



Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,
collectivités locales

L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon

Romain Maurice



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5450>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Romain Maurice, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5450>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon

Romain Maurice

Introduction

- 1 La prise en charge financière et opérationnelle de la production de la ville relève d'interactions multiples entre acteurs très divers : collectivités locales, aménageurs, promoteurs immobiliers, investisseurs, particuliers. Christian Topalov montrait dès les années 1970 que, puisqu'en France les promoteurs immobiliers n'ont pas les capacités de maîtriser eux-mêmes la formation globale des valeurs d'usage urbaines, un « urbanisme concerté » avec les autorités publiques se met en place. De par leurs décisions, ces dernières infléchissent plus ou moins fortement les « tendances spontanées de l'urbanisation » (Topalov, 1973). Des travaux récents montrent que le contrôle des projets fonciers et immobiliers par des financeurs privés ont continué de s'étendre, nous faisant même entrer dans une ère de « fiscalisation » (Vergriete, 2013) et de « financiarisation de l'urbain » (Guironnet, Halbert, 2014 ; Attuyer, Guironnet, Halbert, 2012 ; Theurillat, 2011 ; Pinson, 2002). Cette évolution ne se traduit pas de façon univoque par l'imposition des règles de marché aux acteurs publics et invite à approfondir l'analyse des relations entre acteurs privés et pouvoirs publics. En particulier, l'analyse doit dépasser l'idée de partenariat et considérer les intérêts parfois divergents d'acteurs devenus de plus en plus interdépendants (Verhage, Linossier, 2009). L'analyse de ces jeux d'acteurs dans la promotion immobilière a connu un regain d'intérêt dans la recherche française ces dix dernières années, que ce soit avec une approche de science politique et d'étude de l'importance des promoteurs immobiliers comme « groupe d'intérêt » dans les politiques

du logement (Pollard, 2006) ou avec des études centrées sur la production de produits immobiliers particuliers : ensembles pavillonnaires (Callen, 2011), logements (Trouillard, 2014), centres commerciaux (Allé, 2015). Ces travaux confirment l'influence des promoteurs immobiliers dans l'élaboration des politiques du logement au niveau national (Pollard, 2006 ; Vergriete, 2011) ainsi que leur rôle majeur dans le financement et dans la forme que prend le développement urbain contemporain. Dans le même temps, ces auteurs montrent également que les « *firmes privées urbaines* » restent très régulées et agissent dans le cadre d'un « marché amoindri » (Lorrain, 2013), en bonne partie contrôlé par les collectivités territoriales. Ces dernières agissent par le financement des équipements, l'action foncière, l'usage du droit de préemption (Callen, 2011, p. 208 - 210) et par la maîtrise du droit des sols. Divers travaux récents montrent que, si le règlement d'urbanisme a perdu de sa force normative, il continue néanmoins de constituer un outil puissant pour orienter le comportement des promoteurs immobiliers en conditionnant la forme que prend la négociation entre l'autorité publique et les maîtres d'ouvrage (Lévy, 2016 ; Maurice, 2014 ; Dupuy, 2010).

- 2 Cet article a pour objectif de montrer comment les promoteurs privés et les pouvoirs publics appréhendent les modes de régulation des projets d'aménagement et de promotion immobilière, en s'appuyant sur le cas des Zones d'aménagement concerté (ZAC) dans le Grand Lyon. L'approche retenue s'inscrit dans la lignée des travaux de Friedberg et Crozier, qui s'intéressent à la façon dont les acteurs mobilisent leurs ressources et cherchent à maîtriser les « zones d'incertitude » auxquelles ils doivent faire face, généralement en les transférant à d'autres acteurs (Crozier, Friedberg, 1977). Ces différentes modalités d'action créent des règles qui cadrent les jeux d'acteurs. Elles peuvent être plus ou moins explicites, parfois jusqu'à être formalisées et devenir des règles de droit. Nous ne les considérons pas comme des contraintes pures préétablies mais comme « *le fruit d'une négociation à travers laquelle sont échangés les comportements dont les uns et des autres ont besoin pour poursuivre leurs entreprises* » (Friedberg, 1997, p. 180). Il s'agit plus spécifiquement de voir comment chacun des acteurs concernés se saisit des règles de fonctionnement des ZAC. S'agit-il d'un moyen de reporter sur l'autre une partie de l'incertitude inhérente au processus d'aménagement ou, au contraire, d'un fonctionnement le poussant à assumer plus de risques ? Nous verrons que c'est notamment autour de l'ambivalence de ce que représentent les ZAC, entre zone d'exception et zone support de logiques de marché, que se jouent les divergences entre acteurs publics et privés.
- 3 Nous centrons notre analyse sur les Zones d'aménagement concerté¹, car ces projets reflètent bien les manières dont l'Etat (par son pouvoir législatif) et les collectivités territoriales (par leurs compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement et de politiques du logement) appliquent des logiques qui font de plus en plus de place à la « coproduction public-privé des projets urbains ». C'est ce que montrent également en France, sans se focaliser exclusivement sur les projets de ZAC, Guelton (2014), Llorente et Vilmin (2012 ; 2010), Vilmin (2008) ainsi que des études d'organismes publics (ORF, 2014 ; DRIEA, 2014) ou privés (Bobroff SARL, 2013). Comme pour les études centrées sur la promotion immobilière, le constat y est largement partagé que les principes de l'économie de marché s'appliquent dans l'aménagement, mais que les collectivités locales disposent toujours de multiples outils urbanistiques et fiscaux pour agir sur la forme urbaine et sur les prises en charge financières des différents acteurs impliqués.

- 4 A l'échelle de la France, aucune donnée précise n'existe sur les surfaces totales aménagées ou sur la production immobilière en ZAC. Dans le Grand Lyon, en 2014, 32 ZAC sont actives, dont 8 sont gérées en régie par la collectivité. Ceci représente, au tournant des années 2000 et 2010, une production d'environ 1 000 logements par an, sur une production totale de logements neufs qui oscille entre 8 000 (années 2008 et 2013) et 11 000 logements par an (années 2011 et 2012). La production en ZAC peut varier au gré de l'arrivée sur le marché des programmes immobiliers réalisés dans les plus vastes zones d'aménagement. Ce fut par exemple le cas entre 2005 et 2010 sur le site de Confluence 1 (environ 2000 logements réalisés, 150 000 m² de bureaux et 120 000 m² de surface commerciale et de loisirs) et ce sera le cas dans les années 2016 – 2020 sur les sites de Confluence 2 et de la ZAC des Girondins (environ 2 650 logements et 60 000 m² de bureaux). Dans d'autres agglomérations, telles que Rennes Métropole, la plus grande part du développement urbain s'effectue en ZAC. Toutefois, d'après le bureau d'étude Quélleville, cette agglomération fait figure d'exception et a pu mener cette politique d'aménagement urbain et de promotion immobilière (de locaux d'activité, de bureaux et de logements) extrêmement encadrée par l'autorité publique grâce à une politique d'action foncière ancienne (création d'un « programme d'action foncière » en 1987) de la part de la Ville de Rennes, puis de la Communauté d'agglomération. Ceci a permis de disposer d'importantes réserves foncières publiques qui ont largement été utilisées pour lancer les projets des ZAC (Rennes Métropole, Quélleville, Logiville, 2011).
- 5 L'analyse s'appuie sur un corpus de 54 entretiens réalisés entre janvier 2012 et juillet 2013 avec différents acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion de logements². Elle porte sur la Métropole de Lyon, communément appelée « Grand Lyon ». Ce territoire est intéressant en tant que collectivité territoriale dotée de capacités d'expertise urbaine, de planification, d'action foncière et d'aménagement à une échelle intercommunale déjà ancienne (Polère, 2014). Par ailleurs, il s'agit d'un marché immobilier porteur, sur lequel une pluralité d'investisseurs, d'aménageurs et de constructeurs sont présents. Les interactions entre acteurs publics et privés de l'aménagement urbain ont été étudiées dans cette agglomération par Karadimitriou, de Magalhães et Verhage (2013) et par Linossier et Verhage (2009). Ils y montrent que l'implication des entreprises privées dans les grands projets urbains est très liée à la conjoncture économique (quel est l'état des marchés immobiliers ?) et au contexte spatial (le quartier est-il attractif ou non ?). Pour atteindre leurs objectifs, les communes et les intercommunalités prennent donc en compte ces facteurs pour que les investissements privés s'orientent vers tel ou tel territoire et que les fruits financiers de cette valorisation territoriale ne profitent pas seulement aux financeurs privés, mais aussi à la collectivité. Nous proposons d'enrichir et d'illustrer ces travaux en présentant un des leviers utilisés par les communes et intercommunalités, la procédure d'aménagement en ZAC, pour ajuster les modalités et les lieux d'action des acteurs impliqués dans l'aménagement et la promotion immobilière. De plus, ces travaux traitent surtout de la manière dont les collectivités publiques locales cherchent à maîtriser leur développement urbain. Dans cet article, nous adoptons un angle de recherche et de présentation légèrement différent en faisant également une large place à la présentation des modes d'organisation et d'action des aménageurs et des promoteurs immobiliers, donc aux « politiques d'entreprise » qui sous-tendent également la production de la ville. Nous montrons que la mobilisation de biens fonciers en ZAC rebute certains promoteurs immobiliers qui y réalisent très peu d'opérations, voire aucune. A l'inverse, d'autres promoteurs répondent à l'ensemble des consultations

d'opérateurs et apprécient particulièrement ce mode de mobilisation des biens fonciers qui leur permet en partie de sortir d'une logique de marché d'enchères pour entrer dans une logique d'échanges de qualité (architecturale, environnementale...) contre des terrains vendus à prix plus réduits. Nous verrons également qu'il est difficile de réduire ces comportements à des catégories de promoteurs immobiliers particuliers. Bien que l'aménagement et la promotion immobilière soient deux activités qui mobilisent des acteurs différents, l'étude parallèle de ces deux phases conduit à des résultats convergents. Nous identifions bien un essor des logiques privées de financement des projets d'aménagement et de promotion immobilière. Toutefois, d'une part, nous sommes loin d'un « laisser-faire » complet des collectivités et, d'autre part, cet essor des logiques privées provient largement du comportement des acteurs publics eux-mêmes.

