



## Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,  
collectivités locales

---

# Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ?

*Building city with private developers : a changing model of urban renewal  
within the French metropolis*

Paul Citron

---



### Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux  
Publics de l'État

### Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5461>  
ISSN : 1957-7788

### Référence électronique

Paul Citron, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5461>

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



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

---

# Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ?

*Building city with private developers : a changing model of urban renewal within the French metropolis*

Paul Citron

---

## Introduction

- 1 Alors que depuis la crise immobilière des années 1990, les sociétés immobilières avaient abandonné l'activité d'aménagement pour se recentrer sur la production de biens immobiliers, la décennie suivante a vu les opérateurs immobiliers privés faire leur retour vers l'échelle du projet urbain. Ce retour est marqué par un transfert de prérogatives du secteur public vers le secteur privé, qui touche notamment à la production d'espaces publics (Le Goix et Loudier-Malgouyres, 2005), mais aussi aux logements sociaux (Gimat et Pollard, 2016) ou aux équipements (Menez, 2006). L'intervention des acteurs privés sur de tels marchés pose la question de leur rôle dans la définition et le financement de la ville (Da Rold, 2008 ; Exertier, 2013 ; Genestier, 1993 ; Genestier, Jouve et Boino, 2008).
- 2 C. Topalov avait montré dans les années 1970 l'intégration des promoteurs immobiliers à des secteurs économiques afférents, comme celui de la construction et du secteur bancaire (Topalov, 1972, 1974). Dans la lignée de ces travaux, D. Lorrain a exposé comment les sociétés de promotion ont intégré d'autres activités dans les années 1980 (Lorrain, 1992), pour intervenir à l'échelle du quartier et maîtriser la chaîne de production de l'espace urbain. Ces terrains de recherche ont connu un regain d'intérêt à la fin des années 2000, pour décrire le rôle influent des promoteurs dans les politiques de

développement urbain (Pollard, 2007, 2009), tout en soulignant les leviers de négociation entre les mains des acteurs publics (Dupuy, 2010). Au sein d'une gouvernance urbaine fondée sur la négociation entre acteurs (Le Galès, 1995 ; Vilmin, 2015a), le rôle des opérateurs immobiliers privés dans la production urbaine contemporaine semble prendre de plus en plus d'importance.

- 3 Les critères de rattachement d'une activité productive au secteur marchand dépendent de sa régulation par un acteur public et de la prise en compte de catégories morales pour évaluer cette activité (François, 2008). A ce titre, la place de l'aménagement a récemment connu une importante évolution au sein du marché de la production urbaine en zone dense, espace privilégié d'une production planifiée, dite d'« urbanisme opérationnel » (Paris Métropole, APUR et IAU-IDF, 2012). Longtemps prérogative publique, financée par des capitaux publics ou mixtes, cette activité qui consiste à « *permettre le renouvellement urbain*<sup>1</sup> » est entrée dans le secteur concurrentiel depuis la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement (Baraud-Serfaty, 2009 ; Roux, 2008). L'article 1 de cette loi précise en effet que « *l'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes* ». Cette évolution s'inscrit dans le cadre de l'ouverture aux marchés de la fabrique urbaine (Halpern et Pollard, 2013 ; Lorrain, 2013). La mise en conformité de la loi française avec la législation européenne a donc ouvert l'activité d'aménagement à la concurrence et au secteur privé, et l'on parle désormais du « marché de l'aménagement » pour évoquer cette activité. Dans le cadre de leur évolution vers le statut d'opérateur immobilier, les plus grands promoteurs immobiliers français se sont portés candidats à l'exécution de nouvelles concessions d'aménagement dans le cadre de procédures en ZAC, dont les premières réalisations commencent à sortir de terre.
- 4 Pourtant, et c'est là le paradoxe de cette libéralisation, les opérations nécessaires à un changement d'affectation du foncier en zone dense impliquent des investissements importants, associés à des risques de dépassement considérables, selon un modèle économique dans lequel l'aménageur possède des espérances de gains très limitées. Face à cette insuffisance de rentabilité à espérer de la vente de terrain aménagé en zone dense au regard des risques économiques représentés par cette activité, l'intervention des opérateurs privés est plus qu'une simple stratégie d'accès à un bien rare. Elle ne peut advenir qu'en échange de *contreparties* récoltées sur d'autres segments de la chaîne de production (Machin, 2011) : marchés de promotion, de construction et/ou de travaux publics.
- 5 Cet article interroge donc les conséquences pour les opérateurs de cette nouvelle répartition des rôles au sein de la production urbaine, et pose la question des conséquences urbaines de cet état de fait. Le transfert actuel d'une partie de l'aménagement en zone dense de l'intervention publique directe ou indirecte vers le secteur privé est-il neutre en termes de production urbaine ? Quelles sont les conséquences organisationnelles et urbaines de ce transfert vers le secteur marchand de prérogatives jusqu'alors assumées par le secteur public ?
- 6 Les dispositions réglementaires des projets concernés consistent en des concessions d'aménagement, dans le cadre de ZAC<sup>2</sup>, mais aussi en des Projets urbains partenariaux (PUP), des réalisations de macrolots et tous les projets immobiliers dans lesquels les opérateurs prennent en charge des prérogatives qui dépassent le simple bâtiment, et dans lesquels ils participent à la définition du programme. Surtout, alors que le modèle d'intervention intégrée des ensembles urbains existait en deuxième couronne

parisienne dans les années 1980-90, il s'étend désormais aux zones urbaines denses, que ce soit en première couronne parisienne ou dans les métropoles régionales.

