

Transparence sur les ZAC

39.400,00	2.982,00	54.587,00	39.400,00	39.400,00	2.982,00	2.982,00	54.587,00	16.987,00	16.987,00	39.400,00	39.400,00	39.400,00	54.587,00	39.400,00
-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

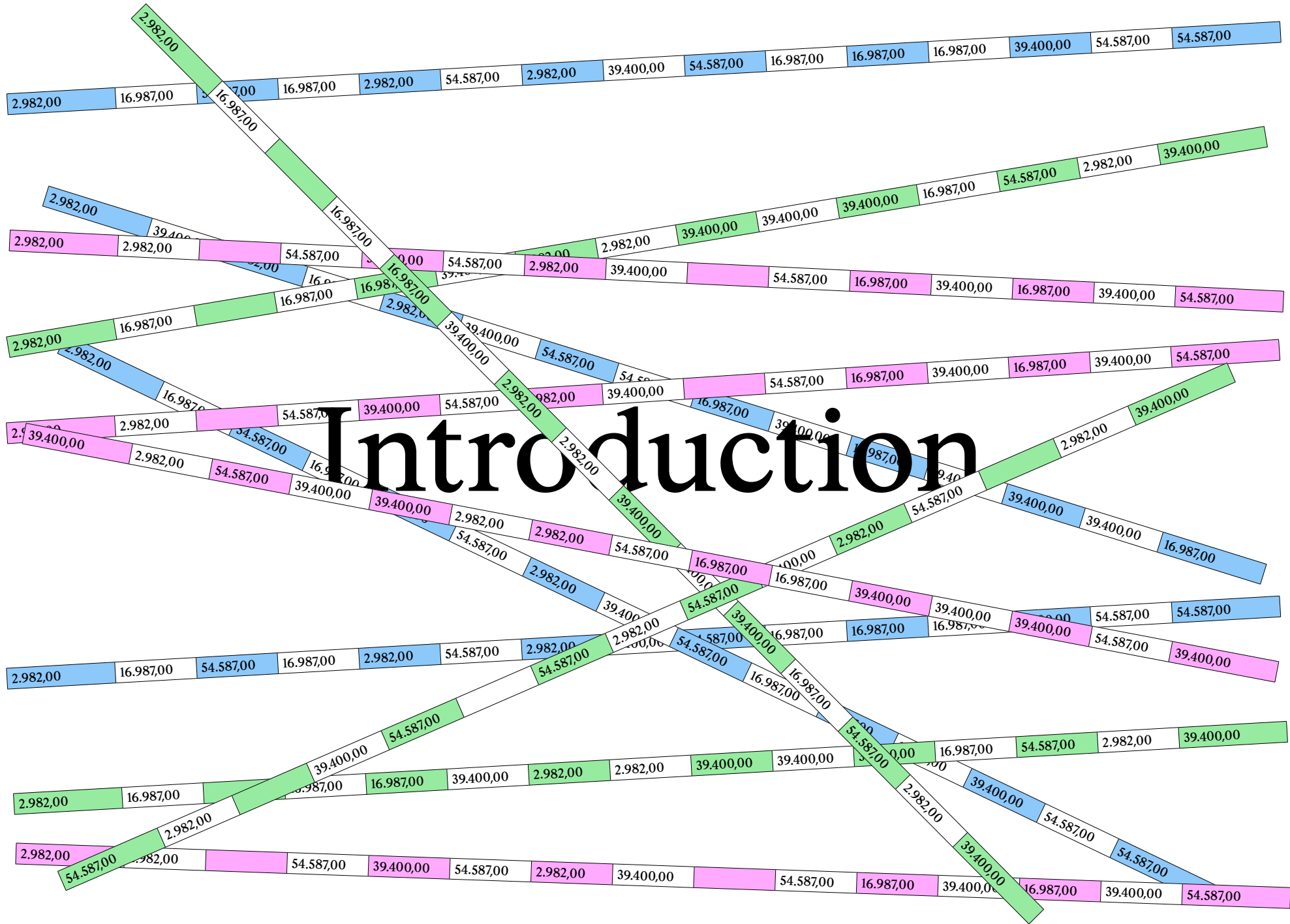
1	Transparence sur les ZAC							ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire			

Jusqu'où l'acquéreur de logement neuf finance-t-il son quartier, son voisin et la non-artificialisation?

2	Transparence sur les ZAC				ibicity			IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire	

Introduction	4	→ Introduction par IDHEAL-recherche	5
		→ Remerciements	11
		→ Points de vue de Laurent Girometti et Jérôme Goze	12
Une étude d'ibicity	15	→ Un focus sur la production de logements dans les ZAC	16
		→ Un prisme économique	18
		→ Une approche comparative	20
		→ 17 idées vraies... ou fausses	22
Composition de l'échantillon	20		
Des idées reçues	36	1 Un bilan d'aménagement est une photographie à un instant t de la réalité d'une opération	45
		2 Une opération d'aménagement n'est pas réductible à un tableur Excel	47
		3 Les informations relatives à toute ZAC sont facilement accessibles	51
		4 Le bilan d'une opération d'aménagement permet de retracer l'ensemble des dépenses et recettes	54
		5 De manière prévisionnelle, un bilan d'aménagement est toujours équilibré	56
		6 Les acquisitions foncières sont toujours les principales dépenses d'un aménageur	60
		7 Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse	63
		8 Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération	66
		9 Le coût de remise en état a tendance à s'accroître	68
		10 La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement	71
		11 Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans les ZAC	74
		12 Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement	76
		13 Les locaux d'activités et commerces sont largement financés par les bureaux et les logements	78
		14 Le prix de vente des logements est la clé de voûte des bilans d'aménagement et de promotion	80
		15 La production de logement social est soutenue par le logement libre	85
		16 Dans un bilan d'aménagement, un espace vert est considéré comme un coût	89
		17 L'aménageur est un maillon essentiel dans la chaîne de fabrication du logement	91
		→ Conclusion	94
Les jeux sont faits!	95		
Grilles physico-financières	103	→ Méthodologie	103
		→ ZAC Bastide Niel	109
		→ ZAC Baud-Chardonnet	110
		→ ZAC Boissière Acacia	111
		→ ZAC Les Capucins	112
		→ ZAC Le Charmeraie	113
		→ ZAC La Courrouze	114
		→ ZAC Écoquartier Ferrié	115
		→ ZAC LGV	116
		→ ZAC Lyon Confluence 2	117
		→ ZAC Marne Europe	118
		→ ZAC Micheville 1	119
		→ ZAC Zone Commerciale Nord	120
		→ Opération Mérignac Soleil	121
Glossaire	122	→ Les auteurs de l'étude	127

3	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire



Introduction

4	Transparence sur les ZAC				ibicity			IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

Introduction par IDHEAL-recherche

Voici *Transparence sur les ZAC*, une étude pour l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL-recherche) par Isabelle Baraud-Serfaty (ibicity), consultante et enseignante en économie urbaine.

Que finance-t-on quand on achète son logement? Élémentaire, mon cher... : son logement. Justement non. Ou pas seulement. TSZ, *Transparence sur les ZAC*, tente de répondre à cette question pas si évidente, que chacun peut légitimement se poser. Après 20 ans de hausse continue des prix de l'immobilier résidentiel, et alors que les taux d'intérêt trop élevés éloignent le rêve de nombreux ménages d'accéder à la propriété, que contiennent vraiment les euros que coûte chaque mètre carré habitable?

Comment se calculent les prix des logements dans les secteurs d'aménagement, c'est-à-dire les zones urbanisées ou transformées par les collectivités?

Alors que les ventes de logements neufs ralentissent depuis l'été 2022, et que la quête d'un nouveau modèle de financement de l'aménagement patine, une analyse fine est nécessaire pour comprendre si les opérations telles que pensées depuis des décennies sont encore viables ; si, et dans quelles conditions, leurs montages permettent de fabriquer des logements de qualité. TSZ a mené l'enquête en documentant les équilibres économiques et financiers des opérations d'aménagement.

Dans cette étude, la qualité des logements n'est pas directement abordée par l'analyse de leurs plans ou de leurs usages¹ mais via le rapport qu'ils entretiennent avec leur environnement urbain. Un logement de qualité, c'est, aussi, un logement situé à proximité de services publics, de transports, de commerces, d'un espace vert, un logement auquel on accède par un cheminement pensé pour être fonctionnel et agréable ; c'est un logement

dont la vue donne plutôt sur un parc que sur une rocade bruyante, dans des immeubles peu épais et qui permettent la ventilation naturelle... La qualité de l'habitat se mesure bien aux choix d'aménagement, et au-delà à celui des responsables politiques.

À quels défis sont confrontés les collectivités locales, les aménageurs et les promoteurs immobiliers*, tous partenaires, pour faire aboutir un projet urbain? Comment s'organise leur travail, quelles sont leurs marges de négociation et quelles variables peuvent-ils faire bouger pour trouver la parfaite balance entre recettes et dépenses sans bien sûr sacrifier l'objet même du projet, loger des habitants dans de bonnes conditions, selon leurs moyens, besoins et envies.

Premier obstacle, et semble-t-il le plus difficile à lever : le prix du foncier. Ce n'est pas un scoop, il a explosé ces dernières années, faisant mécaniquement augmenter celui des logements. Comment se forme-t-il? Combien pèse-t-il réellement dans l'addition finale? Quelles politiques la puissance publique met-elle réellement en place pour limiter son poids dans les opérations d'aménagement? C'est une des questions auxquelles cette étude s'attachera à répondre². Les parties prenantes doivent ensuite faire face aux autres coûts, nombreux, qui s'additionnent lors de l'édification d'un immeuble de logements : dépollution, construction des routes et des réseaux, des espaces verts, des places de parking, des équipements nécessaires à la vie du quartier, programmation sociale et typologie formelle des logements...

Toutes ces données traduites en chiffres sont consignées dans un bilan d'aménagement. Nous avons choisi d'en étudier 13. Et de répondre à 17 idées reçues dont certaines sont vraies, fausses ou ni l'un ni l'autre, c'est plus compliqué... Un bilan d'opération n'est pas réductible à un tableau Excel.

* Les mots et expressions suivis d'un astérisque sont définis dans le glossaire, naviguez dans le document en cliquant dans le titre courant au bas de la page.

1 Pour cela, se référer à l'étude *Nos logements, des lieux à ménager* (2021). IDHEAL y décortique des plans de logements neufs construits entre 2000 et 2020 et les mécanismes de production.

2 Les résultats du programme de recherche *Les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables*, cofinancé notamment par l'USH, la Caisse des dépôts, le PUCA et IDHEAL-recherche, sont attendus en 2025.

5	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire

Vrai? Faux? Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance-t-il le logement? Pas toujours. Les charges foncières dédiées au logement dépendent-elles des prix auxquels les appartements sont vendus? Le fameux compte à rebours dicte-t-il tout? Vraiment? Cette étude ouvre la boîte de la production de logements dans les opérations d'aménagement. Est-ce une boîte à outils? Une boîte noire ou une boîte de Pandore?

De quoi parle-t-on? keZACo?

Beaucoup critiquée, jamais égalée... La ZAC est une procédure d'aménagement instituée par la loi d'orientation foncière de 1967 qui permet à une collectivité d'intervenir sur un secteur plus grand qu'une parcelle, et plus petit que son territoire entier, généralement pour créer ou transformer un quartier. La ZAC renvoie tout autant, par métonymie, à un périmètre et à une durée bornés qu'à une procédure précisément définie pour intervenir sur le foncier d'un site à transformer: l'acquérir, l'aménager (y apporter ou y adapter les différents réseaux et infrastructures), souvent le découper ou le remembrer, avant de le revendre sous forme de « charges foncières ». Cette expression désigne le prix auquel sera cédé un terrain, fixé à la fois en fonction des sommes dépensées pour le viabiliser et de ce qui pourra être construit dessus. La ZAC permet aussi de programmer, de faire financer et de réaliser les équipements publics indispensables dans le cadre d'une urbanisation ou d'une transformation.

« ZAC » est ainsi le terme générique utilisé pour désigner toute opération d'aménagement exigeant des participations financières* de la part d'opérateurs privés. Les bilans d'aménagement des ZAC sont la matière première de cette étude.

Ces documents font état des sommes, recettes et dépenses, nécessaires pour mener à bien le programme* défini dans le périmètre et dans le délai donnés. Le bilan est le poste de contrôle de l'opération, qui permet de la « lire » et de la piloter, au fur et à mesure de son déroulement. Il retrace tous les flux de capitaux entrants et sortants, qui servent à financer ce qui relève de l'aménagement, la construction des réseaux et des infrastructures, les équipements publics et la vente des terrains sur lesquels sera développée la partie immobilière (les immeubles de logement, de bureaux, les commerces...).

Ce grand tableau traduit financièrement les partis pris d'aménagement: à la collectivité de décider s'il y aura plus de logements, plus de logements sociaux, plutôt des bureaux ou beaucoup de commerces, des usines ou des locaux pour accueillir les artisans... À l'aménageur de faire en sorte que cette programmation soit possible et équilibrée en pratiquant des péréquations, c'est-à-dire en faisant payer chacun selon ses moyens, ou selon l'intérêt qu'il représente pour le projet. Cela revient par exemple à vendre des terrains plus cher à ceux qui peuvent payer plus, et au contraire, baisser les prix pour les moins argentés. Mais aussi à proposer des prix bas à des opérateurs de bureaux ou à des promoteurs de logements acceptant de prendre un risque de marché, compensé par le faible coût du terrain. Dans certaines ZAC, le bureau permet ainsi de payer le logement, dans d'autres c'est l'inverse. Ces modulations de prix se pratiquent entre logements et bureaux, entre logements et locaux d'activités et même entre différents types de logements (social*, intermédiaire* et libre*).

Cette grande table de mixage permet donc de régler les curseurs en fonction des contraintes des uns et des autres, de leurs intérêts et d'une série de données qui peuvent varier de manière imprévisible intégrant

6	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire

la conjoncture, qui change, le pouvoir politique, sujet lui aussi à alternance, et toutes sortes d'aléas peu surprenants, mais difficiles à anticiper au cours de projets qui durent parfois 15 ans.

C'est cette mécanique, le double financier du projet politique, que *Transparence sur les ZAC* prend pour objet d'étude, et en particulier les imbrications financières qui président à la création de logements. En dépit des apparences, ces grands tableaux financiers sont une matière éminemment politique.

De qui parle-t-on ? Les protagonistes de TSZ

Dans les opérations d'aménagement, les rôles principaux sont joués par l'aménageur, le promoteur immobilier et la collectivité. Les aménageurs, publics ou privés, ont pour mission de transformer un site en un nouveau quartier de ville. Pour ce faire, ces structures, établissements publics d'aménagement (EPA)*, sociétés d'économie mixte (SEM)*, sociétés publiques locales (SPL)*, sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP)... doivent faire travailler ensemble des urbanistes, des techniciens, des financiers sous la tutelle politique d'une Ville ou d'une intercommunalité qui endosse la responsabilité politique du projet face aux citoyens.

De son côté, le promoteur pilote la construction d'immeubles et la vente des logements. Son activité est avant tout financière et organisationnelle. Dans le cadre des fiches de lot élaborées par l'aménageur et son conseil architecte-urbaniste, il choisit le terrain sur lequel il souhaite développer son opération, en élabore la programmation, en imagine la forme, en bâtit le montage économique, tout en anticipant ses recettes pour calculer ses dépenses. Il rassemble ensuite

les compétences nécessaires pour construire et commercialiser son immeuble : depuis la banque qui va l'aider à démarrer avant qu'il ait encaissé le fruit des premières ventes, et apporter des garanties, jusqu'au commercialisateur, en passant évidemment par l'architecte, les bureaux d'étude, le constructeur et tous ses corps d'état, l'assureur, le notaire...

La production de logements dans les opérations d'aménagement

Quelle part pèsent les logements dans les secteurs aménagés en France ? Question simple en apparence puisque tout est dans les bilans... Et pourtant sans réponse si l'on raisonne à l'échelle régionale ou nationale. La production de logements dans les opérations d'aménagement représente une part de la production globale aux côtés des deux autres voies principales de la construction : la construction de maisons individuelles, directement par leurs propriétaires, ou par des constructeurs, et la construction de logements collectifs par la promotion immobilière ou les bailleurs sociaux, à la parcelle et hors des secteurs maîtrisés par des aménageurs, ce que l'on appelle la production en diffus.

Un puissant moteur de production de logements

Difficile de mesurer le nombre de logements produits en ZAC, car les données locales ne sont pas compilées. Les situations sont par ailleurs très diverses et dépendent du volontarisme des collectivités.

Nous en avons repéré quelques exemples :
→ Sur le territoire de Plaine Commune (Établissement public territorial de Seine-Saint-Denis, au nord de Paris),

7	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières Glossaire

46 % des logements autorisés entre 2016 et 2019 devaient être construits dans des périmètres d'opérations d'aménagement (ZAC, PRU, PNRQAD), avec toutefois des disparités fortes entre communes : de 36 % à Aubervilliers à 59 % à Saint-Denis (données PLH).

- À Rennes Métropole, environ la moitié des logements neufs ont été livrés dans des ZAC entre 2015 et 2019 (données PLH).
- En 2016, seulement 7 % des logements neufs vendus par la promotion immobilière étaient situés dans des opérations d'aménagement de la communauté de communes Auray-Quiberon. À comparer aux 52 % de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo (données Adéquation & Cerema).

Ces chiffres montrent une grande hétérogénéité entre territoires, certains administrant plus fortement que d'autres la production urbaine et particulièrement celle des logements grâce aux outils dont ils disposent, les ZAC, et les réserves foncières qui permettent d'en créer plus facilement. La production de logements dans les opérations d'aménagement est bien un choix politique : certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)* décident d'agir massivement de cette manière pour produire des logements quand d'autres s'en remettent au « diffus », c'est-à-dire au marché, à la transformation de la ville, parcelle par parcelle, à l'initiative des ménages, des promoteurs immobiliers et des propriétaires fonciers.

En résumé, il est intéressant de se pencher sur la production de logement dans les ZAC, car c'est dans ces emprises maîtrisées et organisées par les outils de l'aménagement que s'exprime la volonté politique de produire beaucoup de logements. C'est là que sont pensées et garanties la qualité de nouveaux quartiers et l'existence

d'une urbanité à tous les sens du terme. Un espace à vivre ensemble. Les 13 ZAC analysées représentent un total de plus de 22 000 logements.

Un instrument de pouvoir pour la puissance publique

Les opérations d'aménagement sont à la fois des boîtes à outils très fournies et des territoires ouvrant un certain nombre de prérogatives aux représentants du pouvoir politique, en tout cas à ceux qui souhaitent s'en saisir.

- Une collectivité peut ainsi affirmer sa volonté de construire du logement et d'en choisir la typologie. Dans la ZAC Clichy-Batignolles à Paris, par exemple, la part de 50 % de logements sociaux était imposée par la ville dès l'origine du projet et a été respectée.
- La ZAC permet de construire les équipements publics nécessaires aux logements nouveaux. Les recettes issues des ventes des charges foncières ou des participations financières versées par les promoteurs servent ainsi à financer les écoles, les crèches, les bibliothèques, les salles de sport... Dit autrement, la mécanique de l'opération d'aménagement revient à mutualiser les coûts induits de l'urbanisation pour les faire porter, aussi, par ceux qui en extraient la rente foncière. Ce mécanisme n'est pas systématiquement mis en place, ou alors dans des proportions bien moindres, pour les logements construits hors des périmètres d'aménagement³.
- Un architecte-urbaniste généralement désigné à la suite d'une consultation publique coordonne la conception et la réalisation du futur quartier, tant à l'échelle urbaine qu'à l'échelle immobilière. Il accompagne voire contrôle les projets proposés par les promoteurs immobiliers (des matériaux des façades aux plans des logements).
- Le règlement de la ZAC, parfois complété par une « charte promoteurs », prescrit

3 C'est le principe d'outils fiscaux pour le financement des équipements publics comme la taxe d'aménagement majorée ou le projet urbain partenarial

8	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

la programmation typologique et les principes architecturaux : de la forme urbaine (immeubles en plots, en barres, tours, balcons, rôle des rez-de-chaussée...) à la granulométrie, c'est-à-dire la répartition des différentes typologies de logements (selon leur taille et leur nombre de pièces).

→ Le conseil municipal ou communautaire peut imposer, parfois, des prix de vente maximum que les promoteurs doivent respecter lorsqu'ils mettent en vente leurs logements en « capant leurs tarifs » selon l'expression désormais consacrée.

Transparence sur les ZAC : dévoilement et pédagogie

Cette étude est née du constat que les mécanismes de l'aménagement et les liens avec la production du logement sont largement méconnus. En tout cas en dehors du très petit cercle des professionnels. Personne ne sait qu'il habite dans une ZAC et le grand public n'est pas spontanément demandeur de cette information, ni même, peut-être, intéressé. Cependant, alors que la construction de logements chute, en partie victime de la crainte d'une densité urbaine souvent mal comprise⁴, il n'est pas inutile d'expliquer que ce type d'urbanisme est parfois la seule solution économique pour viabiliser les territoires et les habiter, qu'il répond aussi à des enjeux environnementaux. Et de faire comprendre les mécanismes qui président à la formation des prix auxquels sont confrontés les accédants à la propriété qui en prennent pour 20 ans ou plus... Si le sujet ne passionne pas forcément les habitants, espérons en tout cas que les élus y accordent l'attention qu'il mérite.

Ainsi, les opérations d'aménagement sont des boîtes noires que nous avons souhaité ouvrir pour en dévoiler le fonctionnement, avec pédagogie. *Transparence sur les ZAC* ne prétend

pas que les aménageurs dissimuleraient leurs pratiques, mais ce travail de recherche a montré à quel point les différences de situation, d'objectifs politiques, de montages et d'acteurs rendent difficile la lecture de ces fameux bilans censés pourtant renseigner sur les choix effectués et les objectifs atteints. Cette étude s'inscrit dans la continuité des travaux d'IDHEAL-recherche : elle doit servir à nourrir le débat public de manière critique, à l'aide de données précises et circonstanciées, afin d'éclairer les dynamiques d'un secteur secoué par de multiples crises. Particulièrement celle qui empêche tout un chacun de se loger décemment, sans se ruiner.

Aborder la production de logements dans les opérations d'aménagement se heurte d'emblée à la difficulté d'appréhender ensemble les cousins éloignés que sont l'aménagement et le logement, car les deux sujets ne mobilisent ni les mêmes professionnels, ni les mêmes observateurs dans le milieu académique. Cette étude porte donc une ambition inédite et se veut d'autant plus pédagogique. Elle vise à donner des clés et des outils de compréhension simples et accessibles de ce qui se joue dans les opérations qui transforment nos villes. Ces projets urbains représentent des investissements substantiels des collectivités, permettent l'installation de nouveaux ménages mais aussi de nouvelles entreprises et transforment le cadre de vie des habitants, et en ce sens relèvent aussi de l'exercice de la démocratie. Nous mettons donc ces éléments à disposition de toutes et de tous, les professionnels du logement comme celles et ceux qui le sont moins ou parfois ne le revendiquent pas, élus, citoyens, étudiants urbanistes...

4 À travers l'étude *DESIR, Densité éprouvée, souhaitée, imaginée et redoutée*, IDHEAL a engagé un travail sur la notion de densité résidentielle avec des étudiant.e.s de différentes formations. L'ensemble des travaux ainsi que des podcasts sont à retrouver sur le site d'IDHEAL.

9	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

La transparence, un défi méthodologique

« Faire la transparence » comporte plusieurs difficultés, surmontées dans cette étude. Celle d'un accès difficile à des données pourtant publiques et celle de la comparaison pour expliquer par la récurrence et distinguer par l'exception.

Le premier défi est celui de l'accès aux données. Le bilan financier d'aménagement est établi par l'aménageur. Dans le cas d'une ZAC, un dossier de création puis un dossier de réalisation sont votés par les élus de la collectivité. Chacun contenant le bilan prévisionnel à terminaison, c'est-à-dire projeté à la livraison de l'opération, souvent 10 ou 15 ans plus tard. Entre-temps, chaque année, l'aménageur adresse un compte rendu d'activités à la collectivité locale (CRACL ou compte rendu financier annuel)*. Comme son nom le laisse imaginer, ce document contient un bilan financier actualisé, soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité concédante.

Nous n'aurions pas pu travailler sans le concours des aménageurs qui ont bien voulu nous transmettre ces documents. Qu'ils en soient à nouveau remerciés. La constitution de cet échantillon s'est heurtée toutefois à plusieurs refus de communication de ces données, pourtant publiques puisque soumises au vote d'élus, mais parfois absentes des pièces jointes aux délibérations des conseils communautaires. Nous n'avons pas sollicité la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Le deuxième défi est celui de la comparaison. Peu de travaux sur les opérations d'aménagement ayant pour objet leur financement et leurs bilans ont mobilisé cette méthodologie. Le rapport *Réduire les coûts*

fonciers : quels leviers ? publié en 2015 par l'Observatoire régional du foncier d'Île-de-France, écrit par l'urbaniste Sonia Guelton, apporte des résultats franciliens sur la répartition des coûts d'aménagement dans les opérations. Le rapport coécrit par les urbanistes et économistes Joël Idt, Marie Llorente, Yoan Miot et Thierry Vilmin et publié en juin 2022 dans le cadre d'un programme partenarial de recherche porté par le Réseau des finances locales mobilise lui aussi la comparaison. Intitulé *Financer les coûts d'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'économie de l'aménagement au concret*, il compare les monographies d'opérations situées dans quatre agglomérations, leur contextualisation et l'analyse du pilotage de ces projets. La démarche de TSZ est celle d'une mise en parallèle systématique des bilans des opérations de notre échantillon grâce à une méthode élaborée par Isabelle Baraud-Serfaty, présentée dans l'étude. Cette méthode permet une comparaison précise des bilans d'opérations d'aménagement réalisées dans des contextes différents, c'est-à-dire des sites de projet, des marchés locaux de l'habitat, des différentes modalités de pilotage, sans pour autant occulter les effets de ces contextes sur les finances de l'opération.

10	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire

Remerciements

Avant de faire la transparence sur les ZAC, l'Institut des Hautes Études pour l'Action dans le Logement remercie :

- l'ensemble des aménageurs qui ont accepté de faire partie de l'échantillon analysé : EpaMarne (Laurent Girometti et Marie Bertrand), Territoires Rennes (Antoine Monnerie, Thomas Saglio et Marc Dartigalongue), Epa Alzette-Belval (Hélène Bisaga, JérémY De Conti et Mathieu Quélenec), La Fabrique de Bordeaux Métropole (Jérôme Goze), Frey (Pascal Barboni, Marc Lecocq et Victoire Birembaux), SPL Laval Mayenne Aménagements (Jean-Marc Besnier et Audrey Lagautrière), SPL Lyon Confluence (Samuel Linzau et Cécile Féré du Grand Lyon), Bordeaux Métropole Aménagement (Claire Vendé et Pierre Guillemoteau), Brest Métropole Aménagement (Claire Guihéneuf et Christophe Billant), Nexity (Hélène Cosserat, Florence de Marignan, Ismaël Taghbalout et Tewfik Tabouche) & Sadev 94 (Marie Kaczmarek, Nicolas Floreancig et Stéphane Bailly) ;
- les membres du comité d'orientation d'IDHEAL-recherche, et en particulier celles et ceux qui ont participé aux réunions de suivi de cette étude : Laurent Girometti (EpaMarne), Gwenaëlle d'Aboville (Ville Ouverte), Anna Cremnitzer (Une Fabrique de la Ville), Anne D'Orazio (Ensa Paris La Villette & LET), Claire Guidi (FFB).

11	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

Points de vue

Laurent Girometti

L'aménagement, un métier technique ?
Transparence sur les ZAC en donne assurément la confirmation en décrivant fidèlement ce qui fait l'activité quotidienne des aménageurs. L'étude d'Isabelle Baraud-Serfaty pour IDHEAL met également en évidence que l'aménageur et sa ZAC ne forment que l'un des maillons de la chaîne de transformation de nos villes. Construire des logements, un parc urbain, un groupe scolaire ou un trottoir fait interagir la puissance publique, les promoteurs immobiliers, des concepteurs et, bien sûr, les usagers et les habitants. Si l'aménagement est bien un métier technique, ce travail montre que l'on peut le rendre accessible au plus grand nombre en posant clairement, sans raccourcis ni interprétations simplificatrices, ce que beaucoup savent mais dont on discute trop peu. Je souhaite revenir ici sur trois points de débat que permet d'ouvrir l'étude *Transparence sur les ZAC*.

Une opération d'aménagement est un jeu de vases communicants dans le cadre d'un bilan économique, comme le décortique bien *Transparence sur les ZAC*. Et ce bilan finit toujours par être équilibré, parce que quelqu'un l'équilibre. Mais qui, avec quels moyens ? L'étude prend le temps de poser ce débat et d'en pointer les enjeux actuels. Dans un modèle désormais en voie de disparition où le foncier était peu cher et les coûts de mise en état peu élevés, les charges foncières, principale recette des aménageurs, couvraient les dépenses. Les temps ont changé. La marge d'action des aménageurs est aujourd'hui prise dans un puissant étau : d'un côté, des dépenses très élevées, comme la dépollution des sols dans la ZAC Marne Europe aménagée par EpaMarne, le respect des réglementations énergétiques, environnementales, et des exigences légitimes de décarbonation de la filière ; de l'autre,

des recettes contraintes par les marchés locaux du logement. Un logement se vend au prix qu'un client est prêt à le payer s'il est en mesure de le faire ! Le rôle de l'aménageur consiste alors à chercher les points d'équilibre entre des objectifs parfois contradictoires. L'étude montre les aménageurs à l'œuvre en quête d'une martingale qui permette à la fois de payer le foncier, de l'aménager, de produire les équipements et de mettre des logements abordables sur le marché. Des solutions émergent mais les leviers doivent être contextualisés : il n'y a pas de vérité unique et la priorité est parfois simplement que l'opération sorte de terre au prix du sacrifice de certains aspects. L'aménageur n'est qu'un maillon de la chaîne de production mais il en porte la responsabilité d'un bout à l'autre de cette dernière. Les arbitrages sont quotidiens dans une opération d'aménagement, cumuler et concilier les objectifs nécessite souvent de faire appel à des subsides publics sous une forme ou une autre, et la lecture de l'étude, qui rend justice à la complexité de ce travail, permettra d'en débattre.

Le bilan d'aménagement est un outil de dialogue entre tous les acteurs qui concourent à la réalisation d'une opération d'aménagement sur un périmètre et dans un temps donnés. Que comptabiliser comme une dépense dans un bilan d'aménagement ? Comme une recette ? Comment compter ce qui ne se chiffre pas en euros ? Nous n'en sommes pas à changer le plan comptable, et des éléments ayant une valeur positive sont toujours considérés comme des coûts. La place des bilans financiers est centrale dans le dialogue entre les acteurs qui contribuent à l'aménagement, elle constitue l'épreuve du réel. Dès lors, l'étude confirme l'importance d'accélérer la prise en compte d'autres valeurs dans cette boîte à outils, comme les enjeux écologiques et environnementaux ou encore

Laurent Girometti, directeur général d'EpaMarne et membre du comité d'orientation d'IDHEAL.

12	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

la mixité sociale, dont la valeur n'est pas non plus directement traduite ! Elle est pourtant prise en compte grâce aux péréquations organisées par l'aménageur. En plus d'un outil de dialogue, le bilan se fait alors l'instrument de la politique de mixité sociale défendue par les élus et mise en œuvre par l'aménageur dans la ZAC.

L'aménagement mérite d'être promu au regard des évolutions auxquelles nous allons devoir faire face. Avoir des projets conçus et pilotés pour dépasser l'initiative individuelle qui fait évoluer les tissus urbains de manière diffuse me semble être la bonne voie. Combiner rénovation, renaturation, désartificialisation des sols et construction, oblige à se saisir des leviers d'une intervention globale telle qu'on peut la mener grâce à une opération d'aménagement. Poser un PLU sur la table, aussi ambitieux soit-il, n'est pas suffisant : il faut mettre le doigt dans l'action opérationnelle. L'aménagement, dans un sens assez large, l'action foncière, l'interaction avec les acteurs privés avec qui il faut travailler, sont nécessaires pour atteindre les objectifs que l'on se fixe collectivement. Au moment où se posent les questions de planification écologique à concilier avec l'accès au logement pour tous, quelle est la trajectoire, quels sont les outils à tester ? La traduction opérationnelle est ma principale préoccupation. Passer au-delà des idées reçues et des raccourcis, comme le fait *Transparence sur les ZAC*, est une bonne façon de s'engager dans cette voie.

Jérôme Goze

En aménagement, il n'y a que des évidences : financières, politiques, historiques, sociales ou techniques. Mais la somme de ces évidences donne un résultat d'une grande complexité, qui fait le quotidien de l'aménageur. C'est bien ce que montre *Transparence sur les ZAC*. Isabelle Baraud-Serfaty et IDHEAL y décortiquent des opérations d'aménagement à travers l'analyse de bilans économiques, balayés en 17 points pertinents et bien traités. Cette entrée économique est aussi didactique qu'ingrate car elle impose le traitement de nombreuses données, disparates et hétérogènes. L'étude relève ce défi et propose une lecture claire et critique de la production de logements dans les secteurs d'aménagement. Elle questionne nos modes de faire et devrait ainsi contribuer à l'émergence de nouveaux modèles. La Fab a prêté à l'analyse l'opération « Mérignac Soleil », vaste et ambitieuse transformation d'une zone commerciale en quartier mixte pourvu de services publics, au cœur de la métropole bordelaise.

Transparence sur les ZAC est une riche contribution à nos réflexions sur la manière de fabriquer des logements abordables et de qualité, dans nos opérations. Nous sommes déjà engagés dans cette voie et de nombreuses pistes peuvent encore être explorées. La première concerne la relation qui lie aménageurs et promoteurs, au service de la qualité des logements. L'aménageur peut s'ériger en garant de cette qualité à condition de s'en donner les moyens et d'accompagner les projets immobiliers jusqu'à leur livraison aux habitants. Les protocoles et les chartes sont faits pour cela, si leurs principes sont respectés et appliqués. L'aménageur dispose à cet effet de leviers coercitifs : il peut sanctionner un maître d'ouvrage qui ne respecterait pas des engagements pris au moment de la cession

Jérôme Goze, directeur général délégué de la SPL
La Fabrique de Bordeaux Métropole (La Fab) et membre
du comité d'orientation d'IDHEAL.

13	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières Glossaire

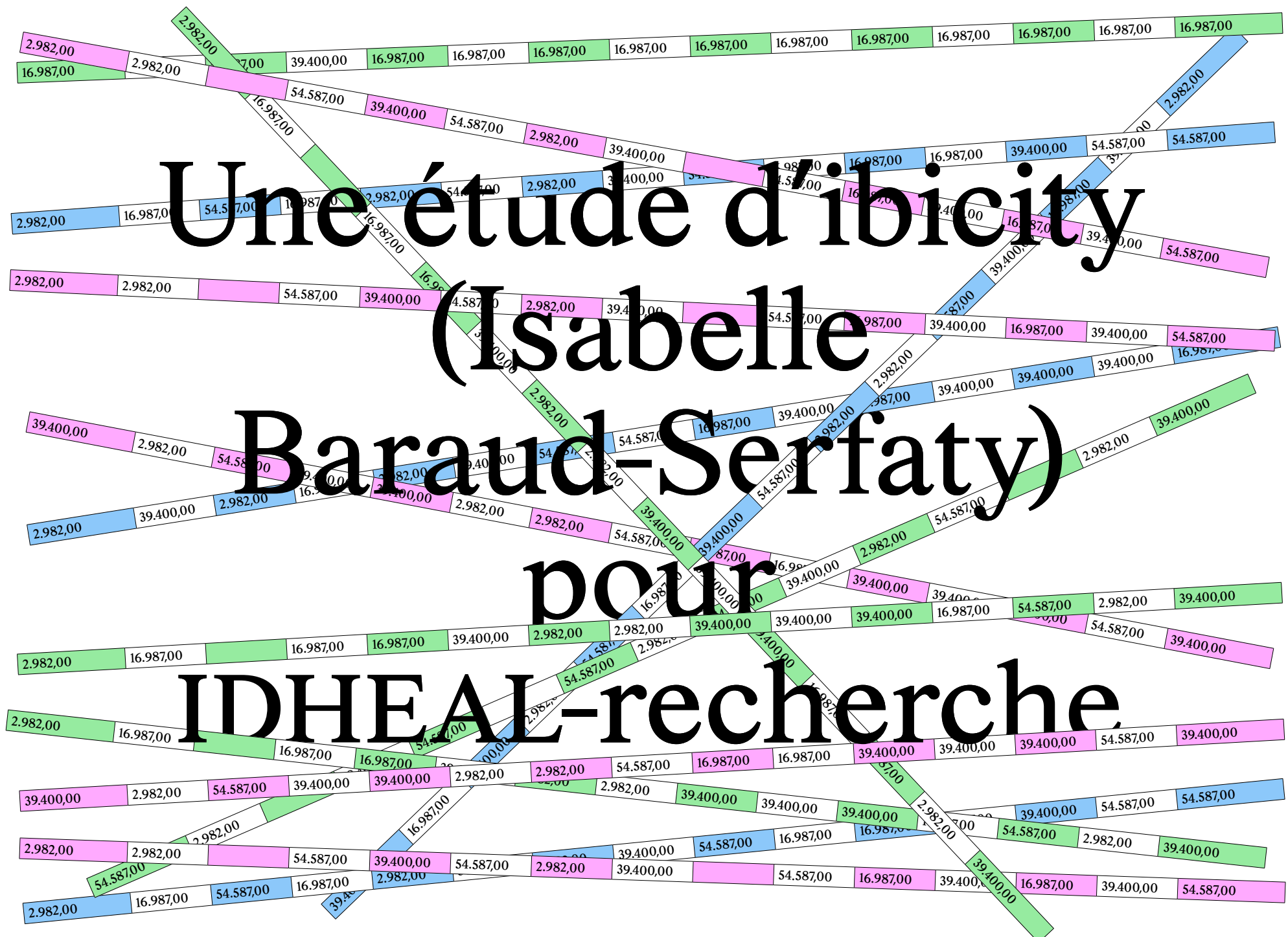
de terrains, par exemple au sujet de la surface minimale des espaces extérieurs ou de la double orientation des logements. Plus ou moins énoncée, cette menace pose la base de négociations entre aménageur, promoteur et architectes ou urbanistes et montre que la programmation et la manière de fabriquer un quartier peuvent évoluer, autour de discussions. Si les informations, y compris financières, sont partagées. Autrement dit, en travaillant à bilans ouverts.