- 6 Pour étayer cette thèse, notre présentation est organisée en deux parties principales qui reprennent ces deux phases du processus de production de l'urbain. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux dynamiques d'aménagement, qui conduisent une série d'acteurs à mobiliser des fonds pour transformer un bien foncier en terrain remembré, viabilisé et équipé. Dans la seconde partie, nous avançons dans la temporalité d'un projet urbain pour nous focaliser sur les dynamiques de promotion immobilière, lors desquelles les terrains viabilisés sont transformés en produit immobiliers finis³.

1. La phase d'aménagement : des logiques de marché impulsées par les pouvoirs publics

- 7 L'aménagement consiste à mobiliser des fonds pour transformer un bien foncier en terrain viabilisé. Alors que la législation nationale et les « guides de l'urbanisme et de l'aménagement » précisent bien que la Zone d'aménagement concerté n'est qu'un outil de l'aménagement parmi d'autres, cette procédure reste associée par bon nombre d'acteurs publics et privés du développement urbain à ce que Thierry Vilmin classe comme de « l'aménagement public » (Vilmin, 2008)⁴. Pourquoi cette catégorisation implicite demeure-t-elle ? A-t-elle des conséquences en termes de prise en charge financière des opérations par les différents acteurs impliqués ? Nous présenterons tout d'abord les évolutions législatives nationales principales et les quelques pratiques locales qui expliquent pourquoi les ZAC perdent progressivement leur caractère d'exception, que ce soit en termes de procédure d'aménagement ou de financement des projets. Nous montrons ensuite que ces évolutions sont encore loin d'avoir fait oublier l'histoire de ces procédures et que les collectivités territoriales qui s'en donnent les moyens gardent la main sur ces projets. Enfin, nous verrons que la mobilisation des acteurs privés et l'essor de logiques privées de financement des projets d'aménagement relèvent largement d'une stratégie adoptée par la collectivité elle-même, à laquelle les aménageurs et les promoteurs immobiliers ont trouvé différents modes d'adaptation.

1.1 Vers la fin des zones d'exception dans l'aménagement ?

- 8 La procédure de ZAC est définie dans le Code de l'urbanisme (art. L.311-1 et suivants, en vigueur au 19 janvier 2016). « *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder*

ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés » (Code de l'urbanisme, art. L.311-1). Initialement définie comme une zone particulière, un espace d'exception, la ZAC est désormais juridiquement définie comme un outil d'urbanisme parmi d'autres pour réguler les opérations d'aménagement et leur financement. Deux lois ont particulièrement contribué à ce tournant. La première est celle du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), selon laquelle les ZAC font partie intégrante des règlements d'urbanisme des Plan locaux d'urbanisme (PLU). Ces dernières ne doivent désormais plus déroger ni aux orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ni au règlement du PLU, comme c'était possible auparavant avec le Plan d'aménagement de zone (PAZ) et le Règlement d'aménagement de zone (RAZ). La ZAC ne permet plus de définir un espace dans lequel la collectivité peut se permettre de déroger au droit des sols applicable dans le reste de la commune. La seconde loi est celle du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Elle oblige les collectivités, lorsqu'elles décident de concéder la maîtrise d'ouvrage d'une ZAC, à mettre en concurrence les aménageurs pour déterminer l'identité du concessionnaire. Il y a donc désormais une impossibilité légale d'un accord préalable entre un aménageur et une collectivité⁹.

- 9 Ces différentes lois n'ont toutefois pas changé un élément majeur : les ZAC restent d'initiative publique. Selon la répartition des compétences, ce sont les communes ou les intercommunalités qui décident si elles veulent intervenir pour réaliser ou pour faire réaliser un tel projet d'aménagement. Cela ne signifie pas que la collectivité locale compétente doit être propriétaire de la totalité des terrains. Cette dernière peut décider de lancer une procédure de ZAC sans avoir acquis les terrains ou sans avoir pour objectif de les acquérir. A Lyon, ce fut le cas à la ZAC de Buire, à proximité du quartier de la Part-Dieu, où « les deux propriétaires privés [...] s'accordent pour valoriser le patrimoine en développant le site, ce qui permet au Grand Lyon de concéder la ZAC sans devoir procéder à des acquisitions foncières préalables » (Linossier, Verhage, 2009, p. 156). Il arrive donc qu'un ou des propriétaires aménageurs et une collectivité se mettent d'accord pour réaliser une opération d'aménagement sous procédure de ZAC, ce qui brouille les limites de la catégorisation entre aménagements d'initiative publique et aménagements d'initiative privée. Ce fut aussi le cas sur la ZAC Berthelot - Epargne, dans le 8^{ème} arrondissement de Lyon. Le promoteur Progemo Ric Lotissement, racheté par Nexity, y était propriétaire de 80 % des 5,2 hectares d'une première ZAC lancée en 1992 avec un concessionnaire privé mais qui, en bonne partie du fait de la crise immobilière des années 1990, s'est retrouvée « plantée » (seulement 8 % du programme commercialisé en 1999). Au début des années 2000, la volonté de Nexity de limiter les coûts du portage foncier, celle du Grand Lyon de débloquent la situation, ainsi que différents contentieux juridiques vont « considérablement peser dans le jeu d'acteurs, et notamment en imposant aux deux parties de maintenir leur partenariat au-delà du contentieux » (Dubrulle, Dultoz, Hartmann, 2006, p. 203). Ainsi, le 18 octobre 2004, une nouvelle ZAC est créée, l'aménageur désigné étant Nexity Apollonia. Cet exemple illustre le fait que même si la procédure de ZAC est juridiquement d'initiative publique, il est parfois difficile de déterminer si l'initiative financière de ces aménagements est publique ou privée.
- 10 L'exemple précédent est tiré de projets antérieurs à la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, mais l'opération « Carré de Soie » témoigne également que le brouillage des frontières continue d'exister. Dans ce secteur marqué par le déclin industriel des années 1970 - 1980, le Grand Lyon et les communes concernées (Vaulx-en-

Velin et Villeurbanne) ont joué la carte de l'attraction d'investisseurs privés en lançant d'importants travaux d'équipement et d'infrastructure : revalorisation d'un équipement sportif d'envergure métropolitaine (l'hippodrome); traitement des espaces publics ; ouverture en 2009 d'un pôle de commerces et de loisirs (50 boutiques, cinéma multiplex, restaurants...); création d'un pôle d'échanges multimodal et connexion du quartier au métro, au tramway et au Rhônexpress, « tram-train » qui relie la gare de Lyon Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry. Le Grand Lyon n'a pas mis en place une ZAC sur l'ensemble du secteur, mais seulement dans un premier périmètre (ZAC « Tase ») dans lequel la maîtrise foncière était publique. Une autre ZAC (« Villeurbanne la Soie ») a été instaurée sur un second périmètre qui « est partagé pour une grande partie par deux propriétaires fonciers importants : INEO GDF SUEZ et le parc d'activité Grillat, tous deux prêts à faire muter leurs parcelles en association avec des promoteurs : Altarea Cogedim pour le premier et le Groupe Cardinal pour le second. La procédure opérationnelle choisie est donc la ZAC sans maîtrise foncière qui permet d'encadrer dans un cahier des charges patrimonial architectural urbain et paysager les orientations de développement, de solliciter des participations plus importantes que dans une opération en diffus tout en laissant le portage du foncier à la charge des opérateurs privés » (Pierre Dominique Guérin, alors directeur de la Mission Carré de Soie, Grand Lyon, 2012, p. 11). D'autres parties à aménager dans le périmètre de ce grand projet urbain font l'objet d'un encadrement financier par l'utilisation du Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) « Tase » et du Projet urbain partenarial (PUP) « Gimenez ». Dans ce secteur, le Grand Lyon, en lien avec les communes concernées, se positionne clairement comme pilote de l'aménagement d'ensemble du secteur. Toutefois, ces collectivités sont également disposées à laisser les rênes opérationnelles à des aménageurs privés tant qu'ils respectent les grands objectifs posés au préalable par la collectivité. Ce type de secteur est un bon exemple d'une évolution générale observée par Thierry Theurillat, qu'il inscrit dans le phénomène global de « financiarisation de l'urbain », à savoir que le « construit urbain participe [...] comme support de reproduction du capital [...] de deux manières reliées. Premièrement, la disposition d'infrastructures modernes et diversifiées devient la condition indispensable pour attirer des entreprises et des habitants. Deuxièmement, l'amélioration de l'attractivité urbaine permet en retour le développement et le renouvellement du construit urbain » (Theurillat, 2011, p. 223).