- 7 A partir de nos différentes sources, nous verrons que l'arrivée des opérateurs immobiliers sur le marché de l'aménagement résulte des conditions politiques et économiques de la production urbaine contemporaine (I). Le modèle économique de l'aménagement privé en zone dense se fonde alors sur différents mécanismes de contrepartie mis en place à travers les contrats et les pratiques d'aménagement (II). Il s'agira ensuite d'interroger les conséquences de ces montages en termes de production urbaine, notamment à travers l'exemple des espaces publics (III).

#### **Méthode de recherche utilisée**

Les données utilisées pour cet article proviennent principalement d'une observation participante de dix-huit mois auprès d'un opérateur immobilier français qui figure parmi les leaders nationaux de la promotion immobilière. Ce terrain fut l'occasion de suivre au quotidien le montage et la réalisation de plusieurs projets privés d'aménagement et de promotion, d'assister aux tractations programmatiques et financières entre les différents partenaires, et de disposer d'un regard privilégié au sein la boîte noire du projet urbain. Notre observation s'est doublée d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs réalisés au sein de la société et complétés par des entretiens complémentaires de vérification auprès de ses quatre principaux concurrents.

Selon J. Katz, mettre en doute le discours des acteurs serait au fondement de la démarche des sciences sociales<sup>3</sup>. Ainsi, le choix de l'observation comme principale source de recueil d'information est un « moyen de résister aux constructions discursives des acteurs sur leurs pratiques » (Arborio et Fournier, 2003), alors que P. Bongrand et P. Laborier parlent de « *routinisation du recours à l'entretien dans la "méthodologie" des politiques publiques* » (Bongrand et Laborier, 2005). Pourtant, davantage qu'une attitude méfiante à l'égard du discours des acteurs étudiés, le choix de la posture d'observation ethnographique fut pour nous une adaptation aux modalités d'un terrain d'étude contraint, particulièrement opaque pour un observateur extérieur.

Les données recueillies durant notre travail de terrain permettent de renouveler la vision du rôle des opérateurs immobiliers privés dans la production urbaine. Cependant, le recueil de ces données ethnographiques n'a été possible qu'en échange d'un contrat de confidentialité passé avec la société observée. Ce contrat stipule notamment de ne pas faire nommément référence aux projets étudiés, ce qui pose le problème du critère de vérifiabilité de notre enquête, remplacé ici par un simple critère de vraisemblance. De plus, l'observation participante et son recours à une présence quotidienne sur le terrain sont un puissant vecteur de recueil d'informations informelles, dont les sources ne peuvent toutefois être ni dévoilées (respect de la confiance donnée) ni explicitées (absence de prise de notes au moment de la confiance). En l'absence de moyens de vérification, il faut donc que le lecteur accepte de signer un « *pacte ethnographique* » (Olivier de Sardan, 2004) avec l'auteur, et table sur son honnêteté intellectuelle pour contrecarrer l'impression d'un recours systématique aux arguments d'autorité.

## 1. L'aménagement, transformation d'intérêt général au service d'activités marchandes

- 8 L'activité d'aménagement consiste à organiser la mutation d'un terrain en friche vers une nouvelle utilisation. En zone urbaine dense, ces terrains sont souvent d'origine industrielle, ce qui entraîne de coûteuses opérations de dépollution. Une fois le sol apte à recevoir une nouvelle affectation, l'aménageur a pour rôle d'y implanter les différents réseaux techniques<sup>4</sup>, les voiries et de produire les espaces publics du futur quartier<sup>5</sup>. Il revend ensuite aux promoteurs les assiettes foncières correspondant aux futurs bâtiments sous forme de droits à construire, et rétrocède les espaces publics et les réseaux afférents à la collectivité (Vilmin, 2015b).
- 9 Confrontées à la crise des finances publiques, les collectivités ne peuvent plus garantir les investissements nécessaires à la rénovation urbaine (Baraud-Serfaty, 2014). Les sociétés d'économie mixtes locales subissent les conséquences de ce manque de solvabilité de leurs principaux actionnaires, ce qui a entraîné au cours des années 2000 une baisse notable des projets de ZAC en Ile-de-France (IAU, 2010).
- 10 Dans le cadre d'une procédure en ZAC réalisée par un aménageur public ou parapublic, la pratique veut qu'une opération d'aménagement soit à l'équilibre, et que les recettes générées par la revente des droits à construire n'excèdent pas les dépenses réalisées pour acquérir le foncier, réaliser les voiries et réseaux divers (VRD) et participer aux équipements publics nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants du quartier. La collectivité peut alors couvrir les éventuels déficits générés par ces aménagements. L'absence de marge à dégager se justifie par le caractère public des deniers traditionnellement utilisés pour l'aménagement des zones urbaines denses, selon le principe « à équipement public, argent public » (Vilmin, 2006). Cette marge nulle garantirait donc une fourniture optimale du bien public, en assurant que le produit des charges foncières aille financer les aménités urbaines. Cette disposition d'usage placerait de fait l'activité d'aménagement en zone dense en dehors de la sphère marchande, dans laquelle les acteurs recherchent légitimement une rentabilité économique.
- 11 Dans les ZAC financées grâce à des fonds entièrement privés, l'absence de légitimité de l'aménageur à percevoir une plus-value demeure toutefois dans les opérations d'aménagement en zone dense, alors que dans les zones suburbaines, les lotisseurs aménagent les terrains pour en retirer un bénéfice. Pour pallier le manque d'investissements publics et éviter de se trouver en manque de foncier à bâtir, les plus grands opérateurs immobiliers (Bouygues, Nexity, Eiffage, Icade<sup>6</sup>) orientent donc désormais leurs propres capacités d'investissement vers l'aménagement, en vue de garantir l'activité de leurs filiales de promotion. Pour les acteurs publics, ce passage de témoin a pour effet d'éviter qu'une pénurie de foncier aménagé n'aggrave la crise du logement, en économisant les investissements nécessaires. Si les acteurs publics conservent leurs compétences en termes de changement d'affectation du sol -à travers le Plan local d'urbanisme (PLU)-, le recours à l'investissement privé nécessite cependant d'impliquer les opérateurs immobiliers dès la phase amont, dans le montage des projets, dans le cadre d'une définition *partenariale* des futurs quartiers. La mise à disposition de ces capitaux privés remet au goût du jour la stratégie ancienne d'intégration verticale de la chaîne de production urbaine, mise en œuvre par les plus grands opérateurs immobiliers français dans les années 1980 (Lorrain, 1992). Si les modalités de cette

