

**MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,  
DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DU TOURISME.**

**SERVICE DES AFFAIRES  
ECONOMIQUES  
ET INTERNATIONALES.**

**DIRECTION DEPARTEMENTALE  
DE L'EQUIPEMENT  
DES HAUTS DE SEINE.**

**L'URBANISME CONCERTÉ.**

**UNE ETUDE DES RAPPORTS  
ENTRE L'ADMINISTRATION  
ET LES PROMOTEURS.**

**1<sup>ère</sup> PARTIE.**

**LE CADRE GENERAL  
DE LA CONCERTATION.**

**2<sup>ème</sup> PARTIE.**

**LES ASPECTS FINANCIERS  
DE LA CONCERTATION.  
LA PARTICIPATION DES PROMOTEURS  
AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS.**

**D.D.E.**

**U O C**  
urbanisme opérationnel construction

**DIVISION DE L'URBANISME OPERATIONNEL**

Cette étude a été réalisée par Messieurs Jehan ERIC CHAPUIS et Arnould d'HAUTEFEUILLE, promotion H.E.C. 73, pour la Division de l'Urbanisme Opérationnel de l'U.O.C. de la Direction Départementale de l'Équipement des Hauts-de-Seine.

Monsieur Jean FOURNIER a participé à cette étude pour le compte du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, Service des Affaires Économiques et Internationales.

1

Ce rapport comprend deux tomes, intimement  
liés :

- Dans le premier, après avoir défini les objectifs et les moyens de l'urbanisme concerté et de la Z.A.C. (Zone d'Aménagement Concerté), nous exposerons les problèmes posés par cette concertation ; nous esquisserons ensuite une typologie des promoteurs privés et les principes de leurs politiques immobilières et foncières ; nous traiterons enfin de la participation aux équipements publics demandée aux aménageurs.
  
- Dans le second, nous tenterons de donner aux cellules Z.A.C. un outil pour déterminer les calculs financiers prévisionnels des aménageurs et des constructeurs ; on pourra en particulier approcher le montant de la participation aux équipements. Nous testerons d'ailleurs cette méthode sur une opération, à titre d'exemple.

### Bibliographie générale

- compte rendu du séminaire de Dourdan (mars 72)  
DAFU - 21 mars 1972
- groupe de travail ZAC. DAFU-SAEI-Novembre 1972 .
- COFROR : les ZAC - pré-étude

Des notes dans le texte renvoient aux documents  
d'intérêt plus spécifique.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,  
DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DU TOURISME.

SERVICE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES.	DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DES HAUTS-DE-SEINE URBANISME OPERATIONNEL ET CONSTRUCTION DIVISION DE L'URBANISME OPERATIONNEL.
--	--

L'URBANISME CONCERTÉ :  
UNE ETUDE DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION  
ET LES PROMOTEURS PRIVES.

Première partie :

LE CADRE GENERAL DE LA CONCERTATION.

Plan du 1er tome

I. BREVE PRESENTATION DU M.A.T.E.L.T., du S.A.E.I.,  
D'UNE D.D.E. - p 5 à 7

II. L'URBANISME CONCERTÉ : OBJECTIFS, MOYENS, PROBLEMES  
p 8 à 13

III. LES PROBLEMES DE LA CONCERTATION - p 14 à 24

1°/ Motivation et point de vue des acteurs (p 14 à 15)

2°/ Etudes préalables, dossiers de création et de  
réalisation (p 15 à 19)

3°/ L'engagement de l'Administration (p 19 à 21)

4°/ Pour une stratégie ZAC et une réorganisation de  
la D.D.E. (p 21 à 24)

IV. UNE TYPOLOGIE DES PROMOTEURS PRIVES - p 25 à 39)

1°/ Definition de la Promotion Immobilière (p 25-27)

2°/ Formes juridiques, acteurs sociaux et risques d'une  
opération immobilière (p 27-30)

3°/ Une typologie selon le financement (p 30-33)

4°/ Politiques immobilières et foncières des différents  
types (p 34-36)

5°/ Sous-marchés immobiliers et évolution de la profession  
(p 37-38)

6°/ L'utilité de cette typologie pour l'Administration  
(p 38-39)

V. LA PARTICIPATION DES AMENAGEURS AUX EQUIPEMENTS :  
pour une nouvelle approche - p 40 à 45

VI. CONCLUSION - p 46-47

ANNEXES - p 48-54

1°/ Questionnaire Promoteur (1) - p 49-50

2°/ Questionnaire Promoteur (2) - p 51-52

3°/ La combinaison des capitaux et les catégories de  
promoteurs - p 53-54

I. BREVE PRESENTATION DU M.A.T.E.L.T., DU S.A.E.I.,  
D'UNE D.D.E., ET D'UNE CELLULE Z.A.C.

La récente création du M.A.T.E.L.T. (Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme) résulte de la constatation que les problèmes d'Aménagement du cadre, de l'habitation et de la circulation sont solidaires.