1.2 La ZAC, un outil aux mains du politique ?

- 11 Nous venons de voir que, même si l'initiative d'une ZAC reste publique, elle fait juridiquement de moins en moins figure d'exception en urbanisme. Sans maîtrise foncière publique, la ZAC s'apparente à un outil de financement de l'aménagement, avec un transfert plus ou moins important du risque financier vers l'aménageur concessionnaire. Malgré cela, les ZAC restent souvent considérées par les élus, les agents territoriaux, les aménageurs et les promoteurs immobiliers comme des espaces particuliers. Nous avons identifié quatre raisons principales qui expliquent cela.
- 12 Tout d'abord, cette procédure permet de sortir du champ d'application de la taxe d'aménagement, qui s'applique par défaut à l'ensemble du territoire. Chaque ZAC reste une opération bien particulière pour l'ensemble des parties prenantes au projet d'aménagement puisque la procédure oblige à définir au préalable les lignes directrices du projet et surtout, à définir les prises en charge financières des infrastructures et des

équipements qui composent le projet. A ce titre, il s'agit d'un outil particulier de financement de l'aménagement⁶.

- 13 Deuxièmement, les acteurs impliqués dans les dynamiques d'aménagement restent largement marqués par l'idée que la ZAC constitue un outil juridique qui permet un traitement urbanistique spécifique des lieux. Ainsi, « *si le PAZ a disparu de la procédure de ZAC, il n'en reste pas moins que les projets de ZAC donnent lieu dans la quasi-totalité des cas à une modification ou à une révision du PLU pour adapter la règle au projet* » (ORF, 2014, p.15). L'idée que les ZAC ne constituent pas des projets urbains « classiques » est partagée par les professionnels du secteur, comme l'illustrent les propos de cet aménageur :

Int : Il reste quand même pas mal d'outils dans la ZAC. Le fait qu'on vende le foncier permet d'avoir le cahier des charges... Alors on ne va pas retrouver les mêmes contraintes qu'on peut avoir dans un PAZ et un RAZ auparavant, mais on va retrouver quand même pas mal de choses. La forme urbaine est quand même bien définie dans une opération d'aménagement. Alors effectivement ça apporte des contraintes, mais... On est même allés jusqu'à faire un règlement de zonage spécial pour une ZAC.

RM : Donc ça revient au même...

Int : Ca revient exactement au même qu'avant. [...] C'est une interrogation que j'ai depuis toujours : jusqu'où la ZAC est-elle une zone d'exception quoi ? Le traitement de la ZAC est différent du diffus, c'est clair. (Aménageur, SEM, 12/07/2013)

- 14 Troisièmement, l'aménageur en ZAC, que ce soit la collectivité en régie ou le concessionnaire de la ZAC, peut acheter les terrains par préemption, voire par expropriation. Même si les élus et les aménageurs tentent presque toujours de limiter l'usage de ces droits, le simple fait de potentiellement pouvoir en faire usage a pour conséquence fondamentale de placer l'aménageur en situation de monopole sur le marché foncier du secteur. Classifier une portion de territoire en ZAC engendre le fait que les autres acheteurs potentiellement intéressés par l'achat des biens fonciers à cet endroit vont se détourner de ce marché. Ce monopole de l'aménageur est essentiel, car il signifie que l'on sort d'un marché d'enchères, donc de la logique du « compte à rebours » du promoteur⁷. Couplée au fait que l'aménageur a la possibilité de fortement influencer sur le droit des sols dans ces zones, la ZAC permet ainsi d'entrer dans ce que Thierry Vilmin nomme la « filière aménageur » (qu'il oppose à la « filière promoteur ») : « *les critères permettant de distinguer les filières promoteur et aménageur ne se situent pas fondamentalement dans l'équipement des terrains, mais dans la constructibilité juridique et dans la situation de concurrence ou de monopole à l'achat des terrains par l'opérateur* » (Vilmin, 2008, p. 29).
- 15 Enfin, parce que les ZAC sont souvent associées à une action foncière publique importante, les élus considèrent parfois qu'il s'agit du meilleur outil pour contrôler la nature des aménagements, des produits immobiliers et des équipements réalisés, mais aussi pour agir sur les prix fonciers et immobiliers. C'est par exemple ce qui ressortait du rapport parlementaire de Dominique Braye et Thierry Repentin de 2005 sur les facteurs fonciers de la crise du logement. Ces députés poussaient alors à une utilisation massive de la ZAC : « *la procédure de ZAC comporte de nombreux avantages puisqu'elle permet la mise en œuvre de projets urbains sur des quartiers à structurer ou à créer et constitue en même temps un élément de **régulation du marché** [en gras dans le texte] s'agissant tant de l'offre de terrains à bâtir que du prix de la charge foncière* » (Braye, Repentin, 2005, p. 28).
- 16 L'ensemble de ces éléments font qu'en France, les acteurs publics comme privés du développement urbain séparent généralement les dynamiques de promotion encadrées par une procédure de ZAC de celles hors ZAC :

Il y a vraiment deux... il y a deux situations différentes. Il y a celle des ZAC, et puis il y a le diffus. Dans les ZAC, on sait par avance ce qui va se passer, donc on définit les équipements en fonction du programme global de logements et de l'activité économique en prévision. Les choses sont assez cadrées donc on dit, voilà, pour cette ZAC, on va avoir besoin de tant de classes, donc d'un groupe scolaire de tant de classes sur tant de m², et on discute avec le Grand Lyon et les aménageurs pour cadrer à l'avance le foncier. Donc ça, c'est un instrument de politique foncière, de politique urbaine qui a son volet « politique foncière » qui est relativement astucieux, puisque ça permet d'éviter le diffus. (Agent public territorial, commune du Grand Lyon, 25/03/2013)

- 17 Globalement, les acteurs principaux impliqués dans les dynamiques d'aménagement que nous avons rencontrés dans l'agglomération lyonnaise restent marqués par l'idée que la ZAC constitue une zone d'aménagement particulière par le fait que l'implication de la commune et/ou de l'EPCI va presque toujours être beaucoup plus importante qu'ailleurs⁸. C'est pourquoi, comme c'est le cas dans l'extrait d'entretien précédent, la ZAC est régulièrement opposée au « diffus »⁹ même si, juridiquement, la ZAC n'est qu'un outil d'aménagement parmi d'autres.

1.3 Une autorité publique à la recherche d'investisseurs privés

- 18 Nous nous interrogeons ici sur le fait de savoir quel(s) acteur(s) supportent l'incertitude financière liée aux projets d'aménagement réalisés en ZAC. Cette question est d'actualité puisque, au-delà du fait de savoir si les ZAC continuent de constituer ou non des zones d'exception, les communes et les EPCI s'interrogent régulièrement sur leurs capacités financières à atteindre leurs objectifs politiques sans pour autant grever leur budget. L'enjeu pour ces collectivités est alors souvent de mobiliser des capitaux privés en généralisant dans l'aménagement urbain les formes de collaboration plus partenariales et contractuelles avec les acteurs privés. Dans ce nouveau cadre, le recours au secteur privé apparaît à la fois comme une nécessité pour ne pas générer trop d'endettement public mais il figure aussi régulièrement comme projet politique car « *les interventions du secteur privé sont souvent présentées comme un gage de performance de l'action publique, propice à familiariser la maîtrise d'ouvrage publique à des raisonnements économiques en coût global* » (Bobrof SARL, 2013, p. 15 – 16).
- 19 Signalons pour commencer que, lorsqu'une opération d'aménagement est gérée en régie par une collectivité territoriale, cette dernière a la charge de toute l'ingénierie opérationnelle et financière. Dans le cadre des ZAC concédées soumises au droit communautaire des concessions, le Code de l'urbanisme précise depuis le décret n° 2009-889 du 29 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement que « le concessionnaire assume une part significative du risque économique de l'opération » (art. R300-4 du Code de l'urbanisme)¹⁰. C'est le cas quelle que soit la société concessionnaire, que son capital soit public, semi-public ou privé. Cette disposition a été renforcée par l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et par le décret n°2016-86 du 1er février 2016. Afin de se conformer au droit de l'Union Européenne, la division binaire entre concessions et marchés publics est consacrée et dans le cas des concessions, l'exposition aux aléas du marché est transféré au concessionnaire sans plus aucune dérogation possible. Dans le cas où l'aménageur n'assume pas une part significative du risque économique, la procédure juridique de sélection de l'aménageur ne relève alors plus de la procédure relative au droit des concessions, mais de la procédure relative aux « marchés de service » ou aux « marchés

de travaux ». La procédure de sélection de l'aménageur peut alors prendre la forme d'un « dialogue compétitif » ou d'un « appel d'offre ».

- 20 Pour ces raisons légales, mais aussi pour des raisons budgétaires, les collectivités territoriales contribuent à faire naître de nouveaux modes de financement des ZAC concédées afin de reporter tout ou partie de la zone d'incertitude financière vers les concessionnaires. Les aménageurs répondent en partie à ces attentes de l'autorité publique, notamment en développant de nouveaux modes de financement consistant à impliquer d'autres acteurs dans le financement des projets d'aménagement, à commencer par les promoteurs immobiliers :

Int : Les collectivités locales font maintenant des concessions dites « à risque », c'est-à-dire que si l'aménageur s'est gouré dans ses prévisions, c'est l'aménageur qui renfloue les bilans. Ce qui se passe généralement, c'est que l'aménageur dit, « moi, j'ai besoin d'une subvention d'équilibre de tant », à la collectivité [...]. Par contre, la collectivité dit, « on se met d'accord sur ce prix-là, mais faudra pas revenir dans trois ans nous demander une subvention complémentaire ».