intégration divergent en fonction des différentes branches d'activité des opérateurs (immobilier, construction, travaux publics), cette dernière constitue une stratégie commune affichée par tous les grands opérateurs privés<sup>7</sup>.

- 12 Afin de justifier auprès de leurs actionnaires l'absence de marge concernant les lourds investissements à prendre en charge dans l'aménagement des terrains, les entreprises de promotion immobilière signent en échange avec les collectivités des clauses d'exclusivité concernant la construction des bâtiments, ou obligent les promoteurs extérieurs à recourir à leurs filiales de construction pour réaliser leurs immeubles. Ces contrats réservent donc aux promoteurs qui aménagent les terrains une large partie de la valeur générée dans le cadre des opérations. Cette captation, en aval de la chaîne de production, de la valeur générée en amont par l'aménagement constitue le fondement du modèle économique de l'aménagement privé en zone dense.

« Ce qui est important, c'est pas ce premier temps [de l'aménagement], mais le deuxième temps. Une opération comme Commune A<sup>8</sup>, ça va être 500 logements, ça va permettre à nos filiales d'immobilier de sortir 500 logements, et ça va permettre à notre filiale de construction d'avoir tant de chiffre d'affaire en chantier. Ce qui compte, c'est la finalité : ce n'est pas le bilan de l'opération d'aménagement, c'est ce que ça va générer derrière en termes d'activité pour nous. »

**Entretien avec un salarié de l'opérateur n°1**

- 13 L'appétence des principaux opérateurs immobiliers à investir dans cette activité s'expliquerait donc par une nécessité de prendre le relais des acteurs publics désargentés afin de garantir l'activité de leurs filiales de travaux publics, de promotion ou de construction. Le fait d'investir leurs capitaux sans faire de marge sur l'aménagement leur confère également une légitimité à se poser en partenaires privilégiés des collectivités dans la définition de leur développement territorial, et à orienter leur production :

« Sur [une grande ville française], on a carrément aidé la ville, on a écrit avec elle une charte promoteur. Ce qu'elle voulait demander aux promoteurs en matière de développement durable, bah c'est nous qui l'avons écrit et qui lui avons donné. »

**Entretien avec un salarié de l'opérateur n°2**

- 14 Ainsi, l'activité d'aménagement représenterait pour les opérateurs immobiliers un moyen de constituer des réserves foncières en zone tendue et de générer du volume d'activité pour leurs filiales, tout en leur conférant une nouvelle légitimité à agir sur la ville et à négocier le cadre de leur action avec les acteurs publics. Dans cette perspective, l'aménagement représenterait un marché de transformation dont la production serait revendue à prix coûtant, sorte de marché relais entre le marché du foncier non aménagé et le marché du logement. Les opérateurs interrogés revendiquent ainsi la qualité des prestations offertes, grâce à la vision globale permise par cette intégration.

## 2. L'aménagement, amplificateur de marge dans la production urbaine

- 15 Du fait de la situation économique difficile des acteurs publics, les opérateurs privés font désormais état de leur capacité à prendre le relais des aménageurs publics traditionnels. Ce transfert de prérogatives techniques débouche d'une part, sur une modération des charges foncières visant à un accroissement de la marge de promotion et assure, d'autre part, des marchés aux filiales de travaux publics des opérateurs.

16 Nous avons vu que peu d'opérateurs immobiliers privés possèdent les capacités financières suffisantes pour réaliser des opérations d'aménagement en zone dense. Comme cela a été exposé précédemment, étant donné l'importance des investissements à effectuer et l'absence de profit à en retirer directement, la justification de ces investissements dépend des espérances de gain en aval de la chaîne de production induites par l'activité de l'aménageur. Celui-ci va donc jouer pour ses filiales le rôle de « *générateur de marge différée*<sup>9</sup> ». Ces activités induites sont inscrites dans le contrat de concession d'aménagement, comme le fait de réserver tout ou partie des charges foncières aux filiales de promotion de l'opérateur.

17 Lorsque les charges foncières sont vendues aux filiales de promotion par leur aménageur interne, le comité d'engagement peut décider de fixer à ses promoteurs des objectifs de marge supérieurs à la marge exigée pour une opération classique. Cette surmarge de promotion viendrait ainsi rémunérer le risque de l'aménageur, dans la mesure où il n'est pas question d'attendre une marge directe de sa part, en raison du coût des infrastructures à prendre en charge exposées ci-dessus. Cette stratégie des opérateurs immobiliers montre que leur statut d'acteurs de marché, dépendant des marchés fonciers, immobiliers et financiers, les oblige à rémunérer via cette surmarge le risque pris dans leur activité d'aménagement. Cette surmarge peut être d'ordre organisationnel, via une meilleure organisation de la chaîne de production, ou d'ordre économique, via une modération des dépenses d'aménagement (Citron, 2016)<sup>10</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif de l'aménageur consiste à abaisser au maximum le prix des charges foncières revendues à ses promoteurs, tout en présentant des bilans équilibrés.