La deuxième piste porte sur les outils et la fiscalité de l'aménagement. Je ne suis pas un ardent défenseur des ZAC. Aussi puissant soit cet instrument pour transformer nos villes, il reste néanmoins lourd et lent à manier, en particulier dans les tissus urbains déjà constitués et à recycler. Or, l'une des premières réponses à la crise du logement dans nos métropoles est bien d'en accélérer la production. Nous avons besoin de gagner du temps et nos outils actuels ne le permettent pas. Cela ne signifie pas pour autant que nous devons compter uniquement sur la production de logements en diffus, c'est-à-dire en dehors des périmètres d'aménagement et soumise au bon vouloir des propriétaires fonciers et des opérateurs immobiliers. On entend parfois que cette modalité permettrait de produire du logement en se passant de la puissance publique. C'est oublier qu'une opération d'aménagement sert à créer un cadre de ville et de vie des logements, mais aussi des lieux d'activité et des services publics, financés grâce à une redistribution issue du partage de la valeur. Qu'elle évite (un peu) l'accaparement de la rente par quelques-uns. À l'heure de la sobriété foncière, non négociable, la boîte à outils dont nous disposons est bien garnie, avec la taxe d'aménagement majorée (TAM)* ou le projet urbain partenarial (PUP)*. Ces outils fiscaux permettent une agilité que l'on doit vite acquérir pour transformer

les tissus denses et déjà constitués. Les outils qui nous permettront de transformer rapidement et de manière équitable les tissus périurbains restent à inventer. La fiscalité qui va avec, aussi. De nouveaux modèles doivent émerger.

Troisième piste, celle du compromis à trouver entre toutes les injonctions qui pèsent sur le logement : ZAN, planification écologique, budgets verts, plans climat... Ces nouvelles règles du jeu ne sont pas choquantes – elles sont non négociables – mais comment faire ? *Transparence sur les ZAC* n'apporte pas une réponse définitive, mais ce travail permet de poser de façon pertinente et efficace la question, en faisant des bilans l'objet de la réflexion. En ce sens, cette étude est une première pierre qui devrait nous aider à intégrer ces nouvelles injonctions aux bilans économiques et financiers de nos opérations. Dans cette étude, Isabelle Baraud-Serfaty et IDHEAL ne cherchent pas à formuler une doctrine mais à nous montrer ce que nous, aménageurs, sommes en train de faire au service de la collectivité. Cela me paraît important aujourd'hui dans un monde bousculé. C'est le moment de tester, de tenter puis de vérifier, d'ajuster et de recommencer.

14	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire



Une étude d'ibicity (Isabelle Baraud-Serfaty) pour IDHEAL-recherche

15	Transparence sur les ZAC					ibicity	IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues		Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Un focus sur la production de logements dans les ZAC

Transparence sur les ZAC porte sur la production de logements dans le cadre d'opérations d'aménagement, et en particulier dans des Zones d'aménagement concerté (ZAC). Instituée par la Loi d'orientation foncière de 1967, et définie à l'article L311-1 du Code de l'urbanisme, la ZAC est un outil de mise en œuvre des opérations publiques d'aménagement et l'un des principaux dispositifs d'initiative publique permettant de transformer des terrains en un quartier habité. De manière schématique, elle se distingue des opérations d'initiative privée, souvent de taille plus petite (comme les zones développées grâce à un permis d'aménager ou à une opération de lotissement), et, surtout, de la construction dans le tissu diffus, non aménagé, où les opérations de densification se font à l'échelle de la parcelle. Historiquement situées sur des terres agricoles qu'elles servent à urbaniser – les aménageurs utilisent alors l'expression « ZAC en extension » –, les ZAC peuvent aussi servir à transformer des zones déjà bâties. On parle alors de « renouvellement urbain » ou « recyclage urbain ».

La ZAC est une procédure d'aménagement encadrée qui impose la production par l'aménageur d'un certain nombre de documents, lesquels ont un caractère public (en cas de refus de l'aménageur de les produire, il est possible de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs). Ces éléments, qui portent notamment sur le programme de constructibilité de l'opération, sur le bilan de l'opération d'aménagement ainsi que sur les modalités de financement des équipements publics garantissent, au moins en théorie, un accès facile à l'information. Ils permettent de comprendre la construction des bilans des opérations qui concourent à la production de logements, et donc les priorités appliquées par les différents acteurs.

Aborder la production de logement par le prisme des ZAC permet de mieux appréhender les évolutions en cours. Alors que la production de logements abordables semble de plus en plus difficile, est-il possible de trouver, dans la manière de conduire les opérations d'aménagement, des solutions à la crise ? À contrario, la tension financière dans laquelle se retrouvent certaines grandes opérations d'aménagement peut-elle avoir des conséquences sur la nature des logements produits ?

16	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

Un prisme économique

La grille de lecture de cette recherche⁵ est principalement économique, au sens où elle s'intéresse d'abord à la traduction financière, en euros, d'un certain nombre de choix qui guident le projet urbain : par exemple la forme urbaine (comme la taille des espaces publics, l'emprise au sol et la hauteur des constructions, etc.), la stratégie foncière (l'aménageur peut décider d'acheter tous les terrains de la ZAC ou seulement une partie), le programme (qui indique combien de logements libres, logements sociaux, bureaux, locaux d'activités, commerces, équipements publics seront réalisés), les prix auxquels seront vendus les terrains à bâtir avec les droits à construire correspondants. Pour chaque opération, ces éléments économiques sont retranscrits dans une « grille physico-financière » élaborée dans le cadre de la recherche, qui permet de « résumer » chaque ZAC en quelques données clés : elle croise les données physiques (par exemple le nombre de logements construits, ou d'espaces publics réalisés) et les dépenses et recettes associées.

Le but de cette approche est d'expliquer et de donner à voir les péréquations décidées pour équilibrer les opérations d'aménagement, en cherchant à décomposer, dans le prix du logement neuf payé par son acquéreur, la part qui sert à financer la mixité sociale (les voisins humains), la mixité programmatique (les fonctions voisines), les espaces et équipements publics (le quartier) et le recyclage urbain (la non-artificialisation*... voire la planète).

De manière plus précise, le but est de mettre en évidence les péréquations : entre m² de surface de plancher (SDP)* et espaces publics ; entre charges foncières (payées *in fine* par les acquéreurs de programmes neufs de la ZAC) et subventions publiques (payées *in fine* par les contribuables locaux) ; entre programmes (bureaux/logements/autres) ;

entre types de logement (libres/sociaux et autres). On retrouve ici l'intérêt de choisir des opérations en ZAC, qui outre les points évoqués plus haut, permet :

- 1 à travers le bilan de l'opération, d'accéder aux montants des charges foncières, donc de connaître la valeur du terrain telle qu'elle est déterminée par l'aménageur ;
- 2 de disposer du bilan « à terminaison » (en se projetant à la toute fin de l'opération), lequel permet de faire correspondre aux transformations physiques – c'est-à-dire ce qu'il faut construire – le volet financier des dépenses et des recettes – c'est-à-dire ce qu'il faut payer –, et ce tout au long de la réalisation de l'opération d'aménagement.

5 Pour limiter les répétitions, on emploiera indifféremment les termes « étude » ou « recherche ».

17	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières Glossaire

Une approche comparative

Autre parti pris fort de l'étude : comparer les opérations entre elles.

D'autres travaux ont tenté de le faire. En 2016, l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF) avait mis en regard la « répartition des coûts d'aménagement dans différentes situations urbaines » dans la région parisienne⁶. Les données comparées étaient alors uniquement des dépenses, exprimées en euros, sans articulation avec le programme de construction.

Plus souvent, les recherches en aménagement consistent davantage en la mise en regard de monographies d'opérations. Ces travaux permettent d'avoir une analyse en profondeur des opérations : les rapports entre les acteurs, les choix de procédure et, tout au plus, les grands équilibres financiers⁷. La comparaison des données physico-financières de plusieurs opérations, c'est-à-dire le lien entre le programme de l'opération et son bilan économique, n'a jamais été réalisée.

La présente recherche s'appuie davantage sur une mise en regard chiffrée, à partir d'une grille d'analyse inédite, que sur une présentation des spécificités de chaque opération. L'interprétation des écarts doit être faite avec prudence, mais elle permet de formuler des hypothèses, de soulever des questionnements, et surtout d'aborder de manière frontale ce qui est aussi le nerf de la fabrication de la ville : l'argent. La grille physico-financière élaborée dans le cadre de la recherche l'a été avec des catégories construites pour permettre une comparaison pertinente.

Cette étude porte sur un corpus de 13 opérations, présentées ci-dessous. Elle s'appuie sur les documents qui nous ont été transmis par les aménageurs qui ont accepté de participer à ce travail de recherche. Ces opérations présentent une grande diversité de contextes urbains, de types d'opérateurs et de marchés locaux du logement.

6 « Réduire les coûts fonciers : quels leviers ? », Observatoire régional du foncier en Île-de-France, rapport du groupe de travail, avril 2016.

7 « Financer les coûts d'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'économie de l'aménagement au concret », Joel Idt, Marie Llorente, Yoan Miot, Thierry Vilmin, rapport d'étude pour le Réseau Finances locales (FiL) et le PUCA, 2022 et *Financer les opérations d'aménagement. L'économie de l'aménagement au concret*, mêmes auteurs, Éditions Le Moniteur, 2023. Ces deux publications confrontent les monographies de neuf opérations d'aménagement dans les agglomérations de Dunkerque, Paris, Rennes et Strasbourg.

18	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

17 idées vraies... ou fausses

Transparence sur les ZAC vise à rapprocher logement et aménagement. Cette recherche s'adresse ainsi aux professionnels du logement, qui connaissent parfois l'aménagement de loin, aux professionnels de l'aménagement pour qui le logement n'est qu'une partie d'une opération, mais aussi aux habitants, aux citoyens...

Si l'on considère que l'acte d'aménager est éminemment politique, alors le dévoilement de ses mécanismes participe d'une forme d'« empowerment » du citoyen, qui pour agir ou exprimer un avis doit d'abord savoir de quoi l'on parle et comprendre les mécanismes qui s'imposent à lui. Pour le dire autrement, cette étude vise à diffuser des savoirs d'experts auprès de citoyens qui ne le sont pas.

La dimension pédagogique est ici essentielle.

Ce n'est pas la seule. La taille de l'échantillon ne permet pas d'atteindre une représentativité statistique, mais elle s'avère suffisante pour bousculer quelques idées reçues. Cette publication vise ainsi, aussi, à rendre compte d'un certain nombre d'étonnements ressentis durant la recherche, qu'ils soient d'ordre méthodologique (par exemple l'accès aux données) ou relatifs à certains équilibres financiers, et d'interpeller les professionnels de l'aménagement et/ou du logement, ainsi que les élus, sur certaines réalités et pratiques.

L'enjeu est d'intéresser largement des acteurs très divers sur des résultats de nature variée en allant au-delà des idées reçues et des habitudes. Celles qui consistent à appliquer des méthodes qui ont fait leurs preuves mais ne sont pas souvent évaluées, à se reposer sur des pratiques que la conjoncture fait évoluer...

Pour en rendre compte, nous avons retenu 17 idées reçues⁸ qui permettent de résumer efficacement les principaux messages de l'étude, tout en aidant le profane à s'intéresser à ces sujets, et à celui qui se croit expert à les questionner autrement.

Elles sont accompagnées de démonstrations chiffrées puisées dans les grilles physico-financières de chacune des opérations de l'échantillon.

« Choses que, de temps à autre, on devrait faire systématiquement [...] dans les immeubles en général : les regarder ; lever la tête ; chercher le nom de l'architecte, le nom de l'entrepreneur, la date de la construction ; se demander pourquoi il y a souvent écrit "gaz à tous les étages" ; essayer de se souvenir, dans le cas d'un immeuble neuf, de ce qu'il y avait avant ; etc. », écrit Georges Perec dans Espèces d'espaces, publié en 1974⁹.

Cette étude parle de logements, de maisons, d'immeubles, de rues, d'habitants, de propriétaires et de locataires, de squares, d'écoles, etc. En un mot, de lieux, habités ou à habiter. Pourtant, il n'y figurera nul plan-masse, nulle coupe, nul plan, nulle élévation. Ce parti pris est lié au choix de ne pas alourdir un document déjà consistant, mais aussi de ne pas s'inscrire dans la forme habituelle des présentations de projets urbains : de belles images, sans les détails chiffrés qui permettent de les décrypter. Ces plans et images sont par ailleurs facilement accessibles.

SDP, charge foncière (CF)*, PEP... Chaque métier a son vocabulaire technique, qui permet de faire gagner du temps à ceux qui l'exercent, mais peut dérouter le néophyte. Aussi, un glossaire figure à la fin du document (les mots du glossaire sont suivis d'une astérisque à leur première apparition). De même, la rédaction peut parfois privilégier une formulation facilement compréhensible, mais néanmoins exacte, par rapport à des nuances qui pourraient perdre le lecteur non averti.

8 Dans la Rome antique comme en Italie aujourd'hui, ce nombre porte malheur. En effet, 17 s'écrit XVII en chiffres romains, qui a pour anagramme VIXI, ce qui signifie « j'ai vécu », c'est-à-dire « je suis mort ». Cela ne doit pas être interprété comme une remise en cause de la production de logements en ZAC, au motif que l'aménagement aurait fait son temps.

9 En 1974, la ZAC avait 7 ans.

19	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire

Composition de l'échantillon

20	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

13 opérations

L'échantillon construit pour cette étude est composé de 13 opérations, aussi diverses que représentatives des enjeux de l'aménagement contemporain. Un tableau ci-dessous présente leurs fiches d'identité.

Les opérations sont exemplaires : 100 % de celles que nous avons choisies s'attachent à « refaire la ville sur la ville ». En cela elles sont représentatives d'un urbanisme contemporain, de recyclage urbain, qui en transformant des lieux déjà bâtis vient réparer ou contrebalancer des décennies d'étalement. Les friches faisant l'objet de ces reconversions sont d'anciennes emprises ferroviaires (Bastide Niel à Bordeaux), une caserne militaire (Les Capucins à Brest), des terrains industriels ou des délaissés urbains (Marne Europe à Villiers-sur-Marne). Certaines opérations concernent aussi la transformation de zones commerciales (Zone Commerciale Nord dans « l'Eurométropole » de Strasbourg et Mérignac Soleil à Mérignac, dans Bordeaux Métropole) ou d'activités (La Charmeraie à Boissy-Saint-Léger), parfois dans des situations d'entrées de ville.

En vertu du parti pris initial de la recherche, toutes les opérations utilisent la procédure opérationnelle de la Zone d'aménagement concerté (ZAC). À une exception près, Mérignac Soleil, réalisée sous concession d'aménagement* confiée à La Fab (SPL Bordeaux Métropole). L'opération a néanmoins fait l'objet d'une déclaration de projet avec en particulier l'approbation d'un bilan d'opération et d'un programme des équipements publics. Ce cas permet d'aborder de nouveaux modes de réalisation alternatifs à la ZAC, a fortiori quand les valeurs initiales du foncier sont trop élevées pour que l'aménageur puisse prévoir d'acquérir le terrain, et alors même que la ZAC autorise le droit de délaissement (tout propriétaire d'un terrain situé à l'intérieur d'une ZAC peut en demander l'acquisition par l'aménageur). Les opérations sélectionnées sont également

très diverses, situées dans des villes qui se distinguent par :

- la taille : de Villerupt et ses 10 000 habitants pour Micheville 1 à Lyon pour Confluence 2,
- la localisation : de la ville littorale (Les Capucins à Brest) à la ville moyenne de Laval (Écoquartier Ferrié et LGV) en passant par la situation frontalière de Villerupt (Micheville 1) ou de limite entre première et deuxième couronnes de l'agglomération parisienne (La Charmeraie à Boissy-Saint-Léger et Marne Europe à Villiers-sur-Marne),
- les marchés immobiliers, tant par le prix de vente moyen que par la tension du marché, c'est-à-dire le déséquilibre entre offre et demande : de la forte tension des agglomérations parisienne (Boissière Acacia à Montreuil), lyonnaise ou rennaise (Baud-Chardonnet et La Courrouze) à des villes où le marché est plus fluide (comme Brest, Les Capucins et Laval).

L'échantillon couvre également différents types d'aménageurs : publics, dans toute leur diversité (EPA pour Marne Europe et Micheville 1; SEM pour Bastide Niel, La Charmeraie, Capucins; SPL à Laval ou Lyon), et privés (Nexity pour Boissière Acacia, Frey pour Zone Commerciale Nord) ainsi que différentes modalités de concession (opération menée en compte propre*, comme pour les EPA; opération concédée à un aménageur par l'intercommunalité ou la Ville).

Le programme de chaque opération est une commande politique. Mais la réalisation d'une opération d'aménagement dépasse la durée d'un mandat. Dès lors, à la faveur d'une alternance à la tête de la mairie ou de l'intercommunalité, le programme peut parfois être largement remanié alors qu'une partie de l'opération est déjà livrée. Ce fut le cas à la suite des dernières élections locales de 2020 (municipales et intercommunales)

21	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire

à Lyon ou Bordeaux : les aménageurs en charge de Confluence 2 et Bastide Niel ont choisi d'ajouter à la programmation des logements en bail réel solidaire (BRS) et de ménager une place nettement plus importante aux espaces plantés ou non artificialisés en réduisant le niveau de constructibilité (ces éléments récents ne figurent toutefois pas dans les bilans examinés). De même, la transformation d'Esch-sur-Alzette (Luxembourg) par Arcelor Mittal a largement poussé l'État français à réaménager les friches situées sur son sol : l'opération d'intérêt national (OIN) et l'EPA Alzette-Belval ont été créés pour répondre à ces exigences, (Micheville 1 à Villerupt).

Les décisions foncières et immobilières de l'armée modèlent les villes accueillant des infrastructures militaires, de grandes emprises souvent proches des centres, et portent donc de lourds enjeux urbains. Les modalités de la cession foncière à la collectivité peuvent être déterminantes pour l'équilibre financier des opérations, notamment lorsqu'elles pratiquent des prix bas, aux Capucins (Brest), à l'Écoquartier Ferrié (Laval), à La Courrouze (Rennes) ou à Bastide Niel (Bordeaux). Enfin, certaines opérations ont valeur de démonstrateurs de nouvelles manières de produire des logements, dans les zones commerciales par exemple. La foncière cotée Frey agit comme investisseur* et aménageur pour transformer la Zone Commerciale Nord (Eumétropole de Strasbourg) et La Fab accompagne l'extension du tramway en réaménageant certains quartiers proches des nouvelles stations, comme la zone commerciale de Mérignac Soleil. (Comme indiqué, cette opération est toutefois atypique, dans la mesure où il s'agit de la seule opération de l'échantillon à ne pas être située en ZAC, ce qui conduit à interpréter différemment ses chiffres). Selon les opérations, la date à laquelle a été

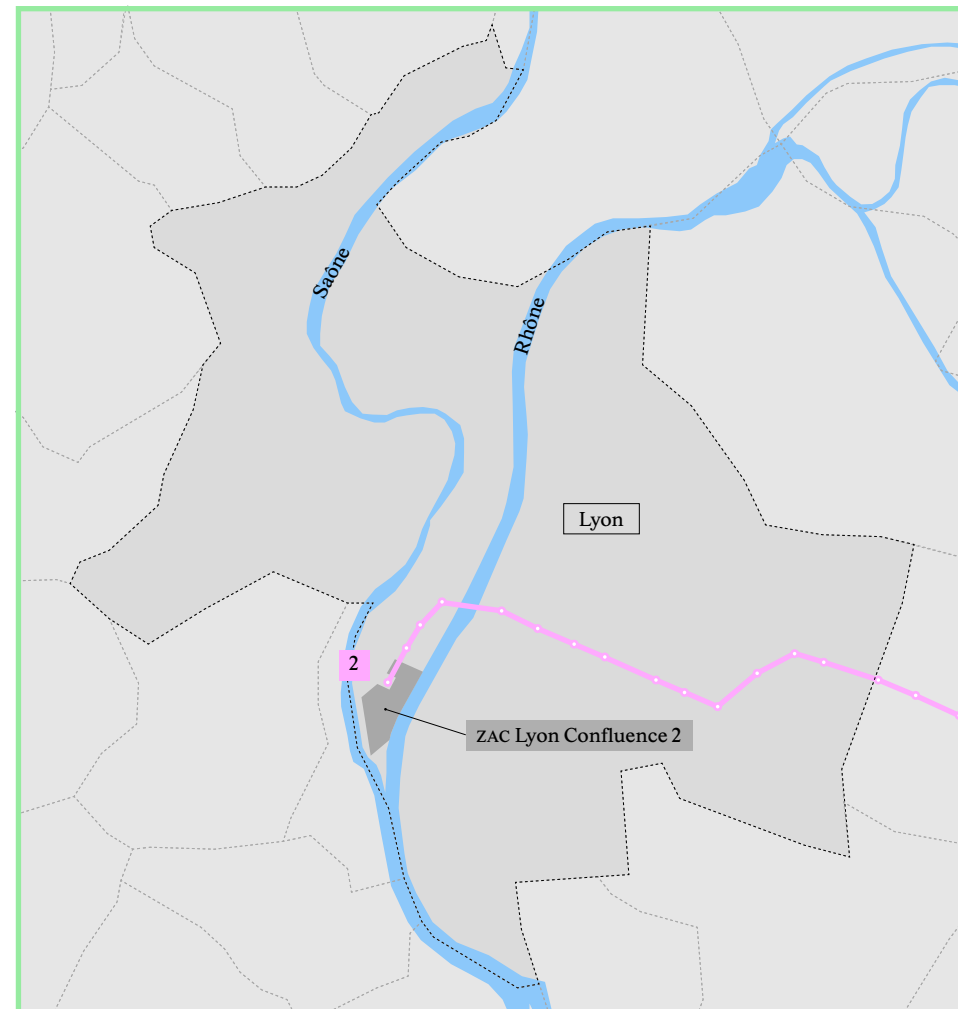
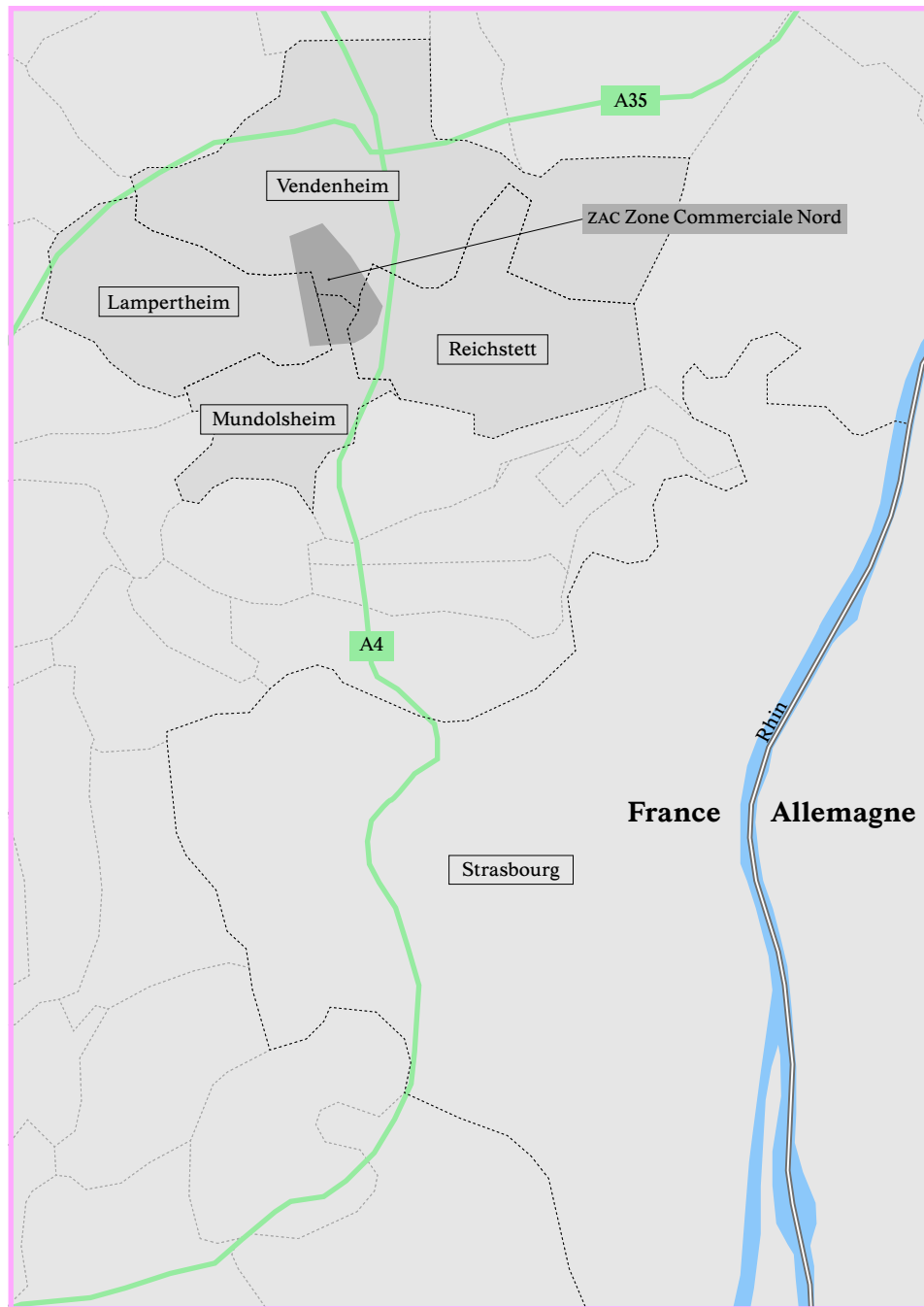
établi le bilan à terminaison peut varier. En fonction des données disponibles, les chiffres proviennent soit du dossier de réalisation, soit du CRACL remis par l'aménageur en concession à la collectivité.

Précision méthodologique : nous emploierons souvent par simplification le terme « collectivité », sans systématiquement distinguer :

- la ville où se situe l'opération, parfois à cheval sur plusieurs,
- le concédant, Ville ou EPCI (celui qui concède l'opération d'aménagement à l'aménageur, dans le cas d'une ZAC concédée, et qui peut être une commune ou un EPCI – selon la répartition des compétences et/ou que la ZAC est considérée d'intérêt communautaire),
- les autres collectivités et EPCI parties prenantes de l'opération, commune, département ou région, lorsque les équipements relèvent de leur compétence ou lorsqu'elles versent des subventions dans le cadre de dispositifs ad hoc,
- l'autorité compétente en matière de logement,
- l'autorité compétente en matière d'urbanisme (qui octroie les permis de construire, sauf dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National),
- l'autorité compétente en matière d'espaces publics, etc.

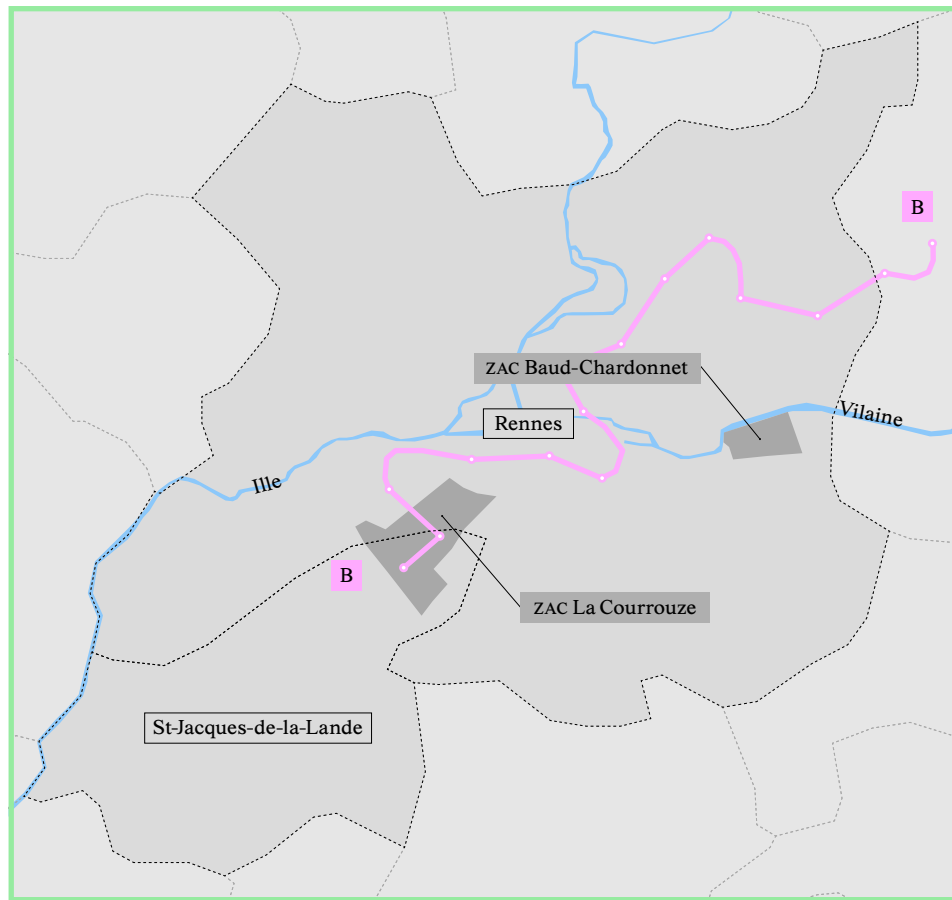
À titre d'exemple, la ZAC des Capucins est concédée à Brest Métropole Aménagement par Brest Métropole, mais certains équipements publics à l'intérieur de la ZAC sont de compétence communale. Les pages suivantes présentent des cartes de localisation des opérations.

22	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire



↑ [ZAC Lyon Confluence 2](#)
reconquête d'un site au cœur de la métropole lyonnaise

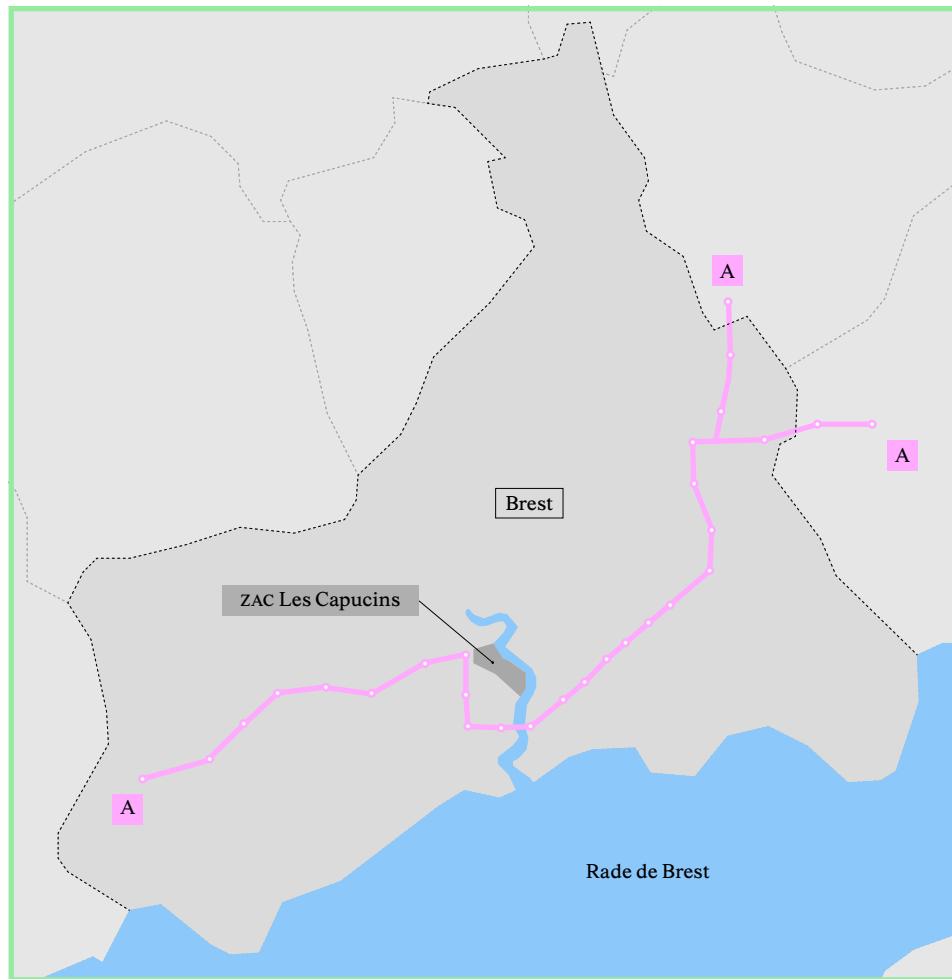
← [ZAC Zone Commerciale Nord](#)
reconversion d'une zone commerciale dans l'Eurométropole de Strasbourg



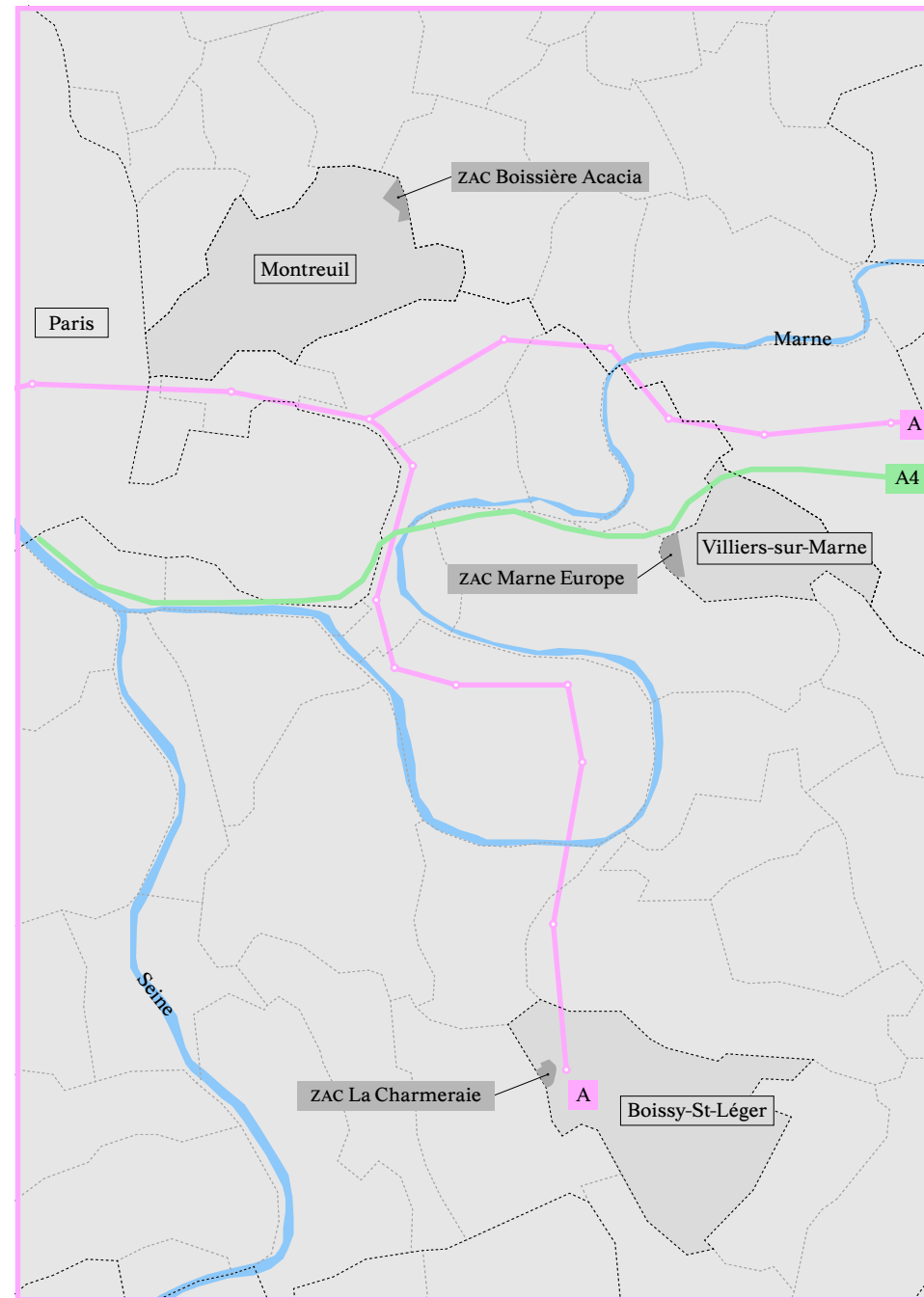
↑ [ZAC La Courrouze et ZAC Baud-Chardonnet](#)
création de nouvelles centralités proches du cœur de l'agglomération rennaise