Son organisation est classique : elle comporte des services centraux et des services extérieurs.\*

- Parmi les premiers : le S.A.E.I. (Service des Affaires Économiques et Internationales). Il effectue, pour le compte du M.A.T.E.L.T. et du Ministère des Transports, des études économiques relatives à la définition de politiques ou à la préparation de certaines décisions importantes (entrant ou non dans le cadre du plan). Il assiste certaines directions responsables d'études spécifiques ; ainsi il s'est vu associé à l'opération R.C.B.\* Il se consacre aussi à l'expérimentation au sein de quelques D.D.E. (pour l'étendre à toutes) d'un système de planification et de contrôle de gestion utilisant certaines techniques avancées du "management". Enfin il collecte, centralise et exploite les informations économiques et statistiques en relation avec le Commissariat général au Plan, l'I.N.S.E.E. et la Direction de la Prévision (Ministère des Finances).

Le S.A.E.I. assure donc un rôle important en matière d'études et d'innovation. Ses études revêtent souvent un caractère opérationnel puisqu'elles contribuent à la préparation et à l'application de décisions.

- Parmi les seconds : la D.D.E. (Direction Départementale de l'Équipement), échelon essentiel des services extérieurs

\* cf D.V. HOURI : R.C.B. et Analyse de Système ;  
Réflexion critique sur leur introduction au M.E.L.  
thèse D.E.A. Université Paris IX - 1972

du M.A.T.E.L.T., tient une place prépondérante au sein du Département.

Elle provient de la Fusion opérée entre les services départementaux des Ponts et Chaussées et les Directions Départementales de la Construction.

La D.D.E. est à la fois :

- . service extérieur du M.A.T.E.L.T. et du Ministère des Transports,
- . service constructeur pour l'Education Nationale, les Affaires Sociales, la Jeunesse et les Sports, la Justice ; elle joue aussi un rôle important pour les Ministères des Armées (infrastructure de l'Air) de l'Intérieur, de l'Industrie,
- . organisme de l'Administration du Département (secteur routier...),
- . assistant des collectivités locales,
- . prestataire de travaux de sa compétence pour les Communes

Comme le Préfet, elle a deux objectifs complémentaires :

- . faire valoir les intérêts de l'Etat
- . exprimer ceux des collectivités locales

On distingue quatre "groupes" au sein d'une D.D.E. :

- deux groupes à vocation "horizontale" :

- . le GAC (Groupe Administratif Central) : tâches administratives, affaires juridiques et contentieux, contrôle technique et administratif.

- . le GEP (Groupe Etude et Programmation), "Bureau d'Etudes" de la Direction : prospective et programmation générale, études d'Urbanisme, missions de liaison entre les différents groupes et avec l'extérieur.

- deux unités de production :

- . l'UOC (Urbanisme Opérationnel et Construction) : anime et coordonne les opérations de ZAC, applique le Droit des Sols (Permis de Construire), finance la construction, construit pour d'autres Ministères.

. l'INFRA (Infrastructure) : groupe de gestion (entretien et exploitation des routes) avec une solide implantation territoriale, groupe étude et travaux.

Voici l'organigramme théorique d'une D.D.E. :

I.1 ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA D. D. E. L.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT ET LOGEMENT