RM : Ce sont des choses qui vous paraissent intéressantes ?

Int : Oui, ça nous paraît intéressant. D'ailleurs, on est en train de répondre à une consultation en ce moment avec [une SEM] et d'autres promoteurs où on est associés dans la partie « aménagement » pour en fait sécuriser l'aménageur sur la sortie des charges foncières. Donc, en fait, il y a transfert d'une partie du risque de l'aménageur vers des promoteurs privés qui sont intéressés dès le début par l'opération. Ça, c'est extrêmement récent.

RM : Donc c'est un pari à plus long terme que sur une opération purement de promotion immobilière.

Int : Oui, c'est ça. Alors, le promoteur, ça l'intéresse parce que généralement il fait vraiment des propositions à des prix relativement bas. La collectivité, ça la sécurise parce qu'elle sait mettre dans son budget communal ou dans le budget du Grand Lyon, ils savent mettre combien va coûter telle opération et que ça coûtera pas plus. Si l'opération se passe bien, l'aménageur fait du bénéfice, si ça se passe mal, c'est lui qui rajoute. Ce qui est un peu effectivement bizarre, c'est que si on a affaire à la SERL ou à l'OPAC du Rhône, de toute façon, comme c'est des collectivités locales qui sont les actionnaires de ces sociétés-là, de toutes manières, si ces sociétés se retrouvaient en perte, c'est quand même les collectivités qui renflouent ! D'où la raison de s'associer à des groupes privés. Alors, ce sont surtout des gros groupes, Nexity est très friand de ce genre de chose, ils viennent de gagner avec la SERL sur la ZAC des Girondins, exactement dans ces conditions-là, et nous, on espère gagner cette opération.

Ça c'est très très nouveau comme phénomène. Je faisais cette réflexion l'autre jour à la SERL, je disais, « nan mais c'est quand même incroyable, on est autour de la table, dans la même équipe, y'a des bailleurs sociaux, des promoteurs privés, un aménageur public », mais ça, il y a 10 ans, c'était impensable. Ça, c'est vraiment... je trouve ça vraiment très bien, c'est un très très gros progrès. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 08/10/2012)

- 21 Ce promoteur nous indique ainsi qu'il n'est pas totalement fermé à l'idée de participer au financement des opérations d'aménagement. Toutefois, tout comme l'ensemble des autres promoteurs immobiliers que nous avons rencontrés, il ne souhaite pas devenir aménageur, c'est-à-dire maître d'ouvrage¹¹. Ce qu'il accepte, c'est de porter une partie de l'incertitude financière, d'autant plus s'il est associé à un organisme public ou parapublic (car il apparaît probable que les collectivités actionnaires de ces aménageurs recapitaliseront ces sociétés en cas de difficultés financières). Bien que le principe n'existe pas à proprement parler en aménagement, il se rapproche du financement en

haut de bilan des Sociétés civiles immobilières de construction vente (SCCV) en promotion immobilière (par l'organisation d'un « tour de table »).

- 22 La participation des promoteurs immobiliers aux dynamiques d'aménagement peut également prendre une seconde forme. L'aménageur et les promoteurs peuvent établir une convention de précommercialisation des charges foncières. Il s'agit de la solution utilisée dans la ZAC Ivry Confluences (Hauts-de-Seine) : « pour une première phase de 5 ans, les promoteurs versent une indemnité de réservation d'environ 10 % du prix convenu des charges foncières. Dès que l'aménageur a la maîtrise foncière, les promoteurs doivent signer une promesse d'achat synallagmatique. Les conditions suspensives de commercialisation ne sont admises que pour une partie des bureaux » (ORF, 2014, p. 32). Dans ce cas, la participation des promoteurs immobiliers au financement de l'opération d'aménagement n'est pas directe. Elle se fait sous la forme d'une prise en charge d'une partie de l'incertitude liée à la vente du terrain aménagé. Ceci revient dans le principe à assurer l'opération en « bas de bilan », sur le modèle de l'utilisation de la Vente en état futur d'achèvement (VEFA) en promotion immobilière¹².
- 23 Ces deux pratiques montrent que les acteurs en jeu savent mobiliser de multiples ressources pour parvenir à mener financièrement à bien des opérations qu'ils présentent *a priori* comme trop incertaines. Dans ces cas, les ressources sont à la fois cognitives et financières. Elles proviennent du fait que les acteurs mobilisent leurs connaissances des règles organisationnelles (modalités de recherche de clients, organisation du financement des opérations) et juridiques (modalités d'encadrement de l'acte d'achat) de deux marchés connexes (ceux de l'aménagement et de la promotion immobilière), mais néanmoins différents. Pour reprendre la terminologie de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg, ceci permet aux aménageurs de retrouver de l'autonomie (donc du pouvoir) dans une « zone d'incertitude » provenant initialement d'un changement politique (objectif de la collectivité de mobiliser des capitaux privés dans l'aménagement urbain). Toutefois, il est difficile, avec notre approche méthodologique, de mesurer l'ampleur de ces pratiques et de savoir dans quelle mesure elles s'étendent à des projets d'aménagement complètement d'initiative privée et hors procédure de ZAC.
- 24 La ZAC reste considérée pour plusieurs raisons comme une zone d'exception, comme en témoigne l'utilisation du terme « diffus » par les agents du Grand Lyon et par bon nombre d'acteurs (aménageurs, promoteurs immobiliers) pour parler de l'ensemble des projets à l'exception de ceux réalisés en ZAC. Toutefois, le mouvement d'assimilation des ZAC en tant qu'outil de l'aménagement parmi d'autres est aussi largement en marche. La ZAC reste l'outil privilégié d'encadrement des projets qui nécessitent d'importants travaux de reconversion et/ou d'équipement que l'initiative privée rechigne souvent à prendre en charge¹³. Toutefois, il serait largement exagéré de résumer la ZAC à de l'aménagement public. A l'inverse, plutôt que de réduire l'aménagement public à une procédure particulière (celle de la ZAC), il est aujourd'hui plus pertinent de le définir comme la filière d'aménagement dans laquelle « la collectivité assume les risques financiers de l'opération » (Llorente, Vilmin, 2010, p. 66). La procédure de ZAC est ainsi un bon exemple de frontières en train de se recomposer en matière de négociation et de financement des projets d'aménagement, comme l'illustrent aussi les présentations de la ZAC du Plessis Botanique à La Riche (Indre et Loire) par Llorente et Vilmin (2012, p. 36-46) et de la ZAC Blanche Monier à Grenoble (Isère) par Bobroff SARL (2013, p. 31-100). Les acteurs lyonnais la présentent comme un outil approprié pour s'imposer à l'ensemble des propriétaires situés dans le périmètre d'une zone appelée à muter dans un avenir proche tout en

faisant en sorte que la collectivité transfère une partie des coûts d'infrastructure et d'équipement à des acteurs privés¹⁴. Nous y constatons un essor des logiques privées de financement qui est largement engendré par une stratégie adoptée par la collectivité elle-même. Nous verrons dans la seconde partie qu'un tel choix politique ne correspond pas toujours aux aspirations de l'ensemble des acteurs privés (en l'occurrence, les promoteurs immobiliers).

2. La phase de promotion immobilière : des promoteurs demandeurs de régulation publique

25 Dans cette seconde partie, nous glissons de la phase aménagement à celle de promotion immobilière. Nous nous intéressons aux jeux d'acteurs lors de la commercialisation des terrains viabilisés et équipés. Le bien foncier est alors vendu par les aménageurs à des clients intermédiaires (promoteurs immobiliers) ou à des utilisateurs finaux (entreprises, bailleurs sociaux...) qui continuent de le transformer pour d'accueillir des usages commerciaux, résidentiels, économiques (industriels ou tertiaires) ou de loisirs. C'est une phase décisive, car elle conditionne l'équilibre financier de l'opération d'aménagement. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu en première partie, certains aménageurs cherchent à assurer à l'avance une partie de ces ventes. Pour leur part, les promoteurs immobiliers identifient les ZAC comme des espaces dans lesquels leur activité se structure de manière particulière. Nous verrons tout d'abord pourquoi certains promoteurs immobiliers achètent très peu, voire jamais, de terrains en ZAC, puis nous élargirons notre réflexion sur le fait que les promoteurs immobiliers sont globalement demandeurs d'une plus grande implication de la collectivité publique. Selon eux, ceci permet d'augmenter la quantité de biens fonciers mis sur le marché à prix modéré, ce qui leur laisse la possibilité de se concentrer davantage sur la construction des biens immobiliers que sur l'aspect financier de leur profession.