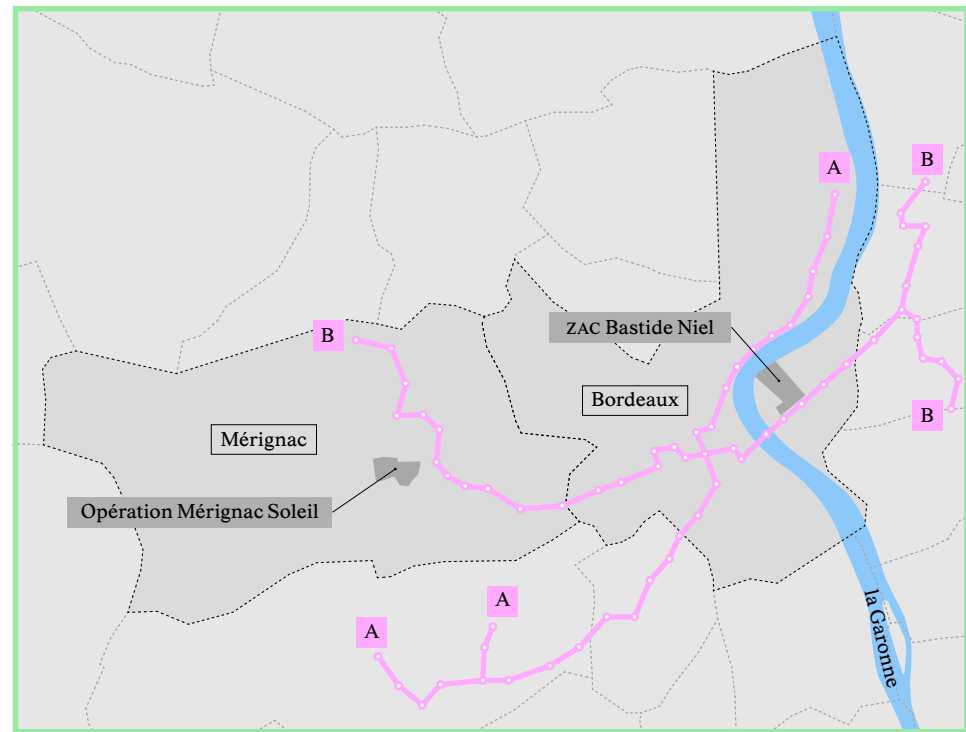
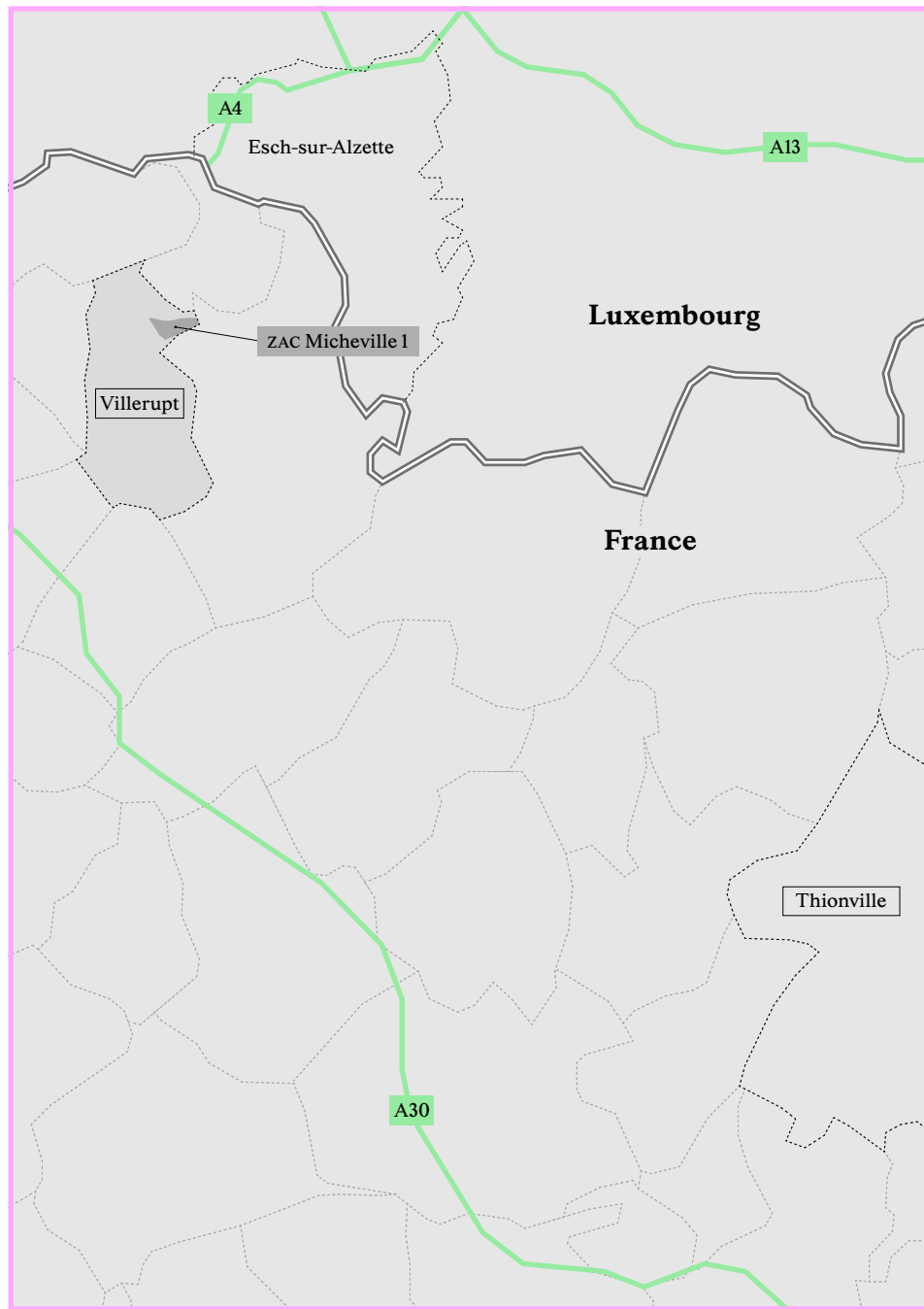
↑ [ZAC Écoquartier Ferrié et ZAC LGV](#)
accompagnement de la desserte de Laval par la ligne à grande vitesse



↑ **ZAC Les Capucins**
désenclavement et transformation d'une ancienne caserne à Brest



ZAC La Charmeraie, ZAC Marne Europe et ZAC Boissière Acacia →
produire des logements nouveaux dans le Grand Paris



↑ **ZAC Bastide Niel et Mérignac Soleil**
poursuite de la densification résidentielle à proximité des transports en commun à Bordeaux Métropole

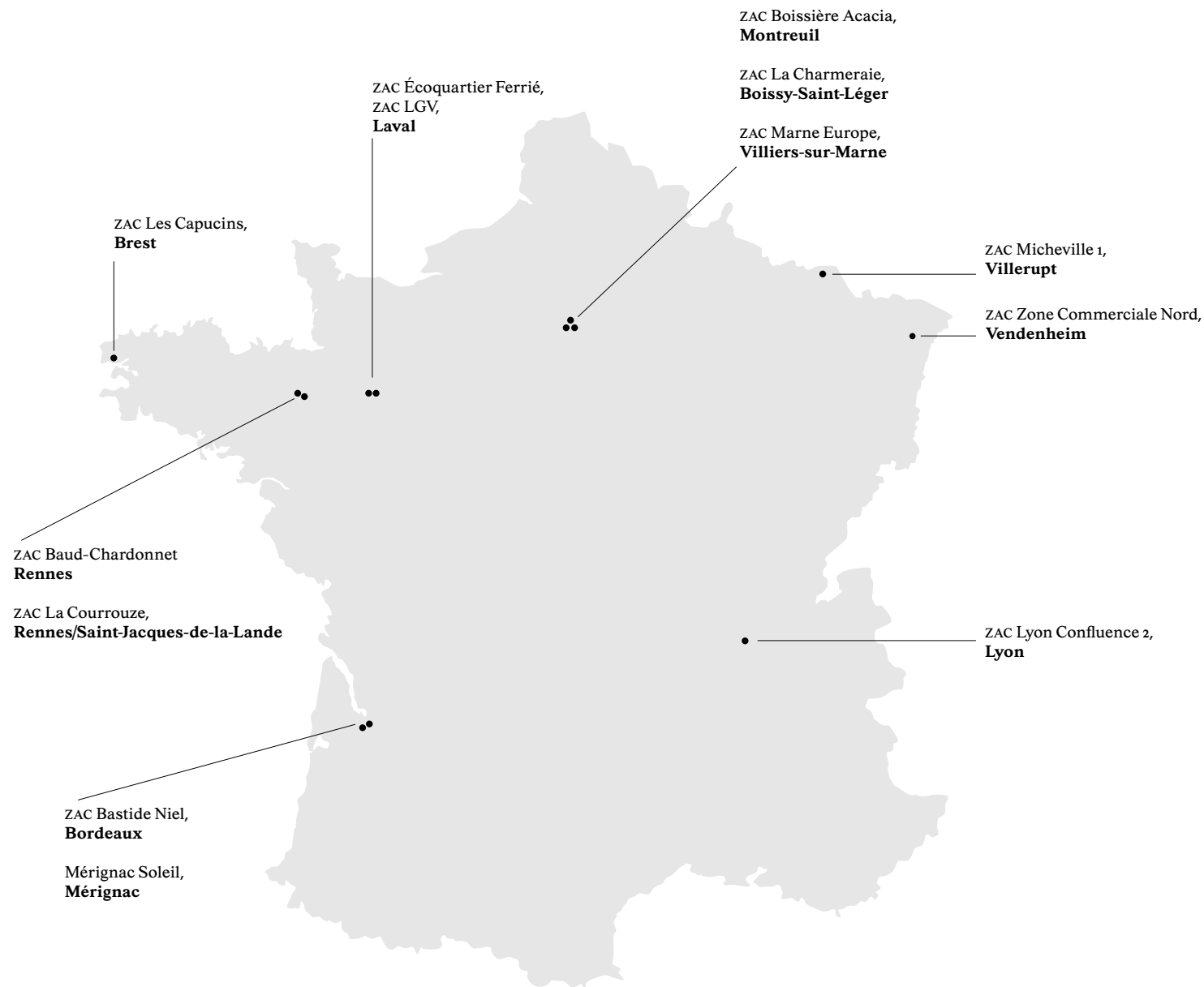
← **ZAC Micheville 1**
création d'un nouveau quartier à proximité d'une frontière très traversée

Nom de l'opération	Commune	Procédure opérationnelle	Aménageur	Type d'opération	Superficie opération (ha)	SDP ¹ totale (m ²)	SDP logement (m ²)	Nombre de logements	Tension du marché local du logement (zonage ABC)*	Prix de vente moyen (€/m ²) ²
Bastide Niel	Bordeaux	ZAC	SEM Bordeaux Métropole Aménagement	Reconversion de friches militaires et ferroviaires	35	359 147	235 550	3 400	B1	4 600-5 200 (pas de chiffre plus précis)
Baud-Charbonnet	Rennes	ZAC	Territoires Rennes	Reconversion de friches industrielles et ferroviaires	34,4	303 059	188 329	2 700	B1	4 036
Boissière Acacia	Montreuil (93)	ZAC	Nexity Villes & Projets	Reconversion de friches et transformation de terrains dédiés à de petites activités	14	113 403	97 800	1 172	A bis	5 000-6 500
Les Capucins	Brest (29)	ZAC	SEM Brest Métropole aménagement	Reconversion d'une friche portuaire militaire	16	115 000	32 000	600	B2	2 339
La Charmeraie	Boissy-Saint-Léger (94)	ZAC	SEM Sadev 94	Reconversion d'une zone commerciale en activité	7	64 093	56 958	650	A	3 578
La Courrouze	Rennes & Saint-Jacques-de-la-Lande	ZAC	Territoires Rennes	Reconversion d'une friche industrielle militaire	115	529 916	379 903	5 000	B1	4 036
Écoquartier Ferrié	Laval	ZAC	SPL Laval Mayenne Aménagements	Reconversion d'une friche militaire	29	93 468	57 418	900	B2	2 200
LGV	Laval	ZAC	SPL Laval Mayenne Aménagements	Reconversion de friches ferroviaires et aménagement d'une entrée de ville	18,5	138 130	73 130	1 000	B2	2 200
Lyon Confluence 2	Lyon	ZAC	SPL Lyon Confluence	Reconversion de friches industrielles et portuaires	35	382 276	165 499	2300	A	6 961 2 ^e arr. de Lyon
Marne Europe	Villiers-sur-Marne (94)	ZAC	EpaMarne	Reconversion de friches	11	207 000	75 000	630	A	4 110
Micheville 1	Villerupt (54)	ZAC	EPA Alzette-Belval	Reconversion de friches industrielles	13,5	65 000	65 000	900 à 1 000	B2	2 230
Zone Commerciale Nord	Vendenheim (Eurométropole de Strasbourg)	ZAC	Frey	Reconversion et extension d'une zone commerciale	100	137 600	27 100	400	B1	2 871
Mérignac Soleil	Mérignac (Bordeaux Métropole)	Hors ZAC	SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole (La Fab)	Reconversion d'une zone commerciale	69	300 000	210 000	2 800	B1	4 133

1 surface de plancher

2 Prix moyens des logements selon meilleursagents.com (consultés au printemps 2023).

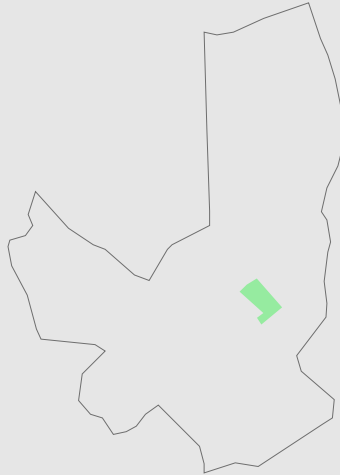
27	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire



28	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

ZAC Bastide Niel

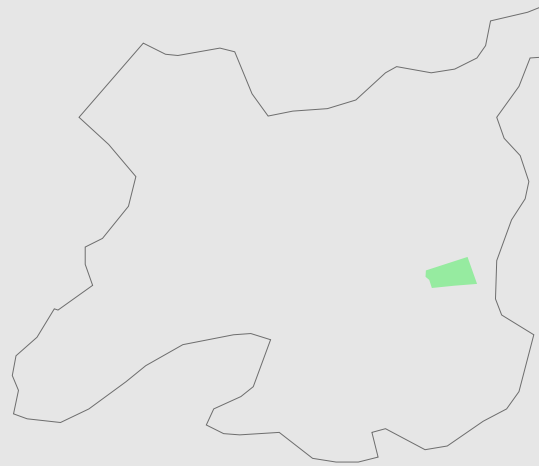
Bordeaux
SEM Bordeaux
Métropole Aménagement



Reconversion de friches militaires et ferroviaires
3 400 logements
opération sur une superficie de 35 hectares

ZAC Baud-Chardonnet

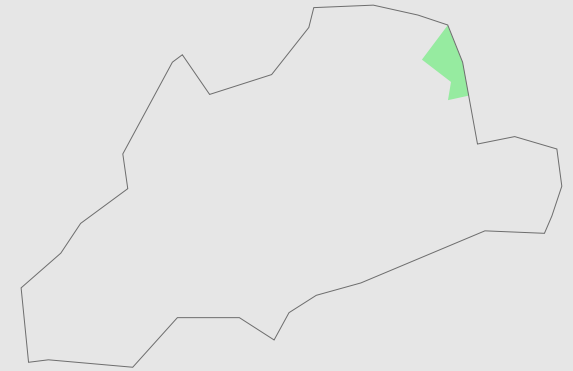
Rennes
Territoires Rennes



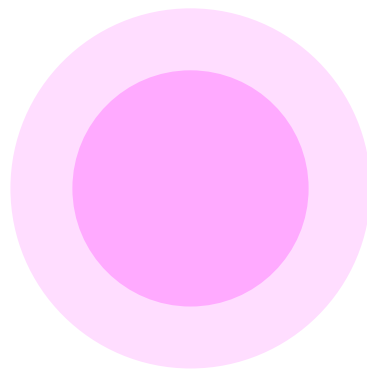
Reconversion de friches industrielles et ferroviaires
2 700 logements
opération sur une superficie de 34,4 hectares

ZAC Boissière Acacia

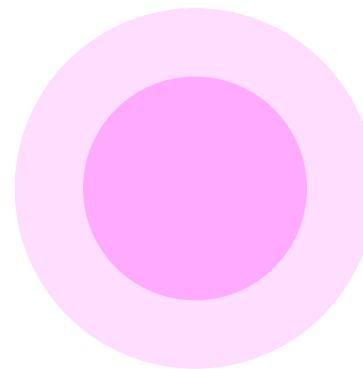
Montreuil
Nexity Villes & Projets



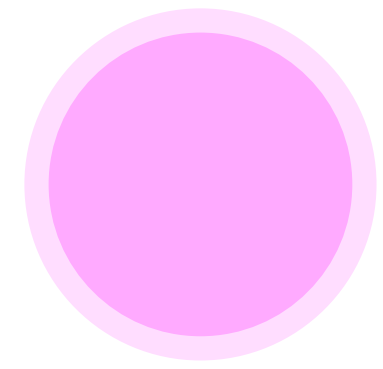
Reconversion de friches et transformation de terrains
dédiés à de petites activités
1 172 logements
opération sur une superficie de 14 hectares



359 147 m² de SDP
dont 235 550 m² de logements



303 059 m² de SDP
dont 188 329 m² de logements

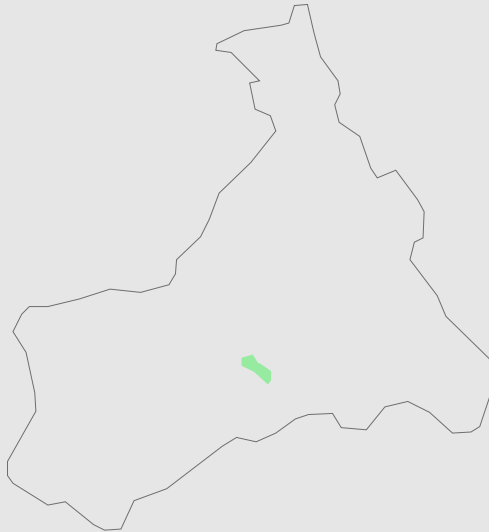


113 403 m² de SDP
dont 97 800 m² de logements

ZAC Les Capucins

Brest

SPL Brest

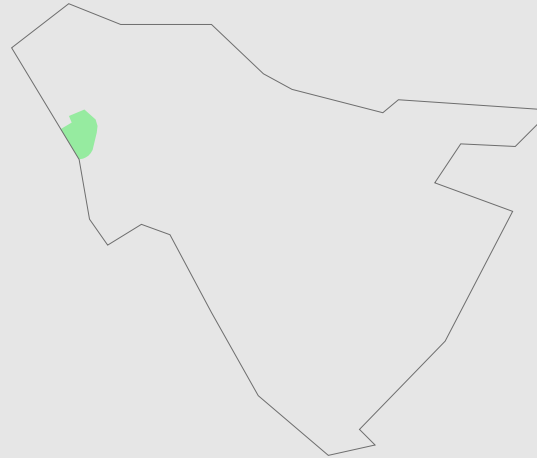


Reconversion d'une friche portuaire militaire
600 logements
opération sur une superficie de 16 hectares

ZAC La Charmeraie

Boissy-Saint-Léger

SEM

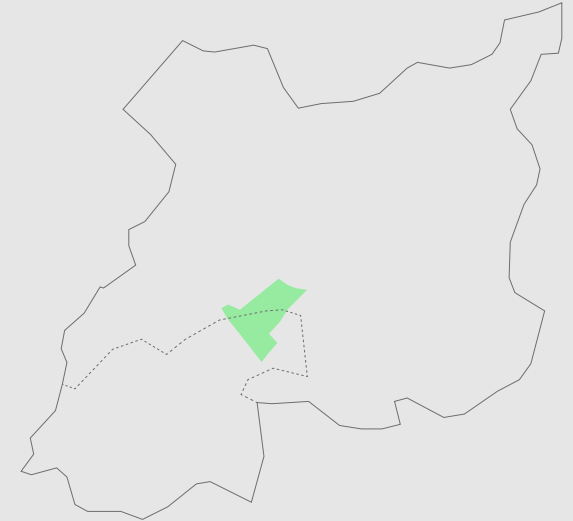


Reconversion d'une zone commerciale en activité
650 logements
opération sur une superficie de 7 hectares

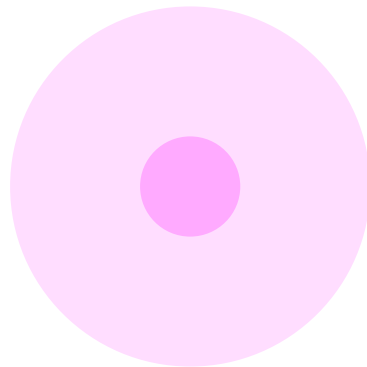
ZAC La Courrouze

Rennes/Saint-Jacques

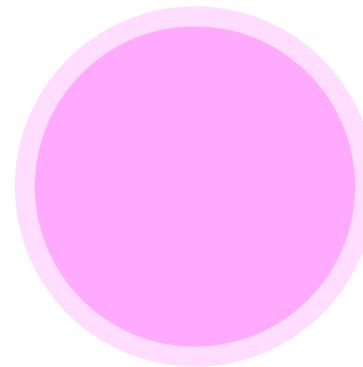
Territoires Rennes



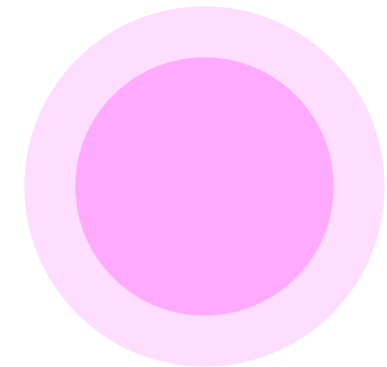
Reconversion d'une friche industrielle militaire
5 000 logements
opération sur une superficie de 115 hectares



115 000 m² de SDP
dont 32 000 m² de logements



64 093 m² de SDP
dont 56 958 m² de logements

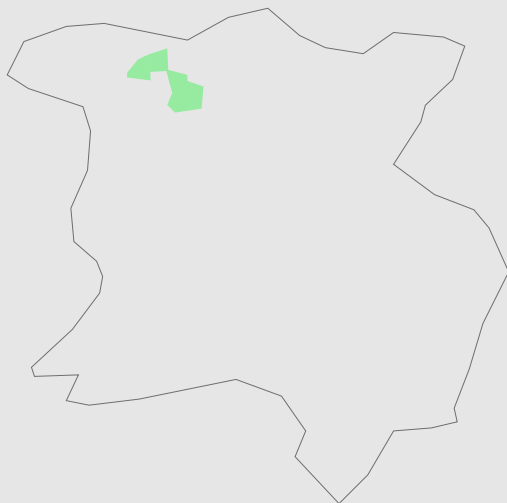


529 916 m² de SDP
dont 379 903 m² de logements

ZAC Écoquartier Ferrié

Laval

SPL Laval Mayenne Aménagements

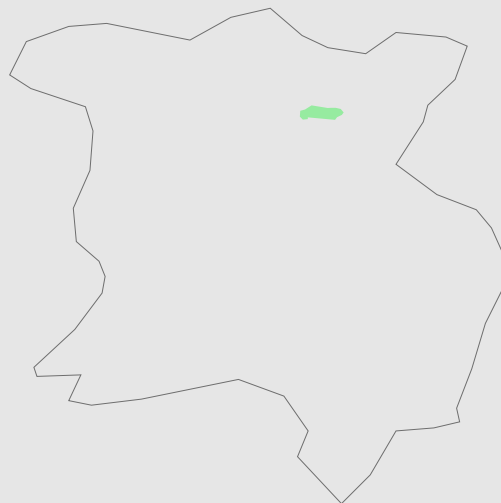


Reconversion d'une friche militaire
900 logements
opération sur une superficie de 29 hectares

ZAC LGV

Laval

SPL Laval Mayenne Aménagements

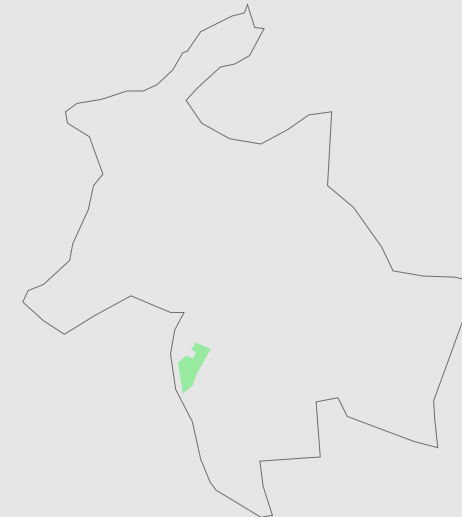


Reconversion de friches ferroviaires
et aménagement d'une entrée de ville
1 000 logements
opération sur une superficie de 18,5 hectares

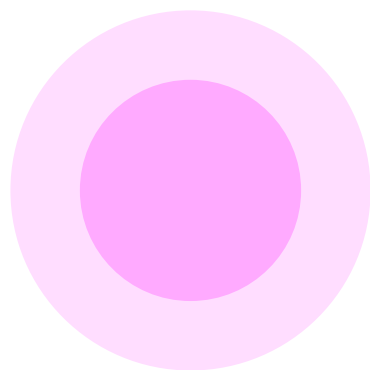
ZAC Lyon Confluence 2

Lyon

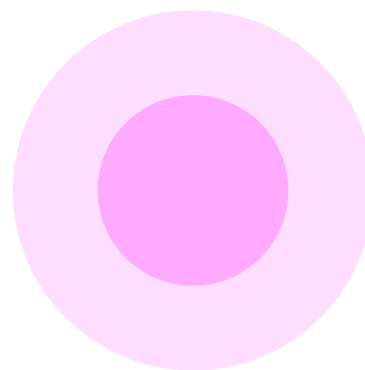
SPL Lyon Confluence



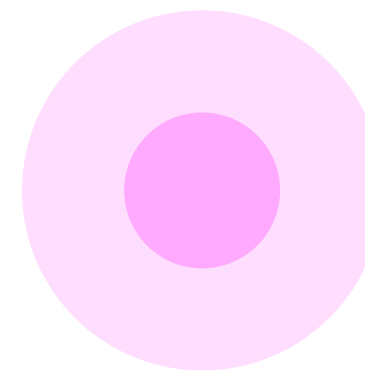
Reconversion de friches industrielles et portuaires
2 300 logements
opération sur une superficie de 35 hectares



93 468 m² de SDP
dont 57 418 m² de logements



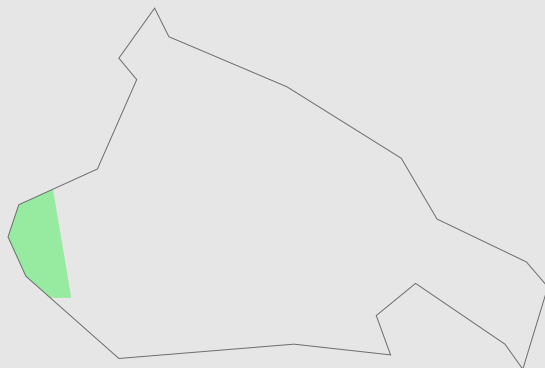
138 130 m² de SDP
dont 73 130 m² de logements



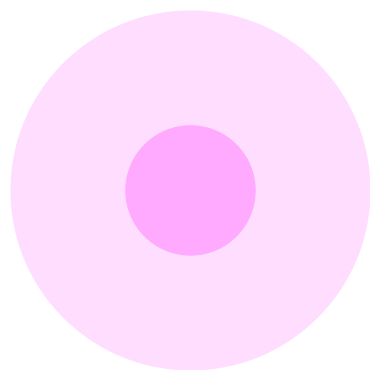
382 276 m² de SDP
dont 165 499 m² de logements

ZAC Marne Europe

Villiers-sur-Marne
EpaMarne



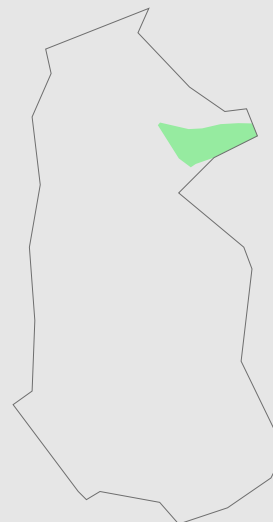
Reconversion de friches
630 logements
opération sur une superficie de 11 hectares



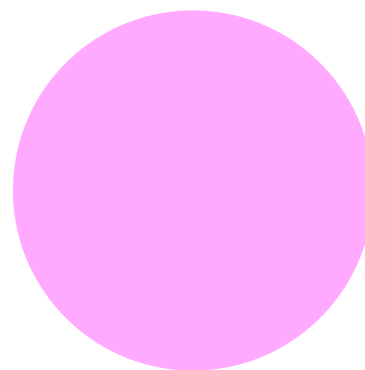
207 000 m² de SDP
dont 75 000 m² de logements

ZAC Micheville 1

Villerupt
EPA Alzette-Belval



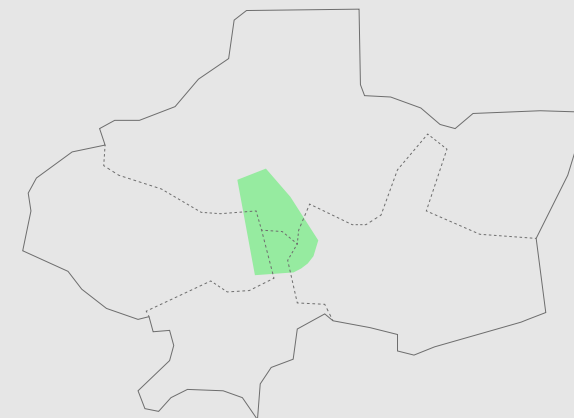
Reconversion de friches industrielles
900 à 1 000 logements
opération sur une superficie de 13,5 hectares



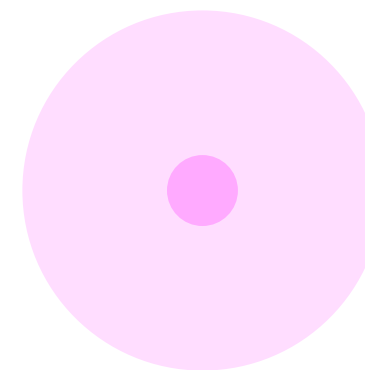
65 000 m² de SDP
dont 65 000 m² de logements

ZAC Zone Commerciale Nord

Vendenheim
Frey



Reconversion et extension d'une zone commerciale
400 logements
opération sur une superficie de 100 hectares

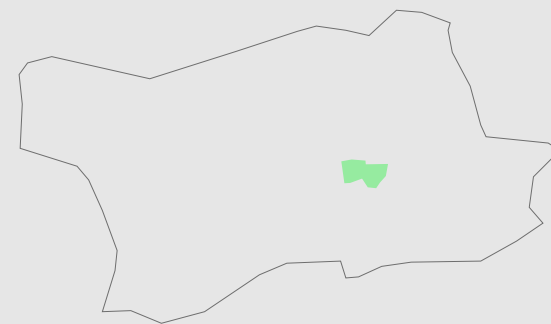


137 600 m² de SDP
dont 27 100 m² de logements

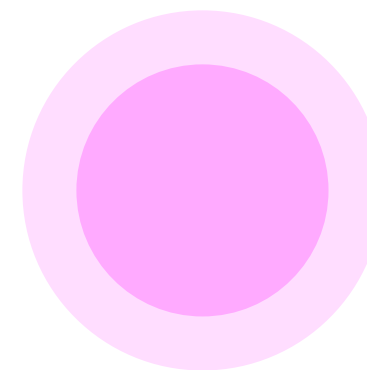
Opération Mérignac Soleil

Mérignac

SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole



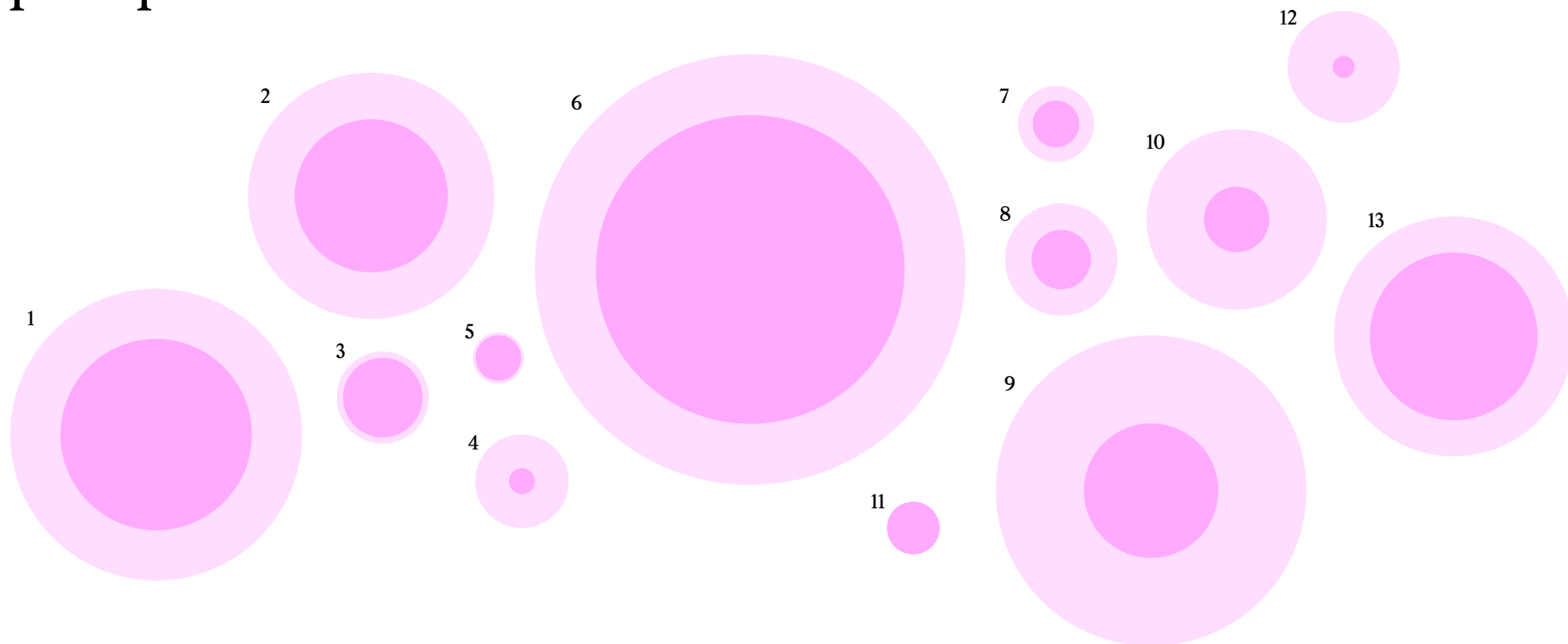
Reconversion d'une zone commerciale
2 800 logements
opération sur une superficie de 69 hectares



300 000 m² de SDP
dont 210 000 m² de logements
sur des emprises maîtrisées par l'aménageur

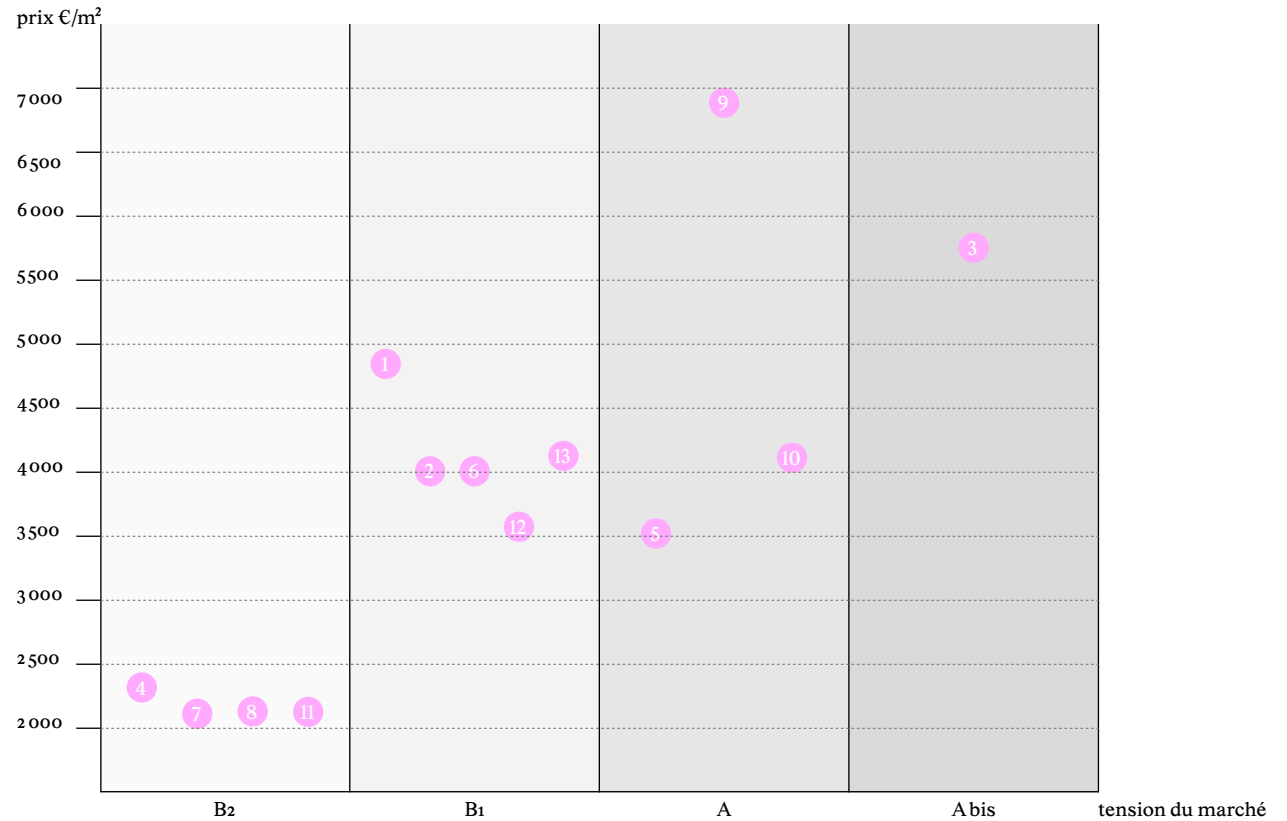
33	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

Surface des logements rapportée à la surface totale (SDP) par opération



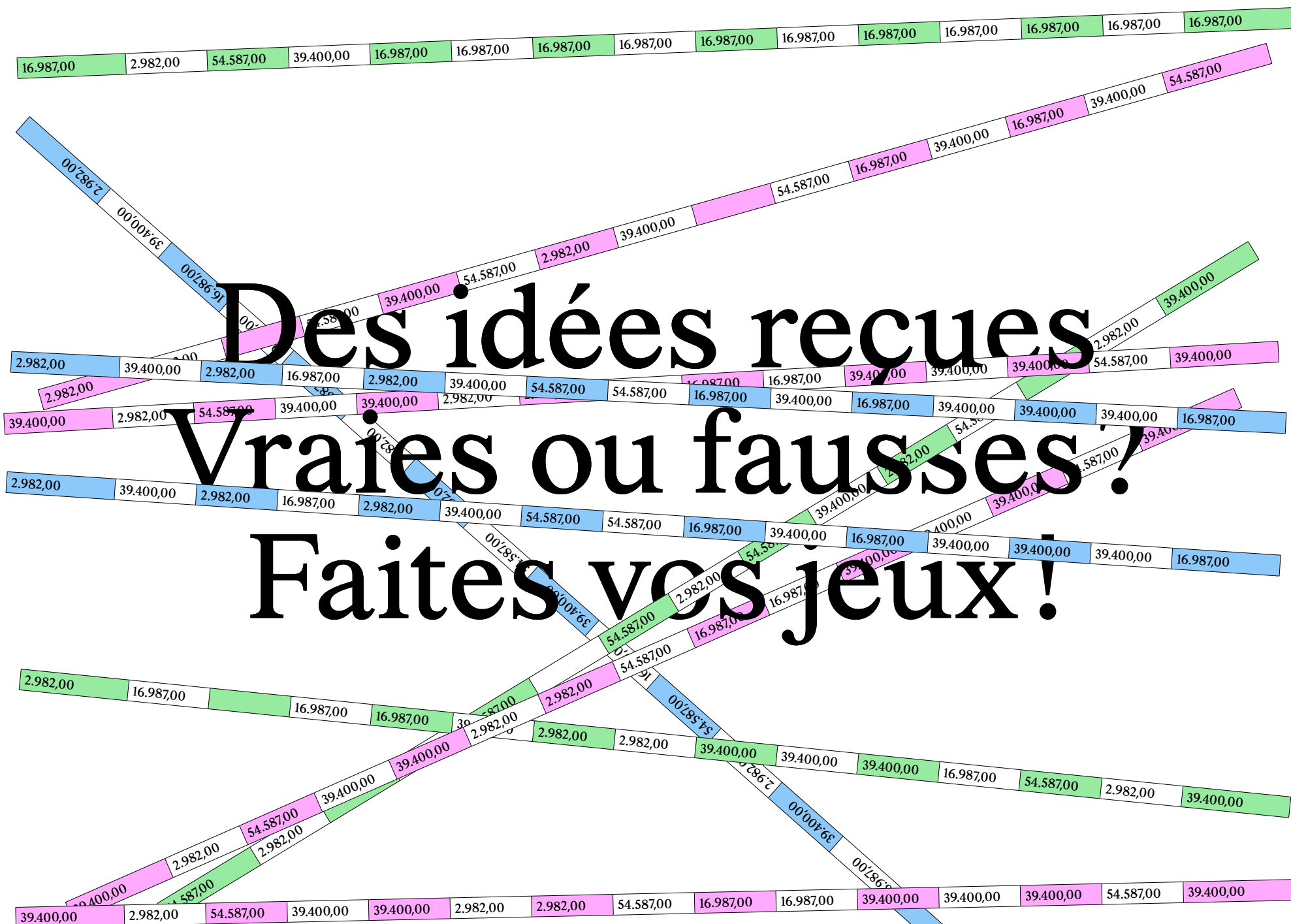
- 1 ZAC Bastide Niel, Bordeaux, 359 147 m² de SDP dont 235 550 m² de logements
- 2 ZAC Baud-Chardonnet, Rennes, 303 059 m² de SDP dont 188 329 m² de logements
- 3 ZAC Boissière Acacia, Montreuil, 113 403 m² de SDP dont 97 800 m² de logements
- 4 ZAC Les Capucins, Brest, 115 000 m² de SDP dont 32 000 m² de logements
- 5 ZAC La Charmeraie, Boissy-Saint-Léger, 64 093 m² de SDP dont 56 958 m² de logements
- 6 ZAC La Courrouze, Rennes / St-Jacques, 529 916 m² de SDP dont 379 903 m² de logements
- 7 ZAC Écoquartier Ferrié, Laval, 93 468 m² de SDP dont 57 418 m² de logements
- 8 ZAC LGV, Laval, 138 130 m² de SDP dont 73 130 m² de logements
- 9 ZAC Lyon Confluence 2, Lyon, 382 276 m² de SDP dont 165 499 m² de logements
- 10 ZAC Marne Europe, Villiers-sur-Marne, 207 000 m² de SDP dont 75 000 m² de logements
- 11 ZAC Micheville 1, Villerupt, 65 000 m² de SDP dont 65 000 m² de logements
- 12 ZAC Zone Commerciale Nord, Vendenheim, 137 600 m² de SDP dont 27 100 m² de logements
- 13 Opération Mérignac Soleil, Mérignac, 300 000 m² de SDP dont 210 000 m² de logements*
- * sur des emprises maîtrisées par l'aménageur

Prix moyen des logements et tension du marché du logement



Sources :
 Prix moyens des logements selon meilleursagents.com (consultés en avril 2023) ; tension du marché du logement selon le zonage ABC, mesurant le déséquilibre entre offre et demande (art. D304-1 du Code de la construction et de l'habitation). En novembre 2023, Bordeaux et Mérignac ont intégré la zone A et Brest et Villerupt ont intégré la zone B1.

- | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|--|----|---|----|--|----|---|----|--|---|---|
| 1 | ZAC Bastide Niel, Bordeaux, 3400 logements au prix moyen entre 4600 et 5200 €/m² | 2 | ZAC Baud-Chardonnet, Rennes, 2700 logements au prix moyen de 4036 €/m² | 3 | ZAC Boissière Acacia, Montreuil, 1172 logements au prix moyen entre 5000 et 6500 €/m² | 4 | ZAC Les Capucins, Brest, 600 logements au prix moyen de 2339 €/m² | 5 | ZAC La Charmeraie, Boissy-Saint-Léger, 650 logements au prix moyen de 3578 €/m² | 6 | ZAC La Courrouze, Rennes et Saint-Jacques-de-la-Lande, 5000 logements au prix moyen de 4036 €/m² | 7 | ZAC Écoquartier Ferrié, Laval, 900 logements au prix moyen de 2200 €/m² |
| 8 | ZAC LGV, Laval, 1000 logements au prix moyen de 2200 €/m² | 9 | ZAC Lyon Confluence 2, Lyon, 2300 logements au prix moyen de 6961 €/m² (2° arrondissement) | 10 | ZAC Marne Europe, Villiers-sur-Marne, 630 logements au prix moyen de 4110 €/m² | 11 | ZAC Micheville 1, Villerupt, 900 à 1000 logements au prix moyen de 2230 €/m² | 12 | ZAC Zone Commerciale Nord, Vendenheim, 400 logements au prix moyen de 2871 €/m² | 13 | Opération Mérignac Soleil, Mérignac, 2800 logements au prix moyen de 4133 €/m² | | |



Des idées reçues Vraies ou fausses? Faites vos jeux!

36	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits	Grilles physico-financières	Glossaire

17 idées reçues

Voici 17 idées reçues. Sont-elles vraies, sont-elles fausses, vraies totalement, fausses partiellement? À vous de voir et de faire vos jeux, page suivante, avant de lire les réponses.

Les idées reçues 1 à 3 explicitent l'approche retenue dans l'étude : le choix de s'intéresser aux bilans d'aménagement, la manière dont on les analyse, et comment on accède aux données qu'ils contiennent.

Les idées reçues 4 et 5 reviennent sur la méthodologie de construction des bilans, en examinant notamment comment ils s'emboîtent avec ceux d'autres acteurs, parties prenantes des projets.

Les idées reçues 6 à 9 présentent des résultats relatifs aux principaux postes de dépenses.

Les idées reçues 10 à 13 analysent les recettes.

Les idées reçues 14 à 16 interrogent le bilan, un des outils principaux de l'aménageur, qui a vocation à s'adapter aux évolutions des manières de faire la ville et les logements.

En conclusion, l'idée reçue 17 confirme la « raison d'être » de l'aménageur dans la production de logements.

37	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

1

Un bilan
d'aménagement
est une
photographie
à un instant t
de la réalité
d'une opération.

vrai | faux

2

Une opération
d'aménagement
n'est pas
réductible
à un tableur
Excel.

vrai | faux

3

Les informations
relatives
à toute ZAC
sont facilement
accessibles.

vrai | faux

Une approche par les bilans d'aménagement

38	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

4

Le bilan
d'une opération
d'aménagement
permet
de retracer
l'ensemble
des dépenses
et recettes.

vrai | faux

5

De manière
prévisionnelle,
un bilan
d'aménagement
est toujours
équilibré.

vrai | faux

6

Les acquisitions foncières sont toujours les principales dépenses d'un aménageur.

vrai | faux

7

Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse.

vrai | faux

8

Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération.

vrai | faux

9

Le coût de remise en état a tendance à s'accroître.

vrai | faux

Les dépenses dans le bilan d'aménagement

10

La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement.

vrai | faux

12

Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement.

vrai | faux

11

Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans la ZAC.

vrai | faux

13

Les locaux d'activités et commerces sont largement financés par les bureaux et les logements.

vrai | faux

Les recettes dans le bilan d'aménagement

14

Le prix de vente des logements est la clé de voûte des bilans d'aménagement et de promotion.

vrai | faux

15

La production de logement social est soutenue par le logement libre.

vrai | faux

16

Dans un bilan d'aménagement, un espace vert est considéré comme un coût.

vrai | faux

17

L'aménageur
est un maillon
essentiel
dans la chaîne
de fabrication
du logement.

vrai | faux

43	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

1	Un bilan d'aménagement est une photographie à un instant t de la réalité de l'opération.	vrai	faux
2	Une opération d'aménagement n'est pas réductible à un tableur Excel.	vrai	faux
3	Les informations relatives à toute ZAC sont facilement accessibles.	vrai	faux
4	Le bilan d'une opération d'aménagement permet de retracer l'ensemble des dépenses et recettes.	vrai	faux
5	De manière prévisionnelle, un bilan d'aménagement est toujours équilibré.	vrai	faux
6	Les acquisitions foncières sont toujours les principales dépenses d'un aménageur.	vrai	faux
7	Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse.	vrai	faux
8	Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération.	vrai	faux
9	Le coût de remise en état a tendance à s'accroître.	vrai	faux
10	La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement.	vrai	faux
11	Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans la ZAC.	vrai	faux
12	Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement.	vrai	faux
13	Les locaux d'activités et commerces sont largement financés par les bureaux et les logements.	vrai	faux
14	Le prix de vente des logements est la clé de voûte des bilans d'aménagement et de promotion.	vrai	faux
15	La production de logement social est soutenue par le logement libre.	vrai	faux
16	Dans un bilan d'aménagement, un espace vert est considéré comme un coût.	vrai	faux
17	L'aménageur est un maillon essentiel dans la chaîne de fabrication du logement.	vrai	faux

1
 Un bilan
 d'aménagement
 est une
 photographie
 à un instant t
 de la réalité
 d'une opération.

faux

Un bilan d'aménagement est la projection, à un instant t, des dépenses et recettes de l'opération une fois que celle-ci sera achevée.

Les historiens font des recherches à partir des archives, les géologues à partir de l'étude des roches. Le matériau principal de cette étude est, quant à lui, constitué des bilans des opérations. Précisons de quoi il s'agit.

En comptabilité privée, un « bilan » est la photographie à un instant t de la situation financière d'une entreprise, et décrit ce qu'elle possède (l'actif) et ce qu'elle doit (le passif). L'homonymie est trompeuse : en aménagement, le bilan est la projection financière des dépenses et recettes de cette opération une fois que celle-ci sera achevée. Il ne faut pas confondre le bilan d'une opération d'aménagement avec celui de l'opérateur qui la réalise. Le plus souvent, un aménageur conduit simultanément plusieurs opérations qui n'ont pas d'autonomie du point de vue comptable.

Un bilan d'aménagement est donc un « bilan à terminaison » : il formule des hypothèses sur les dépenses et les recettes à venir, en se projetant à la livraison de l'opération, laquelle est prévue plusieurs années, souvent plus d'une dizaine, après le démarrage du projet urbain. La réalisation de ces opérations se divise parfois en plusieurs phases. À titre d'exemple, une ZAC comme La Courrouze (Rennes), qui porte sur 115 hectares, a été initiée en 2000, a fait l'objet d'un dossier de création en 2003, et se poursuit toujours en 2023, soit près d'un quart de siècle plus tard.

Les hypothèses émises au départ sont ajustées et s'affinent au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. Au début le bilan est ainsi une pure projection : il s'appuie sur des hypothèses de programmation, un projet urbain, des anticipations financières, etc., mais rien de réalisé. Avec le temps, et alors que l'aménagement prend forme, le bilan devient un mélange entre des recettes et dépenses effectives, et des recettes et dépenses à venir, non encore garanties. À la toute fin de l'opération,

ne sont plus prises en compte que des dépenses et des recettes effectives, il est alors possible d'acter le résultat final de l'opération.

Les hypothèses financières du bilan évoluent donc au fur et à mesure du projet, en fonction notamment des hypothèses physiques qui les sous-tendent. Parmi elles, la surface des emprises foncières que l'aménageur a prévu d'acquérir ; le programme de constructibilité, en mètres carrés de surface de plancher, mais aussi selon la typologie des logements, l'emprise des espaces publics à aménager ; et donc des valeurs correspondantes, celles des charges foncières et de coûts de travaux. Jusqu'à la livraison de l'opération, un bilan d'aménagement témoigne donc d'arbitrages, opérationnels, mais pas seulement. Le logement étant un sujet éminemment politique et la réalisation d'une opération d'aménagement dépassant la durée d'un mandat électif, le changement de majorité peut infléchir la programmation. Par exemple, après les scrutins municipaux de 2020, le programme de la ZAC Confluence à Lyon a été modifié pour intégrer une part plus importante de logement social et de BRS et la place de la nature ou des espaces verts dans les espaces publics a été largement accrue.

46	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	1/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

2

Une opération
d'aménagement
n'est pas
réductible
à un tableur
Excel.

vrai

Mais une grille
physico-financière,
qui permet de comprendre
en un coup d'œil les équilibres
programmatisés et financiers
d'une opération, est bien utile
pour comprendre l'économie
globale de l'opération,
et en dit beaucoup
sur les choix politiques
qui les sous-tendent.

aux futurs habitants ou aux riverains déjà
là ont fait l'objet de nombreux débats : faut-il
des schémas de principe, à la hollandaise,
ou des plans-masses, ou des perspectives
finement dessinées ? Faut-il, puisque
c'est désormais possible, doter les habitants
de casques de réalité virtuelle ? Les images
que les promoteurs donnent de leurs projets
immobiliers doivent-elles toutes présenter
des ciels d'un bleu limpide, des arbres sans
feuilles mortes, et être peuplées de « beautiful
people » ? Ces représentations ne disent
pas grand-chose de la réalité.

Elles ne permettent notamment pas
toujours de comprendre qu'un projet est...
un projet, autrement dit, une projection.
Aussi, pour dialoguer avec le futur habitant
sur ce que seront son futur logement
et son quartier, il est important de lui faire
prendre conscience des choix dont ces formes
urbaines futures sont la traduction et de lui
donner à voir de quels variables et invariants
l'évolution du projet dépend.

Une grande partie des choix qui
sous-tendent le projet urbain peut être résumée
dans une grille physico-financière reprenant
de manière articulée les principales hypothèses
physiques (exprimées principalement en m²
de terrain ou de surface de plancher)
et les anticipations financières à un instant t.

Cette grille physico-financière permet
d'appréhender en un coup d'œil l'économie
globale de l'opération et de comprendre
les hypothèses programmatisées, financières,
et les formes urbaines. Et ce, à chaque étape
de la vie de l'opération. Cette grille est présentée
à la page suivante.

D'autres éléments conditionnent aussi
le montage, et la réussite, d'une opération :
l'histoire du site et du projet, le projet politique
des élus, l'analyse des rapports entre
les acteurs, les profils des futurs habitants
qui pourront venir habiter le quartier,

On n'habite pas dans un tableur Excel ! Mais
dans des logements qui seront plus ou moins
petits, plus ou moins ensoleillés, dans des
immeubles plus ou moins hauts, situés dans
des rues étroites ou larges, où il sera agréable
de se déplacer, avec des voisins qu'on aura plaisir
à croiser ou à éviter.

De la même manière, les aménageurs
ne se servent pas d'un tableur Excel pour animer
les réunions d'information ou de concertation.
Ils donnent à voir un projet, que les urbanistes
s'efforcent de représenter fidèlement aux
intentions. Les outils qui traduisent ou illustrent
les projets pour les rendre compréhensibles

les enjeux de mobilité, d'emploi... Ces éléments ne figurent pas dans la grille, mais elle peut aussi constituer un support pour les décrypter. Son évolution traduit en effet très directement ces faits déclencheurs, ces avancées et ces reculs, ces changements de cap.

Cette grille physico-financière, présentée à la page suivante, reprend et articule les principales hypothèses physiques (en m² de terrain ou de SDP) et financières à un instant t. Elle comprend :

Les principaux postes de dépenses de l'opération :

- Les études
- Les acquisitions foncières
- La remise en état du ou des terrains initiaux (principalement la démolition et la dépollution)
- Les travaux d'aménagement (hors remise en état)
- Les équipements publics réalisés directement par l'aménageur ou bien la contribution de l'opération d'aménagement aux équipements publics réalisés par la collectivité
- Les frais financiers
- Les autres dépenses (dont la rémunération de l'aménageur).

Les principaux postes de recettes de l'opération :

- Les charges foncières, en distinguant les charges foncières destinées au logement de celles réservées aux bureaux ou à d'autres usages. Les charges foncières logement sont elles-mêmes de deux sortes : celles des logements libres, logements dont le promoteur pourra fixer librement le prix de vente, et celles des autres logements (logements en accession privée à prix maîtrisés* ; logements sociaux ; logements dans des résidences gérées). Si possible (et lorsqu'elles sont connues),

sont associées les hypothèses de prix de vente correspondantes (parfois de manière approximative, le coût de la place de parking n'étant pas toujours compris).

- Les participations versées par les promoteurs, lorsque le terrain sur lequel ils construisent se situe à l'intérieur de la ZAC mais n'est pas acquis préalablement par l'aménageur. Ces recettes (en euros) doivent dans la mesure du possible être systématiquement associées aux hypothèses programmatiques correspondantes. Ces sommes concourent au financement des équipements publics dans la ZAC.
- Les participations publiques : en distinguant, dans la mesure du possible, les participations d'équilibre, c'est-à-dire permettant de combler un déficit et d'équilibrer dépenses et recettes dans le bilan, ou bien les participations versées par la ou les collectivités au titre du financement des équipements publics et des travaux d'infrastructure réalisés par l'aménageur.

Les principales données de projet urbain, avec :

- La situation foncière initiale : les emprises foncières que l'aménageur prévoit d'acquérir ; les emprises situées dans le périmètre de la ZAC mais qui ne seront pas acquises par l'aménageur ; le foncier portant des bâtiments existants voués à être transformés.
- La situation foncière projetée, à terminaison, de la ZAC : emprise des lots bâtis (cédés aux promoteurs – ou aux collectivités locales pour des équipements publics), emprise des espaces publics, et, le cas échéant, emprise de la ZAC qui serait « non opérationnelle » (sans projet de construction).

48	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	2/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études ¹			
Acquisitions ²			
Remise en état ³			
Travaux (hors remise en état) ⁴			
Équipements publics / Participation EP ⁵			
Frais financiers ⁶			
Autres ⁷			
Total			
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières ⁸			
→ Logements ⁹			
→ Bureaux ¹⁰			
→ Autres ¹¹			
Participation constructeurs ¹²			
→ Logements ¹³			
→ Autres ¹⁴			
Participations publiques / subventions ¹⁵			
→ Pour infrastructures ¹⁶			
→ Pour équipements publics ¹⁷			
→ D'équilibre ¹⁸			
→ Autres ¹⁹			
Autres ²⁰			
Total			
Solde			

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur ²¹			
→ Terrain non acquis par l'aménageur ²²			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC			
→ Emprise lots bâtis ²³			
→ Emprise espaces publics ²⁴			
→ Secteurs non opérationnels ²⁵			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements				
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

Ces données de projet urbain permettent notamment de déduire des éléments sur la densité de l'opération. Une fois remplie, la grille physico-financière permet de disposer des données clés de l'opération à une date donnée :

Les dépenses prévues sur toute la durée de l'opération, en euros, dont :

- 1 Les études
- 2 Les acquisitions
- 3 Les coûts de remise en état
- 4 Les travaux d'aménagement
- 5 Les équipements publics (EP) ou participation aux équipements publics*
- 6 Les frais financiers
- 7 Les dépenses autres

Les recettes prévues sur toute la durée de l'opération, en euros, dont :

- 8 **Les charges foncières (CF) dont :**
- 9 Les charges foncières des logements
- 10 Les charges foncières des bureaux
- 11 Les charges foncières autres
- 12 **Les participations constructeurs, dont :**
- 13 Les participations liées au logement
- 14 Les participations autres
- 15 **Les participations publiques ou subventions reçues, dont :**
- 16 Les participations pour infrastructures
- 17 Les participations pour équipements publics
- 18 Les participations d'équilibre
- 19 Les participations autres
- 20 **Les autres recettes**

L'emprise de la ZAC, en distinguant :

- 21 L'emprise des terrains acquis par l'aménageur
- 22 L'emprise des terrains non acquis par l'aménageur
- 23 L'emprise des lots bâtis
- 24 L'emprise des espaces publics
- 25 L'emprise des secteurs non opérationnels

La grille physico-financière articule les principales hypothèses financières et physiques à un instant t. Ainsi, les € du bilan 2020 correspondent aux m² du programme 2020.

Une grille physico-financière qui sert aussi à comparer

La grille utilisée pour comparer les opérations dans le cadre de la recherche a été construite comme un intermédiaire entre un niveau de détail assez efficace pour comprendre l'économie de l'opération et un niveau générique suffisant pour ne pas se perdre dans les spécificités de chaque cas particulier.

Les catégories ont été construites de manière itérative à partir des bilans des opérations de l'échantillon, présentés de façon très différente par les aménageurs. Une voie intermédiaire a dû être trouvée entre un niveau fin de détails (par exemple, rendre compte des niveaux de charges foncières qui peuvent être très différentes selon les types de logements, au-delà de la distinction logement libre/logement social) et des catégories agrégées mais néanmoins pertinentes (par exemple, le poste « autres » comprend des activités, des commerces, des équipements publics).

Cette grille permet de comparer une même opération à deux moments différents (comparaison diachronique), ainsi que les opérations entre elles (comparaison synchronique). Comparaison n'est pas raison, mais des écarts significatifs dans les ratios aident à mieux lire les bilans d'opération, pour en tirer un certain nombre d'enseignements. Les aménageurs ont raison de rappeler que chaque opération est unique, mais ils utilisent les mêmes méthodes pour les mener à bien. L'objet de cette recherche est justement de tenter de dégager des traits communs pour rendre ces pratiques plus évaluables et plus efficaces.

Certaines cases ne sont pas renseignées car les données n'étaient pas disponibles ou ne nous ont pas été communiquées au moment où nous avons réalisé l'analyse. Quand la donnée existe et est nulle, le chiffre 0 est indiqué.

Un outil de recherche mais aussi un résultat

Si cette grille a été utilisée pour conduire notre recherche, elle constitue aussi un résultat majeur de cette étude et nous la mettons à la disposition de tous les aménageurs pour leurs comptes rendus aux collectivités (CRACL) (qui, souvent, n'indiquent pas l'évolution des hypothèses physiques sous-jacentes à l'évolution des hypothèses financières – voir ci-après), en complément des outils de suivi déjà mobilisés. Cette grille peut également être utile dans des réunions de concertation et couper court à la suspicion qui naît généralement de l'absence d'une communication chiffrée et financière ; ainsi que toute autre réunion durant laquelle l'opération devrait être présentée de manière synthétique, pour compléter les plans-masses.

50	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	2/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

3

Les informations relatives à toute ZAC sont facilement accessibles.

vrai et faux

Les documents à produire dans le cadre d'une ZAC sont encadrés mais ils ne permettent pas systématiquement de disposer des informations pertinentes.

La conduite d'une opération d'aménagement selon une procédure de ZAC suit un processus très encadré juridiquement, et ce depuis la loi d'orientation foncière (dite LOF, loi n° 67-1235 de 1967), à l'origine du répertoire des outils de l'aménagement et de l'urbanisme, traduite par la suite dans le Code de l'urbanisme. Ce cadre contient les documents qui doivent être approuvés aux différentes étapes de la vie de l'opération (par exemple, le dossier de création, ou le dossier de réalisation), ainsi que les éléments qu'ils doivent contenir obligatoirement. Le dossier de réalisation comprend le bilan financier à terminaison,

le programme des constructions et le programme des équipements publics (PEP).

Dans le cadre des ZAC en concession, l'aménageur concessionnaire doit également remettre chaque année à la collectivité concédante un « CRACL ». Ce document est soumis au vote municipal ou communautaire, et rendu public. En cas de non-transmission à une personne qui en ferait la demande, celle-ci peut saisir la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs).

Ce processus devrait en principe constituer le gage de la disponibilité des données clés de l'opération, les 22 qui figurent dans la grille physico-financière. La recherche a montré toutefois que ces données n'étaient pas toujours disponibles ou facilement accessibles, même après réduction du nombre de lignes à renseigner (par exemple, en fusionnant les activités, commerces, équipements publics, pour tenir compte du fait que ces fonctions sont parfois mélangées).

La principale difficulté réside dans l'articulation des hypothèses financières et physiques. Les données financières figurent dans le bilan et les données physiques (en particulier les surfaces de plancher) dans le programme. Mais il n'est pas toujours possible de faire le lien entre les deux. Ce rapprochement est faisable, dans la plupart des cas, au stade du dossier de réalisation, avec toutefois un niveau de détail insuffisant. En revanche, il est beaucoup plus difficile de la reconstituer en s'appuyant sur le CRACL : soit le compte rendu est purement financier (les hypothèses physiques qui sous-tendent les hypothèses financières ne sont pas rappelées), soit les hypothèses sont très détaillées, avec une approche lot par lot (chaque lot étant lui-même subdivisé en différents éléments de programme, et l'agrégation de ces données, sans être impossible, devient très complexe). Dit autrement, les CRACL oscillent souvent entre pas

51	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	3/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

assez ou trop de données et ne permettent donc pas toujours au concédant d'avoir un aperçu suffisamment clair de l'avancement de l'opération.

La surface de la ZAC est une donnée toujours disponible. En revanche, des informations plus précises, comme les emprises foncières effectivement acquises ou à acquérir par l'aménageur, ou encore l'emprise des espaces publics ou celle des lots cédés, sont souvent difficiles à trouver.

Ainsi, l'étude montre que si les documents à produire sont bien listés par des textes de droit, leur présentation n'est pas normée, et l'appréciation des données à fournir est laissée aux aménageurs. Les données sont par conséquent souvent insuffisantes pour comprendre la construction de l'équilibre économique de l'opération.

Constater l'absence de données pose évidemment la question : « pertinentes », pour quoi, et pour qui ? À nouveau, ces informations que nous considérons comme pertinentes se comptent sur les doigts de moins de 6 mains (celles du maire, de l'aménageur et de l'habitant ?). À elles seules, elles permettent de comprendre, au moins en partie, les principaux arbitrages politiques qui sous-tendent l'opération. Elles sont donc indispensables pour les élus, les habitants, mais également pour les aménageurs eux-mêmes, dont les équipes peuvent se renouveler à plusieurs reprises, tout au long d'un projet urbain. Il n'est en effet pas rare de perdre la mémoire d'une opération et de peiner à en retrouver l'historique.

Faudrait-il appeler à une normalisation juridique des documents que l'aménageur doit produire dans le cadre d'une ZAC ? Il nous semble en tout cas que l'avancée des opérations, leur compréhension, leur évaluation et la qualité de l'aménagement urbain gagneraient à ce que les 22 données clés dont nous avons

dressé la liste soient systématiquement disponibles et communicables aux moments clés de l'opération.

Au-delà du constat et avant toute recommandation, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles ces données ne sont ni facilement mobilisables ni systématiquement utilisées.

Une première explication est pragmatique : au moment de l'établissement du CRACL, la priorité pour certains aménageurs est surtout de travailler sur le « reste à réaliser », qui touche directement leurs comptes. Le suivi de leur opération se fait alors en fonction de son avancement, de manière plus serrée sur certains secteurs, moins suivie pour d'autres déjà achevés ou « qui roulent ». Ils n'ont pas forcément besoin, à ce stade, de données agrégées qui constitueraient même une couche d'informations supplémentaire, de nature à gommer les détails qui justement les intéressent. Toutefois, si cette justification des aménageurs s'entend, elle ne prend pas en compte le besoin des collectivités d'exercer efficacement leur mission de contrôle sur leur concessionnaire.

Une deuxième explication est plus stratégique, et peut d'ailleurs expliquer la difficulté à embarquer certains opérateurs dans cette étude. Dévoiler ses hypothèses de charges foncières empêche un aménageur de négocier avec les promoteurs dans le cadre d'un système dit « d'enchères », qui organise la vente des droits à construire au plus offrant (cf. idée vraie ou fausse n°14). Il convient toutefois de souligner que cette pratique est de moins en moins courante, les aménageurs tendant à déterminer un prix de charges foncières fixe. La compétition entre promoteurs se fait alors en fonction de la qualité du projet et non de la somme d'argent que l'un ou l'autre est capable de mettre sur la table pour acheter le terrain, et donc réaliser le projet. Dans notre

52	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	3/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

échantillon, c'est au moins le cas à Lyon et dans le secteur aménagé par EpaMarne.

Une troisième explication est plus politique : les élus non plus n'ont pas toujours intérêt à communiquer sur les choix qui sous-tendent l'opération d'aménagement. Certains sujets comme la mixité sociale, la place de la voiture dans le futur quartier, la présence d'espaces verts et de services, sont scrutés et peuvent être utilisés par des groupes d'habitants, également électeurs, pour s'opposer au projet. Il est ainsi significatif que certaines collectivités publient la délibération dans laquelle elles approuvent le CRACL sans joindre l'annexe correspondante. Sans doute considèrent-elles que rendre visibles certains choix reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore.

Quelle transparence sur les ZAC faut-il ? C'est là une question qu'il faut sans doute collectivement se poser, entre aménageurs, élus et citoyens, et dont cette étude cherche à lancer les prémices. Le décalage entre la publicité annoncée et la transparence effective est en tout cas frappant. La réponse est aussi très contextuelle. Organiser la transparence ou l'opacité est une manière de conserver son pouvoir en ne diffusant pas une information jugée sensible ; et parfois le seul moyen de maintenir une coopération efficace entre tous les acteurs. La transparence devrait-elle être imposée par la loi ? Ou bien dépend-elle des situations locales, en fonction des convergences et/ou divergences d'intérêts entre des acteurs qui sont nombreux : la collectivité (voire les collectivités, avec la remontée de la compétence urbanisme au niveau de l'intercommunalité), le ou les aménageurs, les promoteurs, les habitants, et autres parties prenantes ?

53	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	3 / 17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

4

**Le bilan
d'une opération
d'aménagement
permet
de retracer
l'ensemble
des dépenses
et recettes.**

faux

Il faut, le plus souvent, tenir compte de l'emboîtement des bilans avec la collectivité locale, et de la négociation avec les autres partenaires.

On pourrait s'attendre à ce qu'un bilan d'aménagement serve à retracer l'ensemble des dépenses et recettes liées à un projet urbain. En réalité, le bilan de l'opération d'aménagement ne comptabilise que les dépenses et recettes supportées par l'aménageur, au titre de l'opération.

Première raison : la plupart du temps, le bilan de l'aménageur s'emboîte avec celui de la collectivité (voir schéma page suivante). Cela signifie que certaines dépenses, liées aux équipements publics et aux travaux d'aménagement, sont prises en charge par l'aménageur (donc intégrées au bilan,

et qu'il reçoit éventuellement des subventions de la ou les collectivités) alors que d'autres, de même nature, sont payées directement par la ou les collectivités (auxquelles l'aménageur verse éventuellement des participations).

Cette imbrication rend plus difficile la comparaison de certains postes (équipements publics, subventions), et peut, par effet de masse relative, modifier les pourcentages.

Un certain nombre de documents produits par les aménageurs mettent bien en évidence cet emboîtement des bilans. Pour autant, ce travail de consolidation n'a pas été fait de manière systématique dans la recherche, dans la mesure où les données ne sont pas toujours disponibles, ou facilement lisibles (leur collecte aurait alors imposé de se procurer puis de traiter les bilans des collectivités).

Deuxième raison qui explique la dimension partielle du bilan : il ne comptabilise pas certaines dépenses prises en charge en amont ou en aval de l'intervention de l'aménageur. Par exemple, le propriétaire initial du terrain ou le promoteur paient pour la dépollution des parcelles qu'ils cèdent ou acquièrent, ces dépenses n'apparaissent donc pas dans le bilan de l'aménageur (sur ce point, voir l'idée reçue n°9).

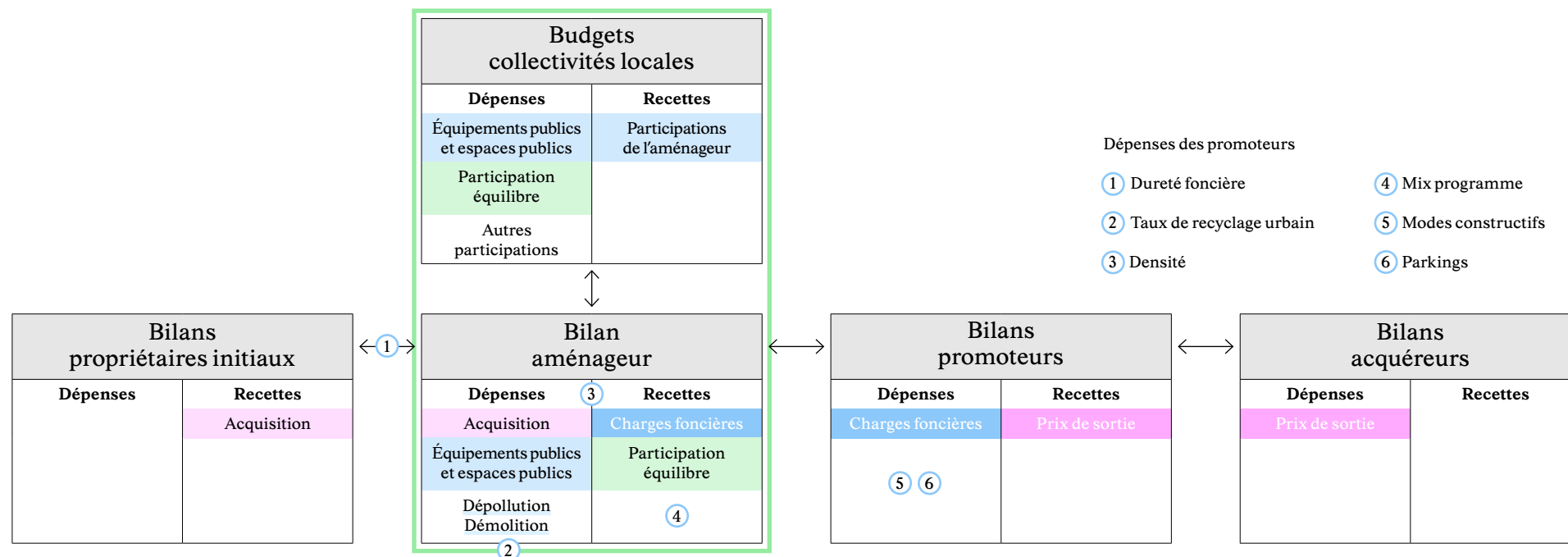
Un bilan d'aménagement donne donc seulement une vision partielle de l'opération, puisqu'il ne prend pas en compte toutes les dépenses et recettes de fabrication qu'elle génère.

Il convient également de rappeler qu'un bilan d'aménagement est aussi partiel parce qu'il donne seulement à voir les coûts de fabrication mais occulte les coûts de gestion. Cette ligne de partage entre fabrication (avant l'arrivée des usagers) et gestion (durant l'exploitation) est traditionnellement structurante dans le domaine de la « fabrication de la ville ». Le terme même, souvent utilisé,

10 « L'aménageur au défi du fonctionnement du quartier », note pour le Réseau national des aménageurs, ibicity et Une autre ville, 2020.

traduit bien d'ailleurs combien l'acte de bâtir écrase le reste, et notamment l'entretien de la ville comme des bâtiments. Le moment incarnant ce basculement, de la fabrication à la gestion, est la livraison. Il est possible que cette claire division du travail se brouille à l'avenir : la gestion d'espaces publics réalisés par des aménageurs est parfois transférée tardivement à la collectivité, qui ne cherchera pas, par exemple, à récupérer la charge d'un trottoir mal fini ou d'une voirie coûteuse à entretenir ou à réparer. Les coûts et les modalités de gestion gagnent à être anticipés dès l'amont, selon des approches en coût global comprenant ces modalités d'entretien mais aussi des dépenses plus immatérielles liées à l'empreinte carbone, à la non-consommation du sol, au réemploi¹⁰.

Approche schématique de l'emboîtement des bilans dans une opération d'aménagement
Schéma conçu par ibicity



① Facteur influençant l'équilibre des bilans Bilan consolidé

5

De manière prévisionnelle, un bilan d'aménagement est toujours équilibré.

vrai

C'est toujours le cas, au moins au démarrage de l'opération.

équilibré ne veut pas dire que l'aménageur réalise un bénéfice. Mais si le bilan affichait une perte, cela signifierait que l'opération n'est pas viable financièrement et que le projet ne pourrait pas être engagé. En d'autres termes, si le bilan est équilibré entre les recettes et les dépenses, c'est souvent parce que quelqu'un l'équilibre en comblant à l'avance un déficit prévisionnel quasiment certain.

Dans le cas d'une opération d'aménagement en régie*, c'est à la collectivité d'abonder directement le budget de l'opération. Dans la plupart des cas d'opérations concédées à des aménageurs, l'équilibre est obtenu en jouant sur les effets de vases communicants entre l'aménageur et la collectivité décrits dans l'idée reçue n°4. Concrètement, en cas de bilan d'aménagement déficitaire, la collectivité concédante, et parfois actionnaire de l'aménageur, verse des participations d'équilibre. Cela signifie qu'elle contribue au bilan de l'opération par une subvention qui permet de le ramener à l'équilibre. Autres temps, autres mœurs, de plus en plus de contrats de concession signés entre aménageur et collectivité stipulent que les aménageurs doivent prendre à leur charge d'éventuelles pertes. Pour autant, cela ne ferme pas la porte à des négociations ultérieures.

Autre méthode, la prise en charge directe de certaines dépenses par la collectivité permet d'atteindre l'équilibre du bilan dans le cas d'une concession d'aménagement. Ces dépenses sont alors sorties du bilan de l'aménageur et pèsent sur les finances publiques locales.

Une fois l'équilibre du bilan atteint, il est rare qu'une marge soit dégagée : le plus souvent, les recettes à terminaison sont égales aux dépenses à terminaison, contrairement aux promoteurs qui construisent leur bilan en y intégrant d'emblée une marge minimum¹¹. Dans le cas où une marge serait tout de même obtenue à la clôture de l'opération, la somme

Le principe de l'équilibre des bilans

La quasi-totalité des bilans des opérations de l'échantillon, qu'il s'agisse de bilans issus du dossier de réalisation ou des CRACL, en témoignent : les bilans d'aménagement sont presque toujours à l'équilibre, les recettes compensant les dépenses. Il s'agit du principe dit de l'équilibre des bilans à terminaison. Cet équilibre est une pure représentation : un bilan n'est pas la photo à l'instant t de la réalité de l'opération mais une projection de l'opération une fois achevée.

L'aménagement est rarement une activité profitable, sinon toujours déficitaire, et un bilan

¹¹ Indépendamment de la marge, le promoteur comme l'aménageur prélèvent leur rémunération en constituant une ligne de dépense dans le bilan. La rémunération de l'aménageur figure dans notre grille physico-financière dans la ligne « Autres dépenses ». Cette rémunération est une recette pour l'aménageur mais un coût pour l'opération.

est versée par le concessionnaire au concédant. L'exercice de l'aménagement n'est pas conçu comme une activité profitable. Les recettes ne couvrent pas toujours les dépenses, d'où le versement de participations d'équilibre par la collectivité car un bilan doit toujours être équilibré. Ces participations d'équilibre traduisent l'investissement important que représente l'aménagement urbain pour une collectivité, c'est-à-dire une politique publique d'intérêt général.

Ces mécanismes montrent à quel point l'aménagement engage considérablement la collectivité, ses élus et ses finances. Un projet d'aménagement est souvent un investissement massif, expression urbaine d'un projet politique.

Des opérations d'aménagement vivantes

Plus on avance dans le temps et dans l'opération, et plus un déséquilibre peut apparaître. En effet, dans la vie d'une opération d'aménagement, les dépenses précèdent les recettes : il faut d'abord viabiliser les terrains et construire certains équipements avant de vendre les droits à construire. Une école doit bien pouvoir accueillir les enfants des futurs habitants dès qu'ils s'installent ! Cette chronologie a une conséquence très directe sur la manière de financer l'opération : l'aménageur doit souvent emprunter, ou puiser dans sa trésorerie, pour pouvoir supporter, dans le temps, le décalage entre des dépenses à payer et des recettes non encore encaissées. Contrairement à une pratique courante dans le secteur du logement, la vente en l'état futur d'achèvement (en avance et sur plans) n'existe pas dans l'aménagement. Autre conséquence : si l'aménageur constate un dérapage des dépenses, voire anticipe des recettes moindres, il lui faudra redresser la barre alors même que ses marges de manœuvre pour retrouver un équilibre à terminaison se réduisent à mesure de l'avancement de l'opération.