G. A. C. GROUPE ADMINISTRATIF CENTRAL

G. E. P. GROUPE ETUDES ET PROGRAMMATION

INFRA INFRASTRUCTURE

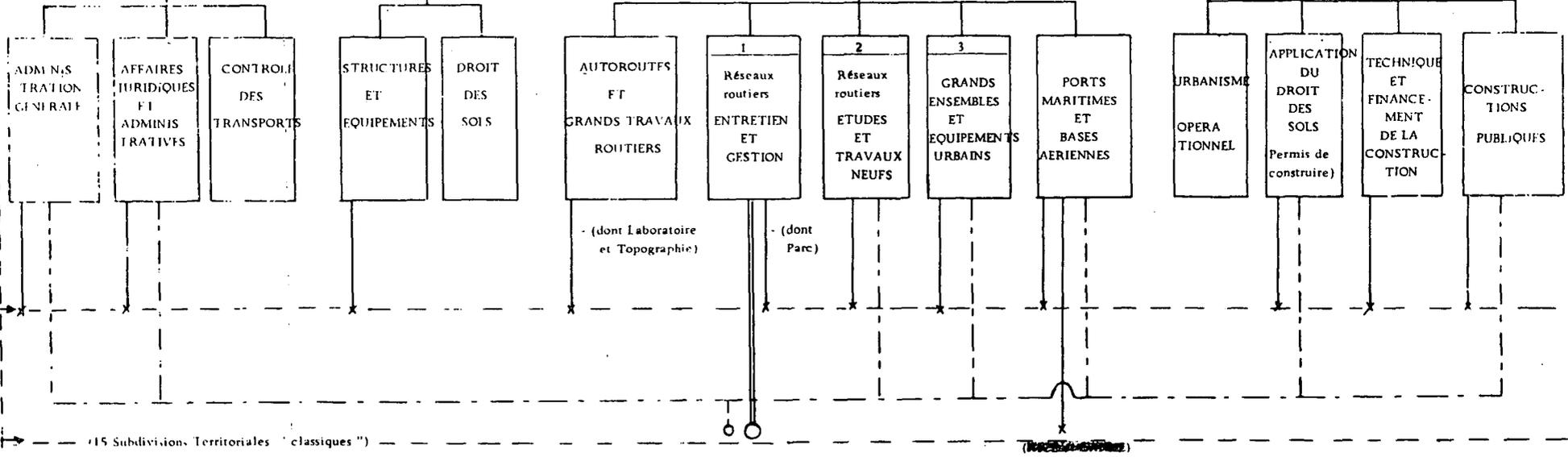
U. O. C. URBANISME OPERATIONNEL - CONSTRUCTION

GROUPES

ARRONDISSEMENTS ET SERVICES FONCTIONNELS (ou Subdivisions)

Subdivisions Administratives Fonctionnelles  
Subdivisions d'Etude  
Services (internes aux Arrondt.)

SUBDIVISIONS TERRITORIALES  
Polysalentes



(15 Subdivisions Territoriales "classiques")

(dont Parc)

## II. L'URBANISME CONCERTÉ : OBJECTIFS, MOYENS, PROBLÈMES

L'intervention de l'Etat dans l'Aménagement Urbain s'est traduite à l'origine par une action réglementaire, s'efforçant d'ordonner le développement spatial.

Devant l'insuffisance des résultats obtenus, l'on s'est orienté, depuis 1958, vers une politique d'Urbanisme Opérationnel : pour lutter contre l'urbanisation dispersée sur des terrains non équipés, concentrer les équipements et assurer le plein emploi des terrains constructibles. En particulier, les Z.U.P. (Zone à Urbaniser en Priorité) devaient éviter la spéculation foncière et réserver de vastes terrains à bâtir permettant la réalisation d'opérations immobilières à grande échelle ; mais elles se révélèrent lentes à réaliser et difficiles à commercialiser.

L'Urbanisme concerté, politique plus libérale et plus réaliste, prend en compte les enseignements tirés des expériences précédentes. Ce "nouvel urbanisme" est d'abord le respect d'un certain nombre de contraintes de cohérence, dont :

- . la cohérence dans l'espace : ne pas construire n'importe quoi, n'importe où.
- . la cohérence dans le temps : synchronisation de réalisation entre les logements et les équipements.
- . la cohérence dans les fonctions : équilibre, entre l'habitat et le travail.
- . la cohérence dans l'économie : ajustement entre les dépenses et les ressources.

La Z.A.C. (Zone d'Aménagement Concerté), outil de l'extension urbaine, de la rénovation et de la restructuration, répond particulièrement aux soucis de commercialisation et de participation du constructeur.

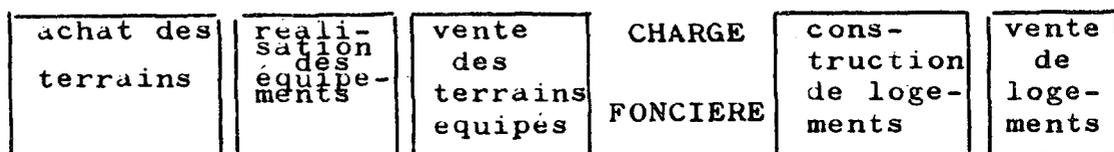
Il s'agit d'un secteur à l'intérieur duquel l'Etat, la Commune ou un établissement public décide

d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains ; la plupart des grandes opérations d'urbanisme se font sous ce régime.