2.1 Une logique de marché particulière pour les promoteurs immobiliers

26 Trois éléments principaux expliquent que les promoteurs immobiliers considèrent que l'achat de biens fonciers est particulier en ZAC. D'une part, ces derniers ne négocient pas avec un propriétaire foncier quelconque (particulier ou entreprise), mais avec une collectivité territoriale (dans le cas d'un aménagement en régie) ou avec un aménageur maître d'ouvrage de l'opération, c'est-à-dire avec des vendeurs qui ont l'habitude d'interagir avec les promoteurs et qui connaissent le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers. D'autre part, ces zones sont souvent l'occasion pour la collectivité et l'éventuel aménageur concessionnaire d'introduire d'autres critères de sélection des opérateurs immobiliers que la simple maximisation des prix des biens fonciers. Enfin, si la commercialisation des lots aménagés peut se faire de gré à gré comme c'est le cas hors ZAC, elle se fait aussi régulièrement sur le mode particulier de la mise en concurrence des promoteurs immobiliers dans des « consultations d'opérateurs ».

27 Lorsque nous avons interrogé les promoteurs immobiliers sur la part de leur activité et leur volonté de construire en ZAC, les réponses ont été très variées. Certains participent à

l'ensemble des consultations d'opérateurs, d'autres les sélectionnent plus ou moins, enfin, d'autres évitent carrément ce mode de mobilisation des biens fonciers. Nous n'avons toutefois pas constaté de liens particuliers entre ces réponses et la taille du promoteur immobilier, son implantation locale ou nationale, ou encore son mode de mobilisation des ressources financières¹⁵. Ainsi, un promoteur régional lyonnais ne fait pas d'acquisition en ZAC, parce que les « *schémas de consultation [des opérateurs] sont archi-compliqués* » (promoteur immobilier local, 23/01/2012), alors que pour un autre, « *c'est une activité importante* » (promoteur immobilier local, 17/02/2012). Quant aux promoteurs immobiliers qui répondent aux consultations d'opérateurs, leur degré de satisfaction et leur capacité à répondre efficacement paraissent très divers. L'un d'eux nous a dit n'être « *pas très heureux dans le résultat de ces concours jusqu'à présent* » (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 17/02/2012), n'ayant pas été sélectionné jusque-là dans les ZAC lyonnaises¹⁶, alors que d'autres répondent à toutes les consultations d'opérateurs en ZAC, arguant que c'est ce qui est « *aujourd'hui, pour nous, le meilleur moyen d'avoir un foncier à prix maîtrisé* » (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 21/03/2012).

28 Si les promoteurs immobiliers acquièrent plus ou moins de biens fonciers dans les opérations d'aménagement en procédure de ZAC, c'est parce que la procédure pour accéder à la maîtrise de ces biens ne se fait souvent pas de gré à gré comme hors ZAC (même si c'est possible), mais passe par une « consultation d'opérateurs immobiliers ». Cette procédure met en concurrence les promoteurs immobiliers en les obligeant à répondre à une série d'exigences posée par l'aménageur puis formalisée lors de la vente dans un « cahier des charges de cession de terrains » (art. L. 311-6 du Code de l'urbanisme)¹⁷. Les critères de sélection des promoteurs concernent l'ensemble des ressources que ces derniers doivent mobiliser pour construire des logements neufs (que ce soit pour ensuite les mettre en location ou pour les vendre)¹⁸ :

- Ressource clientèle : l'aménageur peut influencer sur la commercialisation du programme immobilier en introduisant un nombre de logements à vendre ou à louer à des prix inférieurs aux prix de marché, que ce soit pour la réalisation de logements sociaux ou de logements dits « abordables » ou « intermédiaires ». Dans ce cas, le chiffre d'affaires final du promoteur diminue, donc aussi son enveloppe disponible pour acheter le foncier ;
- Ressources liées aux constructions à réaliser : l'aménageur intègre régulièrement en ZAC des critères susceptibles de surenchérir les coûts de construction telles que des exigences architecturales, l'utilisation de matériaux particuliers et/ou de techniques de construction innovantes et écologiques, etc. Pour cela, l'aménageur peut intégrer d'autres cahiers des charges sur tout ou partie de la ZAC : cahiers des charges « énergétiques », de « prescriptions urbaines et architecturales », « de prescriptions paysagères pour les espaces extérieurs », etc. (Bobrof SARL, 2013, p. 39) ;
- Ressource financière : le montant financier que le promoteur propose pour acheter le terrain figure bien entendu dans les critères de sélection. Souvent, un montant financier attendu est inscrit dans le document de consultation des opérateurs. Il précise généralement, en euros par mètres carrés de surface de plancher, le montant minimal attendu pour les différents types de produits immobiliers : logements libres, logements « intermédiaires », logements sociaux, commerces, bureaux, etc. L'aménageur peut également prédéfinir un prix afin de baser la sélection de l'opérateur uniquement sur la qualité de son projet. Toutefois, comme nous allons le voir, de l'avis de bon nombre de promoteurs immobiliers lyonnais, c'est trop rarement le cas et le critère du montant proposé est trop souvent un critère qui leur semble trop exclusif.

- 29 Du fait des multiples exigences de la collectivité et de l'aménageur en ZAC, les promoteurs immobiliers partagent le sentiment que le montage d'une opération y est plus complexe que hors ZAC :

Si vous voulez, les ZAC, ça me prend beaucoup de temps, beaucoup d'argent, faut monter un projet etc., et j'ai un retour sur investissement qui est minable. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 07/06/2012)

Souvent, le foncier [hors ZAC], c'est le prix et les conditions d'achat et de vente. Les ZAC, c'est plus complexe. C'est plus intéressant aussi d'ailleurs, parce qu'on nous propose des terrains à des prix plus maîtrisés, plus bas, mais on nous demande de produire des projets qui seront évalués sur des critères différents du prix seul du terrain : architecture, qualité environnementale, qualité intrinsèque des finitions du produit, etc. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 17/02/2012)

- 30 Malgré la lourdeur de l'intervention en ZAC, les promoteurs immobiliers soulignent aussi que l'un de ses avantages est le fait qu'il y ait beaucoup moins de recours sur les permis de construire dans ces zones, donc moins de risque d'immobiliser les fonds propres du promoteur :

Lorsqu'on est en ZAC, on est beaucoup moins sujet à des recours sur des permis de construire que quand on est dans le diffus. Alors nous, quand on dit « dans le diffus », c'est qu'on achète un terrain à un propriétaire sur une commune, et là, y'a vraiment des très très gros risques de recours, et pas parce qu'on respecte pas le PLU, parce que personne s'amuse à ne pas respecter le PLU aujourd'hui, surtout à Lyon, mais simplement parce que, forcément, quand on est dans un quartier où existait un bâtiment qui fait R+1, R+2 et qu'on vient faire du R+6, forcément, on dérange un peu la quiétude des voisins. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 08/10/2012)

- 31 Ce qui explique ce nombre inférieur de recours contre les permis de construire n'est pas la procédure juridique de ZAC proprement dite, mais le fait que ces projets sont régulièrement créés pour remodeler largement l'existant, voire pour construire un quartier totalement nouveau. Ceci limite le nombre de riverains susceptibles de se plaindre contre ce qu'ils considèrent comme une détérioration importante de leur cadre de vie.

2.2 Des promoteurs immobiliers qui déplorent l'absence de « marchés d'exception » en ZAC

- 32 Il apparaît qu'il y a aujourd'hui un relatif consensus chez les promoteurs immobiliers pour dire que le Grand Lyon fait peu d'efforts pour vendre les biens fonciers publics et ceux aménagés en ZAC à des prix inférieurs à ceux du « diffus ». Ceci sous-entend que les promoteurs immobiliers n'ont pas d'autre choix que de construire un bilan financier dans lequel les coûts de construction sont minimisés et les prix de sortie des logements fixés au niveau le plus élevé possible. Cela a été déploré publiquement par Grégory Gaume, alors directeur de l'agence Rhône de Promogim : « on peut prendre des exemples récents à Villeurbanne, sur la ZAC Maisons-Neuves où, au premier tour, les promoteurs qui ont été retenus, je n'en fais pas partie, ont proposé plus de 750 €, voire 800 €/m² SHON¹⁹, qui sont pour moi des prix fonciers complètement délirants pour Villeurbanne. Aujourd'hui, c'est devenu le premier critère de choix de l'aménageur : on est écarté au premier tour de consultation si on a l'honnêteté de répondre à des prix fonciers adaptés à l'accession, entre 400 et 500 €/m² de SHON. [...] [Cela] veut dire un prix

de vente [immobilier] hors parking à 4 000 € ou 4 200 €/m² minimum. [...] Est-ce que les clients moyens qui peuvent acheter à 190 000 € un T4 pourront accéder à des T4 à 280 000 €, car c'est à ce prix-là qu'ils vont sortir à Maisons-Neuves ? Dans ces ZAC, les promoteurs qui veulent vraiment faire de l'accession à la propriété, et les ménages qui constituent leur clientèle, sont complètement écartés. » (Grégory Gaume, dans Adéquation, 2012, p 28).