Quelles peuvent être dans ce cas les solutions ? Une augmentation du nombre de mètres carrés vendus, donc d'étages construits et de la densité (sous réserve que la collectivité l'accepte et que cette nouvelle programmation ne vienne pas dégrader la qualité du projet construit), une augmentation du prix des charges et donc de celui de bâtiments construits sur les terrains concernés (sous réserve qu'elle soit possible compte tenu du marché), une diminution des travaux d'aménagement, une renégociation des participations avec la collectivité ? Les leviers sont multiples, mais pas tous faciles à activer.

Des choix peuvent s'imposer, par exemple :

- entre la vente de terrains à construire, aux prix élevés, et la vente de terrains réservés à des équipements ou des espaces verts, synonymes de qualité urbaine, mais qui rapportent peu ;
- entre des programmes à la densité élevée et moins de logements, moins serrés mais plus coûteux.

Les recettes, par nature tardives, peuvent être empochées par les aménageurs encore plus tard que prévu et bouleverser certains équilibres. La crise actuelle ralentit par exemple fortement les ventes des logements. Sans recettes issues de ces transactions, les promoteurs ne peuvent pas verser de participations financières. Que peut alors faire l'aménageur ? Financer seul et construire un groupe scolaire dont la moitié des classes seront vides jusqu'à l'arrivée de nouveaux habitants, ou en réduire (provisoirement ?) le nombre ? Cela montre que l'aménageur est lui aussi un maillon de la chaîne immobilière.

Les aménageurs doivent enfin s'adapter à des contraintes financières qui peuvent devenir de plus en plus fortes au cours de l'opération. Au cours des années récentes, par exemple, les dépenses ont eu tendance à augmenter

57	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	5/17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

notamment sous l'effet de la hausse des prix du foncier dans les métropoles, de l'augmentation des coûts de remise en état de terrains déjà urbanisés ou pollués ou de l'inflation des prix des matériaux en 2022 et 2023. Les recettes peuvent, elles, diminuer. Typiquement, les promoteurs tentent de renégocier à la baisse les prix des terrains et des droits à construire. Une manière de compenser une hausse du coût de la construction ou le retrait des ménages ciblés pour devenir acquéreurs, mais découragés par la hausse des taux d'intérêt, le resserrement du crédit et des prix de vente trop élevés.

Dans tous les cas, ces arbitrages relèvent d'un choix politique de la collectivité, bien souvent conseillée par l'aménageur, et doivent être clairement explicités dès que possible. Dans le cas contraire, les responsables politiques et opérationnels prennent le risque de se voir reprocher un changement de cap et des réalisations différentes des priorités initiales.

L'équilibre du bilan se construit en jouant sur de plus en plus de variables

À l'inverse du principe de l'équilibre prévisionnel des bilans évoqué précédemment, deux opérations de notre échantillon affichent un bilan non équilibré à des étapes « officielles » de l'opération : dans le cas de Boissière Acacia (Montreuil), l'opération telle qu'elle ressort du CRACL est déficitaire. À Marne Europe (Villiers-sur-Marne), le bilan du dossier de réalisation fait lui aussi apparaître un déficit.

Comment l'expliquer ? D'une part, on constate une diversification des sources de recettes des opérations, notamment du fait de participations ou de subventions accordées par différents acteurs publics. Dans le cas de Marne Europe, l'affichage du déficit est lié à la sollicitation d'un dispositif de financement particulier, le « Fonds friches », qui n'émane pas de la collectivité mais de l'État. Des subventions sont attribuées à des aménageurs qui en ont fait

la demande pour pouvoir assumer des dépenses importantes liées à des travaux nécessaires de dépollution ou de démolition.

D'autre part, les aménageurs-promoteurs, c'est-à-dire les structures d'aménagement filiales de groupes intégrés, peuvent capter la valeur créée tout au long de l'opération même si parfois via des entités différentes. En d'autres termes, l'une de ces entités peut être déficitaire (l'aménageur) alors que l'autre sera bénéficiaire et en mesure de compenser les pertes de la première (le promoteur). Leur avantage compétitif (souvent évoqué pour gagner les projets) est de ne pas solliciter de participations d'équilibre car ils ont la possibilité de distribuer la valeur dégagée par l'opération (bénéficiaire ou déficitaire) entre leurs différentes activités¹². Pour la collectivité, concéder l'opération à ce type d'aménageurs privés peut ainsi être un moyen de réduire les participations d'équilibre versées à l'opération d'aménagement.

Ainsi, dans le cas de Boissière Acacia, l'aménageur est une structure privée (filiale de Nexity) qui porte le risque de l'opération. Il est donc sans doute tenté d'afficher la réalité des comptes de l'opération, un bilan déficitaire, pour entamer une discussion avec la collectivité sur la révision de certains choix initiaux. La négociation entamée peut porter sur la répartition des lots à bâtir entre opérateurs. L'aménageur-promoteur peut alors chercher à obtenir davantage de droits à construire dans la ZAC et ainsi réduire son déficit en construisant davantage.

De manière générale, la question du jeu d'acteurs et du risque est déterminante pour comprendre la construction de l'équilibre des bilans. Dans le cas d'une opération (hors échantillon) portée par un EPA en compte propre, l'EPA était en risque financier, mais tenu politiquement de respecter la programmation voulue par la collectivité. La question des rapports de force programmatiques et financiers

¹² Par exemple entre l'aménagement et la promotion immobilière, voir Paul Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, thèse de doctorat en géographie, 2016.

58	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	5/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

13 Pour prendre connaissance d'une monographie de l'opération d'aménagement Zone Commerciale Nord dans l'Eurométropole de Strasbourg, se reporter à J. Idt (et al.), *Financer les opérations d'aménagement. L'économie de l'aménagement au concret*, Éditions Le Moniteur, 2023.

est déterminante et la coproduction public-public est parfois tout aussi conflictuelle que la coproduction public-privé dans la fabrique de la ville.

Des acteurs qui bougent dans la chaîne de production du logement

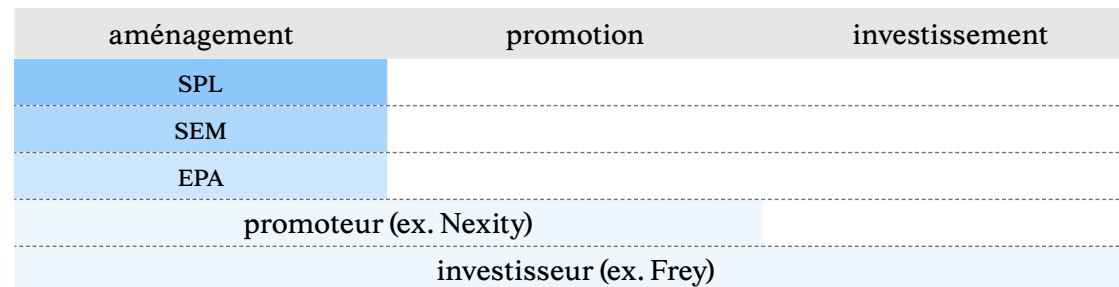
Alors même que les figures d'aménageurs se diversifient, cette étude met en évidence que la construction du bilan d'aménagement dépend de la nature de l'opérateur : EPA, SEM, SPL, filiale d'un groupe, investisseur ou foncière, les typologies sont variées. Tous ces aménageurs n'entretiennent pas les mêmes relations avec les collectivités ou l'État. Et ils n'ont pas tous les mêmes marges de manœuvre. En quête de nouvelles recettes dans un contexte où équilibrer une opération s'avère de plus en plus complexe, la plupart choisissent de diversifier leurs opérations. Ces stratégies différentes ont

assurément des conséquences sur les logements produits, leur qualité, les modes constructifs ou les prix – la mesure de ces effets dépasse toutefois le cadre de la présente étude.

Le tableau ci-dessous présente, de manière simplifiée, la diversité des configurations d'acteurs dans le cas de l'échantillon.

Le cas de Frey, qui est initialement une foncière commerciale, est emblématique de la remontée vers l'amont des acteurs de l'aval puisqu'il s'agit d'un investisseur qui se positionne comme aménageur. Son intervention dans la ZAC Zone Commerciale Nord (Vendenheim) revient à une stratégie d'approvisionnement en foncier, ce qui lui permet une conception optimisée du projet d'aménagement grâce à la connaissance des besoins des enseignes commerciales¹³.

Les aménageurs dans la chaîne de valeur
Schéma conçu par ibicity



Intensité du lien avec la collectivité locale

59	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	5/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

6

Les acquisitions foncières sont toujours les principales dépenses d'un aménageur.

faux

Les situations sont néanmoins très variables selon le type d'occupation initiale et le contexte de l'opération.

à construire associés, voir en détail dans l'idée reçue n° 14). En Île-de-France, le poids du foncier dans le bilan des opérations est significativement élevé en petite couronne, atteignant 54%, contre 16% en situation d'extension urbaine¹⁴.

Toutefois, le coût des acquisitions ne dépend pas que du contexte urbain. Il s'explique aussi, et parfois surtout, par les conditions dans lesquelles l'opération a pu être mise en œuvre, et les négociations qui ont pu avoir lieu en amont de l'opération entre le ou les propriétaires du terrain, la collectivité, l'aménageur pressenti. Pour le dire autrement, ce n'est pas parce que le prix du terrain est élevé que le poste acquisitions foncières qui figure dans le bilan est élevé. Car le coût du foncier peut être porté par d'autres acteurs publics que l'aménageur. Parmi les exemples de fonciers apparaissant comme peu chers dans le bilan d'aménagement, on peut citer Les Capucins à Brest (site acquis par l'aménageur auprès du ministère de la Défense à un prix décoté¹⁵), la ZAC Ferrié (terrains vendus par l'État à la Ville de Laval à l'euro symbolique) et Marne Europe à Villiers-sur-Marne (car l'intégration du coût de la dépollution au prix du terrain a abouti à une valeur négative).

Selon les catégories d'acteurs impliqués dans les projets, le poste foncier pèse différemment dans le bilan d'aménagement.

Une variable majeure pour l'appréciation de la complexité du montage de l'opération et le coût des terrains est la structure de la propriété foncière : les terrains appartiennent-ils à un seul ou plusieurs propriétaires ? Plus ils sont nombreux et plus l'aménageur sera contraint de négocier avec un grand nombre d'interlocuteurs. La nature des propriétaires est également déterminante. Dans un certain nombre de cas, les propriétaires initiaux des terrains sont des acteurs publics (ministère de la Défense, SNCF) qui libèrent leurs sites

Acquérir des terrains déjà bâtis ou à dépolluer coûte plus cher, pour un aménageur, que d'intervenir sur des terrains jamais construits. D'une part parce que le foncier déjà urbanisé comprend des bâtiments qu'il faut également acheter (même s'ils ont vocation à être démolis). D'autre part parce que le système dit du « compte à rebours » se sert des références de prix des bâtiments environnants pour fixer celles des terrains à rebâtir. (Le compte à rebours est utilisé par les promoteurs pour déterminer à quel prix ils pourront vendre les logements qu'ils construisent et donc à quel prix ils peuvent acheter le terrain et les droits

14 « Réduire les coûts fonciers : quels leviers ? », Observatoire régional du foncier en Île-de-France, rapport du groupe de travail, avril 2016.

15 Le site a été acquis pour 2 millions d'euros auprès du ministère de la Défense (par la collectivité). L'aménageur a consacré 2,3 millions d'euros à la sécurisation du site (une base navale militaire se trouve à proximité).

16 F. Adisson & F. Artioli, « Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities », *Urban Studies*, 2020, 57 (1), pp. 72-92.

parce que leur localisation et configuration ne correspondent plus à leur contrainte d'exploitation. Or, en fonction des coûts anticipés pour ce recyclage, les propriétaires publics sont plus susceptibles que les privés de discuter de la valeur de leurs terrains et parfois de la diminuer, à la demande de la puissance publique. L'État tient d'ailleurs une liste (plus ou moins à jour) des terrains dont il est propriétaire et qu'il accepte de céder à un prix décoté pour la construction de logements, principalement sociaux. Sauf quand ses ministères ou administrations décident de ne pas renoncer à cette manne malgré la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (loi n° 2013-61), renforcée par la loi Elan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, loi n° 2018-1021). En période d'austérité budgétaire, les cessions foncières

sont des opportunités de recettes qui ne sont ni négligeables ni négligées par l'État et les grands propriétaires fonciers publics¹⁶.

Dans d'autres cas, les marges de négociation avec les propriétaires initiaux sont plus contraintes, et la valeur des terrains demeure très élevée. Deux modes d'intervention se dessinent alors. Soit des aménageurs privés sont plus enclins à intervenir pour absorber ce coût en endossant par ailleurs le rôle de promoteur ou d'investisseur, comme à Boissière Acacia et dans la Zone Commerciale Nord. Soit, comme à Mérignac Soleil, l'aménageur n'intervient qu'à l'étape de l'aménagement, mais il n'achète qu'une faible partie du foncier.

Sur les 13 opérations de l'échantillon, les acquisitions foncières représentent en moyenne 21 % des dépenses d'aménagement, et constituent seulement le troisième poste de dépenses des bilans. Ce chiffre masque

Poids des acquisitions foncières dans les dépenses des 13 opérations d'aménagement

	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total
Acquisitions foncières K€ HT	38 352	23 164	31 272	3 543	13 906	46 754	915	9 866	42 327	6 717	811	38 504	20 822	276 953
Dépenses totales K€ HT	152 958	93 809	68 458	104 589	50 108	198 499	20 394	32 643	328 089	90 594	28 239	73 008	65 512	1 306 900
Acq. foncières en % dépenses totales	25 %	25 %	46 %	3 %	28 %	24 %	4 %	30 %	13 %	7 %	3 %	53 %	32 %	21 %
m ² SDP totale	359 147	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	93 468	138 130	382 216	207 000	65 000	137 600	300 000	2 808 092
m ² SDP aménageur	355 500	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	71 238	138 130	380 962	207 000	65 000	137 600	26 448	2 507 349
Acq. foncières en € HT/m ² SDP aménageur	108	76	276	31	217	88	13	71	111	32	12	280	787	110

61	Transparence sur les ZAC					ibicity			IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	6/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

la grande hétérogénéité des situations traitées : le coût des acquisitions foncières est par exemple quasi-nul aux Capucins (Brest), dans l'écoquartier Ferrié (Laval), à Micheville (Villerupt) et dans une moindre mesure à Marne Europe (Villiers-sur-Marne). À l'inverse, il avoisine les 50 % à Boissière Acacia (Montreuil) et dans la Zone Commerciale Nord (Eurométropole de Strasbourg).

Dans le cas de Mérignac Soleil (sur le territoire de Bordeaux Métropole), seule une partie des terrains est acquise puis revendue par l'aménageur. Les propriétaires initiaux sont pour la plupart des enseignes commerciales dont la dynamique d'activité est telle que leur valeur de rachat est très élevée, d'autant plus en cas de versement d'indemnités d'éviction. L'aménageur a donc choisi de ne pas acheter tous les terrains. Cette opération est également atypique au regard de notre échantillon puisqu'il ne s'agit pas d'une ZAC. Le financement des espaces et équipements publics découle de l'application de la taxe d'aménagement, un impôt payé par le maître d'ouvrage de la construction qui s'applique à toute surface nouvelle en dehors d'une ZAC. Une taxe d'aménagement majorée a été appliquée. Le taux de la taxe d'aménagement est en général compris entre 1 et 5 % et s'applique sur une assiette définie par la surface. La commune peut voter la majoration de ce taux jusqu'à 20 % lorsque le financement d'équipements publics le nécessite.

62	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	6 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

7

Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse.

faux

Même en ville, la réalisation des chaussées, des trottoirs et des tuyaux représente un poste important.

les travaux de viabilisation représentent ainsi 12 % du total des dépenses en première couronne, contre 48 % sur des terrains jamais urbanisés¹⁷.

Il peut paraître surprenant que le coût des travaux de desserte soit élevé alors que les terrains sont déjà urbanisés. Or, nous montrons ici que les travaux de desserte sont toujours coûteux, même dans les opérations de recyclage urbain situées en cœur d'agglomération.

Première explication : le recyclage urbain n'est pas toujours synonyme de voiries et réseaux prêts à être réutilisés ! Le réaménagement d'une caserne, grande emprise sans circulation intérieure, comme dans le cas de Ferrié (Laval) ou Les Capucins (Brest), passe par la création de voies. Idem lorsqu'il s'agit du réaménagement d'anciens terrains industriels où la trame viaire est à inventer, les cheminements à reprendre ou à modifier. Les travaux sur la voirie dans les tissus urbains constitués et habités coûtent également cher, parce qu'ils se déroulent dans des sites enclavés, parfois difficiles d'accès, qu'ils exigent des installations de chantier sur des terrains de petite taille, des travaux de nuit...

Seconde explication de ces coûts supplémentaires : les opérations d'aménagement financeraient des rues, des trottoirs, des tuyaux utilisés par des usagers qui n'habitent pas le quartier, et donc situés en dehors du périmètre de la ZAC (et non inclus dans le programme des équipements publics [PEP]). Ce n'est, en théorie, pas possible, selon l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme, qui ne permet pas de faire porter à l'aménageur le coût de travaux excédant les besoins des futurs habitants de la ZAC. Il arrive toutefois que la pratique et la théorie ne se rejoignent pas complètement.

Rappelons enfin que ces résultats doivent être nuancés car ces dépenses peuvent s'accompagner de participations

Des coûts élevés même dans des opérations de recyclage urbain

Pour habiter, mieux vaut pouvoir rentrer chez soi et y faire arriver l'eau, l'électricité, le chauffage, mais aussi des rues, des places, parfois des passerelles pour traverser des voies ferrées... Il paraîtrait donc logique que les travaux de desserte d'une opération d'aménagement représentent des dépenses plus importantes là où les réseaux n'existent pas encore. En particulier dans les secteurs non encore urbanisés, où, pour viabiliser un terrain, il faut creuser des tranchées et y faire passer des tuyaux de toutes sortes. En Île-de-France,

17 « Réduire les coûts fonciers : quels leviers ? », Observatoire régional du foncier en Île-de-France, rapport du groupe de travail, avril 2016.

63	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	7/17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

de la collectivité, concédante ou pas, qui viennent en recettes pour l'aménageur. Les dépenses de desserte supportées par le bilan de l'opération d'aménagement sont donc dans ce cas inférieures à leur coût réel.

Un poste de dépenses à politiser

Les tuyaux, les réseaux, les voiries coûtent cher... D'aucuns diront que c'est le cœur du métier de l'aménageur. Les documents transmis ne permettent toutefois pas de comptabiliser finement le degré de prestation apporté :

la largeur des trottoirs, le choix de leur enrobé, le dimensionnement des espaces verts, le bon calibrage des réseaux sont des éléments plus ou moins visibles de la qualité urbaine... mais aussi des sommes engagées ! Sur quels critères se prennent les décisions et qui les acte ? Si l'on considère par exemple que le prix de la desserte d'un logement vient alourdir son coût, vaut-il mieux financer une passerelle ou diminuer les prix de vente des appartements en laissant les habitants utiliser un cheminement moins confortable ? Ce poste est le plus souvent traité comme un poste « technique », rarement mis en débat, alors qu'il détermine largement l'identité du quartier et la manière d'y vivre.

Il nous semble qu'il devrait au contraire relever de décisions partagées autour de scénarii sur lesquels les élus ou les futurs habitants pourraient être amenés à se prononcer. Ce qui est de plus en plus souvent le cas, les citoyens étant de plus en plus attentifs à la plantation d'arbres en ville.

Il est d'ailleurs possible que ce poste devienne de plus en plus « politique », compte tenu des enjeux liés à la désimperméabilisation des espaces publics, et à leur végétalisation. L'aménagement de ces voiries, parcs, bordures, noues... est l'un des leviers de la lutte contre les îlots de chaleur urbains. Parmi les préoccupations devenues récemment incontournables pour les collectivités figurent

les effets des canicules de plus en plus fortes et fréquentes, et l'adaptation des réseaux d'eau à des pluies plus brutales et plus intenses. La récente, mais désormais obligatoire, prise en compte de ces questions amène à repenser le dimensionnement des infrastructures en lien avec la qualité des espaces publics, par exemple avec des enrobés de trottoirs plus poreux. Le coût des travaux correspondant a toutes les chances d'augmenter.

Travaux dans les opérations d'aménagement versus travaux dans le diffus

La part de ce poste de travaux souligne la différence importante entre l'économie des opérations d'aménagement et celle de la production de logements neufs dans des quartiers déjà constitués. Doit-on en conclure que les opérations de logements en secteur diffus tirent un meilleur parti des infrastructures existantes ? Offrent-elles un confort moindre à leurs habitants ? Ou bien, et ou aussi, profitent-elles d'une invisibilisation des coûts à la charge des collectivités ?

Constitué uniquement d'opérations d'aménagement, notre échantillon ne permet pas de le démontrer formellement, mais on peut cependant penser que, lorsque la majorité des logements sont produits dans le diffus, les travaux d'infrastructure pèsent proportionnellement davantage sur le budget des communes ou des EPCI, hors taxe d'aménagement (TA, ou taxe d'aménagement majorée, TAM) ou projet urbain partenarial (PUP). Dans ce cas, en effet, les coûts sont supportés par l'ensemble des contribuables de la commune et les travaux rarement réalisés en suivant une vision d'ensemble, ce qui contribue à les faire augmenter. La construction de logements dans le tissu diffus comporte des coûts cachés qu'il serait utile, intéressant et grand temps de révéler.

64	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	7/17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

NB les travaux d'aménagement peuvent inclure les coûts de remise en état ou des travaux de superstructure, distinctions prise en compte par notre méthodologie

Les travaux d'aménagement correspondent notamment aux rues, aux trottoirs, aux espaces verts... y compris les travaux liés aux réseaux d'assainissement, les tuyaux d'électricité, de gaz, ou de chauffage urbain le cas échéant. Ils correspondent aux travaux d'infrastructure, et n'incluent pas les travaux de superstructure (sauf exception). Les travaux d'aménagement représentent en moyenne près de 40 % des dépenses des ZAC de notre échantillon, au minimum 18 % dans la ZAC Boissière Acacia à Montreuil et jusqu'à 62 % à Ferrié (Laval). Le chiffre de 69 % aux Capucins à Brest s'explique par le fait que ces travaux « d'aménagement » incluent la réalisation d'un parking enterré de 650 places et la réhabilitation des Ateliers des Capucins, bâtiment à valeur patrimoniale importante ; il ne s'agit donc pas uniquement de travaux liés à la desserte.

Même si l'amplitude des coûts consacrés aux travaux d'infrastructure entre les opérations est importante, elle est moins contrastée que l'écart qui existe entre les dépenses d'acquisitions foncières.

Le coût des travaux d'aménagement entre dans le bilan de l'opération. Comme on l'a vu avec l'emboîtement des bilans (cf. idée reçue n° 4), certains travaux peuvent être portés par la collectivité plutôt que par l'aménageur tandis que certaines participations publiques viennent compenser les dépenses. Par exemple, à Lyon Confluence, les travaux d'aménagement représentent 30 % des dépenses du bilan, mais seulement 18 % si on déduit la participation correspondante.

L'emprise des espaces publics n'est renseignée que dans certaines opérations. Lorsqu'elle l'est, il est possible de calculer le coût des travaux par mètre carré d'espaces publics. Les comparaisons doivent toutefois être faites avec prudence : les années de référence ne sont pas les mêmes, et la taille des espaces publics ne préjuge pas forcément de l'état des réseaux. Comme souligné précédemment, les chiffres de Mérignac Soleil sont très spécifiques et liés à la situation particulière du projet.

Poids des travaux d'aménagement dans les dépenses des 13 opérations de l'échantillon

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total 13
Travaux aménagement en K€ HT	72 196	41 966	12 047	71 744	12 720	88 358	12 690	13 536	96 883	23 977	12 238	21 786	35 586	515 727
Dépenses totales K€ HT	152 958	93 809	68 458	104 589	50 108	198 499	20 394	32 643	328 089	90 594	28 239	73 008	65 512	1 306 900
Tvx amgt en % dépenses totales	47 %	45 %	18 %	69 %	25 %	45 %	62 %	41 %	30 %	26 %	43 %	30 %	54 %	39 %
Participation pour infra.	16 019	0	0						38 476					
Travaux hors part. pour infra.	56 177	41 966	12 047						58 407					
Travaux hors part. pour infrastructures en % dépenses totales	37 %	45 %	18 %						18 %					
m ² SDP totale	359 147	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	93 468	138 130	382 276	207 000	65 000	137 600	300 000	2 808 092
m ² SDP aménageur	355 500	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	71 238	138 130	380 962	207 000	65 000	137 600	26 448	2 507 349
Tvx amgt en € HT / m ² SDP aménageur	203	138	106	624	198	167	178	98	254	116	188	158	1 345	206
m ² emprise espaces publics	130 000		39 213		41 287	642 000	100 000				87 000			
Tvx amgt en € HT / m ² espace public	555		307		308	138	127				141			

65	Transparence sur les ZAC						ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	7/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

8

Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération.

faux

Cependant, les collectivités participent de plus en plus au financement des équipements car de nombreuses dépenses pèsent sur les aménageurs.

Les élus s'opposent à la construction de logements, pour ne pas avoir à financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement des équipements publics associés. C'est en tout cas l'une des raisons fréquemment invoquées pour expliquer le malthusianisme de certains. D'autant plus depuis la disparition de la taxe d'habitation. Quand arrivent de nouveaux habitants, il faut en effet parfois construire ou agrandir l'école, le stade, la piscine ou la médiathèque...

Même si les chiffres varient d'une opération à l'autre, notre recherche montre que les équipements publics ne constituent

pourtant que le quatrième poste de dépenses des opérations d'aménagement, alors même que l'échantillon est composé d'opérations dans lesquelles la part de logements représente, en moyenne, près de 60 % de la programmation.

Première explication possible : le bilan d'aménagement ne donne à voir que ce qui est pris en charge par l'aménageur, et n'intègre pas les dépenses dont s'acquitte la collectivité. Comme évoqué plus haut, l'emboîtement des bilans n'en favorise pas la lecture (cf. idée reçue n°4). Par exemple, la SPL Laval Mayenne Aménagements est en général maître d'ouvrage des équipements et des infrastructures réalisées dans les opérations qu'elle aménage.

À l'inverse, c'est Rennes Métropole qui réalise les équipements publics à l'intérieur des opérations d'aménagement, et non l'aménageur Territoires Rennes.

Deuxième explication, qui rejoint la première : le financement des équipements publics est lié aux capacités de financement des différentes parties prenantes et n'est donc pas extensible. Par exemple, la dépollution des terrains rend l'opération de Marne Europe si coûteuse qu'elle ne peut plus générer de nouvelles recettes pour financer des équipements publics en tablant sur la densification des programmes ou sur l'augmentation du prix des charges foncières. Ces dépenses ne pèsent donc que 5 % du total de l'opération. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'équipements publics liés à l'opération, mais que la collectivité locale les financera sur son propre budget.

Rappelons qu'une opération d'aménagement peut financer une école, une crèche ou d'autres équipements publics situés hors du périmètre de la ZAC dans le cas où ces équipements bénéficient aux futurs habitants de l'opération d'aménagement (cf. article L311-4 du Code de l'urbanisme).

Cette question renvoie à un débat délicat : de nombreux maires ou aménageurs déclarent rattraper le manque d'investissement pour la construction d'espaces publics hors des secteurs d'aménagement, en profitant des travaux de la ZAC. En somme, l'opération d'aménagement devient le financeur, à la place du contribuable, d'équipements qui auraient pu être imputés au budget communal ou intercommunal.

Sur 12 opérations de l'échantillon, les dépenses pour équipements publics, c'est-à-dire les groupes scolaires, les crèches, gymnases ou autres médiathèques, représentent 8 % des dépenses. Cette moyenne, basse, masque toutefois de forts écarts, entre 0 à 2 % à Laval (LGV) ou Rennes, et 36 % à Micheville. Ces 8 % comprennent à la fois les dépenses des équipements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'aménageur et les participations versées par le bilan d'aménagement à la collectivité lorsque c'est elle qui réalise les équipements en maîtrise d'ouvrage directe. Lorsque l'aménageur est maître d'ouvrage des équipements publics, il peut percevoir des subventions.

Un équipement public est réalisé sur un terrain dont le coût d'acquisition, lorsqu'il est dans le périmètre de la ZAC, est intégré dans le poste « acquisitions foncières ». Selon les cas, les subventions versées par les collectivités à l'aménageur pour la réalisation des équipements publics peuvent partiellement compenser ces dépenses. Lorsque c'est la collectivité qui est maître d'ouvrage de l'équipement, l'aménageur peut le lui céder gratuitement ou pas.

Poids des dépenses liées aux équipements publics dans 12 opérations de l'échantillon

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total
Équipements publics (EP) K€ HT	9 333	1 891	9 343		3 907	1 856	1 238	0	55 504	4 568	10 500	0	0	98 140
Dépenses totales K€ HT	152 958	93 809	68 458		50 108	198 499	20 394	32 643	328 089	90 594	28 239	73 008	65 512	1 202 311
Équipements publics en % dépenses totales	6 %	2 %	14 %		8 %	1 %	6 %	0 %	17 %	5 %	37 %	0 %	0 %	8 %
Participation pour équipements publics K€									17 359					
EP hors part. pour EP K€ HT									38 145					
EP hors part. pour EP en % dépenses totales									12 %					
m ² SDP totale	359 147	303 059	113 403		64 093	529 916	93 468	138 130	382 276	207 000	65 000	137 600	300 000	2 693 092
m ² SDP aménageur	355 500	303 059	113 403		64 093	529 916	71 238	138 130	380 962	207 000	65 000	137 600	26 448	2 392 349
Équipements publics en € HT/ m ² SDP amén.	26	6	82		61	4	17	0	146	22	162	0	0	41

67	Transparence sur les ZAC					ibicity			IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	8/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

9

Le coût de remise en état a tendance à s'accroître.

vrai

L'aménageur intervient sur des terrains de plus en plus difficiles et donc coûteux à transformer, notamment en raison de leur pollution importante.

partie de ce que coûte ou ce que rapporte la « non-artificialisation ». En effet, la remise en état concerne des terrains déjà utilisés, considérés en tout cas comme déjà artificialisés, et dont le recyclage permettra de préserver des ressources, en ne s'étalant pas ailleurs. Dans le cas de l'aménagement d'un terrain agricole non urbanisé, il faudrait au contraire compter des coûts d'artificialisation, comme ceux, classiques, des infrastructures nécessaires pour viabiliser le terrain. Il faudrait désormais y ajouter d'autres coûts, difficiles à chiffrer, comme l'atteinte à la biodiversité ou la modification du paysage.

Le coût de cette « non-artificialisation » est parfois inclus dans le poste « acquisitions foncières ». Le propre du recyclage urbain est en effet d'acquérir, pour les ré-aménager et les réutiliser, des lieux déjà construits. En première approche, la valeur des terrains urbanisés dépasse toujours celle des terrains agricoles tout juste rendus constructibles ou jamais bâtis... Il peut néanmoins arriver que le terrain ait une valeur nulle, voire négative lorsque les coûts de remise en état dépassent les recettes espérées de la cession. Le coût de la non-artificialisation est dans ce cas plus élevé pour tout le monde : pour le vendeur, qui touche moins, et doit même parfois payer son acheteur pour se « débarrasser » de son terrain pollué ; pour la collectivité ou une autre structure sollicitée pour rééquilibrer le bilan à l'aide d'une subvention.

Enfin, même si elle est difficile à évaluer à partir des seuls bilans, la « non-artificialisation » peut aussi grever le poste « travaux d'aménagement » : en secteur dense, dans des villes habitées, il peut être plus compliqué de faire circuler des camions, de trouver de la place pour les installations de chantier, et les imprévus sont fréquents, ce qui peut faire déborder la ligne « aléas » du bilan.

Toutes les opérations d'aménagement analysées dans cette étude concernent des périmètres de recyclage urbain, c'est-à-dire des zones déjà urbanisées. Ces projets ne s'étendent pas sur des terrains naturels ou dédiés à l'agriculture. Ils s'inscrivent, en ce sens, dans la perspective de sobriété foncière défendue par la loi Climat et résilience votée en 2021. Dans le bilan d'aménagement, le poste « remise en état » correspond, d'une part, à la dépollution des sols lorsque les sites choisis abritaient auparavant des activités industrielles et, ou aussi, à la démolition de bâtiments existant sur le site. Il est possible d'assimiler ce poste à une

Le poste « remise en état » ne contient pas à lui seul tous les coûts de recyclage urbain et ne dit pas tout : un montant à zéro dans le bilan de l'aménageur ne signifie pas que ces coûts n'existent pas, car l'aménageur ne les prend pas toujours en charge. Aux Capucins (Brest) et à Micheville (Villerupt), ces travaux ont été exécutés et payés avant le démarrage de l'opération, respectivement par la collectivité locale et par l'établissement public foncier*.

En revanche, il est certain qu'un poste « remise en état » élevé est clairement imputable au choix de travailler dans des secteurs de recyclage urbain. Pour supporter ce coût et préserver l'équilibre du bilan (cf. idée reçue n° 5), les aménageurs doivent se mettre en quête de nouvelles ressources. D'où proviennent-elles ? D'une plus forte densité des programmes immobiliers, d'une moindre surface des espaces verts ou d'une augmentation du prix du mètre carré bâti ? En somme, la non-artificialisation, par les coûts qu'elle induit, peut avoir des répercussions sur les logements et le cadre de vie de leurs habitants.

Cette étude, dans les limites de son échantillon, démonte une idée reçue répandue : le recyclage urbain n'est pas forcément voué à plomber les bilans d'aménagement, en dépit des surcoûts qu'il occasionne. Mais tout dépend des choix politiques : le coût de la dépollution est parfois si lourd qu'il ne peut pas être absorbé à l'échelle du projet urbain. C'est ce que montre le cas de Marne Europe, dont les bilans consultés présentent un déséquilibre. En affichant clairement le coût de la non-artificialisation, l'aménageur assume de ne pas pouvoir le prendre en charge seul. Il a sollicité une subvention auprès du Fonds friches, versé par l'État pour subventionner les opérations vertueuses en matière de recyclage urbain.

Enfin, si un consensus existe désormais en faveur du recyclage urbain, des voix réclament d'étendre cet impératif aux bâtiments

présents sur les emprises foncières.

La réhabilitation plutôt que la table rase est une voie vers l'économie de ressources, une sobriété matière, carbone et énergie en plus de la sobriété foncière. Même si maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage s'y mettent, force est de constater que la démolition-reconstruction est encore privilégiée par l'ensemble des acteurs, parce qu'elle coûte moins cher. Du moins si l'on s'attache à son coût immédiat, sans tenir compte des dégâts causés à l'environnement, de l'énergie consommée. La sobriété doit trouver sa place dans les bilans économiques, il faut inventer le moyen de la quantifier.

69	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	9/17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

Sur 12 opérations, les dépenses de remise en état (dépollution, démolition) représentent en moyenne 12 % des dépenses du bilan d'aménagement. Cette moyenne masque toutefois une forte disparité de situations. L'absence de coût de remise en état sur Les Capucins (Brest) ou Micheville (Villerupt) ne signifie pas qu'il n'y en a pas eu, mais que ce coût a été porté en dehors du bilan d'aménagement : à Brest, la remise en état a été prise en charge par la collectivité avant que celle-ci ne concède l'aménagement du site à Brest Métropole Aménagement ; à Micheville, la remise en état a été réalisée par l'établissement public foncier.

Poids de la remise en état (dépollution et démolition) dans les dépenses de 12 opérations de l'échantillon

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total 12
Remise en état en K€ HT	11 476	8 088	5 754	0	5 395	21 200	756	1 240	50 996	35 620	0	2 655		143 180
Dépenses totales K€ HT	152 958	93 809	68 458	104 589	50 108	198 499	20 394	32 643	328 089	90 594	28 239	73 008		1 241 388
Remise en état en % dépenses totales	8 %	9 %	8 %	0 %	11 %	11 %	4 %	4 %	16 %	39 %	0 %	4 %		12 %
m ² SDP totale	359 147	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	93 468	138 130	382 276	207 000	65 000	137 600		2 508 092
m ² SDP aménageur	355 500	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	71 238	138 130	380 962	207 000	65 000	137 600		2 480 901
Remise en état en € HT / m ² SDP aménageur	32	27	51	0	84	40	11	9	134	172	0	19		58
m ² emprise ZAC	350 000	344 000	139 050	160 000	69 692	1 150 000	290 000	185 000	350 000	112 200	135 000	1 000 000		4 284 942
Remise en état en € HT / m ² ZAC	33	24	41	0	77	18	3	7	146	317	0	3		33

70	Transparence sur les ZAC						ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	9/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

10

La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement.

vrai

Pourquoi ne pas alors la présenter comme une donnée stratégique ?

Réduite à un chiffre, la densité est souvent difficile à appréhender. Le même mot renvoie souvent à des modes de calcul différents dont les résultats ne sont donc pas facilement comparables. Parle-t-on de mètres carrés à l'hectare ? D'habitants par m² construit ? D'une forme urbaine ? D'une occupation du sol ? La densité calculée (réelle) ne correspond souvent pas à la densité ressentie.

Premier résultat, l'absence de données, à la fois chiffrées et explicitées, est une surprise. Alors même que la densité est une variable majeure et stratégique des projets urbains, de l'équilibre économique des opérations

d'aménagement et de la non-artificialisation, elle est peu renseignée.

Cette discrétion est peut-être liée au caractère potentiellement explosif de cette information, la densité nourrissant nombre de mobilisations contre les projets d'aménagement ou de logement. Au-delà d'un résultat de mètres carrés ou d'habitants à l'hectare, la densité évoque bien souvent des images jugées repoussoirs d'immeubles trop hauts ou trop proches les uns des autres. Le mot même, parfois volontairement confondu avec le bétonnage, constitue l'un des motifs récurrents invoqués pour justifier des recours contre les permis de construire de projets qui ne dépassent souvent pas trois étages.

L'urbanisme est bien l'art d'agencer des pleins (les immeubles) et des vides (les espaces publics, non bâtis, les vues, l'espace entre les bâtiments). Si les aménageurs optent pour plus ou moins de densité, qu'ils affichent alors clairement ce choix et expliquent qu'il ne découle pas d'une préférence esthétique mais de contraintes économiques. Si le parti pris est déterminant pour le cadre de vie à venir, il l'est aussi pour l'équilibre économique et donc l'existence même de l'opération.

Le schéma de la page 72 présente la densité de différentes formes urbaines. Il met en évidence que la densité est une variable essentielle du modèle économique des opérations d'aménagement et qu'elle est l'objet de beaucoup d'idées reçues. Ainsi, l'habitat collectif n'est pas toujours plus dense que le pavillonnaire, et les grands ensembles, bénéficiant de nombreux espaces libres au pied des tours et des barres, sont bien moins denses qu'un centre-ville haussmannien.