« Parce que quelque part quand tu achètes une charge foncière à l'aménageur, le coût des équipements publics, il est dedans. Donc nous tout l'enjeu, c'est de produire cette première phase, nécessaire mais pas suffisante, au moindre coût. En tout cas pas plus cher que ce que pourrait produire un aménageur. »

**Entretien avec un salarié de l'opérateur n°2.**

18 Cet objectif de modération des charges foncières est au centre de la stratégie des opérateurs privés, qui revendiquent une approche différente de celle des aménageurs publics. Alors que ces derniers chercheraient à maximiser la charge foncière vendue par l'aménageur aux promoteurs, les opérateurs privés sont au contraire tournés vers sa minimisation.

« Il y a plus de concurrence quand c'est un aménageur public, qui va faire un appel d'offre pour les charges foncières. Donc effectivement le promoteur le plus offrant va avoir une marge moins confortable que si c'est traité en direct avec nous. Parce que comme la finalité de notre engagement c'est la construction, on arrive à appréhender en amont la répartition des marges entre aménagement, promotion et construction. (...) Nous, on ne va pas faire monter les enchères et vendre au plus offrant. (...) Il faut qu'on cherche toujours à équilibrer les dépenses et les recettes, maîtriser cet équilibre, mais sans faire en sorte que les recettes soient forcément euh... exponentiellement... en termes d'évolution... enfin, on ne cherche pas à aller au plus offrant. On n'est pas dans cette logique-là. »

**Entretien avec un salarié de l'opérateur n°1.**

19 Pour les opérateurs privés présents sur le marché de l'aménagement, l'objectif est donc de faire baisser au maximum le prix des charges foncières afin de transférer la valeur créée vers les bilans de promotion. Cependant, nos observations ont montré que modérer la charge foncière vendue par l'aménageur pour permettre aux promoteurs de réaliser des marges plus confortables n'est pas toujours possible, et peut être source de conflit entre les différentes filiales ou directions au sein d'un même groupe. La situation suivante

relate une discussion entre l'équipe d'aménagement et l'équipe de promotion d'un grand opérateur à propos du prix des charges foncières que les promoteurs doivent payer à leur aménageur. Pris entre le marteau d'un objectif économique de rentabilité important et l'enclume d'une opération urbaine ambitieuse et complexe, l'équipe de ce projet doit réfléchir constamment aux modalités de respect de cette double contrainte.

**Aménageur** : -Etant donné les règles du groupe, la surmarge doit apparaître chez le promoteur. Si vous faites 18%, le Président saura que c'est parce qu'on était aménageur.

**Promoteur** : -On ne fera pas une telle marge sur cette opération. C'est très difficile, les îlots sont très contraints. On a déjà essayé au maximum, on a tout revu dans le détail.

**Aménageur** : -D'accord, mais on a dit qu'on savait faire. La marge classique engagée doit être de 8%, mais quand on est aménageur, elle doit monter à 13,8. Cependant, on ne peut pas avoir un bilan aménageur déficitaire. Il faut trouver du mou : vous, sur les coûts de construction et nous, sur les coûts d'aménagement.

**[Carnet de terrain]**

- 20 Au cours d'une autre discussion, le dirigeant des aménageurs se justifie auprès des promoteurs qui lui reprochent de leur vendre des charges foncières trop élevées.

**Aménageur** : -Depuis 2004, on n'a jamais abandonné une seule opération. Le modèle fonctionne : on a beau être en cœur d'agglomération **[et avoir la possibilité de faire des marges sur l'aménagement, NdA]**, on a fait accepter un business plan différent. C'est ça qui fait qu'on résiste, que ça rassure nos clients **[sur les prix de vente des logements, NdA]** et que ça rassure en interne **[à savoir la direction générale concernant les marges de promotion, NdA]**. C'est ça qui fait que, malgré la crise, on ne s'en va pas, alors que l'aménagement avait été la première activité à sauter dans les années 1990. (...) Il faut qu'on continue à sortir les charges foncières les plus basses possibles par rapport au marché pour pouvoir tenir sur la durée, c'est notre objectif quotidien. Depuis 2008, on a bien résisté pour le moment, mais on est à contre-cycle.

**Promoteur** : -Donc vous n'augmenterez pas la charge foncière d'ici 5-6 ans quand ça ira mieux ?

**Aménageur** : -Absolument pas ! Le but, c'est justement d'éviter ce genre de choses en 2<sup>e</sup> phase.

**[Carnet de terrain]**

- 21 Ces données montrent que les opérateurs immobiliers intégrés cherchent à reporter la marge vers l'aval d'une chaîne de production urbaine qu'ils maîtrisent de bout en bout. Ce procédé a toutefois déjà été dénoncé par les services fiscaux comme une faute de gestion<sup>11</sup>, dans la mesure où, dans le cas d'une concession d'aménagement, l'opérateur concessionnaire doit veiller à assurer au mieux les recettes générées par la charge foncière, et n'a donc pas le droit d'en sous-évaluer le prix. Cette sous-évaluation, dont les sources sont encore à mettre en exergue (Citron, 2016), prouve que le modèle économique consistant à différer la marge de l'aménagement vers la promotion est encore en rodage en termes juridiques.
- 22 La modération de la charge foncière n'est pas l'unique objectif des opérateurs privés dans les projets d'aménagement. Ces projets peuvent aussi leur permettre de faire travailler leurs filiales de travaux publics, y compris dans le cadre de concessions d'aménagement, soumises aux règles des marchés publics. En effet, si assurer une exclusivité pour les filiales immobilières peut légalement figurer dans les contrats de concessions d'aménagement signées par les opérateurs immobiliers avec les collectivités, cela n'est pas le cas des filiales de travaux publics, dont l'activité est soumise aux appels d'offres du