- 33 Autrement dit, ces promoteurs immobiliers reprochent ici aux collectivités territoriales d'agir comme n'importe quel propriétaire foncier, c'est-à-dire de vouloir vendre les biens fonciers le plus cher possible, peu importe ce que l'acheteur fait du terrain. Ceci a pour conséquence de laisser très peu de marge de manœuvre aux promoteurs immobiliers. Nous avons retrouvé de tels discours lors de nos entretiens avec les promoteurs immobiliers :

Je vais vous dire... c'est au plus offrant. C'est une véritable vente aux enchères. [...] Et quand c'est une collectivité qui vend le terrain, elle a beau expliquer qu'on veut de la qualité, etc., si le prix n'est pas affiché au départ et que chacun propose un prix, la collectivité va vendre au plus offrant. (Promoteur immobilier local, 24/02/2012)

Le foncier est trop cher. Confluence, faut m'expliquer hein ! Par exemple, quand le Grand Lyon me dit, [...] « vous achetez le terrain trop cher. - Bah ouais ! Mais vous, vous avez vendu combien à Confluence ? - Oui oui, mais y'a eu des frais. - Ben nous, c'est pareil, y'a des frais ! » [...] Faut être cohérent partout ! (Promoteur immobilier, local, 24/02/2012)

Aujourd'hui, de plus en plus, l'État a besoin d'argent, les collectivités ont besoin d'argent, donc elles rentrent aussi dans ce système de surenchère. Et aujourd'hui, pour vous donner des exemples, on a concouru sur la ZAC du Bon Lait, on a voulu faire une belle image, on a voulu faire du développement durable. A la sortie, on nous a dit que notre prix d'achat du terrain était ridiculement bas. Puisque même si on avait les plus beaux dossiers, on avait des concurrents qui proposaient 20 % de plus, si ce n'est plus, au prix du foncier, ce qui est énorme. [...] On est dans une vente de terrains... qu'ils appartiennent à une collectivité ou à un privé, on est de toute façon dans un système de surenchère. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 21/03/2012)

- 34 Selon les promoteurs immobiliers, le Grand Lyon cherche ainsi généralement à maximiser le rendement de ses ventes. Ceci leur donne l'impression d'être face à un propriétaire foncier privé « classique », qui ne fait attention à aucun autre critère que l'offre financière. Pour offrir le montant le plus élevé possible, les promoteurs immobiliers se disent donc contraints de fixer les prix de sortie des logements à des niveaux qu'ils jugent excessifs pour une clientèle d'accédants à la propriété (et surtout, de primo-accédants). Toutefois, par ces discours, les promoteurs cherchent également à modifier les modalités d'interaction avec la collectivité locale. Ils essaient d'orienter les règles du jeu vers celles qui les avantagent le plus, afin d'augmenter le nombre de programmes immobiliers dans lesquels les logements sont vendus à des prix inférieurs aux prix du marché, ce qui facilite la commercialisation des programmes. De plus, cela leur permet de se concentrer non pas sur la construction financière des programmes, mais sur ce qu'ils définissent comme le cœur de leur métier, à savoir la construction de produits immobiliers de qualité

20.

- 35 Ainsi, les promoteurs immobiliers ne sont pas demandeurs d'une liberté totale d'action. Au contraire, ils souhaitent même que les collectivités locales posent des règles d'urbanisme claires et strictes pour que la compétition entre opérateurs soit limitée à des points précis. Ceci limite l'incertitude à supporter, donc les ressources (financières ou autres) à mobiliser pour y faire face. La ZAC a ceci de particulier qu'il s'agit d'un des

modes opératoires dans lequel la collectivité initiatrice du projet a le pouvoir de fixer des règles du jeu strictes en matière de prix de vente des charges foncières²¹. Les opérateurs immobiliers sont globalement demandeurs de telles règles afin de créer des zones dans lesquelles ne s'appliquent pas les logiques « classiques » de marché, caractérisées par une course à l'enchère la plus élevée. Si le Grand Lyon n'agit pas partout de la sorte c'est, d'une part, parce que la période actuelle est marquée par une pression importante sur les collectivités territoriales pour limiter les dépenses publiques, d'autre part, parce que la limitation du prix de sortie des logements n'est pas le seul objectif de la collectivité. Les critères qui font que les charges foncières sont importantes et que, donc, les produits immobiliers finaux sont revendus à des prix élevés peuvent être nombreux : qualité architecturale du bâti, dépollution des sols, traitement de l'espace public, intégration d'espaces verts, d'équipements publics, de logements sociaux, de logements abordables, etc. C'est notamment ce qu'il s'est passé dans le projet Confluence 1 :

Int : [Le Grand Lyon] a dû dépolluer quand même. N'oubliez pas que sur cette ZAC [Confluence], c'était un site extrêmement pollué, il y a eu des usines à gaz, des machins comme ça, donc ce sont des frais de ZAC. Après, reste à savoir si les frais de ZAC sont optimisés, et là je ne me prononcerai pas. [...] Il y avait plusieurs critères qui ont fait vendre très cher. C'est-à-dire que l'architecture était recherchée.

RM : Oui. Et puis on a fait venir des grands architectes internationaux, des grandes signatures...

Int : Voilà. Donc au lieu de payer 3,5 % le contrat d'assurance, vous payez 6 %, donc ça... Ensuite il y a le coût des matériaux. Quand vous faites une façade en cuivre, bosselée, en acier inoxydable, plutôt qu'un béton avec un enduit, ah bah oui, ça coûte très cher. [...] La présence de la darse, de la Saône, pour creuser des parkings en sous-sol, c'était monstrueux. (Promoteur immobilier, agence régionale d'un groupe national, 23/07/2013)

- 36 Les promoteurs immobiliers s'adaptent donc aux exigences des collectivités locales et des aménageurs. Globalement, ils déplorent toutefois que le Grand Lyon n'organise pas plus de consultations d'opérateurs avec des charges foncières plafonnées. Lorsque c'est le cas, ils déplorent également qu'elle favorise trop la qualité architecturale et/ou la qualité environnementale du bâti au détriment des objectifs de production de logements neufs en grande quantité et à des prix abordables pour les ménages de « classes moyennes ». C'est ce que Lionel Cayre (Bouygues Immobilier) a publiquement nommé la « *dictature de l'image* » (Adéquation, 2012, p 29). Une telle remarque s'inscrit dans le discours général des promoteurs immobiliers sur la question de la « crise du logement ». Ils partagent globalement l'idée que c'est en augmentant l'offre de logements que les ménages trouveront à se loger à des prix décents. C'est pourquoi ils font pression pour que l'objectif politique numéro un soit la production d'un maximum de logements à un prix maîtrisé.

Conclusion

- 37 Les projets d'aménagement urbain financés tout ou partie par des capitaux privés ne datent pas des années 2000 en France, notamment du fait de l'utilisation régulière des Sociétés d'économie mixte pour assurer la maîtrise d'ouvrage des projets depuis les années 1980. Toutefois, les années 2000 et 2010 marquent un nouveau brouillage des frontières entre « aménagement public » et « aménagement privé ». Dans les projets de ZAC, les collectivités territoriales sont poussées budgétairement à concéder la maîtrise d'ouvrage à des acteurs privés et sont désormais légalement obligées de mettre en

concurrence les aménageurs dans le cas d'une concession, ce qui a pour conséquence d'inciter à établir des conditions favorables à l'investissement privé. De leur côté, les acteurs privés reconfigurent leur organisation, notamment en constituant de nouvelles formes de groupements entre aménageurs et promoteurs immobiliers.

- 38 Ces évolutions dans les procédures de mise en œuvre des ZAC s'inscrivent dans deux phénomènes beaucoup plus vastes qui marquent la façon dont l'urbain est aujourd'hui produit. Tout d'abord, dans un mouvement démarré dès les années 1980, l'aménagement des villes ne s'effectue plus dans le cadre de plans d'urbanisme qui posent un champ juridique très fortement structuré et résistant. Nous sommes dans l'ère de la « *planification sans le plan* » (Levy, 2015). Dans les ZAC, ceci a abouti à la disparition du Plan d'aménagement de zone et du Règlement d'aménagement de zone, donc à la suppression de la ZAC conçue comme une zone d'urbanisme dérogatoire. Ensuite, la production de la ville (de l'immeuble au grand projet urbain) relève de plus en plus souvent d'un cofinancement, voire même d'une « *co-production public / privé* » (Verhage, Linossier, 2009) dans un modèle de « *ville financiarisée* » dans laquelle s'instaure « *une logique d'investisseurs financiers sur les marchés du construit urbain* » (Theurillat, 2011, p. 226).
- 39 Nous avons aussi vu que, malgré le caractère d'exception de moins en moins marqué de la ZAC, cette procédure reste envisagée par nombre d'acteurs (publics et privés) du secteur de l'aménagement et de la construction comme particulière, car les pouvoirs publics continuent d'y détenir les principaux leviers d'action. Ceci conduit certains promoteurs immobiliers à refuser de participer à ce type d'opérations alors que d'autres sont demandeurs de cette action foncière publique forte. Ces derniers demandent que les consultations d'opérateurs en ZAC contiennent des cahiers des charges de cession de terrain très précis indiquant systématiquement les prix de sortie des logements et/ou les cibles de clientèle visées. En demandant que soient appliqués des cadres d'action stricts et précis, ils demandent aussi de limiter les incertitudes qui peuvent venir d'un changement politique ou économique. Autrement dit, moins la collectivité laisse de marges de manœuvre aux promoteurs, moins ils ont la possibilité d'engager une course à l'enchère la plus élevée sur l'achat du bien foncier. C'est pourquoi les aménageurs comme les promoteurs immobiliers souhaitent limiter le pouvoir discrétionnaire des collectivités, afin de ne pas retomber dans ce qui fut nommé dans les années 1960 « *urbanisme à l'escopette* », où « *les maîtres d'ouvrage publics, c'est-à-dire l'Etat et les communes, avaient toute latitude pour fixer l'objet des participations des promoteurs* » (Cossardeaux, 1999). La ZAC n'est pas le seul outil juridique et financier mobilisable pour créer de telles règles de jeu, mais elle fait partie des montages identifiés par les professionnels de l'aménagement et par les collectivités territoriales comme un des plus adaptés pour réguler la « *guerre à l'enchère foncière* », donc pour permettre de concentrer les ressources des acteurs privés sur des questions plus qualitatives : recherche de diversité dans l'offre immobilière, de qualité environnementale du bâti ou encore de respect de la morphologie et de l'identité des quartiers. Ainsi, bien qu'il soit indéniable qu'il existe une emprise de plus en plus grande des principes de marché financier dans la construction de l'urbain, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit dans les domaines de l'aménagement et de la promotion immobilière d'un capitalisme très réglementé, dans lequel les « *firμες privées urbaines* » sont très régulées et doivent agir selon des principes de marché amoindri (Lorrain, 2013). Nous assistons à une reconfiguration du cadre d'intervention des acteurs publics dans les grands projets d'aménagement, mais nous sommes loin d'une disparition de leur implication. D'une autorité publique « *aménageuse* », nous passons à une autorité

publique « régulatrice », dont l'objectif principal est d'offrir des conditions favorables aux financements de tout ou partie des projets par des capitaux privés.