Une convention fixe les obligations de la collectivité publique d'une part et celles des promoteurs constructeurs, privés ou publics d'autre part.

Elle porte notamment sur les équipements à construire et le type de logements à édifier. (Décret d'application du 3 décembre 1968)

Voici le schéma classique de l'urbanisation d'une zone :



AMENAGEUR

CONSTRUCTEUR

L'Amenageur revend au constructeur une "charge foncière"

Dans cette étude nous nous intéressons exclusivement aux ZAC conventionnées, c'est à dire réalisées par convention entre une collectivité locale et un aménageur privé : la justification essentielle d'une ZAC privée est la possibilité offerte au promoteur de l'opération d'urbanisme, en contrepartie de la réalisation d'équipements publics, d'aménager un secteur que les documents d'urbanisme déclarent urbanisable mais qui ne peut l'être, faute d'équipements suffisants. Des facilités sont accordées au promoteur, en particulier en ce qui concerne la densité et la libération du sol.

Depuis la L.O.F. (Loi d'Orientation Foncière) du 30 décembre 1967 - cf J.O. du 3/1/68 et du 12/1/68, la ZAC est un outil juridique doté de conséquences propres, à savoir :

- l'effacement du P.O.S.

Le Plan d'occupation des sols (P.O.S.) fixe à moyen terme (1985), dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou de secteur, les droits de construire attachés à chaque parcelle ; ils prévoient en particulier le C.O.S. (Coefficient d'Occupation des Sols).

Le C.O.S. est le rapport entre la surface d'une parcelle et la surface totale de planchers hors-oeuvre que l'on peut y édifier. Clarifiant les relations entre administrés et administration, dont ils constituent le droit commun, ils sont opposables aux tiers ; ils sont conjointement élaborés par l'Etat et les collectivités locales. (décret d'application 28 octobre 1970).

- Le sursis à statuer sur les demandes de construire.
- La suppression de la T.L.E. (Taxe locale d'Equipement) sous réserve qu'un minimum d'équipements soit à la charge de l'Aménageur.

Pour mettre fin à la "participation négociée", la L.O.F. a institué la T.L.E. qui forfaitise la participation des constructeurs sur la base de "critères objectifs" ; cette participation est répercutée sur le prix des logements ; l'inconvénient fondamental est de frapper le constructeur et non le propriétaire du terrain de plus les ressources procurées aux collectivités locales sont mobilisées trop tardivement et leur imposent de recourir à des moyens de trésorerie.

La T.L.E. devrait être remplacée par la taxe d'urbanisation, impôt annuel assis sur la valeur déclarée par le propriétaire des terrains non bâtis et susceptibles de l'être ; ce serait une solution pour résoudre le problème foncier, préalable à toute politique d'urbanisme réaliste.

Avec la Z.A.C. l'on en revient à un système de négociation du montant d'équipement, source de problèmes évoqués plus bas.

Moyen au service de l'urbanisme, la Z.A.C. vise à :

- . Lutter contre un urbanisme dispersé
- . Concentrer les équipements sur les zones sous-équipées
- . Assurer aux terrains équipés le plein emploi

. Conserver à la collectivité une grande partie des plus values engendrées par la réalisation d'équipements

. Offrir des logements à meilleur marché.

La baisse escomptée sur ce plan ne s'est pas réalisés ; cela provient-il d'un manque de maîtrise du marché foncier ou d'un montant trop important d'équipements demandés aux aménageurs constructeurs et répercutés sur le prix final du logement ? Nous y reviendrons.

Elle se traduit donc par une anticipation des réalisations prévues dans le cadre du S.D.A.U., schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (décret d'application : 28 mai 1969)

Le S.D.A.U. (cf élément pour l'élaboration d'un S.D.A.U. - Dafu - mars 1972) fixe les orientations à long terme (an 2 000) de l'urbanisation d'une ou plusieurs communes. Il détermine, en particulier, l'utilisation future des sols, les tracés des principales voies de communication, les espaces verts à protéger, les grands équipements structurants et entraînants. Le S.D.A.U. doit être accompagné d'une programmation à moyen et long terme. L'Etat et les collectivités locales doivent le respecter.

