exploration of brazilian urban partnership operations with building certificates », *Land Use Policy*, vol. 69, p. 519-528.
- Mosciaro, M., Pereira, A. et Aalbers, M. 2019. « The financialization of urban development: Speculation and public land in Porto Maravilha, Rio de Janeiro », in C. L. Chu et S. He (dir.), *The Speculative City: Emerging forms and norms of the built environment*, Toronto : Toronto University Press.
- Sanfelici, D. et Halbert, L. 2019. « Financial market actors as urban policy-makers: The case of real estate investment trusts in Brazil », *Urban Geography*, vol. 40, n° 1, p. 83-103.

São Paulo. 2019. « Operações Urbanas Consorciadas ». Disponible en ligne à l'URL suivant : www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/index.php?p=37057.

Stroher, L. 2019. *A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: O Papel das Operações Urbanas com Cepac*, thèse, UFABC, Santo André.

Weber, R. 2010. « Selling city futures: The financialization of urban redevelopment policy », *Economic Geography*, vol. 86, n° 3, p. 251-274.

Laisa Eleonora Marostica Stroher est chercheuse associée au Laboratoire d'études et de projets urbains et régionaux (<http://lepur.com.br/>) de l'Université fédérale de la région ABC (UFABC), dans la métropole de São Paulo. Elle est titulaire d'un doctorat en gestion et planification urbaines (UFABC) et a été chercheuse invitée à l'Université catholique de Louvain. Elle s'intéresse tout particulièrement aux sujets liés à la néolibéralisation et à la financiarisation des villes. Elle intervient également en tant qu'enseignante et consultante en matière d'urbanisme et de logement, et en tant que militante sur les questions d'agenda urbain et d'éducation populaire.

Pour citer cet article :

Laisa Eleonora Marostica Stroher, « Financiarisation et réaménagement urbain : le cas des « Opérations urbaines » au Brésil », *Métropolitiques*, 18 janvier 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/Financiarisation-et-reamenagement-urbain-le-cas-des-Operations-urbaines-au.html>.