cessionnaire. Alors que la loi oblige un aménageur possédant une activité de travaux publics à procéder à des mises en concurrence pour les marchés de travaux publics, le fait est que ces marchés reviennent en général aux filiales de son groupe.

**Question :** Travaillez-vous systématiquement comme aménageur avec vos filiales de travaux publics ?

**Réponse :** Quand on est en ZAC, il y a une obligation de mise en concurrence. A ce moment-là, effectivement, parmi les candidats aux travaux de VRD, il y aura notre filiale de travaux publics. (...)

**Question :** Mais est-il possible que vous ne travailliez pas avec cette filiale ?

**Réponse :** En ZAC, oui. Les codes et la réglementation peuvent nous amener à ça, oui.

**Question :** Mais concrètement, ça arrive ?

**Réponse :** Pour l'instant, non, ça n'est jamais arrivé.

**Entretien avec un salarié de l'opérateur n°1.**

- 23 Ces considérations prouvent que l'activité d'aménagement réalisée par les opérateurs immobiliers privés répond à une logique de marché consistant pour eux à profiter de leurs capacités d'investissement en amont pour sécuriser l'activité de leurs filiales en aval, ce qui garantit au passage l'affaiblissement des concurrents qui seront de fait exclus de ces marchés induits par l'activité d'aménageur. Posséder une activité d'aménagement revient donc à disposer d'une fonction support, source de gains concurrentiels considérables. Au sein d'une filière déjà fortement concentrée (Pollard, 2007), cette ouverture à la concurrence de l'activité d'aménagement semble avoir eu pour effet de créer une niche d'activité pour les plus grands opérateurs. On peut rapprocher ce phénomène de celui de la *compétition monopolistique* dont parle A. J. Scott (Scott, 2011) : la libéralisation de l'aménagement, qui visait à permettre les échanges entre sociétés au sein d'un marché libéré du monopole public, se mue ainsi en une suite de transferts de contrats et de marges économiques au sein de groupes qui maîtrisent l'ensemble de la chaîne.

### 3. Quelles sont les conséquences urbaines de la libéralisation du marché de l'aménagement ?

- 24 Le modèle de l'aménagement privé est fondé sur la délégation aux opérateurs d'assiettes foncières plus importantes que par le passé, au sein desquelles leurs prérogatives classiques de promoteurs spécialisés viennent s'étendre à la réalisation d'immeubles mixtes, d'équipements et d'espaces publics. Les opérations d'aménagement ne sont cependant pas les seuls témoins de cette extension de l'échelle d'intervention des promoteurs. Symbole de cette évolution, la forme urbaine du macrolot devient depuis une dizaine d'années un modèle de référence dans les projets urbains contemporains (Lucan, 2012), conférant aux opérateurs des compétences plus larges, à une échelle étendue. Ce changement d'échelle interroge sur la nature d'une production immobilière qui tend à atteindre l'échelle du quartier, et sur les implications que cela engendre en termes de légitimité des opérateurs à produire la ville. Si le marché de l'immobilier se mue en marché de la production urbaine, et les promoteurs en urbanistes, comment les contraintes spécifiques de ces acteurs peuvent-elles être intégrées dans les politiques urbaines ?
- 25 En effet, les opérateurs immobiliers privés sont soumis à des contraintes de rentabilité supérieures à celles de leurs homologues publics. Dans cette logique, les biens produits

par l'activité d'un aménageur privé doivent correspondre non pas à un service public, mais à une demande, dont la solvabilité et le consentement à payer seront les critères d'appréciation. Les espaces publics, en tant qu'« *espaces que la ville met en commun et que reçoivent en partage ses habitants* » (Toussaint et Zimmermann, 2001), voient alors leur critère de production évoluer. Dans l'optique d'un aménageur privé, la qualité d'un espace public dépend de la solvabilité des acquéreurs des logements alentour, ce qui pose la question de sa capacité à tirer parti de la valeur hédonique de ses aménagements dans le prix final des logements mis sur le marché. Si tel marché ne peut pas absorber de tels prix, le premier poste de réduction des coûts est systématiquement celui des espaces publics.