BIBLIOGRAPHIE

- Adequation. (2012), *Solutions pour le logement abordable. Trois ateliers pour un grand chantier*, Actes de la conférence Adéquation du 20 octobre 2011, Lyon.
- Allé, C. (2015), « La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs ? », *Métropoles* [en ligne], n°16.
- Ambal, M. (2015), « La concession d'aménagement, un cas à part », *Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, page mise en ligne le 10.11.2015, consultée le 15.12.2015
- Attuyer, K., Guironnet, A., Halbert, L. (2012), « La ville à 7 % », *Urbanisme*, n°384, pp. 72-74.
- Bobrof SARL, (2013), *Un partenariat public-privé sur une opération à visée innovante affichant des objectifs de performance, à coût maîtrisé*, Rapport de recherche pour le compte du PUCA, programme de recherche « l'urbanisme de projet en chantier ».
- Braye, D., Repentin T. (2005), *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Rapport du Sénat.
- Broussole, Y. (2015), « Cession de terrains : attention au cahier des charges ! », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5801, 30 janvier 2015, pp. 50 - 51.
- Callen, D. (2011), *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris I Panthéon - Sorbonne, Paris.
- Comby, J., (1999), *Les utilisation du « compte à rebours »*, comby-foncier.com, page consultée le 25.06.2016, <http://www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf>
- Cossardeaux, J. (1999), « Les demandes abusives des villes sanctionnées », *Les échos*, 04 septembre 1999
- Crozier, M., Friedberg, E., (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA), (2014), *Atlas des ZAC à Paris. Edition 2014*.
- Dubrulle, C., Dultoz, A.C., Hartmann, A. (2006), *ZAC Berthelot*, Rapport d'étude pour le compte du PUCA, du Grand Lyon et de l'université Lyon 2.
- Dupuy, G., (2010), *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, Rapport d'étude pour le compte de l'ANIL.
- Friedberg, E., (1997), *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.
- Grand Lyon (2012), *Projet urbain Carré de soie, conférence - débat sur la fabrique de la ville, appliquée au Carré de soie*, Rapport de synthèse réalisée par le Grand Lyon.

- Guelton, S. (2014), *Gérer l'aménagement urbain*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Guironnet, A., Halbert, L., (2014), « The financialization of urban development project. Concepts, Processes, and Implications », working paper, <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01097192>
- Karadimitriou, N, de Magalhães, C., Verhage, R. (2013), *Planning, Risk and Property Development: Urban regeneration in England, France and the Netherlands*, Routledge, Londres.
- Lévy, S., (2016), *La planification sans le plan. Règles et régulation de l'aménagement du territoire bruxellois*, VUBPRESS, Bruxelles.
- Llorente, M., Vilmin, T., (2012), *Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite. Rapport final*, Rapport de recherche pour le compte du PUCA, programme de recherche « l'urbanisme de projet en chantier ».
- Llorente, M., Vilmin, T. (2010), *Analyse économique de l'aménagement urbain, une lecture néo-institutionnelle. Rapport intermédiaire*, Rapport de recherche pour le compte du PUCA, programme de recherche « l'urbanisme de projet en chantier ».
- Lorrain, D., (2013), *La ville et les marchés : ce qui change au début du 21^e siècle*, EspacesTemps.net, page consultée le 15.06.2016, <http://www.espacestemp.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>
- Maurice, R., (2014a), *Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière. Le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat, Aménagement – urbanisme, Université de Grenoble –Alpes, Grenoble.
- Maurice, R. (2014b), « Catégorisation des promoteurs immobiliers autour de la mobilisation de leurs ressources financières », in : Belmessous F., Bonneval L., Coudroy de Lille L., Ortar N. (sous la direction de), *Logement et politique(s), un couple encore d'actualité ?*, L'Harmattan, Paris.
- Maurice, R. (2013), « Promotion (définition) », in : Boulay, G. et Buhot, C. (sous la direction de), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, Adef, Paris, pp. 148-149.
- Maurice, R., (2013), « Comte à rebours », in : Boulay, G. et Buhot, C. (sous la direction de), *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, Adef, Paris, pp. 102-103.
- Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (ORF). (2014), *La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ?*, Rapport pour le compte de l'ORF, Paris.
- Pinson, G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat, Sciences politiques, Université Rennes I, Rennes.
- Polère, C. (2014), *De la COURLY au Grand Lyon, histoire d'une communauté urbaine*, Editions Lieux Dits, Lyon.
- Pollard, J. (2009), *Acteurs économiques et régulation politique, les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat, Sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris.
- Theurillat, T., Rérat, P., Crevoisier, O., (2014), « Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires », *Géographie, économie, société*, 2014/2 – Vol. 16, pp. 233-254.
- Theurillat, T. (2011), « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », *Géographie, économie, société*, 2011/3 – Vol. 13, pp. 225-254.
- Topalov, C. (1973), *Les promoteurs immobiliers, contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Mouton, Paris.

Trouillard, E. (2014), *La production de logements neufs par la promotion privée en Ile-de-France (1984 – 2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris Diderot – Paris 7, Paris.

Verhage, R., Linossier R. (2009), « La co-production public/privé des projets urbains », in :Boino, P. (sous la direction de), *La production de la ville*, Parenthèses, Marseille, pp. 144-171.

Vergriete, P. (2011), *La ville fiscalisée. Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985 – 2012)*, Thèse de doctorat, Aménagement, Université Paris-Est, Paris.

Vilmin, T. (2008), *L'aménagement urbain en France, une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, CERTU, Lyon.

NOTES

1. Les autres procédures juridiques les plus utilisées sont le permis d'aménager (la procédure de « lotissement » reste très utilisée en France), le permis de construire valant division, l'Association foncière urbaine de projet (AFUP), l'Opération d'intérêt national (OIN). Ces procédures d'aménagement peuvent être couplées ou non, d'une part, à des dispositifs particuliers de financement des équipements et des infrastructures (taxe d'aménagement majorée, Projet urbain partenarial, etc.), d'autre part, à l'utilisation d'outils juridiques (droit de préemption, droit d'expropriation, différentes formes de baux) et d'organismes dédiés à la maîtrise foncière des terrains à aménager (Etablissements publics fonciers, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), etc.).

2. Nous avons rencontré 15 promoteurs immobiliers, 6 bailleurs sociaux, un aménageur, 5 élus, 13 agents publics d'Etat ou territoriaux, 3 architectes, 4 notaires, 5 banquiers et 2 « experts des marchés immobiliers » (l'un travaillant pour une banque, l'autre, pour un bureau d'études privé). Nous utilisons ici un matériau collecté dans une optique plus large que celle présentée dans cet article et qui avait pour but d'étudier, dans une thèse de doctorat, en quoi les politiques foncières locales contribuent à structurer les pratiques des promoteurs de logements (promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux) et influent sur la capacité des ménages à se loger et à accéder à la propriété.

3. D'après la définition que nous donnons au terme « promotion » dans *Les mots du foncier, dictionnaire critique* : « La promotion est l'acte de mobiliser des fonds pour transformer un bien foncier en terrain viabilisé (aménagement) ou en produit immobilier fini (promotion immobilière). La personne en charge de cet acte, le promoteur, coordonne différentes formes d'activités : acquisition du foncier, transformation du foncier, construction immobilière, financement de l'opération, commercialisation » (Maurice, 2013, p. 148).

4. Thierry Vilmin identifie quatre filières d'aménagement, aux frontières non étanches, selon le degré d'implication du secteur public et du secteur privé : le diffus, l'incitation réglementaire, l'aménagement négocié et l'aménagement public.

5. Signalons toutefois l'existence légale de concessions d'aménagement sans mise en concurrence lorsque la maîtrise d'ouvrage est transférée à une SPLA (Société publique locale d'aménagement).

6. Les Projets urbains partenariaux (PUP) et anciennement les Programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) le sont également.