18 L'emprise foncière « opérationnelle » – terme non consacré – vise à distinguer, au sein du périmètre de la ZAC, les terrains transformés (par exemple pour construire un immeuble ou un gymnase) des terrains non transformés (par exemple une emprise ferroviaire).

Ce tableau fait ressortir, en encadré rose, trois indicateurs :

- Le rapport entre la surface constructible globale (« SDP totale ») de l'opération et l'emprise foncière « opérationnelle »¹⁸ de la ZAC. Ce rapport, qui peut être considéré comme la densité brute de la ZAC, est de 0,6 en moyenne sur l'ensemble des 13 opérations.
- La part d'espaces publics sur la surface totale du secteur aménagé. Cette donnée est la plupart du temps manquante. Sur les 6 opérations de l'échantillon pour lesquelles elle est renseignée, le taux s'établit entre 34 % et 68 %, avec une moyenne de 55 %.

Ce chiffre paraît élevé, loin du ratio communément admis par la profession de 27 %, seuil qui garantirait la viabilité économique de l'opération.

- Le rapport des surfaces de plancher des immeubles à la surface totale aménagée, qui correspond approximativement à la « densité bâtie » des opérations telle qu'elle figure dans la frise ci-après. Elle est de 1,4 en moyenne sur les 6 opérations de l'échantillon pour lesquelles les données transmises ont permis d'effectuer le calcul.

Densité brute, densité bâtie, et part des espaces publics

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Boissière (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total 13
m ² SDP totale	359 147	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	93 468	138 130	382 276	207 000	65 000	137 600	300 000	2 808 092
m ² SDP aménageur	355 500	303 059	113 403	115 000	64 093	529 916	71 238	138 130	380 962	207 000	65 000	137 600	26 448	2 507 349
m ² emprise ZAC	350 000	344 000	139 050	160 000	69 692	1 150 000	290 000	185 000	350 000	112 200	135 000	1 000 000	690 000	4 974 942
m ² secteur non opérationnel	0	0	39 800	40 000	0	203 000	0	0	0	0	0	0	0	282 800
m ² emprise ZAC opérationnelle	350 000	344 000	99 250	120 000	69 692	947 000	290 000	185 000	350 000	112 200	135 000	1 000 000	690 000	4 692 142
Densité brute (SDP totale / emprise ZAC opérationnelle)	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	0,6	0,3	0,7	1,1	1,8	0,5	0,1	0,4	0,6
														Total 6
m ² emprise espaces publics	130 000		39 213		41 287	642 000	100 000				87 000			1 039 500
m ² emprise ZAC opérationnelle	350 000		99 250		69 692	947 000	290 000				135 000			1 890 942
Emprise espaces publics / emprise ZAC opérationnelle	37 %		40 %		59 %	68 %	34 %				64 %			55 %
m ² SDP totale	359 147		113 403		64 093	529 916	93 648				65 000			1 225 027
m ² emprise lots bâtis	220 000		60 037		28 405	305 000	190 000				48 000			851 442
Densité bâtie (SDP aménageur / lots bâtis)	1,6		1,9		2,3	1,7	0,5				1,4			1,4

72	Transparence sur les ZAC						ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	10 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

$$* DB = \frac{\text{emprise au sol du bâti} \times \text{hauteur moyenne}}{\text{surface de l'îlot}}$$

Une densité bâtie de 1 correspond à 100 logements à l'hectare (sur la base d'un logement de 100 m² SDP)

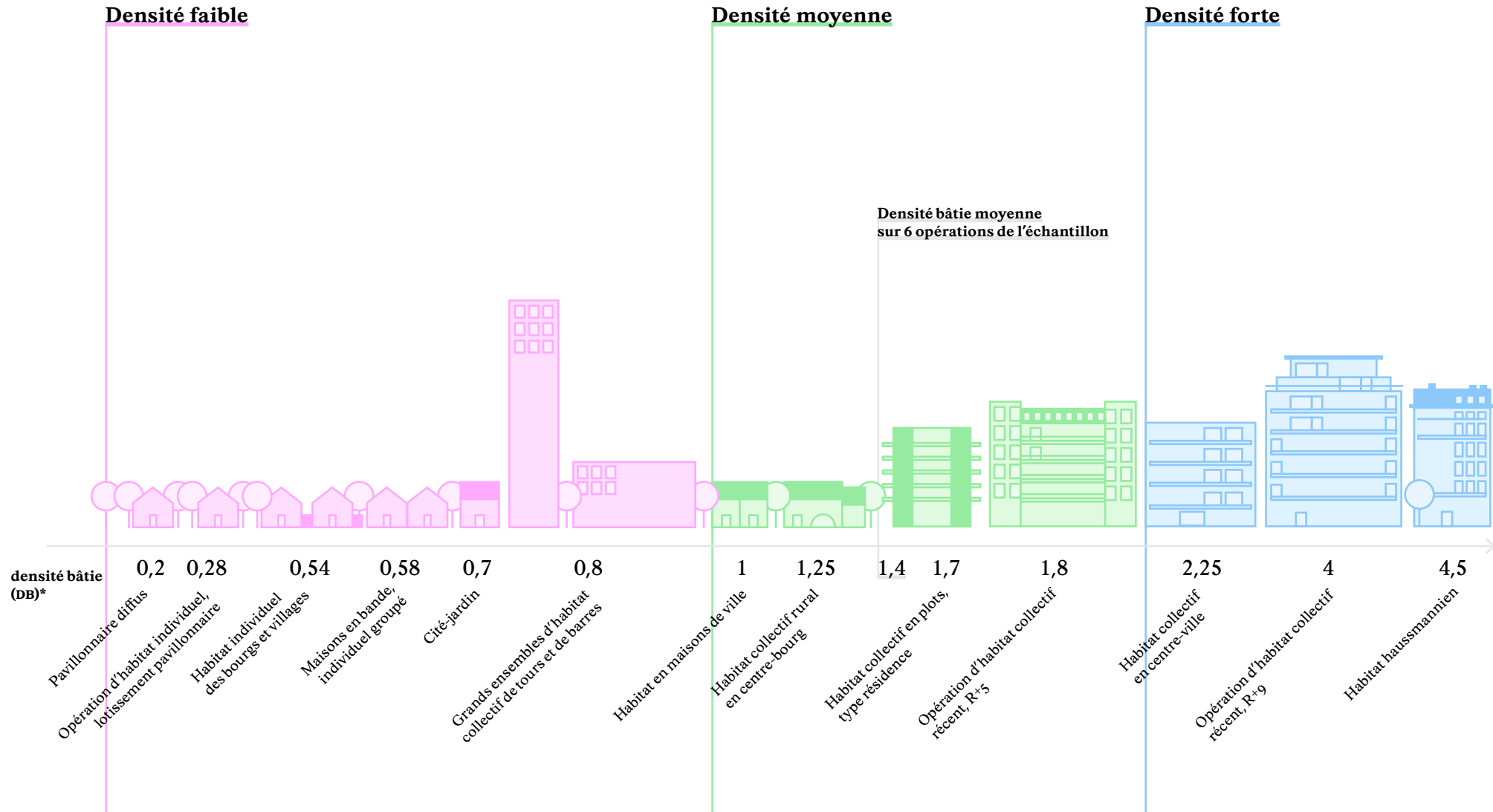


Schéma adapté de la Note rapide « Appréhender la densité. 3 », Institut Paris Région, n° 384, 2005.

73	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	10/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

11

Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans la ZAC.

faux

Les acquéreurs de programmes neufs sont les principaux financeurs des opérations d'aménagement, via les charges foncières.

A contrario, les charges foncières sont payées par les seuls acquéreurs de programmes neufs, les futurs propriétaires des logements construits dans le périmètre de la ZAC. Les promoteurs les achètent et en répercutent le coût sur le prix des logements mis en vente.

Le raisonnement est évidemment plus subtil. Dans la mesure où les bilans de l'aménageur et du promoteur s'emboîtent, il faut en effet tenir compte du fait que les promoteurs sont indirectement mais assez largement soutenus par une politique fiscale en faveur de la construction.

Il convient en effet d'identifier dans les ventes d'appartements la part ayant bénéficié de ce genre de dispositifs : les incitations à l'investissement locatif, comme le Pinel, ou à l'achat d'un logement près d'un quartier prioritaire de la politique de la ville qui bénéficie d'une TVA réduite, ou encore les exonérations de taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB). Ces allègements fiscaux reviennent à une non-recette pour l'État ou la collectivité. Ce manque à gagner mutualisé est donc indirectement reporté sur l'ensemble de la population imposable, sans parfois aucun lien, ni avec la localisation du logement, ni avec celle du lieu de résidence de l'investisseur.

Le fait que les charges foncières constituent la principale recette des opérations d'aménagement signifie bien que les coûts d'aménagement sont majoritairement supportés par les acquéreurs des logements contenus dans le périmètre d'aménagement. Toutefois ces derniers ne paient pas tout, une petite partie du prix de leur logement est prise en charge, de manière invisible, par l'ensemble des contribuables via les impôts locaux ou nationaux.

Les charges foncières sont prépondérantes dans l'équilibre économique des opérations : elles représentent en moyenne les deux tiers des recettes des aménageurs. Mais finalement, qui paie ?

Si l'on s'intéresse aux payeurs en bout de chaîne, deux postes sont intéressants à observer : les participations d'équilibre et les logements. Les premières sont versées par la collectivité, laquelle tire ses recettes de dotations versées par l'État et des impôts locaux qu'elle lève. Schématiquement, c'est donc bien le contribuable local ou national qui indirectement paie ces sommes.

Ce tableau permet de lire le poids relatif des différents postes de recettes. Les charges foncières représentent les deux tiers des recettes. Elles représentent toujours plus de 55 %, sauf pour l'opération des Capucins (à Brest) et Mérignac Soleil, qui n'est pas une ZAC et où l'aménageur n'a acheté que très peu de terrains.

Les participations d'équilibre (cf. idée reçue n°5) ne sont pas systématiquement indiquées. Dans les 10 opérations où elles sont renseignées, elles représentent en moyenne 15 % des recettes totales. Elles s'étendent de 0 % pour la ZAC Boissière Acacia (Montreuil), aménagée par Nexity, ou Micheville (Villerupt), aménagée par un établissement public d'aménagement, à 34 % pour la ZAC des Capucins.

Lorsque les charges foncières et les participations ou subventions publiques ne constituent pas l'intégralité des recettes, c'est que l'aménageur encaisse d'autres, comme des participations versées par les opérateurs immobiliers qui achètent du foncier à l'intérieur de la ZAC directement auprès des propriétaires initiaux.

Poids respectif des charges foncières et des participations dans les recettes des opérations

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Total 13
Charges foncières K€	107 265	77 284	66 724	35 336	46 311	160 741	12 890	20 636	187 389	74 613	15 447	58 870	7 494	871 000
Participations constructeurs K€	595	0	12	0	0	3 665	1 895	0	395	0	0	2 814	0	9 376
Participations publiques / subv. K€	45 098	15 741	0	68 996	2 563	31 991	5 609	11 707	125 157	6 200	7 110	9 800	58 007	387 980
Autres recettes K€ HT	0	784	1 722	257	1 248	2 102	0	299	15 148	9 781	5 682	1 526	11	38 559
Recettes totales K€ HT	152 958	93 809	68 458	104 589	50 122	198 499	20 394	32 643	328 089	90 594	28 239	73 009	65 512	1 306 916
Charges foncières en % des recettes	70 %	82 %	97 %	34 %	92 %	81 %	63 %	63 %	57 %	82 %	55 %	81 %	11 %	67 %
Part. publiques / subv. en % des recettes	29 %	17 %	0 %	66 %	5 %	16 %	28 %	36 %	38 %	7 %	25 %	13 %	89 %	30 %
														Total 10
Participations d'équilibre	28 089	1 000	0	35 616		23 052		1 505	69 322		0	9 800	5 106	173 490
Recettes totales K€ HT	152 958	93 809	68 458	104 589		198 499		32 643	328 089		28 239	73 009	65 512	1 145 805
Part. équilibre en %	18 %	1 %	0 %	34 %		12 %		5 %	21 %		0 %	13 %	8 %	15 %

75	Transparence sur les ZAC					ibicity			IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	11/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

12

Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement.

faux

La plupart du temps, c'est même le logement qui finance le bureau.

La hiérarchie des charges foncières s'explique par la capacité contributive de chaque programme développé dans le périmètre de la ZAC.

Parce qu'un bureau est acquis par un investisseur ou une entreprise qui l'utilise dans le cadre de son activité économique, doit-on considérer que ces acteurs peuvent supporter un coût d'acquisition plus élevé que celui des commerces, des équipements ou des logements? Autrement dit, les terrains destinés à accueillir des immeubles de bureaux devraient-ils être vendus plus cher que les autres? Si c'était le cas, les acquéreurs

de surfaces tertiaires participeraient plus que les acquéreurs d'un logement neuf au financement global du quartier, des équipements ou des espaces publics, et même des appartements. Comme on le pense souvent, le bureau sert-il à financer le logement? Pas toujours, ou même pas souvent.

Dans les opérations de l'échantillon pour lesquelles les chiffres sont disponibles, les charges foncières du logement libre sont au contraire toujours supérieures à celles des bureaux. Cela est vrai pour le logement non aidé, et parfois même pour le logement social.

Pour nuancer ce constat, il convient de le contextualiser. Ces décalages dépendent des localisations et des époques, car les marchés des bureaux et des logements ne suivent pas les mêmes cycles. À Paris ou dans certains quartiers de l'ouest de l'Île-de-France, les charges foncières des bureaux étaient traditionnellement supérieures à celles des logements. Le marché tertiaire connaissait alors un fort développement, permettant aux investisseurs d'attendre des rentabilités plus importantes des bureaux que des logements. Le « produit » bureau n'a plus le vent en poupe, il est même désormais orienté à la baisse du fait des nouvelles pratiques de télétravail post-Covid. La hiérarchie des charges foncières pourrait donc s'inverser car les prix de l'immobilier résidentiel, même s'ils subissent une petite décote, restent, quant à eux, très élevés.

L'attractivité relative des localisations joue aussi un rôle important : alors que les quartiers mixtes, accueillant des habitations et des lieux de travail, s'imposent parmi les nouveaux standards de qualité urbaine, le prix des charges foncières et la capacité des aménageurs à le faire varier permet d'attirer des logements dans une localisation plutôt traditionnellement réservée aux bureaux, et vice-versa.

La hiérarchie des charges foncières s'explique aussi par le besoin en « aménités »

Une autre explication est liée aux besoins d'aménités* des opérateurs et à ceux des usagers qui en bénéficieront. Qui, en fonction de ses besoins, endosse les participations au financement des équipements ? Ainsi, les écoles, les gymnases ou les crèches servent plus aux habitants qu'aux usagers des bureaux. Cela signifie-t-il que la non-résidence interdit l'accès à la piscine ? À l'évidence, non. A contrario, les travaux d'aménagement, de voirie, les espaces publics... qui représentent le poste de dépenses le plus important, bénéficient aussi bien aux logements qu'aux bureaux. De même pour ce que l'on nomme le foisonnement des parkings, désormais communs, réservés aux habitants la nuit, aux entreprises le jour. Les péréquations sont de plus en plus subtiles.

Si l'on considère que la charge foncière des terrains réservés au logement représente 100, la charge foncière moyenne (correspondant aux logements, bureaux, activités, commerces, autres) se situe à un niveau inférieur, 94, pour les 11 opérations pour lesquelles les données sont renseignées. Le logement est donc le principal financeur du programme des équipements publics porté par l'aménageur.

Sur les 6 opérations dans lesquelles des bureaux sont construits et où la charge foncière correspondante est renseignée, elle se situe en moyenne à un niveau inférieur de 22 % à la charge foncière logement (78 versus 100). Dans le cas de ces 6 opérations, le logement participe davantage au financement des équipements publics que le bureau.

Des logements plus « rentables » que les bureaux

	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Moyenne
Opération sans bureaux														
Charge foncière bureaux non renseignée														
Charges foncières en € HT / m² SDP														
Charges foncières moyennes	302	255				303		149	492	360				310
Charge foncière logement	332	310				305		144	540	545				363
Charge foncière bureau	239	200				276		145	489	282				272
En base 100 Charge foncière logement														
Charges foncières moyennes	91	82				100		103	91	66				89
Charge foncière logement	100	100				100		100	100	100				100
Charge foncière bureau	72	64				90		101	91	52				78

13

Les locaux d'activités et commerces sont largement financés par les bureaux et les logements.

vrai
La plupart du temps.

Les « charges foncières autres » recouvrent toutes les charges foncières autres que logements et bureaux, notamment les activités, les commerces, et, parfois, des équipements publics, des résidences gérées, des hôtels, parfois des bureaux quand ils sont comptabilisés avec les activités. Cette catégorie est donc très hétérogène, d'où une moindre représentativité des valeurs renseignées.

Les activités et les commerces ne sont ici pas distingués car ces catégories sont renseignées de manière trop fluctuante d'une opération à l'autre, ce qui plaide pour une homogénéisation plus importante entre aménageurs.

Sur les 10 opérations de l'échantillon pour lesquelles les données sont renseignées, les « charges foncières logement » sont 1,5 fois supérieures aux « charges foncières autres ».

À noter que le niveau particulièrement élevé des « charges foncières autres » sur 3 opérations s'explique par le fait qu'elles intègrent des programmes spécifiques avec des charges foncières élevées. C'est le cas pour la ZAC de La Courrouze (Rennes) du fait d'une opération d'achat-revente de coques commerciales ; pour la ZAC LGV (Laval), car elle intègre également des résidences étudiantes et seniors, un hôtel, un parking silo ; et pour la ZAC Zone Commerciale Nord (Eurométropole de Strasbourg) car les « charges foncières autres » correspondent à des commerces dans une opération de requalification de zone commerciale.

Les charges foncières appliquées aux commerces et aux activités sont souvent plus faibles que celles des logements et bureaux. Cette valeur relative moindre peut s'expliquer par une politique volontariste pour le maintien de ces fonctions et des emplois associés dans les centres-villes, assurant la mixité fonctionnelle, alors que leur intérêt serait de s'installer en périphérie.

Poids des travaux d'aménagement dans les dépenses des 13 opérations de l'échantillon

	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Moy. 10
Charges foncières en € HT / m² SDP														
Charges foncières moyennes	302	255	588			303	181	149	492	360		428		340
Charge foncière logement	332	310	670			305	185	144	540	545		227		362
Charge foncière bureau	239	200	0			276	0	145	489	282		0		181
Charge foncière autre	244	129	80			409	173	188	260	216		477		242
En base 100 Charge foncière autre														
Charges foncières moyennes	123	197	739			74	105	79	189	167		90		141
Charge foncière logement	136	240	841			74	107	77	207	253		48		150
Charge foncière bureau	98	154	0			67	0	77	188	131		0		75
Charge foncière autre	100	100	100			100	100	100	100	100		100		100

79	Transparence sur les ZAC						ibicity			IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	13 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire		

14

Le prix de vente des logements est la clé de voûte des bilans d'aménagement et de promotion.

vrai

Selon l'approche traditionnelle du compte à rebours, mais les équilibres des bilans d'aménagement se construisent en jouant aussi sur d'autres variables.

→ La principale recette des propriétaires initiaux provient de la vente de leurs parcelles à l'aménageur.

Ces 3 recettes sont déterminées en cascade et dépendent les unes des autres selon le principe dit « du compte à rebours ». Comment fonctionne-t-il? Le mécanisme de l'aménagement s'appuie sur une pratique qui consiste à compter à l'envers.

D'un prix de vente escompté et fonction d'un marché, l'opérateur concerné retire toutes les charges qui lui incombent : les dépenses d'aménagement pour l'aménageur, les coûts de la construction pour les autres, y compris frais financiers, honoraires des prestataires, marge... Ce qui reste constitue le prix acceptable pour la « matière première », le terrain à viabiliser ou à transformer pour l'aménageur, les charges foncières pour le promoteur.

Ce compte à rebours, qui est une soustraction et non pas une somme, ne se fait pas dans le sens classique, celui de l'amont vers l'aval de la chaîne de valeur, qui permet de déterminer un prix de revient, lequel permet lui-même de fixer un prix de vente, mais à l'inverse : les prix de vente escomptés (voire parfois surestimés) déterminent certaines variables clés de négociation entre acteurs de la chaîne (comme par exemple les niveaux de charges foncières ou, dans le cas de charges foncières fixes, la qualité de la construction, la programmation...). Les autres variables des bilans sont considérées comme des « données » d'entrée et non comme des variables sur lesquelles on peut jouer.

Selon ce principe de détermination en cascade (prix de vente du logement → charge foncière → valeur du foncier), on pourrait logiquement s'attendre à ce que les prix de vente estimés des logements soient indiqués dans les documents qui précisent les hypothèses

Le terme « chaîne de l'aménagement et de l'immobilier » renvoie aux relations entre les acteurs principaux, maillons « enchaînés » entre eux, parce que les dépenses des uns constituent les recettes des autres.

Par exemple, de manière schématique :

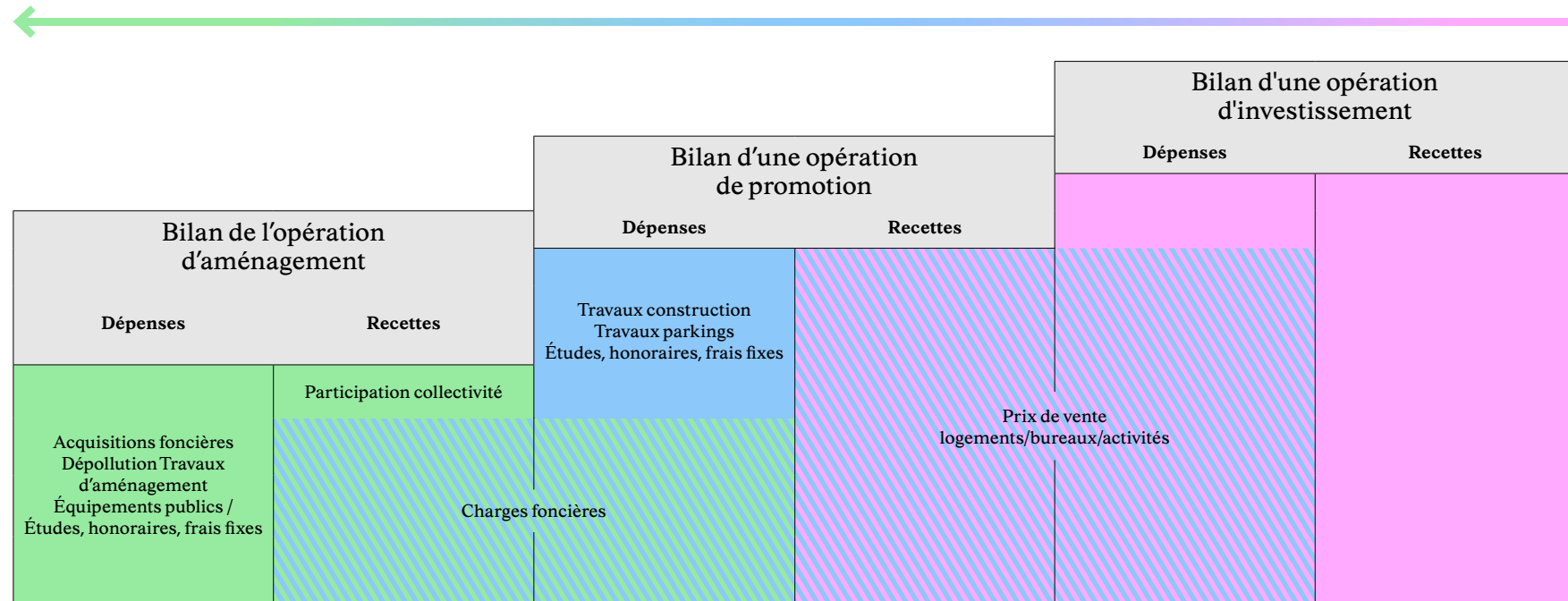
- La principale recette des promoteurs correspond à la vente des logements à leurs acquéreurs, particuliers, bailleurs sociaux, investisseurs institutionnels...
- La principale recette de l'aménageur correspond à la vente des terrains à des promoteurs, investisseurs, bailleurs sociaux.

des bilans, aux étapes clés de l'opération. Or ce n'est pas toujours le cas dans les 13 opérations analysées. Les prix estimés des logements ne sont, sauf exception, jamais indiqués dans les documents consultés (dossiers de création et réalisation de la ZAC et CRACL). Ce résultat constitue une surprise. Il est peu probable en effet que cette donnée ne soit pas connue des différents acteurs : les aménageurs la déduisent du marché environnant et les promoteurs la calculent très précisément pour connaître la rentabilité d'une opération. Son absence souligne d'autant plus son importance. En ne la communiquant (ou en ne l'écrivant) pas, les uns et les autres

se ménagent une marge de négociation qui peut pousser à la hausse des prix. Il est par ailleurs significatif que les prix des charges foncières n'évoluent pas toujours au même rythme que les prix des logements, alors que la variation devrait être proportionnelle. À Laval, par exemple, les prix moyens des appartements de la ZAC Ferrié en 2017 étaient de 2 700 € TTC/m² SHAB avec une place de parking. En 2022, ils étaient passés à 4 200 € TTC. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la progression des prix : attractivité renouvelée du quartier grâce au projet urbain, de la ville de Laval en général, application de la réglementation environnementale RE 2020

Méthode du compte à rebours

Schéma réalisé par ibicity d'après Olivier Morlet



sur les permis de construire signés après le 1^{er} janvier 2022, inflation du prix des matériaux, effet inflationniste du dispositif Pinel auquel les opérations étaient éligibles sur le site de cette ancienne caserne ? Pourtant, l'aménageur n'a pas révisé le prix de cession des charges foncières aux promoteurs immobiliers à la hausse. Parfois, les compromis sont signés depuis trop longtemps pour prendre en compte l'augmentation des prix. Dans d'autres cas, ces compromis ne contiennent pas de clause d'actualisation en fonction des prix de vente des logements mais uniquement en cas de changement de programme ou d'augmentation de la SDP. Enfin, le dossier de réalisation de la ZAC fixe un ratio dans le bilan prévisionnel (de 180 à 250 €/m² pour la charge foncière dans la ZAC LGV) et ce dernier n'a pas été révisé.

Même si le compte à rebours fonctionne, ce n'est pas une science exacte. La valeur maximum escomptée sur un marché est parfois trop élevée et le terrain payé trop cher. La somme ainsi investie dans la charge foncière peut manquer par la suite, poussant à rogner la surface des logements (pour en construire le plus possible) ou leur qualité.

Comme nous l'a indiqué un aménageur de l'échantillon : « On a des charges foncières théoriques adossées à nos bilans d'aménagement. Et puis la vie est la vie. » Il arrive que les collectivités aient des demandes qui rendent la mécanique moins fluide, parfois via une charte de qualité contraignante pour les promoteurs et susceptible de faire augmenter les coûts de construction. Cela viendrait des échanges de « bonnes pratiques » issus de modèles de grandes métropoles où le marché, généralement, suit. Et où les logements pouvaient jusqu'à il y a peu encore supporter une hausse de prix. Dans un contexte où la création de valeur permise par les opérations d'aménagement et de promotion se tend, l'équilibre des opérations est de plus en plus

difficile à atteindre. Les coûts supplémentaires devraient être partagés.

Tout le monde n'a pas la même analyse de cette mise aux enchères : certains la critiquent au motif qu'elle contribue à la hausse des prix du logement ; d'autres considèrent qu'elle permet d'abaisser le coût de l'opération pour la collectivité locale qui vend ses terrains au plus offrant. Ou encore de baisser les charges foncières des logements sociaux en augmentant le prix payé par les acquéreurs de logement libre. Cette dernière assertion très répandue est pourtant fautive et les raisons de sa fréquente mauvaise compréhension détaillées dans l'idée reçue n° 15.

82	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	14 / 17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

L'abandon par certains aménageurs de la pratique des enchères témoigne également d'une autre manière de pratiquer le compte à rebours. Les aménageurs sont de plus en plus nombreux à fixer un prix de charges foncières, le même pour tous. Le critère de choix du projet n'est donc plus le prix que le promoteur peut payer, mais la qualité programmatique, architecturale, environnementale... de ce qu'il propose. En miroir, il devient moins facile, pour les promoteurs immobiliers, d'utiliser la qualité des logements comme variable d'ajustement.

Parce que les variables d'entrée des bilans d'aménagement sont multiples, il est nécessaire de travailler sur différents scénarii. À la manière d'un ingénieur du son qui réglerait les configurations possibles sur sa table de mixage.

Le PLU, une « charte promoteur » ou les cahiers des charges de cessions de terrains contiennent les prescriptions de programmation ou architecturales faites aux promoteurs. Ces documents régissent l'utilisation de tel ou tel matériau, parfois la taille des logements, la forme et la hauteur des bâtiments, l'obligation d'en végétaliser les terrasses... Elles peuvent faire augmenter, parfois de façon importante, les coûts de conception et de construction qui se retrouvent dans les bilans des promoteurs, à leur tour poussés à des arbitrages pour en conserver l'équilibre, par exemple en tentant de renégocier à la baisse le prix des terrains.

Il est important que les élus se rendent compte des conséquences de certains arbitrages sur le niveau de prix des charges foncières et, après plusieurs décennies marquées par une baisse de la qualité des logements¹⁹, tout travail engagé pour inverser cette tendance est bienvenu.

Les deux pages suivantes donnent des exemples et des explications qui aident à démystifier les bilans du promoteur, sorte de boîte noire que personne ne semble vouloir ouvrir. Comme un bilan d'aménageur, un bilan

de promoteur est facile à comprendre, il s'agit d'une simple série de soustractions ou d'additions. La vraie question est celle des « bons » chiffres que l'on retient comme hypothèse. Par exemple, quel ratio de coût de parking retenir compte tenu des spécificités de l'opération (en fonction des niveaux à réaliser, des contraintes géotechniques, etc.)? Quels sont les bons niveaux de coût de construction au regard des spécificités de l'opération, mais aussi du contexte local, voire du type de promoteur et d'entreprises qui interviendront?

Les bilans de promoteur construits et présentés ci-dessous le sont à titre purement pédagogique. Ils ne représentent aucune opération de promotion en particulier mais ont vocation à illustrer l'impact des hypothèses retenues.

De la même manière, il s'agit ici (et page suivante) de tester l'incidence d'une variation du prix des charges foncières sur celui des logements. Toutes choses égales par ailleurs, et sur la base des hypothèses ici retenues, une baisse de 100 € sur le prix de la charge foncière vendue au promoteur permet :

- soit de baisser le prix de vente prévu, 3 800 € de 4 %;
- soit de consacrer cette « non-dépense foncière » à un autre poste comme la construction et donc d'améliorer la qualité.

Les bilans sont largement flexibles, et les choix qui les sous-tendent doivent relever d'arbitrages politiques.

19 Nos logements, des lieux à ménager, rapport d'étude, IDHEAL, en ligne, 2021.

83	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	14 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Emprise au sol terrain	2 000 m ² SDP		
CES (Coefficient d'emprise au sol)	100%		
COS (Coefficient d'occupation du sol)	3		
	Total	Logts libres	Logts sociaux
Répartition logements libres / sociaux	100%	100%	0%
Droits à construire logements	6 000 m ² SDP	6 000 m ² SDP	0 m ² SDP
% SU / SDP logements		95%	95%
Surface utile logements (SHAB)		5 700 m ² SDP	0 m ² SDP
Ratio parking : nb places par logts		1,2 place	1,0 place
Nb places parking (base logt = 70 m ²)		98 places	0 places

Tableau de référence	Quantité	Prix	Montant € HT
Charges foncières			
Charge foncière logements libres	6 000 m ² SDP	300 € HT	1 800 000 €
Charge foncière logements sociaux	0 m ² SDP	300 € HT	0 €
Travaux			
Travaux logements libres	6 000 m ² SDP	1 700 € HT	10 200 000 €
Travaux logements sociaux	0 m ² SDP	1 700 € HT	0 €
Travaux parking			
Travaux parkings logements libres	98 places	17 000 € HT	1 666 000 €
Travaux parkings logements sociaux	0 place	17 000 € HT	0 €
Autres			
Frais acqu., hono BET, MOA, frais fi.	22% des postes précédents		3 006 520 €
Dépenses			16 672 520 €
Prix vente logements libres (yc pkg)	5 700 m ² SHAB	3 800 € TTC	18 050 000 €
Prix vente logements sociaux (yc pkg), TVA 10%	0 m ² SHAB	3 800 € TTC	0 €
Recettes			18 050 000 €
Marge			1 377 480 €
Taux de marge (en % du prix de revient)			8,3%

Impact d'une baisse de 100 € de charges foncières sur le bilan du promoteur

Impact sur le prix de vente des logements libres	Quantité	Prix	Montant € HT	Évolution
Charges foncières				
Charge foncière logements libres	6 000 m ² SDP	200 € HT	1 200 000 €	-100 € HT
Charge foncière logements sociaux	0 m ² SDP		0 €	-33%
Travaux				
Travaux logements libres	6 000 m ² SDP	1 700 € HT	10 200 000 €	
Travaux logements sociaux	0 m ² SDP	1 700 € HT	0 €	
Travaux parkings				
Travaux parkings logements libres	98 places	17 000 € HT	1 666 000 €	
Travaux parkings logements sociaux	0 place	17 000 € HT	0 €	
Autres				
Frais acqu., hono BET, MOA, frais fi.	22% des postes précédents		2 874 520 €	
Dépenses			15 940 520 €	
Prix vente logements libres (yc pkg)	5 700 m ² SHAB	3 634 € TTC	17 263 583 €	-166 € HT
Prix vente logements sociaux (yc pkg), TVA 10%	0 m ² SHAB	3 450 € TTC	0 €	-4%
Recettes			17 263 583 €	
Marge			1 323 063 €	
Taux de marge (en % du prix de revient)			8,3%	

Impact sur le budget travaux	Quantité	Prix	Montant € HT	Évolution
Charges foncières				
Charge foncière logements libres	6 000 m ² SDP	200 € HT	1 200 000 €	0 € HT
Charge foncière logements sociaux	0 m ² SDP		0 €	0%
Travaux				
Travaux logements libres	6 000 m ² SDP	1 800 € HT	10 800 000 €	100 € HT
Travaux logements sociaux	0 m ² SDP	1 800 € HT	0 €	6%
Travaux parkings				
Travaux parkings logements libres	98 places	17 000 € HT	1 666 000 €	
Travaux parkings logements sociaux	0 places	17 000 € HT	0 €	
Autres				
Frais acqu., hono BET, MOA, frais fi.	22% des postes précédents		3 006 520 €	
Dépenses			16 672 520 €	
Prix vente logements libres (yc pkg)	5 700 m ² SHAB	3 800 € TTC	18 050 000 €	
Prix vente logements sociaux (yc pkg), TVA 10%	0 m ² SHAB	3 450 € TTC	0 €	
Recettes			18 050 000 €	
Marge			1 377 480 €	
Taux de marge (en % du prix de revient)			8,3%	

84	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	14 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

15

La production de logement social est soutenue par le logement libre.

vrai

Via une politique publique dans le bilan d'aménagement et un partage de la rente foncière dans le bilan de promotion.

du compte à rebours (cf. idée reçue n°14). C'est en effet cette recette qui lui permet de calibrer les dépenses nécessaires à la production du logement et, en particulier, de payer les charges foncières vendues par l'aménageur.

Un bailleur social n'a pas la même latitude. Ses recettes ne proviennent pas de la vente des logements mais des loyers, plafonnés, qu'il touchera pendant la durée de vie de son immeuble et qui devront aussi financer son fonctionnement pendant 40 ans et plus. Il ne peut pas se permettre de payer le terrain au prix fort.

Jusqu'au début des années 2000, les bailleurs sociaux construisaient les immeubles qu'ils géraient, les promoteurs ceux qu'ils vendaient. Ce chacun chez soi facilitait les choses : dans la plupart des cas, les aménageurs vendaient des terrains moins cher aux premiers, plus cher aux seconds. La vente en l'état futur d'achèvement, la Vefa-HLM, a bouleversé ces pratiques en offrant aux promoteurs la possibilité de revendre des blocs de logements ou des immeubles entiers à des organismes de logement social. En d'autres termes, mélanger des logements libres et des logements sociaux dans les mêmes bâtiments, construits par les mêmes architectes et de même facture, donc avec le même coût de revient. Cette idée, issue de travaux portant sur la mixité sociale, permettrait théoriquement de loger tous les ménages, sans distinction de statut entre propriétaire, locataire ou locataire d'un logement social. Sauf que d'un côté des logements libres sont vendus au prix imposé par le marché, de l'autre, les mêmes logements sont cédés à un prix défini par les capacités de financement limitées des bailleurs sociaux. C'est donc le prix initial du terrain, décidé par l'aménageur et modulé selon la destination des logements, et une péréquation dans le bilan du promoteur qui vont permettre l'équilibre de l'opération.

Quelques rappels sont nécessaires pour mieux appréhender cette question épineuse, sujette à polémique. Un logement est dit libre quand il est vendu à un prix fixé par le promoteur immobilier qui assure le montage du projet, du choix du terrain à la vente des appartements. Librement ? Oui, dans le cadre d'un marché. Le prix est défini par les références constatées dans un périmètre qui dépasse bien souvent celui de la ZAC, et, habitude bien ancrée depuis une vingtaine d'années, par une anticipation à la hausse. L'objectif de prix visé par le promoteur est une donnée clé dans la construction de l'équilibre économique des projets à la faveur

Une première péréquation dans le bilan d'aménagement : une politique publique locale de mixité sociale

L'étude montre qu'un terrain destiné à la construction de logement libre est vendu en moyenne deux fois plus cher qu'un terrain destiné à la construction de logements sociaux. Cela revient-il à dire que l'acquéreur d'un logement libre dans une ZAC paie pour son voisin locataire d'un logement social ? C'est ce que certains voudraient faire croire, à l'aide d'arguments confirmés par une lecture simpliste des chiffres produits dans cette étude.

Le logement social a-t-il fait monter le prix du logement libre et les acquéreurs d'un logement neuf dans une ZAC paient-ils pour les locataires d'un logement social ? Non. Les péréquations entre les deux types de logement sont en effet supportées par le bilan d'aménagement, qui est un outil de mise en œuvre de la politique de mixité sociale, qu'elle soit locale ou nationale (loi SRU).

Prenons l'hypothèse que le logement social fait monter les prix : ils devraient baisser si le programme n'en comportait aucun. Tout porte à croire, pourtant, et l'expérience le confirme, que le prix du logement libre est avant tout dicté par le marché et ne dépend pas des péréquations du bilan d'aménagement. La décote de 50 % des charges foncières destinées au logement social est une condition de l'existence même de ces immeubles, de l'accueil de leurs habitants et donc de la mise en œuvre des projets politiques votés et portés par les élus locaux. Cette décote s'insère dans les mécanismes complexes du financement du logement social, entre recettes tirées des loyers, prêts de la Caisse des dépôts et consignations, fonds propres et subventions ou encore aides à la pierre des collectivités le cas échéant. La péréquation dans le bilan de ZAC entre les charges foncières du logement libre et celles du logement social ne correspond

donc pas à un report du coût de production du logement social sur les propriétaires de logements libres. C'est une constante, et non une variable, que le promoteur doit prendre en compte dans le montage de son opération et le calcul de son coût de production. La valeur de la mixité sociale justifie les péréquations dans le bilan d'aménagement, pas dans celui du promoteur. Théoriquement, en tout cas.