« Typiquement, si tu regardes à Commune B, ce qui s'est passé, c'est exactement ça. **[L'aménageur public a]** dit "on fait un super projet d'espace public et ensuite les promoteurs viendront faire des logements mécaniquement autour". Mais ils ont fait un truc où les charges foncières sont tellement élevées que finalement, ils ont tout préparé pour l'arrivée des promoteurs, mais aucun ne souhaite s'implanter. (...) Pour moi c'est un échec retentissant. Du coup, ils ont fait que du logement social parce que les bailleurs avaient une décote et pouvaient s'installer. Donc c'est quoi l'intérêt de l'opération ? On a reconstruit un quartier, super ! Il y a des espaces publics, des logements neufs en social, mais c'est toujours les mêmes habitants qui habitent sur place (...). »

#### **Entretien avec un salarié de l'opérateur n°3.**

- 26 L'extrait ci-dessus montre que la qualité des espaces publics fait office de produit d'appel pour attirer les habitants les plus solvables ; pour cet employé travaillant chez un grand opérateur privé, renouveler les espaces publics sans parvenir à un renouvellement social est synonyme d'échec de l'aménageur. Dans ce contexte, l'espace public devient une prestation commerciale liée au logement, et non plus une pratique d'aménagement destinée à unifier les différents espaces de la métropole ou à permettre une « *revalorisation sociale des quartiers en difficulté* » (Toussaint et Zimmermann, 2001).
- 27 Réduire le coût des espaces publics pour « *faire tourner le bilan de l'opération* » est un levier d'économie habituel chez les opérateurs, bien que le choix de ce poste comme première source d'économie soit parfois critiqué au sein même des organisations, que ce soit en entretien ou lors des réunions de travail. La réunion décrite ci-dessous met en exergue les discussions internes à un opérateur privé à propos du coût des espaces publics. La demande d'un dirigeant de réduire le budget consacré à ce poste de dépenses est mise en question par un cadre de la société ayant travaillé auparavant chez un aménageur public, conscient que les projets de son entreprise pèchent par le manque d'investissements consacrés aux espaces publics.

**Le chargé de projet explique à sa direction que l'avant-projet d'espaces publics a un coût de 9 millions d'euros.** « En dessous, ce n'est plus le même projet », **justifie-t-il.** « Il faut rentrer dans les 8 », **lui intime son dirigeant, qui sait que le bilan global de l'opération n'est pas acceptable en l'état.** « Je ne suis pas sûr que ce soit sur les espaces publics qu'il faille travailler », **argumente le chargé de projet.** « Quand tu passes à la moulinette, tout peut marcher, **lui dit-on,** regarde ce qu'on peut faire pour arriver à notre bilan ; on est à l'ouest partout ! » **Un cadre dirigeant prend alors la défense du chargé de projet :** « **[dans notre entreprise]** on est à l'ouest dans tous nos projets sur les espaces publics, il faudrait arrêter d'avoir des ratios si faibles ». « Travaillez sur les lampadaires, sur les arbres... », **répond le dirigeant.** « On les a déjà changés ! On a simplifié le projet au maximum », **se défend le chargé de projet.**

**[Carnet de terrain]**

- 28 Dans les projets moins bien situés, où le prix des logements sera faible, les opérateurs ont tendance à produire des espaces publics à bas coûts afin de réaliser des économies sur un poste par définition non rémunérateur. La situation décrite ci-dessous concerne un projet en seconde couronne de l'agglomération parisienne. L'opérateur y réalise un macrolot, qui comprend donc des espaces publics. Si le bilan prévisionnel comprend une enveloppe suffisante pour réaliser ces travaux, la question de réduire cette enveloppe fait irruption au cours d'une réunion :

« Pour l'instant, on a 800 [800 000 euros, NdA] de prévu, mais on mettra 600 », **annonce le responsable du projet, se rendant compte que le budget prévu peut juridiquement être revu à la baisse étant donné l'accord passé avec l'aménageur public en charge de la zone.** « Les dalles béton, on oublie. Ce sera du désactivé ou de l'enrobé », **ajoute un directeur. Le représentant du bureau d'étude voiries fait remarquer que les matériaux de voirie ne représentent que 25% des coûts d'aménagement,** « donc si on coupe en deux, [ce qui est énorme, NdA], ça ne fait gagner que 12%... ». « On est promoteur, on fait des économies », **s'entend-il répondre.**

**Le chargé de développement sort de la réunion très énervé par l'attitude de son collègue, consistant à rechercher le seuil minimum de coût des espaces publics prévu dans le contrat. Tous savent en effet qu'un tel ratio, habilement négocié au début du projet, ne peut pas déboucher sur des espaces publics de qualité.** « Il ne va tout de même pas mettre de la terre ! », **déplore-t-il en parlant du responsable de projet, avant de reconnaître que « c'est son boulot et il le fait bien ».**

**[Carnet de terrain]**

- 29 La situation décrite ci-dessus montre que la production d'espaces publics est perçue de manière ambivalente chez les opérateurs immobiliers privés. Alors que les chargés de développement ou d'aménagement voient l'espace public comme l'étalon de la qualité de leurs projets, les responsables de programme le perçoivent au contraire comme une dépense à minimiser afin d'améliorer leurs marges de promotion, critère sur lequel ils seront évalués par leur direction. Ce type de contradiction pose la question de la fusion opérée entre le bilan d'aménagement et le bilan de promotion. Il existe en effet une perméabilité entre ces deux bilans, aux objectifs de rentabilité pourtant très différents. Nous avons ainsi pu mettre en exergue un jeu de vases communicants entre des dépenses d'aménagement tournées vers la production de biens d'intérêt général, d'une part, et des dépenses de promotion orientées vers la production de biens marchands et valorisables, d'autre part. L'intégration des compétences et des savoir-faire au sein d'un même groupe ou d'une même société pousse en effet ces organisations à effectuer des péréquations économiques à une échelle plus vaste que dans les projets immobiliers classiques. Bien que les procédures de ZAC obligent les opérateurs à présenter des bilans d'aménagement et de promotion séparés, des outils juridiques tels que les cahiers de limites de prestations, qui réglementent les prestations fournies par l'aménageur à ses promoteurs, permettent de diriger la valeur générée par l'aménagement vers le bilan de promotion. Dans le cas de projets hors ZAC, cette fusion des bilans est au fondement du modèle économique des opérateurs. Ceux-ci considèrent que les économies d'échelle réalisées et la possibilité d'avoir une vision globale du projet expliquent leurs bons résultats économiques dans les projets où ils réalisent autre chose que des bâtiments. Ils revendiquent ainsi une rationalité supérieure dans les projets urbains intégrant l'aménagement et l'immobilier, dont les opérateurs publics fonctionnant en circuit étanche ne pourraient se prévaloir. Ce faisant, il semblerait que cette approche intégrée débouche sur un ajustement de la production urbaine (celle des espaces publics) à la