7. Le « compte à rebours » est une méthode pour réaliser un bilan prévisionnel d'opération de promotion immobilière ou d'aménagement (voir Maurice, 2013 ; Comby, 1999). C'est à partir de l'évaluation d'un usage futur que les aménageurs et les promoteurs proposent une offre d'achat pour un terrain, avec l'espoir que cette offre (qui s'apparente donc à une enchère) sera plus

intéressante que celles des promoteurs concurrents. Si l'aménageur / promoteur se retrouve en situation de monopole comme le permet la ZAC, cette logique d'enchère prend fin et le prix des terrains peut alors s'établir à un niveau de compromis entre la valeur d'usage actuelle et la valeur d'usage future des terrains.

8. Comme nous l'avons signalé avec l'exemple du projet « Carré de Soie », cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des projets d'aménagement jugés importants par les élus sont réalisés sous procédure de ZAC.

9. Cette définition n'est pas forcément partagée car « pour beaucoup d'acteurs, le diffus est ce que font les autres. Pour les aménageurs de ZAC, le diffus est tout le reste, ce qui est hors ZAC. Pour certains urbanistes, le diffus est assimilé au développement périurbain incontrôlé par opposition à l'évolution ordonnée et maîtrisée des tissus urbains constitués des villes centres. Pour les promoteurs d'opérations groupées, le diffus est l'individuel pur, c'est-à-dire la maison en maîtrise d'ouvrage individuelle. Pour les lotisseurs, le diffus c'est l'individuel hors lotissement (et ZAC). Enfin, pour les statistiques nationales sur les permis de construire (base SITADEL), le diffus n'est pas une catégorie, seul l'individuel pur et l'individuel groupé sont recensés (ainsi que le collectif) » (Llorente, Vilmin, 2010, p. 43-44).

10. Pour une discussion et une présentation de cette notion de risque telle qu'elle est définie en droit français et en droit européen, voir p. 65 à 73 de MEDDE (2011), *Concession d'aménagement, guide des procédures de passation*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 108 p.

11. Lorsque c'est le cas, les activités « aménagement » et « promotion immobilière » sont généralement séparées dans des filiales ou des entreprises différentes. Paul Citron évoque cette stratégie d'entreprise dans son article présent dans ce dossier.

12. En revanche, il n'existe ni contrat de VEFA, ni garantie financière d'achèvement dans l'aménagement. En cas de problème au cours des travaux, de mauvaise estimation initiale des coûts ou de mévente du reste de l'opération (ce qui risque de « planter » l'opération), le promoteur immobilier risque non seulement de ne pas récupérer son (ses) terrain(s) aménagé(s), mais aussi de perdre son investissement initial.

13. Notons qu'il existe quelques exceptions à cette affirmation, par exemple pour la reconversion de l'Hôtel-Dieu à Lyon. Crédit Agricole Assurance a acheté en 2015 cet imposant bâtiment en court de réaménagement sous maîtrise d'ouvrage privée par Eiffage Immobilier. Ce sont alors les logiques purement financières (non pas immobilières et urbaines) qui prédominent. Ce type de gestion de l'aménagement urbain n'est possible que du fait de la position privilégiée de cet ancien hôpital, au cœur de la presqu'île de Lyon. Elle confère à cet espace un rapport risque / rendement financier particulièrement attractif pour les investisseurs institutionnels en comparaison des autres marchés financiers.

14. Sur ce plan, les choses évoluent. En effet, la loi ALUR du 24 mars 2014 et le décret n°2015-482 du 27 avril 2015 obligent désormais de fixer un périmètre précis aux Projets urbains partenariaux (PUP), pour que « les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics » (art. L.332-11-3 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi ALUR). Cette mesure vise à limiter le fait que des propriétaires fonciers en périphérie du PUP (qui sont aussi de potentiels futurs constructeurs) touchent les fruits financiers de l'urbanisation sans avoir à en financer le développement initial. La nouvelle rédaction du Code de l'urbanisme permet ainsi de faire en sorte que, comme en ZAC, « la règle du jeu de prise en charge des équipements publics qui a été négociée entre le premier opérateur et la collectivité s'impose ensuite aux autres constructeurs » (ORF, 2014, p. 14).

15. Tel que nous l'avons défini et catégorisé dans un autre article, consultable dans Maurice, 2014b.

16. Plusieurs promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux ont tenu à indiquer en entretien que cela peut prendre du temps d'être connu et reconnu au niveau local avant d'avoir les mêmes chances d'être sélectionné que les promoteurs « historiques » (Maurice, 2014a, p. 279-282).

17. Puisque les ZAC ne contiennent plus de Plan d'aménagement de zone, les Cahiers des charges de cession de terrains (CCCT) peuvent compléter le règlement du PLU, mais ne doivent pas s'y opposer. Dans l'absolu, un CCCT peut se limiter à la définition du nombre de mètres carrés de surface de plancher autorisée sur la parcelle cédée (Broussolle, 2015, p. 51).

18. Ces différents éléments se démarquent des relations entre les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers hors ZAC et hors domaine foncier public. Lors de notre travail de thèse (la partie 4.2. est consacrée à ce sujet), l'ensemble des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux rencontrés nous ont affirmé qu'à de très rares exceptions près, les propriétaires fonciers vendent au plus offrant. Le fait que le promoteur veuille introduire du logement « abordable » ou des bâtiments « écologiques » n'entre pas dans les critères de sélection des propriétaires. Ainsi, les ressources à mobiliser par le promoteur sont les mêmes en ZAC (ou sur domaine foncier public) et hors ZAC, mais les modes de mobilisation de ces ressources sont différents. Ceci ne provient pas du cadre juridique de la ZAC en lui-même, mais du fait que le vendeur y intègre souvent d'autres critères que la simple maximisation des prix.

19. Surface hors œuvre nette. L'ordonnance n°2011-1539 substitue depuis le 1^{er} mars 2012 au calcul en SHON et SHOB (Surface hors œuvre brute) une unique référence, la « surface de plancher ».

20. Nous avons remarqué que certains promoteurs immobiliers revendiquent leur volonté de se libérer au maximum des contraintes imposées par le mode de financement « classique » des opérations afin de se concentrer sur la qualité architecturale, constructive et environnementale des projets (Maurice, 2014a, p. 140 – 144). Par là, ils tiennent à préciser qu'ils sont d'abord des entrepreneurs du bâtiment, non pas des financiers.

21. Lorsqu'elle est propriétaire du foncier, elle peut aussi le faire hors ZAC.

RÉSUMÉS

La production de la ville relève d'interactions multiples entre acteurs, ce qui brouille les limites entre actions publique et privée. Dans cet article, nous étudions les jeux d'acteurs dans le cadre d'un outil emblématique de l'aménagement en France, souvent associé à l'action publique, les Zones d'aménagement concerté (ZAC). Nous y montrons que l'évolution des processus urbanistiques et économiques depuis une vingtaine d'années tend à transformer la ZAC en un outil d'aménagement parmi d'autres dans « *la coproduction des projets urbains* ». Toutefois, la ZAC est aussi une bonne illustration du fait que l'intervention publique reste plus prégnante que ce qu'on pourrait *a priori* croire. En s'en donnant les moyens financiers et humains, c'est encore clairement le public qui y cadre les interactions entre acteurs. Nous montrons également que, loin de constituer uniquement une contrainte, l'établissement de règles du jeu relativement strictes mises en œuvre par les collectivités constitue aussi des opportunités pour les opérateurs fonciers et immobiliers. D'une part, ceci reflète l'aspiration des aménageurs et des promoteurs immobiliers, non pas à une dérèglementation et à une mise en concurrence la plus libre possible, mais à l'établissement de règles (de droit des sols, de prise en charge financière des opérations) clairement établies et stables. D'autre part, l'action publique se recompose plutôt qu'elle ne disparaît. Les logiques jusqu'alors principalement privées de gestion et de négociation ne

proviennent pas uniquement des acteurs privés, mais aussi des collectivités locales elles-mêmes. L'action de ces dernières est désormais marquée par l'objectif central d'offrir des conditions favorables aux financements de tout ou partie des projets par des capitaux privés.

Urban development arises from multiple interactions between stakeholders. What can be defined as public or private sector interventions is becoming complicated. In this article, we study the stakeholder's games happening in a particular French land development procedure, the "Zone d'aménagement concerté" (ZAC). The ZAC is a legal framework that allows the public sector to delimit an area for future development and to negotiate the program with the potential developers (either public or private). It is often defined as the main tool to drive public urban development projects. We show that the evolution of the legal national framework since about 20 years are lowering the characteristics of the ZAC, which becomes a tool among others for planning authorities to drive urban land developments. In order to drive developer's activity, local authorities can still have a strong power but they now also have to choose among many land policy tools. In a second part of this work, we demonstrate that a very proactive role of the planning authority and the establishment of strict (or even binding) financial and land use rules can be appreciated by land and real estate developers. First, this shows that private investors don't mainly ask for deregulation and for free market enforcement, but rather for clear and stable legal and financial frameworks. Secondly, the main role of French public planning authorities is changing. From a role of land developer, their main goal now is to offer the most favorable investments opportunities to target private developers' involvement in urban projects

INDEX

Mots-clés : ZAC, aménagement, promotion immobilière, Lyon, développement urbain, marché immobilier, marché foncier, politique urbaine

Keywords : land development, urban development projects, Lyon, land market, real estate market, urban policy

AUTEUR

ROMAIN MAURICE

Docteur en urbanisme / aménagement, chargé d'études habitat / urbanisme, Communauté d'Agglomération du Soissonnais. Email : mauriceromain@ymail.com