Enfin, entre le logement libre et le logement social existe une gamme de logements pouvant également bénéficier de décotes de charges foncières : accession à prix maîtrisés, accession sociale (PSLA et BRS), logement locatif intermédiaire (LLI)... Les bilans de ZAC ne font pas tous apparaître de façon détaillée les charges foncières associées à ces types de logement alors même que ces variations de prix sont indispensables pour financer ces offres spécifiques.

86	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	15 / 17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières

Ce tableau permet d'indiquer, pour quelques opérations, les valeurs relatives des charges foncières des logements libres et celles des logements autres (notamment sociaux). Sur les 7 opérations renseignées de l'échantillon, quand la charge foncière des logements libres correspond à un indice 100, la charge foncière « logement social et autre » est de 55, soit un écart de presque 1 à 2. On retrouve le même rapport aux Capucins à Brest (non intégrée dans la moyenne des 7 opérations car la charge foncière logements n'est pas disponible). Le plus faible écart se trouve à Bastide Niel (la charge foncière logement social et autre représente 65 % de la charge foncière des logements libres) et le plus fort écart sur Lyon Confluence (avec une charge foncière logement social et autre à 37 % de la charge foncière des logements libres). Dit autrement, plus la valeur des charges foncières est décotée, plus l'effort consenti par l'aménageur pour la production de logement social est important relativement au logement libre. Dans le cas de La Courrouze, le « logement libre » inclut aussi le libre à prix maîtrisé, soulignant l'engagement de la collectivité et de l'aménageur pour la production de logement social et abordable.

Des charges foncières logements libres qui sont près de deux fois supérieures aux charges foncières des autres logements

0 = vrais 0, blancs = non renseignés	Bastide (2015)	Baud (2020)	Acacia (2021)	Capucins (2021)	Charme. (2021)	Courrou. (2020)	Ferrié (2017)	LGV (2021)	Conflu (2021)	Marne E (2021)	Michev (2019)	ZCN (2016)	Mérignac (2020)	Moy. 7
Charges foncières en € HT / m² SDP														
CF logement	332	310	670			305			609 ¹			227	298	393
CF logement libre	393	420	870	255		363			886			267	450	521
CF logement social et autre	255	245	495	130		224			332			168	197	274
En base 100 CF logement libre														
CF logement	84	74	77			84			69			85	66	77
CF logement libre	100	100	100	100		100			100			100	100	100
CF logement social et autre	65	58	57	51		62			37			63	44	55

1 Logements hors tour IGH

87	Transparence sur les ZAC						ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	15 / 17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

Une deuxième péréquation dans le bilan du promoteur immobilier : le partage de la rente foncière

Le faible coût des charges foncières du logement social ne permet pas toujours à un promoteur immobilier d'équilibrer son bilan lorsqu'il cède des logements à un bailleur social dans le cadre d'une Vefa-HLM. Le taux de TVA réduit sur les logements sociaux ne permet pas non plus de gommer toute la différence et d'assurer l'équilibre d'une opération 100 % logement social en Vefa-HLM.

La mixité se joue alors à l'échelle des opérations immobilières : les promoteurs immobiliers construisent des bâtiments comprenant à la fois des logements libres qui seront vendus à l'unité et des logements sociaux cédés en bloc à un bailleur social. Les promoteurs immobiliers sont prompts à dénoncer un soi-disant « impôt de palier » : les logements sociaux seraient en fine financés par les acquéreurs de logements libres dans la même opération, puisqu'il faudrait augmenter les prix de vente des logements libres pour rendre possible la réalisation des logements sociaux.

La péréquation entre logement libre et logement social dans le bilan du promoteur ne signifie pourtant pas qu'un report a lieu entre libre et social et donc que les acquéreurs d'un logement libre paient pour loger les ménages du parc social. En effet, les prix du logement ne se forment pas en fonction des péréquations mais en fonction du marché local du logement. Le prix de vente des logements libres correspond donc à celui du prix de sortie permis par le marché, reléguant ledit impôt de palier au rang de fantasma. En imposant une certaine part de logement social dans les immeubles réalisés par les promoteurs immobiliers, la puissance publique impose, et négocie parfois, le partage de la rente foncière captée par le promoteur dans son opération. La part des logements réalisés en Vefa-HLM confirme cette idée : ces logements se trouvent principalement dans les zones les plus tendues, là où les prix du logement sont les plus élevés, et concernent particulièrement les logements sociaux les moins subventionnés (PLS, PLI), c'est-à-dire les opérations créant le plus de valeur²⁰.

20 « Coût de production des logements sociaux », Ancols, mai 2023 : <https://www.ancols.fr/publications/statistiques-etudes/etude-relative-aux-couts-de-production-des-logements-sociaux>.

88	Transparence sur les ZAC						ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	15 / 17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières	Glossaire

16

Dans un bilan d'aménagement, un espace vert est considéré comme un coût.

vrai

On ne prend en compte ni les externalités (positives ou négatives) ni les coûts d'exploitation générés pour la collectivité... pour le moment.

positives ou négatives. Concrètement, un parc est une externalité positive car il améliore la qualité de vie pour tous et pas seulement pour ceux qui ont contribué à le financer : il est accessible gratuitement, permet de se rafraîchir, de faire baisser la température en été et d'atténuer les effets de l'imperméabilisation des sols aux alentours. En revanche, l'augmentation du trafic routier et les nuisances qui l'accompagnent (pollution de l'air, pollution sonore, bouchons aux heures de pointe) est une externalité négative qui pénalise tous les citoyens. Les externalités se manifestent alors à toutes les échelles : pour les logements et leurs habitants, pour tous les citoyens mais aussi pour l'environnement.

Sous la loupe du bilan d'aménagement, un espace vert représente un coût à financer. En utilisant d'autres critères pour qualifier ce qu'est un coût ou d'autres modes de calcul, un parc pourrait être considéré comme une recette : il valorise les logements, améliore l'image, les usages du quartier et remplit des fonctions écologiques.

Deuxième limite : un bilan d'aménagement ne retrace que les dépenses et recettes liées à la fabrication du projet mais ne considère pas les flux économiques liés à son fonctionnement et à sa gestion. En effet, une fois la livraison et la rétrocession des espaces publics à la collectivité effectuées, l'aménageur disparaît, sa mission est terminée.

Si le coût d'investissement pour la réalisation d'un espace vert est bien intégré au bilan d'aménagement, ses coûts de gestion, qui seront pris en charge par la collectivité, ne le sont pas.

Cette deuxième limite souligne l'intérêt d'un raisonnement en coût global, c'est-à-dire en prenant en compte à la fois les coûts d'investissement et ceux de l'exploitation. Une telle approche est rendue encore plus cruciale à l'heure de la transition écologique, qui oblige

Un bilan d'aménagement ne retrace que partiellement les bénéfices et les coûts d'une opération d'aménagement (cf. idée reçue n°4).

Une première limite tient au fait qu'il s'agit d'un document financier, exprimé en euros, emboîté dans d'autres bilans eux aussi exprimés en euros. Il ne prend donc en compte que ce qui est monétisable, ce qui a une valeur faciale. Il ignore les autres bénéfices et coûts, ceux des acteurs parties prenantes du projet comme ceux qui lui sont extérieurs, qu'ils aient contribué ou non. C'est ce que les économistes, et désormais les aménageurs, appellent les externalités*. Elles peuvent être

à raisonner sur le long terme et à envisager en même temps que la construction les phases d'exploitation, de maintenance et de remise en état. Une telle anticipation peut être source d'économies massives, pour celui qui achète son logement dans la ZAC, pour le contribuable de la collectivité concernée, mais aussi pour la collectivité.

En suivant ce raisonnement, les aménageurs pourraient proposer une estimation bien plus fine des coûts et bénéfices issus de l'intégration de nouveaux services dans les ZAC. Par exemple, si les services de mobilité partagée diminuent le coût initial des infrastructures comme le stationnement, ils peuvent en revanche se traduire par des coûts de fonctionnement supplémentaires. Seule une approche globale, combinant les coûts d'investissement et de fonctionnement, et anticipée le plus tôt possible permet de mesurer les gains financiers et environnementaux.

La transition écologique conduira peut-être à dépasser ces limites, pour mieux chiffrer et comptabiliser ces valeurs dans la fabrication de la ville et du logement. Les habitants y trouveraient à coup sûr un avantage. À ce jour, les espaces verts constituent une aménité dont ils ne paient pas directement l'entretien, sinon par le truchement des impôts locaux pour les ménages propriétaires. Ces lieux, qui procurent de la fraîcheur, du calme, une vue, la proximité de la biodiversité... sont un facteur de valorisation de leur logement. Il sont aussi des lieux d'infiltration des eaux de pluie qui évitent d'avoir à construire des infrastructures, et à la collectivité d'endosser les dépenses afférentes. Cet exemple témoigne de l'imbrication des modalités d'appréciation de la valeur, entre valeur écologique et valeur des biens immobiliers. Cette (nouvelle ?) manière de raisonner et de compter plaide pour la mise en place de nouvelles métriques, c'est-à-dire de nouvelles conventions de

mesure, pour une prise en compte exhaustive et écologique des recettes et dépenses dans les projets d'aménagement. Attention ! Ces données s'ajoutent et ne remplacent pas toutes celles précédemment étudiées. Même réducteurs, les enjeux financiers demeurent majeurs.

90	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	16 / 17	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières	Glossaire

L'aménageur est un maillon essentiel dans la chaîne de fabrication du logement.

vrai

L'aménageur organise la mixité sociale et programmatique, le financement des espaces et équipements publics, et la non-artificialisation des sols.

ou la transformation de terrains vacants, généralement beaucoup plus petits, en ville ou dans des secteurs non encore urbanisés.

Dans ce deuxième cas de figure, un propriétaire et un acquéreur font affaire, dans les limites du droit de l'urbanisme, mais dans un cadre privé. On entend ici et là que ce type d'intervention serait désormais le seul possible, alors que les grandes emprises foncières aux mains d'un seul propriétaire se réduisent et que les remembrements coûteront de plus en plus cher. Le modèle est également réputé plus agile, le rythme et le volume de densification se faisant petit à petit, en fonction de l'attractivité de la zone. Autre avantage : cette production de logements se fait à moindre coût pour la collectivité, puisque son modèle économique atomisé et privé suppose de très faibles dépenses de transformation et peut – apparemment – se passer d'un financement « d'intérêt général ».

Mais justement, il importe de rappeler que la densification du diffus ne produit pas un quartier mais du tissu... diffus, non organisé : elle ne permet ni le financement des espaces et équipements publics, ni la garantie d'une mixité sociale ou programmatique satisfaisante. À moins que ce financement ne soit pris en charge par ailleurs, par la collectivité. Dit autrement : si la production de logement par densification diffuse semble plus agile, elle fait l'impasse sur le financement des coûts engendrés par l'arrivée de nouveaux habitants. Ces coûts se reportent alors sur les contribuables plutôt que sur les propriétaires ayant souvent cédé leur terrain à prix d'or, captant seuls la rente foncière issue de cette transaction.

Plusieurs outils sont à la disposition des collectivités pour mieux maîtriser la transformation en diffus de la ville. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)* peut être conçue

La production de logements pourrait-elle se passer d'aménageurs ? La question est légitime puisque la majorité des logements est aujourd'hui produite hors des secteurs d'aménagement, dans les tissus urbains diffus. L'expression souligne bien la différence de nature entre ces deux modes d'intervention. D'un côté les ZAC, désignant une intervention le plus souvent publique, planifiée, coordonnée et contrôlée, dans un périmètre précis, organisant le financement collectif des besoins parfois très coûteux induits par l'arrivée de nouveaux habitants ; de l'autre, une transaction née d'une opportunité, l'utilisation

dans le plan local d'urbanisme pour guider assez précisément les projets immobiliers et la transformation d'un quartier. La mobilisation d'un architecte-conseil peut également concourir à la qualité urbaine, architecturale et environnementale, comme c'est le cas dans les ZAC. Par ailleurs, un projet urbain partenarial (PUP) ou une taxe d'aménagement majorée (TAM) peuvent être mis en place. Ces outils fiscaux permettent à la collectivité d'exiger le paiement de participations pour toute nouvelle surface créée et ainsi de disposer de financements pour les équipements publics à réaliser. Force est de constater, néanmoins, que toutes les collectivités ne sont pas égales face à ces différents dispositifs, plus difficiles à manier dans les territoires où l'ingénierie publique est plus faible que dans les grandes métropoles.

Ce schéma compare les opérations d'aménagement conduites dans le cas de ZAC avec les opérations immobilières dans le diffus.

Au-delà du cas spécifique de la ZAC, le rôle d'un aménageur est d'intervenir sur une opération d'ensemble, c'est-à-dire une opération délimitée, d'une certaine taille. Cette plus grande échelle permet notamment de produire davantage de logements, au même moment, de créer si nécessaire les infrastructures et les fonctionnalités qui répondent aux besoins des futurs habitants et font d'un projet urbain un quartier.

Si celle-ci présente des inconvénients du point de vue de sa mise en œuvre et une acceptabilité de plus en plus difficile parce qu'elle engage des transformations de grande ampleur, elle présente un certain nombre d'avantages du point de vue de l'intérêt général :

- La ZAC matérialise un projet urbain d'ensemble, caractérisé par une écriture urbaine, une programmation, qui prévoit et rend possibles la réalisation

et le financement des espaces publics, des réseaux et des équipements publics, ainsi que, dans certains cas, un changement d'image du secteur, plus valorisante pour ses habitants. Valeur qui se traduit très concrètement sur le marché immobilier.

- Elle rend possible une recomposition parcellaire via des remboursements, ce qui permet une densification supérieure aux opérations immobilières isolées, voire une conception urbaine optimisée.
- Elle permet les péréquations des charges foncières entre programmes, seule manière de viser et d'atteindre des objectifs de mixité programmatique et de mixité sociale, qui traduisent et font advenir le projet politique de la collectivité.
- Elle constitue l'échelle pertinente pour prendre en compte les enjeux liés à l'empreinte carbone de la construction et des bâtiments et la protection de la biodiversité : la plupart des problématiques environnementales sont systémiques, et c'est à des échelles suffisamment larges que leurs solutions peuvent être pertinentes, dès lors que l'impact environnemental de l'opération est vérifié et encadré juridiquement dans le cadre de la procédure de ZAC.

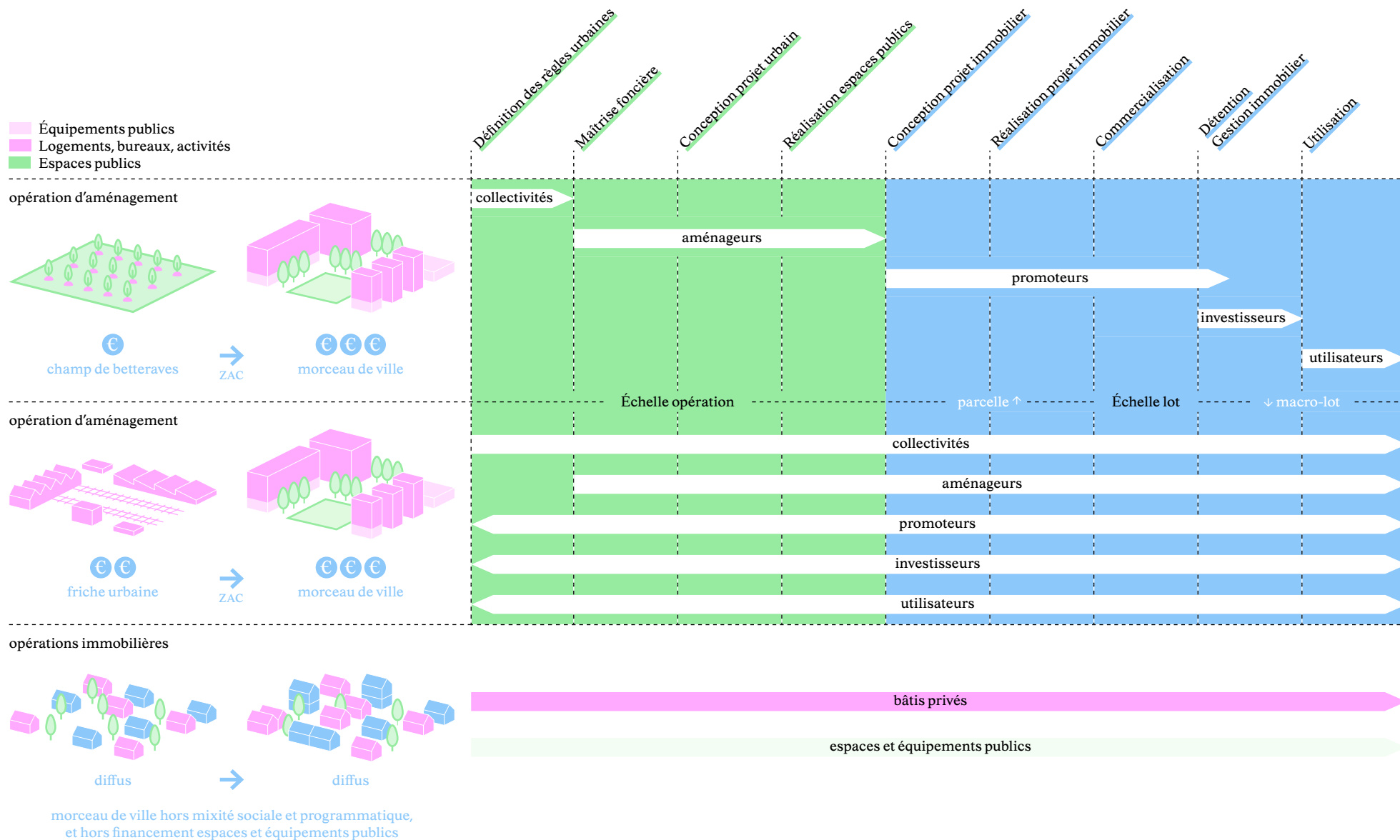
Sans doute l'un des défis de l'aménagement demain sera-t-il de conserver cette dimension d'opérateur d'ensemble tout en l'hybridant avec des pratiques de la construction en diffus, en particulier la dimension évolutive et l'intervention auprès de propriétaires privés.

92	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	17/17	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Acteurs et phases de la fabrique de la ville

De l'opération d'aménagement dans un champ de betteraves à la requalification d'une friche urbaine, jusqu'à la transformation du tissu diffus.

Schéma conçu par ibicity



Conclusion

et de parties prenantes de cette activité essentielle à la transformation du territoire, à l'urbanisme et au logement. La construction en diffus, à partir d'initiatives privées, peut en effet apparaître comme une alternative séduisante à la production ou la transformation de logements, en grande quantité, de plus en plus complexe et coûteuse. Il convient toutefois, sinon de l'opposer, au moins de la confronter à l'idée qu'habiter ne s'arrête pas à l'occupation d'un espace privé. Et que la qualité de nos habitats tient aussi à la manière dont on y vit, à l'intérieur et à l'extérieur, suffisamment au large chez soi, mais aussi ensemble, aux côtés de nos voisins humains, végétaux et animaux puisque la biodiversité est également un enjeu de cadre de vie. La qualité, ou faudrait-il dire le confort, dès lors qu'elle est bonne, tient aussi à la manière dont on arrive chez soi, par des routes, des rues, en traversant des jardins et des parties communes, et aux services auxquels on a accès. Autrement dit, ce qui se passe à l'extérieur se ressent à l'intérieur et réciproquement... Il est bien question ici de politiques publiques qui permettent notamment de maintenir le prix des charges foncières toujours plus bas dans les secteurs d'aménagement qu'ailleurs. Cet investissement public, déployé sur plusieurs années voire décennies, est la clé d'une ville pensée dans l'intérêt général, pour ses habitants, aujourd'hui et demain.

La grille physico-financière et les idées vraies et fausses constituent les principaux résultats de l'étude. Il s'agit d'une méthode détaillée et facile d'abord, mise à la disposition de celles et ceux qui voudront s'en saisir. Cette approche limitée à un petit nombre d'opérations est un premier pas expérimental, qui prouve son efficacité tout en soulignant ses limites, dues spécifiquement à l'accès incomplet aux données nécessaires pour mener l'analyse

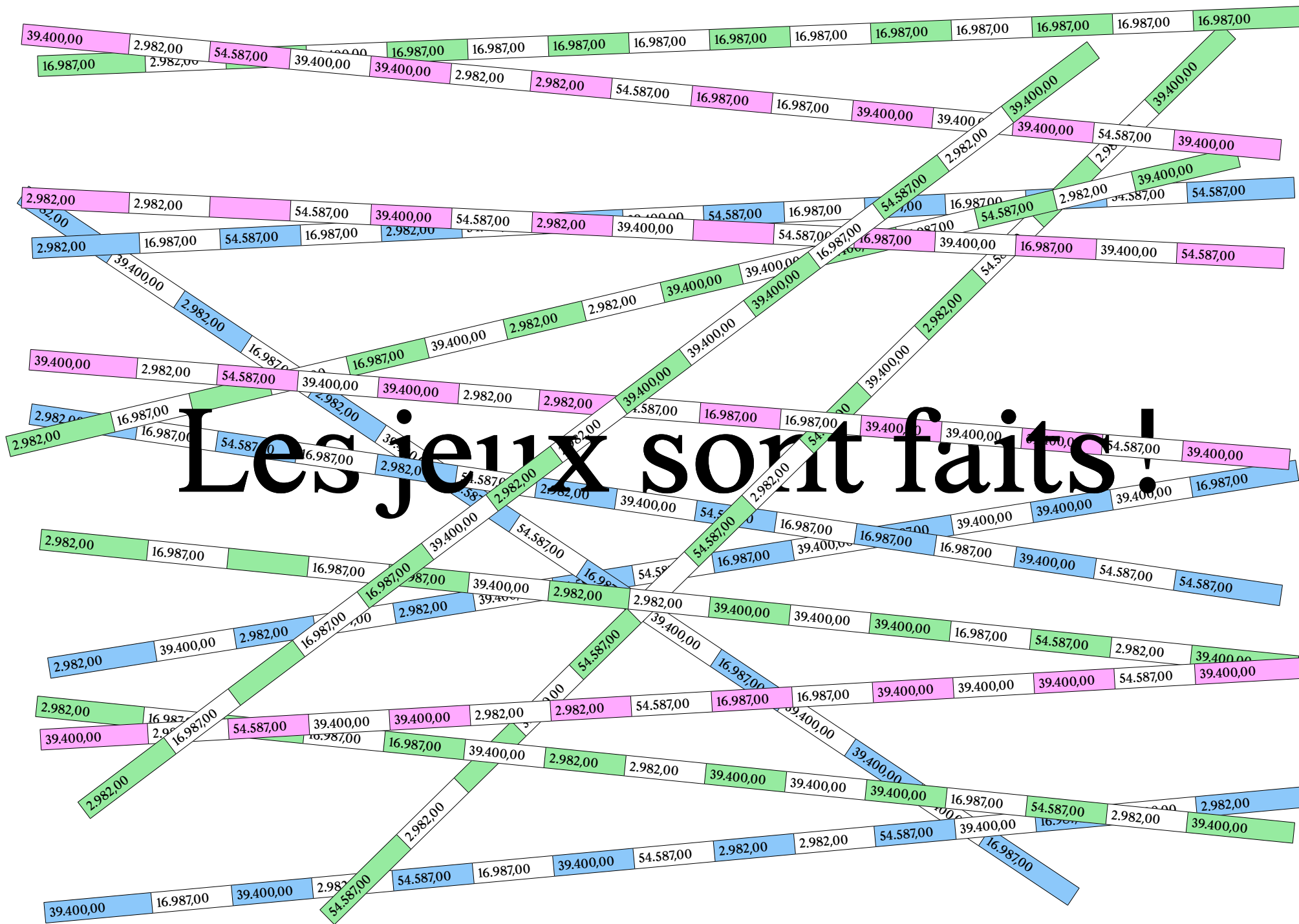
à son terme. Manquent en particulier et de manière surprenante les prix de vente des logements, données pourtant essentielles à l'analyse financière comme aux arbitrages politiques et à la parfaite information des citoyens.

Notre analyse d'un petit, mais varié, échantillon d'opérations montre que même s'il est trop tôt pour que cela se traduise clairement dans les bilans, l'aménagement évolue. Il est probable et souhaitable que cette activité prenne désormais en compte, davantage qu'aujourd'hui, l'existant. Ce recyclage urbain forcé aura-t-il pour conséquence une plus grande densification, l'émergence de quartiers aux immeubles plus hauts, plus de mètres carrés construits ou d'habitants à l'hectare? C'est possible dans le contexte de non-extension et de non-artificialisation qui dessine désormais l'horizon urbain. Mais au moins cette densité aura-t-elle été pensée et organisée pour être agréable à vivre et désirable. Changement d'objet, changement de pratique, les aménageurs devront sans doute aussi se tourner vers des métiers de gestion, celle des réseaux mais aussi peut-être celle des bâtiments. Enfin, il leur faudra bien sûr aller vers une forme de comptabilité non financière, en prenant cette nouvelle facette très au sérieux. Ils n'auront de toute façon pas le choix, tant les enjeux et l'urgence de la transition écologique se traduiront tôt ou tard en débats politiques prégnants et en espèces sonnantes et trébuchantes. Mieux vaut anticiper ce virage en intégrant, au plus vite, ces nouvelles données au financement de la ville et du logement. La meilleure manière de le faire serait d'imposer un peu plus de transparence aux entreprises privées qui profitent de la rente foncière, en les incitant à travailler à bilans ouverts, comme c'est déjà le cas pour certains acteurs publics.

Jusqu'où l'acquéreur de logement neuf finance-t-il son quartier, ses voisins, et la non-artificialisation? La réponse à cette question est moins aisée que prévu. On aurait envie de répondre : en fait, on ne peut pas le savoir avec précision. L'aménagement est un alambic, finalement moins transparent ou aux chemins plus mystérieux que de simples vases communicants.

Mais poser la question, c'est déjà énoncer, en la décryptant, la « raison d'être » de l'aménagement, utile pour nombre d'opérateurs

94	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières Glossaire



95	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

1

Un bilan d'aménagement est une photographie à un instant t de la réalité d'une opération.

vrai (faux)

Un bilan d'aménagement est la projection, à un instant t, des dépenses et recettes de l'opération une fois que celle-ci sera achevée.

2

Une opération d'aménagement n'est pas réductible à un tableur Excel.

(vrai) faux

Mais une grille physico-financière, qui permet de comprendre en un coup d'œil les équilibres programmatiques et financiers d'une opération, est bien utile pour comprendre l'économie globale de l'opération, et en dit beaucoup sur les choix politiques qui les sous-tendent.

3

Les informations relatives à toute ZAC sont facilement accessibles.

(vrai | faux)

Les documents à produire dans le cadre d'une ZAC sont encadrés mais ils ne permettent pas systématiquement de disposer des informations pertinentes.

4

Le bilan
d'une opération
d'aménagement
permet
de retracer
l'ensemble
des dépenses
et recettes.

vrai (faux)

Il faut, le plus souvent, tenir compte de l'emboîtement des bilans avec la collectivité locale, et de la négociation avec les autres partenaires.

5

De manière
prévisionnelle,
un bilan
d'aménagement
est toujours
équilibré.

(vrai) faux

C'est toujours le cas, au moins au démarrage de l'opération.

6

Les acquisitions
foncières
sont toujours
les principales
dépenses
d'un aménageur.

vrai (faux)

Les situations sont néanmoins très variables selon le type d'occupation initiale et le contexte de l'opération.

7

Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse.

vrai (faux)

Même en ville, la réalisation des chaussées, des trottoirs et des tuyaux représente un poste important.

8

Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération.

vrai (faux)

Cependant, les collectivités participent de plus en plus au financement des équipements car de nombreuses dépenses pèsent sur les aménageurs.

9

Le coût de remise en état a tendance à s'accroître.

(vrai) faux

L'aménageur intervient sur des terrains de plus en plus difficiles et donc coûteux à transformer, notamment en raison de leur pollution importante.

10

La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement.

vrai faux

Pourquoi ne pas alors la présenter comme une donnée stratégique ?

11

Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans la ZAC.

vrai faux

Les acquéreurs de programmes neufs sont les principaux financeurs des opérations d'aménagement, via les charges foncières.

12

Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement.

vrai faux

La plupart du temps, c'est même le logement qui finance le bureau.

13

Les locaux
d'activités
et commerces
sont largement
financés
par les bureaux
et les logements.

vrai | faux

La plupart du temps.

14

Le prix de vente
des logements
est la clé de
voûte des bilans
d'aménagement
et de promotion.

vrai | faux

Selon l'approche traditionnelle
du compte à rebours,
mais les équilibres des bilans
d'aménagement
se construisent en jouant
aussi sur d'autres variables.

15

La production
de logement
social
est soutenue
par le logement
libre.

vrai | faux

Via une politique publique
dans le bilan d'aménagement
et un partage de la rente foncière
dans le bilan
de promotion.

16

Dans un bilan
d'aménagement,
un espace vert
est considéré
comme un coût.

vrai faux

On ne prend en compte
ni les externalités
(positives ou négatives)
ni les coûts d'exploitation
générés pour la collectivité...
pour le moment.

17

L'aménageur
est un maillon
essentiel
dans la chaîne
de fabrication
du logement.

vrai faux

L'aménageur organise la mixité
sociale et programmatique,
le financement des espaces
et équipements publics,
et la non-artificialisation
des sols.

1	Un bilan d'aménagement est une photographie à un instant t de la réalité de l'opération.	vrai	faux
2	Une opération d'aménagement n'est pas réductible à un tableur Excel.	vrai	faux
3	Les informations relatives à toute ZAC sont facilement accessibles.	vrai	faux
4	Le bilan d'une opération d'aménagement permet de retracer l'ensemble des dépenses et recettes.	vrai	faux
5	De manière prévisionnelle, un bilan d'aménagement est toujours équilibré.	vrai	faux
6	Les acquisitions foncières sont toujours les principales dépenses d'un aménageur.	vrai	faux
7	Plus les opérations sont éloignées des zones denses, plus leur desserte est coûteuse.	vrai	faux
8	Les équipements publics nécessaires aux futurs habitants pèsent lourdement dans le bilan de l'opération.	vrai	faux
9	Le coût de remise en état a tendance à s'accroître.	vrai	faux
10	La densité est une variable clé de l'équilibre financier des projets d'aménagement.	vrai	faux
11	Les contribuables locaux financent plus les opérations d'aménagement que les acquéreurs de logements neufs situés dans la ZAC.	vrai	faux
12	Dans les opérations d'aménagement, le bureau finance le logement.	vrai	faux
13	Les locaux d'activités et commerces sont largement financés par les bureaux et les logements.	vrai	faux
14	Le prix de vente des logements est la clé de voûte des bilans d'aménagement et de promotion.	vrai	faux
15	La production de logement social est soutenue par le logement libre.	vrai	faux
16	Dans un bilan d'aménagement, un espace vert est considéré comme un coût.	vrai	faux
17	L'aménageur est un maillon essentiel dans la chaîne de fabrication du logement.	vrai	faux

Grilles physico-financières des opérations

Méthodologie et grilles

103	Transparence sur les ZAC					ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières	Glossaire

Bilan à terminaison

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			
Acquisitions			
Remise en état			
Travaux (hors remise en état)			
Équipements publics / Participation EP			
Frais financiers			
Autres			
Total			
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières			
→ Logements			
→ Bureaux			
→ Autres			
Participation constructeur			
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			
Autres			
Total			
Solde			

Cette grille a été construite de manière à s'adapter au maximum à la réalité de chacune des opérations d'aménagement étudiées. Toutefois, la manière de décomposer et/ou agréger les postes de dépenses et de recettes, ou les éléments de programme, varient d'un opérateur à un autre, voire, pour un même aménageur, d'une opération à une autre.

- Bilan d'aménagement
- Emprises de l'aménagement
- Zoom sur le logement dans le bilan d'aménagement
- Donnée d'entrée
- Donnée manquante

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC			
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements				
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

ex. 1	Dépenses	K€ HT
	Études	2 563
	Acquisitions	23 164
	Travaux	50 054
	→ dont mise en état sols	8 088
	→ dont travaux de voirie	19 207
	Honoraires techniques	932
	Rémunérations	8 044
	Frais divers	2 129
	Participation aux tvx des CL	
	Participation aux réseaux	1 891
	Frais financiers	3 728
	Aléas sur bilan	1 303
	Total	93 809



Dépenses	K€ HT
Études	2 563
Acquisitions	23 164
Remise en état	8 088
Travaux (hors remise en état)	41 966
Équipements publics / Participation EP	1 891
Frais financiers	3 728
Autres	12 408
Total	93 809

Nous avons donc construit un système de « filtres » qui permet de rassembler des données diverses dans une seule catégorie. Cela permet de rendre des bilans comparables même s'ils ne sont pas formulés de manière équivalente par les aménageurs. Ainsi, les éléments chiffrés du bilan (recettes et dépenses), les éléments de programme et les éléments désignant les emprises opérationnelles ont été recueillis auprès des aménageurs puis fléchés et agrégés dans des catégories plus larges qui permettent de les rassembler et qui constituent la grille physico-financière.

ex. 2	Dépenses	K€ HT
	Études	
	Foncier	36 335
	Démolition	2 443
	Dépollution	3 311
	VRD	12 047
	Équipements publics	4 280
	Imprévus	0
	Travaux	22 081
	Honoraires	2 643
	Frais annexes	2 438
	Rémunération aménageur	2 537
	GFA	222
	Frais financiers	1 804
	Financement	2 026
	Participation	
	Aléas	398
	Total	68 548



Dépenses	K€ HT
Études	
Acquisitions	36 335
Remise en état	5 754
Travaux (hors remise en état)	12 047
Équipements publics / Participation EP	4 280
Frais financiers	1 804
Autres	8 238
Total	68 548

À gauche, on peut voir trois exemples de bilans économiques d'opérations tels que transmis par trois aménageurs différents. Ils donnent à voir les dépenses dans le bilan de l'opération. À droite, on peut voir comment les filtres sont opérés et permettent de rassembler des données originellement disparates en catégories communes. Cela permet ensuite de comparer les opérations d'aménagement entre elles.

ex. 3	Dépenses	K€ HT
	Études	680
	Acquisitions	3 543
	Travaux	71 744
	Frais divers	3 124
	Rémunération	7 196
	Frais financiers	5 765
	Honoraires	12 537
	Total	104 589



Dépenses	K€ HT
Études	680
Acquisitions	3 543
Remise en état	
Travaux (hors remise en état)	71 744
Équipements publics / Participation EP	
Frais financiers	5 765
Autres	22 857
Total	104 589

Bilan à terminaison

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			
Acquisitions			
Remise en état			
Travaux (hors remise en état)			
Équipements publics / Participation EP			
Frais financiers			
Autres			
Total			
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières			
→ Logements			
→ Bureaux			
→ Autres			
Participation constructeur			
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			
Autres			
Total			
Solde			

← Il s'agit des éléments physico-financiers tels qu'établis une année donnée. Mais il s'agit bien du bilan à terminaison.

← Les principaux postes de dépenses et de recettes du bilan sont indiqués ici, en lien avec les hypothèses physiques (m² de terrains, m² SDP).

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC			
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

← Ce tableau vise à caractériser la densité de l'opération, en zoomant : sur la transformation par l'aménageur (haut du tableau), la densité sur les lots bâtis versus la densité globale (bas du tableau).

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements				
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

← Ce tableau détaille les hypothèses relatives au logement, sur la base d'une distinction classique par catégorie de logement.

Bilan à terminaison

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			
Acquisitions			
Remise en état			
Travaux (hors remise en état)			
Équipements publics / Participation EP			
Frais financiers			
Autres			
Total			
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières			
→ Logements			
→ Bureaux			
→ Autres			
Participation constructeur			
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			
Autres			
Total			
Solde			

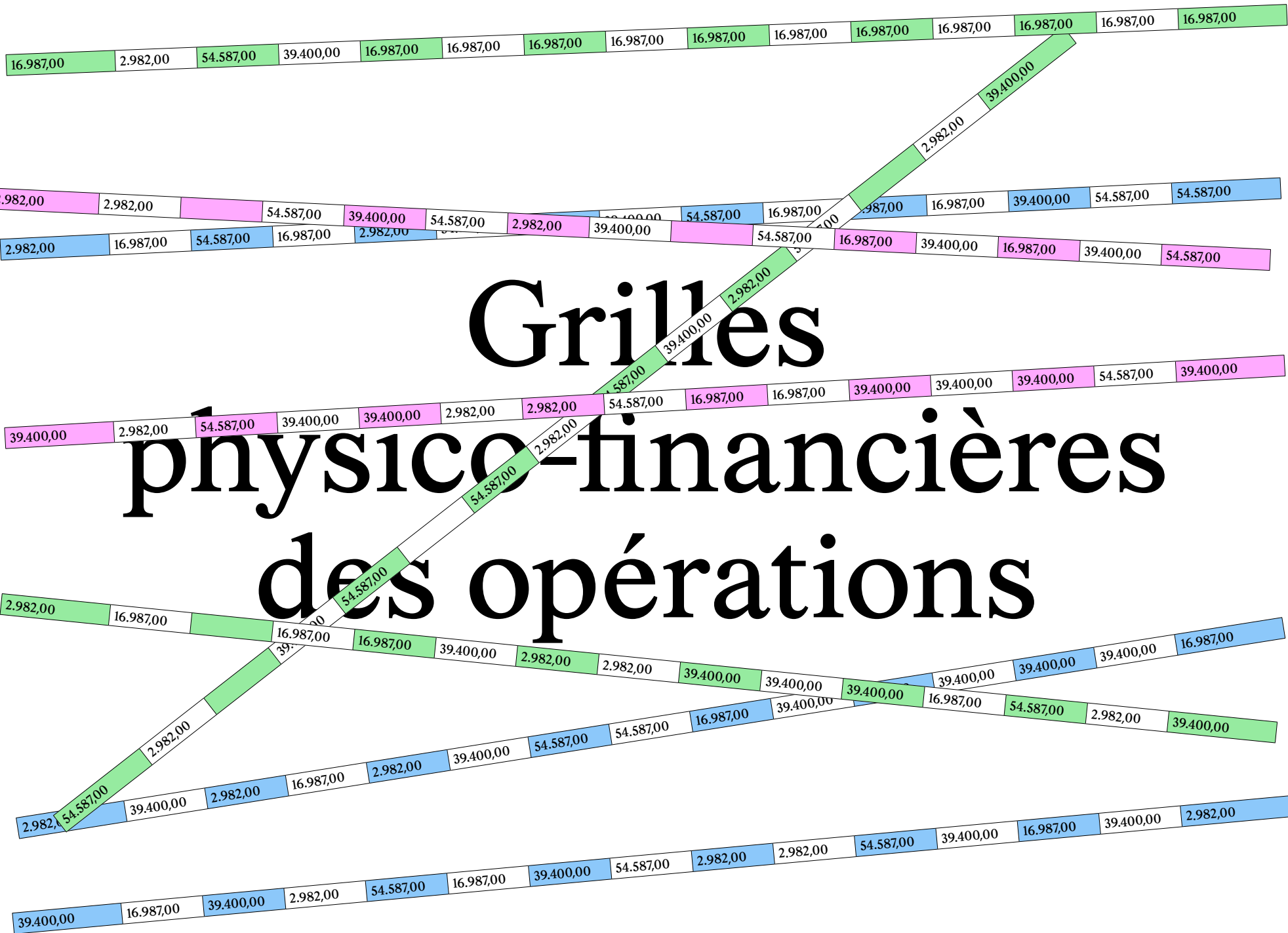
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC			
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements				
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

Ce tableau détaille les hypothèses relatives au logement, sur la base d'une distinction classique par catégorie de logement.