production immobilière (celle des logements notamment). L'approche intégrée générerait selon nous une inversion de l'échelle de référence dans la production des projets urbains, désormais soumise plus directement que par le passé aux contraintes du marché rencontrées par les promoteurs.

## Conclusion

- 30 Après avoir disparu du marché de l'aménagement à la suite de la crise immobilière des années 1990, les opérateurs privés font leur retour dans la production de la ville et sont désormais à même d'intervenir à l'échelle d'un projet urbain. A la différence de la période précédente, leurs interventions concernent désormais les zones denses des agglomérations. Nous avons cherché à décrire les implications de ce retour des opérateurs privés sur le marché de l'aménagement, à en analyser les implications économiques et organisationnelles et à exposer les conséquences de cette stratégie en termes de production urbaine.
- 31 L'intégration verticale des compétences concerne aujourd'hui tous les grands opérateurs immobiliers. Leurs importantes capacités d'investissement en amont dans l'aménagement urbain leur permettent d'assurer des réserves foncières et des volumes d'activité pour leurs filiales situées en aval de la chaîne de production de valeur. Cette maîtrise foncière désormais entre les mains des grands groupes de promotion leur permet en outre d'exclure de la compétition les sociétés concurrentes ne possédant pas les capacités économiques pour porter le foncier ou assurer les investissements d'aménagement. Le monopole qui en découle de la part des plus grands opérateurs pose la question de la concentration du secteur de la production immobilière, et, partant, celle de la diversité de la production urbaine au sein d'une activité de construction, dont la tendance à la standardisation constitue un levier essentiel de rentabilité. Enfin, l'intervention à l'échelle du quartier permet aux opérateurs d'effectuer des péréquations entre leur activité d'aménagement présumée non rentable et leurs activités de promotion destinées à rémunérer les investissements des actionnaires. Les objectifs de diminution des charges foncières par les aménageurs privés pour préserver les marges de leurs promoteurs semblent aller dans ce sens. Cette perméabilité entre les bilans de promotion et d'aménagement pose la question du modèle de financement des biens d'intérêt collectif que représentent les espaces publics, dont l'absence traditionnelle de rentabilité est implicitement mise en cause, grâce aux transferts établis entre l'activité d'aménagement et de promotion.
- 32 Le cas de l'aménagement urbain semble un objet intéressant lorsque l'on pose la question du rattachement de la production urbaine à la sphère du marché ou à celle de l'intérêt général. Le fait que l'aménagement crée de la valeur sans pour autant être générateur de profit en fait théoriquement un bien public. Pourtant, depuis la libéralisation de 2005, le surprofit généré par l'aménagement sur les marchés qui en découlent, selon le principe de l'effet levier, montre que son rattachement à la sphère marchande est en train d'opérer. Nos résultats posent la question des conséquences de ce rattachement sur la fabrique de la ville, et de la répartition de ce surprofit. D'autre part, en l'absence de cahiers des charges très stricts concernant notamment les ratios à consacrer aux espaces publics, la scission de plus en plus nette entre les producteurs et futurs gestionnaires de la ville augmente encore le risque d'une approche court-termiste de la production urbaine. Malgré leurs difficultés à assumer eux-mêmes le financement du renouvellement

urbain, les acteurs publics auraient donc intérêt à rester attentifs aux conditions du transfert actuel de cette activité vers le secteur privé.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Arborio A.M. et Fournier P. (2003), « L'observation directe: l'enquête et ses méthodes », Paris, Armand Colin.
- Baraud-Serfaty I. (2009), « Qui pourra encore produire la ville demain? », *Etudes Foncières*, n°140.
- Baraud-Serfaty I. (2014), « Vers la « privatisation » du projet urbain ? ou les nouvelles relations aménageurs-promoteurs », *Actes pratiques et ingénierie immobilière*, vol. Janvier-Février-Mars 2014.
- Bongrand P. et Laborier P. (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, pp. 73-111.
- Citron P. (2016), *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense.*, Thèse de doctorat, Dir. S. Fol, Paris, Université Paris 1, 450 p.
- Da Rold J. (2008), *Les sociétés d'économie mixte locales: acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales. Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publique Locale?*, Thèse de doctorat, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III.
- Dupuy G. (2010), « Le maire, le promoteur et l'accession sociale », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Le-maire-le-promoteur-et-l.html>.
- Eiffage (2015), « Rapport annuel 2014 » <http://www.eiffage.com/rapport-annuel>.
- Exertier A. (2013), « Le PPP en aménagement urbain, pourquoi faire ? », *Urbanités*, <https://urbanitesblog.wordpress.com/2013/01/27/le-ppp-en-amenagement-urbain-pourquoi-faire/>.
- François P. (2008), *Sociologie des marchés*, Armand Colin, Paris.
- Genestier P. (1993), « Que vaut la notion de projet urbain? », *L'architecture aujourd'hui*, vol. 288.
- Genestier P., Jouve B. et Boino P. (2008), « L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme », *Métropoles*, n°4.
- Gimat M. et Pollard J. (2016), « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie Économie Société*.
- Halpern C. et Pollard J. (2013), « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *Espaces Temps*.
- IAU (2010), « Le logement – Un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole ».
- Le Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- Le Goix R. et Loudier-Malgouyres C. (2005), « La production privée des espaces publics », *Annales de la recherche urbaine*, pp. 28-38.
- Lorrain D. (1992), « Le modèle ensemblier en France », in *Campagnac E., Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*, pp. 71-82.