Avant de s'intéresser à la procédure et aux problèmes de la concertation, tentons de résumer les caractéristiques et les objectifs de la Z.A.C. ; cela nous permettra plus tard de tirer un bilan, au vu de l'expérience.

La Z.A.C. est considérée par le M.A.T.E.L.T. comme un moyen d'action privilégié de sa politique foncière et d'urbanisme ; c'est un outil à court et moyen terme, s'inscrivant dans une stratégie foncière : assurer à long terme une maîtrise publique de l'organisation de l'espace urbain.

"... dynamisme : la Z.A.C. permet à la puissance publique de diriger efficacement le développement urbain ; tout en rejetant "l'urbanisme déficitaire", elle ne se substitue pas aux agents économiques actifs.

. ordre : les principales coherences (S.D.A.U.) peuvent être respectées sans avoir recours à une programmation trop lourde ; c'est une procédure opérationnelle

. efficacité économique : la Z.A.C. transfère aux aménageurs-constructeurs en tout ou partie la charge des équipements d'accompagnement.

. efficacité sociale : la Z.A.C. fixe un parti d'urbanisation et elle se fonde sur un bilan économique.

La Z.A.C. coordonne efficacement :

. non seulement acquisition des sols, équipement des terrain et construction des bâtiments

. mais encore maîtres d'ouvrages, techniciens, entreprise d'un côté, financement, réalisation et commercialisation de l'autre

. enfin, puissance publique et constructeurs..." (cf n° 53 de "Équipement, Logement, Transport" : l'urbanisme)

Le Ministre de l'Équipement a récemment précisé (le monde du 23/3/73 au 6/4/73) que :

. la construction de trop grands ensembles était désormais interdite (la limite est de 2 000 logements pour des villes de plus de 50 000 h. sauf les villes nouvelles, de 1000 pour les autres)

. Une Z.A.C. ne sera créée et approuvée que si elle peut être réalisée dans un délai de 5-6 ans.

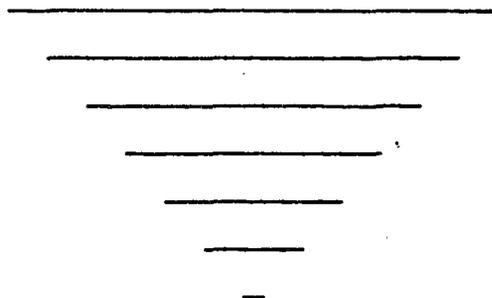
. cherchant à freiner la ségrégation sociale par l'habitat, la part de H.L.M. locatif devrait être entre 20 et 50 % de tout programme

. le logement devra être intégré dans les autres fonctions de la cité.

S'agit-il d'un nouveau tournant de l'urbanisme, d'une révolution en profondeur ? d'une orientation vers une urbanisation plus cohérente ou seraient respectées les préoccupations d'aménagement et les préoccupations financières ? On ne peut encore y répondre.

Si l'on perçoit les objectifs de la Z.A.C. de sérieux problèmes se posent lors de la concertation, en particulier la participation des aménageurs aux équipements publics.

Nous ne traiterons cette question qu'après avoir étudié les éléments dans la négociation de chacun des partenaires la convergence et la divergence d'intérêts entre la collectivité et le promoteur. Il aura fallu établir brièvement une typologie des promoteurs.



### III. LES PROBLEMES DE LA CONCERTATION

#### 1°/ Motivations et point de vue des acteurs

Nous voyons avec la Z.A.C. se dessiner un jeu avec "conflit, négociations, marchandages entre partenaires".

Quels sont brièvement les motivations et les desiderata des trois principaux acteurs : la Commune, le Promoteur et la D.D.E. ? (mais ce ne sont pas les seuls "rôles" : Prefet, industriels, députés, Administration Centrale...)

#### - La Commune

- . le problème majeur : l'équipement de la commune (l'initiative de la Z.A.C. revient le plus souvent à la Commune) et par là même l'essor économique de l'agglomération et le bien être des usagers

- . plus d'équipement certes mais aussi des électeurs "favorables"

- . la motivation essentielle est souvent "politique" peu importe les termes de la négociation (on est normalement en position de force) pourvu que cela se fasse "quitte à rajouter des bureaux pour équilibrer une grosse demande d'H.L.M."

Le Maire désire être dans le circuit des informations (sur les prévisions à long terme et sur le court terme, situation des "en cours").

Il réclame une concertation efficace avec l'Administration dont il n'apprécie parfois pas le comportement technocratique.