Il s'agit d'une estimation par l'aménageur des prix de sortie auxquels les niveaux de charge foncière qu'il a fixés devraient correspondre. Cette colonne est malheureusement trop peu souvent renseignée – elle est pourtant nécessaire car c'est elle qui permettra d'éclairer le rôle des péréquations dans les prix de vente des logements (et donc des ménages pouvant devenir propriétaires). NB : Idéalement, cette donnée devrait indiquer s'il s'agit d'un prix parking inclus ou non. Cette imprécision volontaire correspond toutefois à la marge d'approximation/généralisation assumée par les auteurs de l'étude.

←



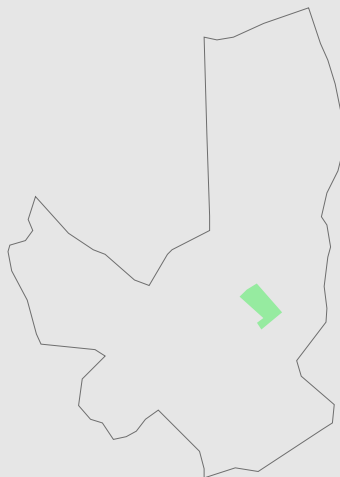
Grilles physico-financières des opérations

108	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

ZAC Bastide Niel

Bordeaux

SEM Bordeaux
Métropole Aménagements



Reconversion de friches militaires et ferroviaires
3 400 logements
Opération sur une superficie de 35 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2015

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			2 175
Acquisitions			38 352
Remise en état			11 476
Travaux (hors remise en état)			72 196
Équipements publics / Participation EP			9 333
Frais financiers			3 457
Autres			15 968
Total	350 000	437	152 958
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	355 500	302	107 265
→ Logements	235 550	332	78 090
→ Bureaux	27 000	239	6 457
→ Autres	92 950	244	22 718
Participation constructeur	3 647	163	595
→ Logements	2 960	0	0
→ Autres	687		595
Participations publiques / subventions			45 098
→ Pour infrastructures			16 019
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			28 089
→ Autres			990
Autres			0
Total	359 147	426	152 958
Solde			0

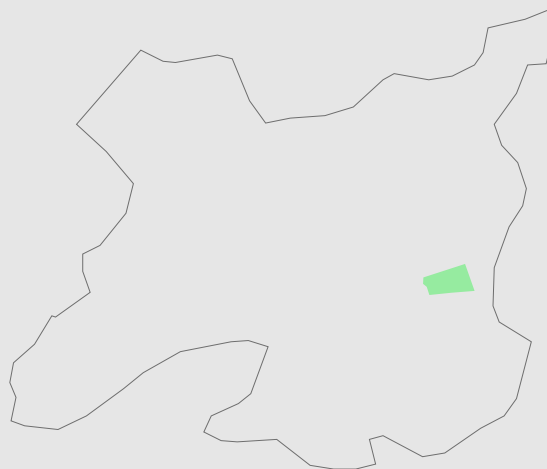
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	350 000	359 147	1,0
→ Emprise lots bâtis	220 000	359 147	1,6
→ Emprise espaces publics	130 000		
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	235 550	78 090	332	
→ Logement libre	131 181	51 527	393	
→ Logement social et autre	104 369	26 562	255	

ZAC Baud-Chardonnet

Rennes

Territoires Rennes



Reconversion de friches industrielles et ferroviaires
2 700 logements
Opération sur une superficie de 34,4 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2020 – CRACL 2020

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			2563
Acquisitions	322 000	72€	23 164
Remise en état	322 000	25€	8 088
Travaux (hors remise en état)			41 966
Équipements publics / Participation EP			1 891
Frais financiers			3 728
Autres			12 408
Total	344 000	273€	93 809

Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	303 059	255	77 284
→ Logements	188 329	310	58 450
→ Bureaux	56 432	200	11 285
→ Autres*	58 298	129	7 549
Participation constructeur	0		0
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			0
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			1 000
→ D'équilibre			1 000
→ Autres			14 741
Autres			784
Total	303 059	310	93 809

Solde

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur	322 000		
→ Terrain non acquis par l'aménageur	22 000		
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	344 000	303 059	0,9
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements

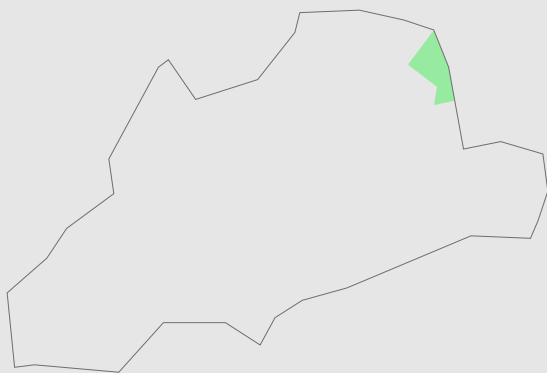
transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	188 329	58 450	310	
→ Logement libre	70 262	29 531	420	
→ Logement social et autre	118 067	28 918	245	

* Le chiffre de 58 298 m² de SDP associé aux 7 549 K€ HT de recettes comprend les 13 562 m² de SDP d'équipements publics de la ZAC (école, gymnase, crèche...) qui ne génèrent aucune recette pour le bilan de la ZAC.

ZAC Boissière Acacia

Montreuil

Nexity Villes & Projets



Reconversion de friches et transformation de terrains dédiés à de petites activités
1172 logements
Opération sur une superficie de 14 hectares

Bilan à terminaison – 2021 – CRACL 2021

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			0
Acquisitions			31272
Remise en état			5754
Travaux (hors remise en état)			12047
Équipements publics / Participation EP			9343
Frais financiers			1804
Autres			8238
Total	139 050	492€	68 458
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	113 403	588	66 724
→ Logements	97 800	670	65 482
→ Bureaux	0		0
→ Autres	15 603	80	1 242
Participation constructeur	0		12
→ Logements			12
→ Autres			
Participations publiques / subventions			0
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			
Autres			1 722
Total	113 403	604	68 458
Solde			

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	139 050	113 403	0,8
→ Emprise lots bâtis	60 037	113 403	1,9
→ Emprise espaces publics	39 213		
→ Secteurs non opérationnels	39 800		

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	97 800	65 482	670	
→ Logement libre	45 528	39 620	870	
→ Logement social et autre	52 272	25 862	495	

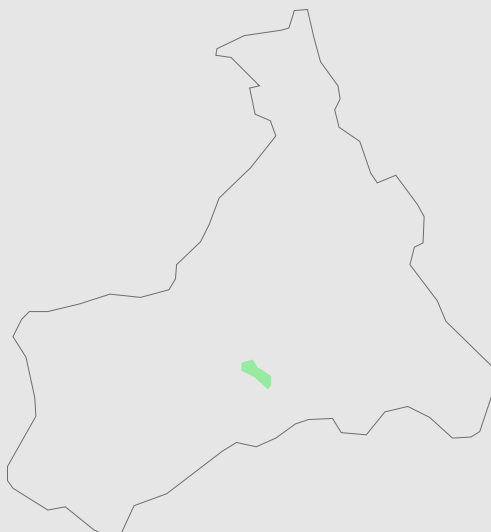
→ L'opération est présentée déficitaire de 0,947 M€. Dans ce bilan, ce déficit est intégré sous forme de recette à définir dans les 1722 K€ de recettes « Autres ».

III	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

ZAC Les Capucins

Brest

SPL Brest



Reconversion d'une friche portuaire militaire
600 logements
Opération sur une superficie de 16 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2021 – CRACL 2021 et précisions de l'aménageur

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			680
Acquisitions			3 543
Remise en état			0
Travaux (hors remise en état)			* 71 744
Équipements publics / Participation EP			0
Frais financiers			5 765
Autres			22 857
Total	160 000	654€	104 589
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	115 000	307	35 336
→ Logements	** 32 000		
→ Bureaux	26 200		
→ Autres	56 800		
Participation constructeur	0		0
→ Logements			0
→ Autres			0
Participations publiques / subventions			68 996
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			35 616
→ Autres			33 380
Autres			257
Total	115 000	909	104 589
Solde			0

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC ***	160 000	115 000	0,7
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels	40 000		

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	32 000			
→ Logement libre			255	
→ Logement social et autre			130	

* Les 71 744 K€ de travaux incluent la réalisation d'un parking enterré de 650 places et la réhabilitation des Ateliers des Capucins, bâtiment à valeur patrimoniale importante.

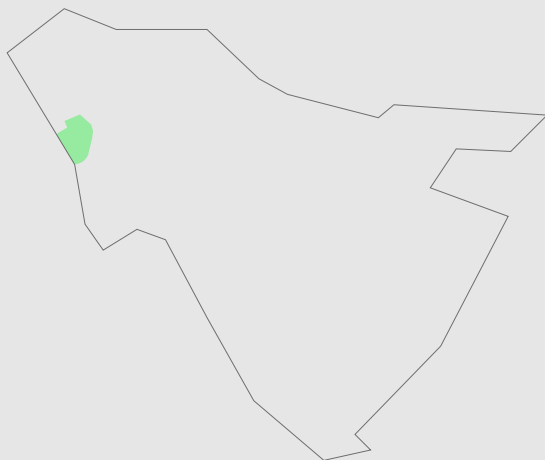
** Les 32 000 m² SDP de logements ne prennent en compte que les logements familiaux. Dans ce tableau, les 27 000 m² de résidences (universitaires et seniors) ont été mis dans la catégorie « Autres » charges foncières.

*** La superficie de la ZAC est de 16 hectares, mais seulement 12 hectares sont aménageables (le reste est constitué d'une voirie de desserte et de falaises).

ZAC La Charmeraie

Boissy-Saint-Léger

SEM



Reconversion d'une zone commerciale en activité
650 logements
Opération sur une superficie de 7 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2021 – CRACL 2021

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			354
Acquisitions			13 906
Remise en état			5 395
Travaux (hors remise en état)			12 720
Équipements publics / Participation EP			3 907
Frais financiers			1 450
Autres			12 377
Total	69 692	719	50 108
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	64 093	723	46 311
→ Logements	56 958		
→ Bureaux	0		
→ Autres	7 135		
Participation constructeur	0		0
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			68 996
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			
Autres			1 248
Total	64 093	782	50 122
Solde			14

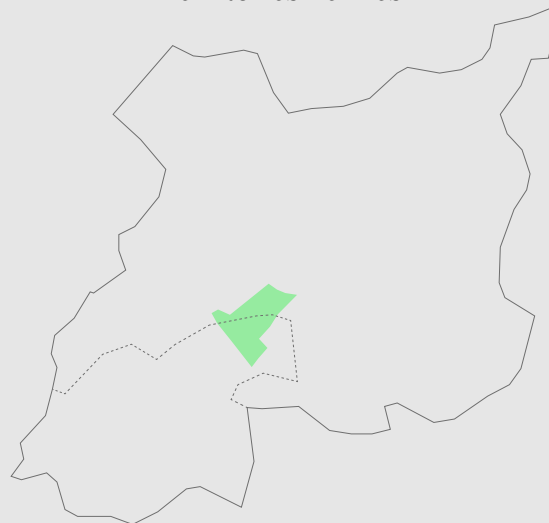
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	69 692	64 093	0,9
→ Emprise lots bâtis	28 405		
→ Emprise espaces publics	41 287		
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	56 958			
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

ZAC La Courrouze

Rennes/Saint-Jacques

Territoires Rennes



Reconversion d'une friche industrielle militaire
5 000 logements
opération sur une superficie de 115 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2020 – CRACL 2020

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			1 757
Acquisitions			46 754
Remise en état			21 200
Travaux (hors remise en état)			88 358
Équipements publics / Participation EP			1 856
Frais financiers			4 255
Autres			34 319
Total	947 000	210	198 499

Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	529 916	303	160 741
→ Logements	379 303	305	115 610
→ Bureaux	123 636	276	34 090
→ Autres	26 977	409	11 041
Participation constructeur	0		3 665
→ Logements			
→ Autres			3 665
Participations publiques / subventions			31 991
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			23 052
→ Autres			8 939
Autres			2 102
Total	529 916	375	198 499

Solde

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur	887 000		
→ Terrain non acquis par l'aménageur	60 000		
→ Existant ou réhabilité	203 000		
Emprise ZAC	1 150 000	529 916	0,5
→ Emprise lots bâtis	305 000	529 916	1,7
→ Emprise espaces publics	642 000		
→ Secteurs non opérationnels	203 000		

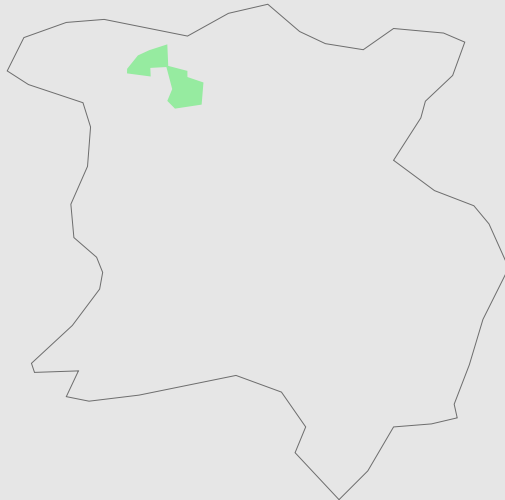
Détail logements

transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	379 303	115 610	305	
→ Logement libre	219 671	79 803	363	
→ Logement social et autre	159 632	35 807	224	

ZAC Écoquartier Ferrié

Laval

SPL Laval Mayenne Aménagements



Reconversion d'une friche militaire
900 logements
Opération sur une superficie de 29 hectares

Bilan à terminaison – 2017 – Dossier de réalisation

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			536
Acquisitions			915
Remise en état			756
Travaux (hors remise en état)			12 690
Équipements publics / Participation EP			1 238
Frais financiers			1 166
Autres			3 093
Total	290 000	70	20 394
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	71 238	181	12 890
→ Logements	47 678	185	8 816
→ Bureaux	0		
→ Autres *	23 560	173	4 074
Participation constructeur	22 230		1 895
→ Logements	9 740		0
→ Autres	12 490		1 895
Participations publiques / subventions			5 609
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			0
→ Autres			5 609
Autres			0
Total	93 468	218	20 394
Solde			0

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	290 000	93 468	0,3
→ Emprise lots bâtis	190 000	93 468	0,5
→ Emprise espaces publics	100 000		
→ Secteurs non opérationnels			

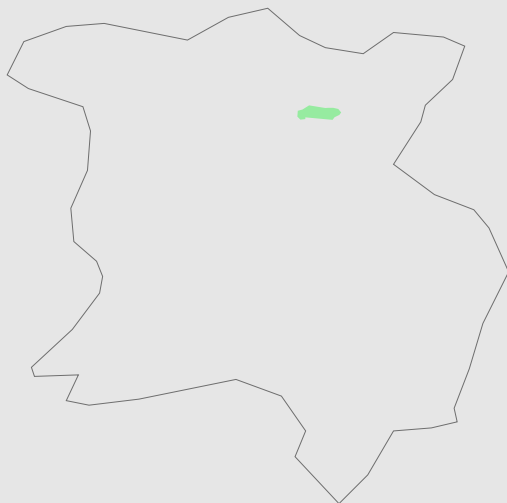
Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	47 678	8 816	185	
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

* y compris bureaux

ZAC LGV

Laval

SPL Laval Mayenne Aménagements



Reconversion de friches ferroviaires
et aménagement d'une entrée de ville
1000 logements
Opération sur une superficie de 18,5 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2021 – CRACL 2021

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			738
Acquisitions			9 866
Remise en état			1 240
Travaux (hors remise en état)			13 536
Équipements publics / Participation EP			0
Frais financiers			808
Autres			6 455
Total	185 000	176	32 643
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	138 130	149	20 636
→ Logements	73 130	144	10 557
→ Bureaux	50 000	145	7 258
→ Autres	15 000	188	2 821
Participation constructeur	0		0
→ Logements	0		0
→ Autres	0		0
Participations publiques / subventions			11 707
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			1 505
→ Autres			10 202
Autres			299
Total	138 130	236	32 643
Solde			

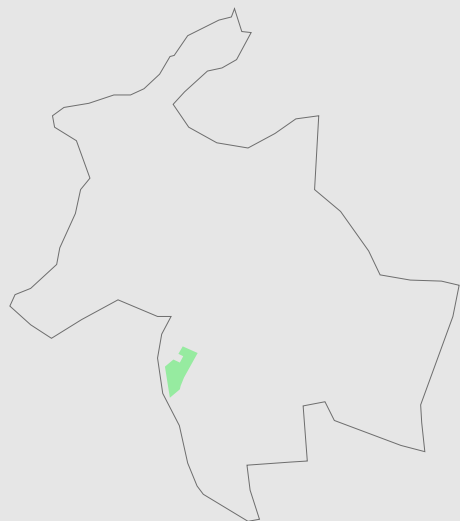
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur	90 000	138 130	
→ Terrain non acquis par l'aménageur	95 000	0	
→ Existant ou réhabilité	0		
Emprise ZAC	185 000	138 130	0,7
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	73 130	10 557	144	
→ Logement libre	42 000			
→ Logement social et autre	31 130			

ZAC Lyon Confluence 2

Lyon

SPL Lyon Confluence



Reconversion de friches industrielles et portuaires
2300 logements
Opération sur une superficie de 35 hectares

Bilan à terminaison – 31.12.2021 – CRACL 2021

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			14 582
Acquisitions			42 327
Remise en état			50 996
Travaux (hors remise en état)			96 883
Équipements publics / Participation EP			55 504
Frais financiers			15 248
Autres			52 549
Total	350 000		328 089

Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	380 962	492	187 389
→ Logements	164 185	540	88 593
→ Bureaux	184 929	489	90 510
→ Autres	31 848	260	8 286
Participation constructeur	1 314	301	395
→ Logements	1 314	301	395
→ Autres	0		0
Participations publiques / subventions			125 157
→ Pour infrastructures			38 476
→ Pour équipements publics			17 359
→ D'équilibre			69 322
→ Autres			0
Autres			15 148
Total	382 276	858	328 089
Solde			0

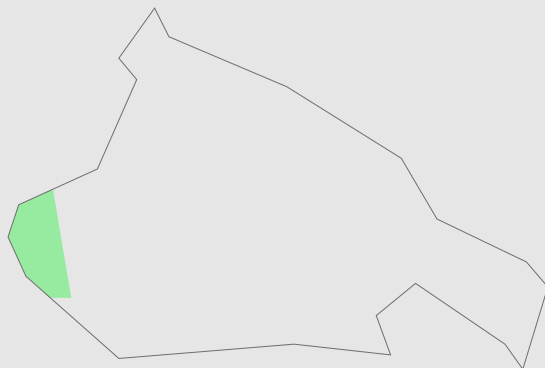
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	350 000	382 276	1,1
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements (hors tour IGH)	134 509	81 916	609	
→ Logement libre	67 254	59 587	886	
→ Logement social et autre	67 254	22 328	332	

ZAC Marne Europe

Villiers-sur-Marne

EpaMarne



Reconversion de friches
630 logements
Opération sur une superficie de 11 hectares

Bilan à terminaison – 2021 – Dossier de réalisation et chiffres transmis par l'aménageur en avril 2023

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			4 278
Acquisitions			6 717
Remise en état			35 620
Travaux (hors remise en état)			23 977
Équipements publics / Participation EP			4 568
Frais financiers			840
Autres			14 594
Total	112 200	807	90 594

Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	207 000	360	74 613
→ Logements	75 000	545	40 844
→ Bureaux	80 000	282	22 562
→ Autres	52 000	216	11 207
Participation constructeur	0		0
→ Logements	0		0
→ Autres	0		0
Participations publiques / subventions			6 200
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			0
→ Autres			6 200
Autres			9 781
Total	207 000	438	90 594

Solde

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	112 200	207 000	1,8
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements

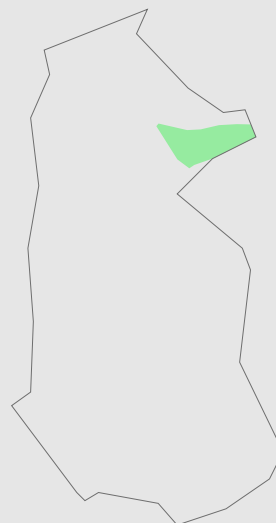
transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	75 000	40 844	545	
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

→ L'opération est présentée déficitaire de 8,7 M€. Dans ce bilan, ce déficit est intégré sous forme de recette à obtenir dans les 9,8 M€ de recettes « Autres ». Le foncier a été acquis en 2014 auprès de l'État.

ZAC Micheville 1

Villerupt

EPA Alzette-Belval



Reconversion de friches industrielles
900 à 1 000 logements
Opération sur une superficie de 13,5 hectares

Bilan à terminaison – 2019 – Dossier de création et réalisation, 2019

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			3 265
Acquisitions			811
Remise en état			0
Travaux (hors remise en état)			12 238
Équipements publics / Participation EP			10 500
Frais financiers			0
Autres			1 425
Total	135 000	209	28 239
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	65 000	238	15 447
→ Logements	65 000	238	15 447
→ Bureaux			
→ Autres			
Participation constructeur	0		0
→ Logements			
→ Autres			
Participations publiques / subventions			7 110
→ Pour infrastructures			
→ Pour équipements publics			
→ D'équilibre			
→ Autres			7 110
Autres			5 682
Total	65 000	434	28 239
Solde			0

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	135 000	65 000	0,5
→ Emprise lots bâtis	48 000	65 000	1,4
→ Emprise espaces publics	87 000		
→ Secteurs non opérationnels			

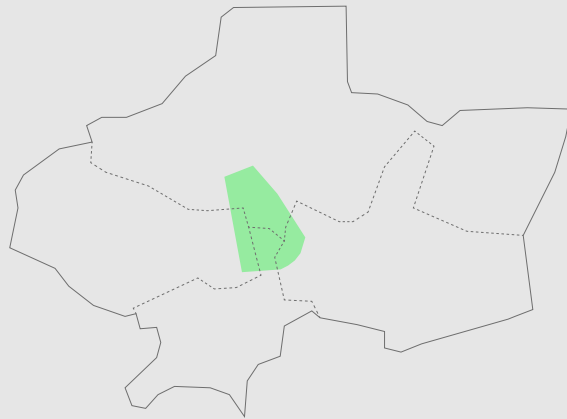
Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	65 000	15 447	238	
→ Logement libre				
→ Logement social et autre				

→ La part des logements sociaux s'élève à 25%.
Le déficit de 5,682 M€ HT a été mis en recettes « autres ».

ZAC Zone Commerciale Nord

Vendenheim

Frey



Reconversion et extension d'une zone commerciale
400 logements
Opération sur une superficie de 100 hectares

→ Cette opération consiste en la transformation d'une zone commerciale existante. Il y a plusieurs périmètres : celui de la Zone Commerciale Nord (150 ha) et, à l'intérieur de celui-ci, celui de la ZAC (100 ha). Ce bilan ne tient pas compte du potentiel de construction supplémentaire.

Bilan à terminaison – Bilan du dossier de réalisation de la ZAC, 2016

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			3 668
Acquisitions			38 504
Remise en état			2 655
Travaux (hors remise en état)			21 786
Équipements publics / Participation EP			0
Frais financiers			662
Autres			5 734
Total	1 000 000	73	73 008
Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	137 600	428	58 870
→ Logements	27 100	227	6 160
→ Bureaux	0		
→ Autres	110 500	477	52 710
Participation constructeur	20 000	141	2 814
→ Logements			
→ Autres	20 000	141	2 814
Participations publiques / subventions			9 800
→ Pour infrastructures			0
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			9 800
→ Autres			0
Autres			1 526
Total	157 600	463	73 009
Solde			1

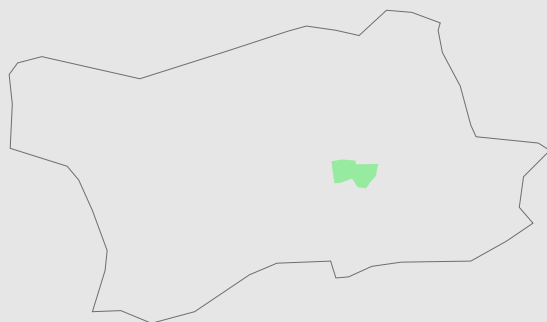
	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise ZAC	1 000 000	157 600	0,2
→ Emprise lots bâtis			
→ Emprise espaces publics			
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	27 100	6 160	227	
→ Logement libre	16 260	4 341	267	
→ Logement social et autre	10 840	1 819	168	

Opération Mérignac Soleil

Mérignac

SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole



Reconversion d'une zone commerciale
2 800 logements
Opération sur une superficie de 69 hectares

→ L'opération Mérignac Soleil n'est pas une ZAC et s'appuie largement sur la mutation directe de certains fonciers par leurs propriétaires. Les m² SDP correspondants sont comptabilisés dans l'opération, mais ne donnent donc lieu ni à des charges foncières, ni à des participations, mais à des recettes de TAM perçues par la collectivité locale. On les a affichées dans les m² SDP autres mais pas dans les recettes. La ligne « Participations constructeurs » a été remplacée par « Autres programmes sur l'opération ».

* 2 500 € pour les logements locatifs prix maîtrisés avec CF à 351 €

** 2 400 € pour accession sociale avec CF à 842 €

Bilan à terminaison – 2020 – CRFA 2020

Dépenses	m ² terrain	ratio	K€ HT
Études			1 800
Acquisitions			20 822
Remise en état			0
Travaux (hors remise en état)			35 586
Équipements publics / Participation EP			0
Frais financiers			1 198
Autres			6 106
Total	690 000	95	65 512

Recettes	m ² SDP	ratio	K€ HT
Charges foncières	26 448	283	7 494
→ Logements	21 574	298	6 431
→ Bureaux	0		0
→ Autres	4 874	218	1 063
Autres programmes sur opération	273 552		0
→ Logements	188 426		0
→ Autres	85 126		0
Participations publiques / subventions			58 007
→ Pour infrastructures			50 681
→ Pour équipements publics			0
→ D'équilibre			5 106
→ Autres			2 220
Autres			11
Total	300 000	218	65 512
Solde			0

	m ² terrain	m ² SDP	densité
→ Terrain acquis par l'aménageur			
→ Terrain non acquis par l'aménageur			
→ Existant ou réhabilité			
Emprise opération	690 000	300 000	0,4
→ Emprise lots bâtis	671 000	300 000	0,4
→ Emprise espaces publics	19 000		
→ Secteurs non opérationnels			

Détail logements transitant par aménageur	m ² SDP	CF K€ HT	CF €/m ² SDP	prix sortie € TTC/m ² SHAB
Logements	21 574	6 431	298	
→ Logement libre	8 632	3 884	450	*
→ Logement social et autre	12 943	2 546	197	**

121	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Glossaire

122	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Aménité

Au sens strict, les aménités sont les éléments naturels d'un espace représentant un attrait pour les habitants, permanents ou temporaires. Dans un sens plus large, le mot désigne l'ensemble des atouts perçus ou réels d'un contexte urbain et qui peuvent accroître son attractivité. Un parc, un équipement public sont par exemple des aménités¹.

Artificialisation

L'artificialisation est l'ensemble des transformations dues à l'homme, plus ou moins volontaires et raisonnées, qui modifient en tout ou partie la physionomie et les fonctionnements d'un milieu ou d'un paysage. Dans cette étude, le terme est utilisé pour qualifier l'action sur les sols, qui passent d'un statut de sols naturels à urbanisés, y compris les jardins. Le sujet est aujourd'hui au cœur de l'attention de tous les acteurs car l'artificialisation de nouvelles surfaces doit être réduite de moitié d'ici à 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020, puis stoppée en 2050. C'est le zéro artificialisation nette (ZAN)¹.

Charge foncière (CF)

Prix d'un terrain cédé par un propriétaire avant la construction d'un projet immobilier. Ce prix est composé du prix du terrain (étant entendu que ce prix est déterminé en fonction de ce qu'il sera possible de construire : quelle fonction ? quelle surface ?) mais également des impôts sur la transaction, des honoraires du notaire et du coût de l'aménagement (libération du terrain, infrastructures et réseaux). La charge foncière résulte d'un calcul en « compte à rebours » qui fait jouer plusieurs variables pour en déterminer le montant : coûts de la construction, coûts proportionnels au prix de vente des terrains (marges et frais financiers, frais de commercialisation

des logements), coûts variables et calculés en fonction du programme et de la SDP².

Compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL)

Compte rendu financier annuel (CRFA)

Chaque année, le concessionnaire doit fournir au concédant un compte rendu financier annuel, dit CRFA (bilan prévisionnel, plan de trésorerie, tableau de cessions et d'acquisitions foncières et immobilières réalisées) et un rapport spécial sur l'exercice de prérogative de puissance publique le cas échéant. Si le terme juridiquement en vigueur désignant ce compte rendu est CRFA, les acteurs de l'aménagement utilisent plus fréquemment l'ancien sigle, CRACL (compte rendu annuel à la collectivité locale)³.

Concession d'aménagement

Contrat entre une personne publique (le concédant, commune ou établissement public de coopération intercommunale, EPCI) et un aménageur public ou privé (le concessionnaire) qui définit les modalités de délégation au concessionnaire de l'étude et de la réalisation d'une opération d'aménagement. Ce contrat est désigné par le terme de « traité de concession »⁴.

Établissement public d'aménagement (EPA)

Un établissement public d'aménagement est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par l'État en vue de conduire des opérations d'aménagement dans des territoires présentant un caractère d'intérêt national. Dans le périmètre des territoires concernés, et durant le temps de son existence, l'EPA redonne une compétence d'urbanisme à l'État⁴.

Sources

- 1 Géoconfluences
- 2 politiquedulogement.com et Joseph Comby
- 3 Fédération des établissements publics locaux
- 4 Outils de l'aménagement, Cerema

123	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

Structure administrative permettant à plusieurs communes d'exercer des compétences en commun : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes. Les compétences aménagement et logement ne sont pas nécessairement exercées partout par le même acteur¹.

Établissement public foncier (EPF)

L'objet d'un établissement public foncier consiste en l'acquisition de terrains, en vue de leur aménagement, par un tiers chargé de la construction de logements, de nouveaux quartiers ou encore d'équipements publics. Un EPF dispose d'une garantie de rachat des terrains par la collectivité. Cette acquisition stratégique qui permet de constituer des réserves foncières souvent très en amont des projets s'appelle le portage de terrains².

Externalité

Dans le domaine urbain, une externalité se produit lorsque l'activité d'une personne (d'un agent) crée un avantage (une externalité positive) ou un désavantage à autrui (une externalité négative), en l'absence de toute contrepartie financière et sans que le bénéfice ou la perte aient été initialement planifiés. Les externalités se situent par conséquent en dehors de la programmation urbaine initiale et des échanges marchands, mais elles peuvent avoir des conséquences économiques déterminantes. Ce concept a été très utilisé par l'économiste anglais Arthur Pigou, pionnier de l'économie environnementale³.

Investisseur

Une personne physique ou morale qui acquiert un bien immobilier pour en retirer un revenu, soit un rendement locatif, soit une plus-value, généralement les deux.

Logement intermédiaire

Les logements intermédiaires sont des logements locatifs à loyers réglementés inférieurs aux prix du marché, construits et gérés par des bailleurs sociaux ou des investisseurs institutionnels. Le statut du LLI a été créé par la loi Alur en 2014 avec l'ambition de rendre l'accès au logement plus facile dans les zones tendues pour les classes moyennes n'ayant pas accès au parc social².

Logement libre

Un logement libre est un logement dont le prix de vente est fixé librement par son vendeur et qui ne bénéficie pas d'aides ou de subventions publiques ni de prêts spécifiques pour sa construction. Un logement qui a bénéficié d'aides publiques peut être conventionné le temps d'un contrat puis redevenir libre au bout de quelques années.

Logement social

Un logement social est un logement construit avec l'aide financière de l'État, des collectivités locales et de prêts de la Caisse des dépôts, alimentés par l'épargne populaire (Livret A). Ces logements sont soumis à des règles de construction, de gestion et d'attributions précises et réglementées par l'État. Ils sont détenus et gérés par des organismes de logement social. Ils sont destinés aux ménages dont les revenus rendent difficile l'accès au parc privé. Leurs locataires sont choisis en fonction de leurs ressources (plafonnées), ils paient un loyer réglementé et plafonné et bénéficient du droit au maintien dans les lieux.

Sources

- 1 INSEE
- 2 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
- 3 Villes Innovations

124	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Logements à prix maîtrisés

L'accession à prix maîtrisés est un dispositif qui permet à un ménage d'acheter un logement neuf à un prix inférieur à ceux du marché. C'est un dispositif antispéculatif imposé aux promoteurs, géré par les collectivités locales, qui, en contrepartie de ces prix de vente, limitent aussi les prix de cession des terrains publics. Dans les ZAC, les prix maîtrisés sont définis dans les cahiers des charges de cession des terrains.

Opération menée en compte propre

Opération menée par un aménageur en dehors du cadre d'une concession. L'aménageur doit mobiliser des financements, prendre les risques financiers associés et conduire l'opération. Mener une opération en compte propre ne signifie pas pour autant l'absence de dialogue avec les collectivités².

Orientation d'aménagement et de programmation (OAP)

Les orientations d'aménagement et de programmation expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité. Elles sont incluses dans le plan local d'urbanisme (PLU) et portent soit sur un secteur donné (OAP de secteur) soit sur un enjeu spécifique (OAP thématique). Elles servent de cadre au projet urbain et les aménagements prévus doivent être compatibles avec ces orientations¹.

Participations financières au coût des équipements publics

Pour financer la construction des équipements publics dont il a la charge, l'aménageur perçoit deux types de participations financières. Lorsque l'aménageur est propriétaire des terrains, elles sont incluses dans les charges foncières cédées. Lorsqu'il n'est pas propriétaire des terrains cédés dans le périmètre de la ZAC, l'aménageur conclut une convention de participation financière et, le cas échéant, une convention foncière payées par les acquéreurs, promoteurs, bailleur social¹...

Programme

Traduction d'un projet (à l'échelle urbaine comme immobilière) en type de construction selon la fonction (logement, bureaux, activités, équipements publics, espaces publics) et en surface¹.

Projet urbain partenarial (PUP)

Le PUP est un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement lorsqu'elle n'est pas réalisée dans le cadre d'une ZAC. Ce dispositif est uniquement un outil financier et n'attribue pas de droits à construire¹.

Sources

- 1 Outils de l'aménagement, Cerema
- 2 Fédération des établissements publics locaux
- 3 *L'État, le promoteur et le maire*, Julie Pollard, Presses de Sciences Po, 2018

125	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Promoteur immobilier

Le promoteur immobilier est un intermédiaire, coordinateur d'une pluralité d'acteurs. Il est à l'initiative des projets de construction et en suit les différentes étapes jusqu'à leur livraison aux acquéreurs. Il prospecte pour trouver un terrain ou l'achète auprès d'un aménageur, rassemble les financements pour l'acquérir et choisit la forme juridique nécessaire au montage des projets, puis il travaille avec un architecte, des bureaux d'études et des entreprises pour suivre la construction³.

Régie (aménagement en régie)

L'aménagement en régie consiste, pour une Ville ou un EPCI, à prendre lui-même en charge la réalisation d'une opération d'aménagement, avec ses propres moyens financiers et agents, sans en concéder la réalisation à un aménageur¹.

Société d'économie mixte (SEM)

Une société d'économie mixte est une personne morale de droit privé au sein de laquelle sont associés des capitaux publics et des capitaux privés. Une SEM d'aménagement peut réaliser des opérations d'aménagement et de construction concédées par la collectivité ou l'EPCI compétent¹.

Société publique locale (d'aménagement) (SPL/A)

Une société publique locale d'aménagement est une société anonyme aux capitaux exclusivement publics, créée par une collectivité ou un EPCI pour la réalisation d'opérations d'aménagement¹.

Surface de plancher

Somme de toutes les surfaces closes et couvertes dont le plafond est au moins à 1,80 m. La surface de plancher est calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment (c'est-à-dire sans l'épaisseur des murs extérieurs). La SDP a succédé à la surface hors œuvre nette (SHON)³.

Taxe d'aménagement majorée (TAM)

La taxe d'aménagement est destinée aux collectivités éligibles à la taxe d'aménagement, avec un taux annuel de 1% à 5%. Elles peuvent en majorer le taux, jusqu'à 20%, en fonction des besoins supplémentaires d'équipements et à condition d'en justifier précisément les raisons¹.

Zonage ABC

Classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Par ordre décroissant de tension : A bis, A, B1, B2 et C. Ces zones sont définies par le gouvernement dans l'article D304-1 du Code de la construction et de l'habitation. Elles permettent de répartir les aides publiques en les adaptant aux différentes situations des marchés immobiliers locaux².

Sources

- 1 Outils de l'aménagement, Cerema
- 2 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
- 3 service-public.fr

126	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits!	Grilles physico-financières

Les auteurs de l'étude

Isabelle Baraud-Serfaty

Autrice

Dans le cadre de son activité de conseil, elle intervient notamment auprès d'aménageurs sur le montage économique et financier d'opérations d'aménagement, soit en phase de montage d'opérations, soit dans le cadre d'audits. Cette recherche a donc constitué pour elle un changement de perspective, puisqu'elle est passée d'une posture opérationnelle embarquée à une posture de recherche, qui lui a montré la difficulté à accéder à des données que souvent elle produit elle-même.

ibicity.fr

Antoine Pauchon

Chef de projet Recherche

Catherine Sabbah

Déléguée générale d'IDHEAL

L'Institut des Hautes Études pour l'Action dans le Logement est né en 2019 et se donne pour ambition de remettre le logement « à sa place », centrale pour les ménages, la société civile et les responsables de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de l'action sociale comme pour les élus. Pour ce faire, IDHEAL-recherche se donne plusieurs missions : encourager la production de connaissances, faciliter leur diffusion et organiser dialogue et débat entre les acteurs du logement, la recherche et le grand public. Tous les travaux produits par IDHEAL-recherche sont en accès libre.

idheal.fr

127	Transparence sur les ZAC				ibicity		IDHEAL-recherche	
	Sommaire	Introduction	Une étude d'ibicity	Composition de l'échantillon	Des idées reçues	Les jeux sont faits !	Grilles physico-financières	Glossaire