- Lorrain D. (2013), « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. », *Revue électronique des sciences humaines et sociales*.
- Lucan J. (2012), *Où va la ville aujourd'hui. Formes urbaines et mixité*, Paris: Éditions de la Villette.
- Machin C. (2011), « Mémoire de M2, dir. S. Fol ».
- Menez F. (2006), « Le territoire au cœur des rapports publics privés : La cite internationale de Lyon » Cynthia Ghorra-Gobin et Sébastien Velut (dir.), *Géocarrefour*, vol. 81, n°2, pp. 105-111.
- Paris Métropole, APUR et IAU-IDF (2012), « Enquête sur les projets de logements des collectivités adhérentes de Paris Métropole », Paris.
- Pollard J. (2009), *Acteurs économiques et régulation politique: Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et Madrid*, Thèse de doctorat, thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po Paris, 2009. Retour.
- Pollard J. (2007), « Les grands promoteurs immobiliers français » », n°, vol. 69, pp. 94-108.
- Roux J.-M. (2008), « Aménagement : pour une réforme du code de l'urbanisme », *Etudes Foncières*, n°134, pp. 14-17.
- Scott A.J. (2011), « Emerging cities of the third wave », *City*, vol. 15, n°3-4, pp. 289-321.
- Topalov C. (1972), « La Promotion immobilière », *La Pensée*, vol. 166, pp. 109-141.
- Topalov C. (1974), *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Toussaint J.-Y. et Zimmermann M. (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, PPUR presses polytechniques, 302 p.
- Vilmin T. (2006), « Qui finance l'aménagement urbain, le contribuable ou le bénéficiaire? », *Revue d'économie financière*, vol. 86, n°5, pp. 167-172.
- Vilmin T. (2015a), « Élus et promoteurs : entre normes et négociations », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Elus-et-promoteurs-entre-normes-et.html>.
- Vilmin T. (2015b), *L'aménagement urbain : acteurs et système*, Marseille, Parenthèses, 144 p.

## NOTES

1. Article L300-1 du code de l'urbanisme.
2. La ZAC (Zone d'aménagement concertée) est une procédure juridique d'urbanisme opérationnel d'initiative publique, qui consiste à organiser l'aménagement d'un terrain revêtant un caractère stratégique pour la collectivité. La mission classique des aménageurs de ZAC consiste à acquérir des terrains destinés à changer d'affectation pour en orchestrer la mutation (démolition éventuelle, production des réseaux et d'équipements...) et les revendre ensuite par lots plus petits et viabilisés aux promoteurs immobiliers, qui se chargent alors de construire les bâtiments.
3. « Si les sujets d'enquête pouvaient rapporter de façon fiable pourquoi ils font les choses que nous voulons comprendre, qui aurait besoin de nous ? », J. Katz, 2002, (in Cefai, 2010).
4. Electricité, télécommunications, eau, chauffage, assainissement.
5. Ces aménités sont regroupées sous le nom de « voiries et réseaux divers » ou « VRD ».
6. Liste non exhaustive.
7. En témoignent les rapports d'activités de ces opérateurs, à l'exemple de (Eiffage, 2015).

8. Pour des raisons de confidentialité et d'anonymat des interviewés, nous avons choisi d'anonymiser les noms des communes concernées. Il s'agit en l'occurrence d'une opération en première couronne de la région parisienne.
  9. Selon les mots du cadre dirigeant d'un opérateur immobilier privé.
  10. Thèse de doctorat à paraître.
  11. Cet épisode concerne une ZAC en région parisienne où un aménageur privé vendait à ses promoteurs des charges foncières beaucoup moins chères que l'aménageur public travaillant à proximité directe, dans un contexte similaire.
- 

## RÉSUMÉS

Cet article traite du rôle des grands opérateurs immobiliers privés dans la production de la ville en zone dense, à travers la place qu'ils occupent sur le marché de l'aménagement. Fondé sur une observation participante de dix-huit mois auprès d'un de ces opérateurs, il décrit le modèle économique et organisationnel des projets urbains en zone dense orchestrés par le secteur privé. Les conclusions interrogent le modèle français de production de la ville dans les zones denses métropolitaines, entre nécessité d'investissement privé et de régulation publique.

This article examines the transfer of rights and responsibilities from the public sector into that of the private sector through urban renewal and construction projects. The core research methodology was based on eighteen months of participant observation within the real estate developers' offices and work sites. It describes both the business and organizational planning of urban projects entirely funded by private capital. As the role of the private sector increases within that of the creation of public space in France, new questions are raised about the importance of public regulation within such large scale projects.

## INDEX

**Keywords** : real estate development, land development, urban project, participant observation, urban ethnography

**Mots-clés** : promotion immobilière, aménagement, projet urbain, observation participante, ethnographie urbaine

## AUTEUR

**PAUL CITRON**

Docteur en aménagement, chercheur associé à l'UMR Géographie-Cités, directeur du développement de Plateau Urbain. paul.citron@univ-paris1.fr