#### - Le Promoteur

- . Il est motivé par la possibilité de réaliser une opération profitable (délais-coûts)

- . le type d'opération (importance, localisation, catégorie) peut dépendre de sa structure, de son financement, de son carnet de commande et de la conjoncture, sa stratégie aussi !

. il vaut avant tout qu'"on ne se mêle pas de ses affaires" ; "surtout pas d'ingérence de ceux qui ne prennent pas part au risque financier ou commercial"

Il désire savoir clairement ce à quoi il s'engage et ce qu'il obtiendra ; il réclame de savoir facilement ou s'informer, mais aussi des délais de réponses rapides et l'unicité d'information.

Il suggère un "comité d'expansion" réglant toutes les questions, effectuant toutes les démarches et l'informant de ses droits et interdictions, des possibilités de primes. Il ne comprend pas les demandes parfois "déraisonnables" de communes, "si les techniciens de la D.D.E. sont sensés, leur rôle est tout de même ambigu : ils demandent, décident, contrôlent"

#### - La D.D.E.

. elle est tuteur des collectivités locales et peut inciter à certaines opérations

. elle fournit un avis technique sur les dossiers, vérifie leur conformité par rapport aux documents réglementaires et essaie de faire respecter un certain nombre de principes d'urbanisme

. son avis devrait être prépondérant pour la décision du Préfet ou du Ministre

. son rôle est difficile, elle est devant l'alternative

Exercer un rôle réglementaire et laisser jouer d'autres acteurs.

Prendre une part active au développement économique du département ; entrer dans le jeu avec toutes les concessions que cela implique.

#### 2°/ Etudes préalables, dossiers de création et de réalisation

L'Aménagement c'est la réalisation d'un ensemble d'études, de formalités administratives,

de décisions et d'actions, en deux phases :

- . la création : des premières études à la décision de création par l'autorité administrative compétente.
- . la réalisation : c'est à dire le déroulement physique de l'opération

On constate un manque de coordination dans un domaine qui l'exige par excellence, une coupure au niveau des différents agents intervenant à la D.D.E. entre les différentes phases. C'est l'un des multiples problèmes posés par la mise en oeuvre de la procédure.

La qualité des Etudes Préalables est importante puisqu'elles doivent désormais permettre de porter un diagnostic précis sur les conditions économiques et financières de l'opération.

Les études du G.E.P. sont-elles assez approfondies et actualisées pour être bien utilisées par les services en aval ?

Lors de cette phase préparatoire chaque intervenant privilégie des objectifs différents, en gros la technique ou le règlement :

- . respect de la procédure ou de la forme
- . obtention de l'accord du Préfet et de la subvention de l'Etat
- . obtention de garanties financières ou commerciales...

Il y a de plus un différend entre l'Aménageur et la D.D.E. sur le contenu du dossier de création ; d'après les textes il devrait être assez léger ; en fait "il correspond presque à un dossier de réalisation". Mais peut-on réduire ces délais ? Tout d'abord la longueur des études précédant l'arrêté de création dépend des contraintes de base de l'opération et du secteur (primes, sous sol...)

Ensuite un arrêté de création est quelque chose d'important : pendant deux ans au maximum l'Administration peut surseoir à statuer dans la zone

sur les demandes d'autorisation et d'installation ;  
passé ce délai elle a trois possibilités :

- . laisser construire conformément au P.A.Z.  
(plan d'Aménagement de la zone)
- . acheter pour un aménagement public
- . acheter au titre des réserves foncières

La création de la Z.A.C. implique donc l'obligation déterminée fermement que l'on fera quelque chose, "à usage principal de..."

Enfin une clause dans l'arrêté de création stipule que la commune s'engage financièrement sur ces conséquences. Néanmoins des délais d'instruction trop longs coûtent très cher à l'Aménageur, ce dont tout le monde pâtit en fin de compte.

Sur ces problèmes des études préalables et des dossiers de création, on peut dire que :

- . les études préalables n'ont pas pour l'objet de justifier à posteriori une décision politique de réalisation
- . l'acte de création n'entraîne théoriquement pas d'engagement financier de la part de l'Etat ; il indique seulement que dans un périmètre donné "il se fera quelque chose". Pratiquement il est perçu par l'aménageur privé comme un pré-engagement de réalisation sur lequel il est difficile de revenir ensuite
- . certains pensent que les études préalables seraient allégées s'il existait un "référentiel" et une stratégie Z.A.C. ; nous en reparlerons plus loin.
- . en Z.A.C. conventionnée les études préalables sont faites par le promoteur ; bien souvent la cellule Z.A.C. n'a que les moyens d'effectuer un contrôle de cohérence interne de documents fournis avec retard et réticence par l'aménageur.

Cependant la D.D.E. a un rôle essentiel de contrôle sur :

- . la compatibilité avec le S.D.A.U. et la stratégie de développement de l'agglomération
- . la concurrence avec les autres zones publiques
- . les équipements primaires d'infrastructure et les équipements de superstructure
- . le coût d'urbanisation
- . la bonne utilisation des aides au logement
- . les chances de réussite commerciale de l'opération (éclairer sur les conditions de rentabilité ; privilégier la préoccupation de vente) ; il semblerait souhaitable que cette étude se fasse en liaison avec le Promoteur (qui domine mieux le sujet) mais avec esprit critique

Lors de ces phases préparatoires la D.D.E. a un rôle délicat, elle est à la fois :

- . décideur et détenteur des sources de financement ; elle se prononce sur la composition et l'opportunité du programme
- . organisme disposant d'une cellule d'urbanisme : elle conseille les collectivités locales pour les aider dans leurs choix.

La D.D.E. dispose d'atouts (ou d'armes) considérables (ou redoutables) :

- . la densité de l'opération
- . les financements
- . les délais

N.B. : Connait-on la répercussion de telle ou telle décision sur les délais ? Y-a-t-il une relation simple et automatique.

La tutelle de la Région est-elle lourde et stérilisante. Selon le Ministre les opérations courtes sont préférables : on maîtrise mieux le marché, les échéanciers s'étalent moins, il y a moins d'aléas (coût d'acquisition du terrain, frais financiers...)

. les Z.A.D., zones d'Aménagement différé.  
Le but des réserves foncières, cf "les acquisitions foncières et leurs moyens de financement" DAFU - mars 1972, est de :

- disposer de terrains en prévision de l'extension à long terme des agglomérations, de l'aménagement d'espaces naturels autour des agglomérations, de la création de villes nouvelles, d'opérations d'aménagement des centres
- peser à terme sur le marché foncier en disposant de suffisamment de terrains pour faire échec à la spéculation.

Le Préfet décrète un périmètre en Z.A.D. avec l'accord de la commune ou sur sa demande. Sur ce périmètre, tout propriétaire vendeur est tenu de déclarer son "intention d'aliéner" à la Municipalité, qui peut :

- . soit exercer le droit de préemption (avec éventuellement un prêt FNAFU)
- . soit ne pas l'exercer et dans ce cas l'Etat peut utiliser un droit de substitution.

L'intérêt de cette pratique est de fixer les prix et d'empêcher les agents fonciers d'acheter des parcelles sur la zone pour les revendre ultérieurement à un prix spéculatif. Moyen intéressant et puissant la Z.A.D. semble malheureusement se heurter à des problèmes de financement.

### 3°/ L'engagement de l'Administration

L'approbation d'un dossier de création vaut-elle l'engagement (même moral) de réalisation à un moment ou à un autre ?

C'est un problème fondamental, quasi-juridique

à partir de quand le Préfet s'engage-t-il ?

(à partir de la signature de la convention de Z.A.C., à partir de l'arrêté de création, plus tard à la réalisation ?)

sur quoi le Préfet s'engage-t-il ?

(sur l'échéance, sur le programme, sur le financement)

Il y a ici deux thèses contradictoires :

."tout cela n'est que "prévisionnel" ; le dossier de création est un document d'urbanisme, sur le plan financier il est à peine indicatif"

De toutes façons après l'arrêté, c'est un phénomène exceptionnel que l'Administration soit amenée à modifier l'échéancier ; par exemple les primes octroyées ayant été réduites de moitié, les opérations en cours ont été financées comme prévu.

Et si "l'on rectifie le tir" c'est le plus souvent dans un sens favorable à l'Amenageur, le plus souvent à sa demande.

." en Z.A.C. privée il s'agit d'un véritable engagement contractuel ; en le rompant unilatéralement l'Administration pourrait bien être condamnée et cela ferait jurisprudence"

Dans les faits l'acte de création semble engager implicitement l'Etat quant à sa participation financière, ce qui est contraire aux volontés du législateur

"la création de Z.A.C. n'entraîne par elle même aucune conséquence quant aux possibilités de financement ; elle ne préjuge en aucune façon, notamment l'octroi d'aides financières sur fonds publics"

Pourtant, d'après une circulaire, semble-t-il inappliquée le dossier de création comporte déjà :

"Un programme des équipements et des logements qui aura reçu l'accord du Préfet" et "une esquisse financière qui aura permis d'apprécier le montant prévisible de la participation aux équipements"

Une mise au point assez précise semble souhaitable. Les contrats annuels de réalisation (passés par le Préfet avec le Maire et l'Amenageur), selon un décret de décembre 1970, sont intéressants. Encore faudrait-il que l'Administration soit sûre de son financement d'une année sur l'autre.

4°/ Pour une "strategie Z.A.C." et une reorganisation de la D.D.E.

Il n'existe, semble-t-il, aucun document suffisamment précis et officialisé pour orienter les Z.A.C. et définir une strategie de lancement des zones.

Dans le cas où le dossier de création "engage" il est impossible de choisir et de programmer parmi un grand nombre de propositions ; alors que la "mise en concours" est souhaitable (quand la collectivité possède les terrains)

Cette strategie devrait aussi faire la synthèse des objectifs des différents intervenants. Certains proposent la création d'un "référentiel Z.A.C." qui :

- .définirait des zones géographiques dans lesquelles des projets de Z.A.C. pourront être examinés

- . définirait des opérations considérées comme majeures pour la stratégie de développement des agglomérations et la mise en oeuvre du SDAU.

La D.D.E. devrait alors jouer :

- . de ses moyens de pression : par exemple un C.O.S. dissuasif de 0,2 en centre ville, mesure complémentaire de la Z.A.D., constructible tant qu'il n'y a pas de mutation

. et de ses moyens d'incitation : il s'agit par exemple des aides de l'Etat ; elle jouit de certaines latitudes pour moduler annuellement ces aides, à l'intérieur d'une enveloppe globale, exprimée en points, déléguée par la Région ; à l'élaboration des plans elle peut proposer une modification de cette enveloppe et ce, pour répartir l'offre de logement entre les agglomérations.

Mise au point après avis et consultation des collectivités locales et des Aménageurs constructeurs, une étude, approuvée par le Conseil Général, constituerait le schéma départemental du logement. On constate en effet une contradiction entre l'évolution du marché et la volonté exprimée par les documents d'urbanisme ; or ceux-ci ne doivent pas aller au devant du marché. Bien entendu, il faudrait donner à ce schéma des moyens fonciers si l'on ne veut pas qu'il devienne une vaste carte de la spéculation foncière entre le P.O.S. et le S.D.A.U.

Ce schéma établi, vu les modes d'action dont dispose la D.D.E., une "stratégie Z.A.C." semble souhaitable et possible.

Elle permettrait en particulier de fixer un ordre de priorité, d'intérêt dans les opérations : délaissant les "fausses Z.A.C.", opération d'opportunité, pour réserver la procédure à l'extension urbaine, la rénovation, la restructuration... Nous y reviendrons.

Néanmoins, constatant des stratégies divergentes sur le plan local, il est permis de se demander s'il existe une stratégie claire et explicite au niveau national. Même si elle apparaissait clairement définie serait-il possible de la traduire sur le terrain ?

Qu'est-ce que cela impliquerait au sein de la D.D.E. ?

A l'heure actuelle les tâches des différents services de la D.D.E. pour une opération de Z.A.C. sont :

- . le GEP est chargé des études préalables,

document essentiel. Or l'administration a le devoir d'effectuer une étude de marché assez précise, qui devrait au moins tenir compte des critères suivants :

- importance de la demande observée par classe de revenus (localisation géographique - type d'habitat souhaité - taille demandée - statut souhaité...)
- écart entre la population actuelle de la ville et sa population prévue à l'horizon X - évolution par catégorie sociale.
- vétusté relative du parc de logement de la ville...

. l'UOC anime et coordonne les opérations de Z.A.C. ; il étudie bilans, programmes et échéanciers ; il contrôle la réalisation des équipements en liaison avec les Promoteurs, les SEM, les collectivités locales.

Nous avons vu les coupures et le manque de coordination entre les différents intervenants de la D.D.E. ; il faudrait aussi noter la somme d'information qu'elle collecte ou pourrait facilement collecter et dont elle se sert mal.

Ne conviendrait-il pas :

- . de donner à une cellule Z.A.C. la quasi totalité des responsabilités qui échoient normalement au D.D.E. ou du chef d'UOC ?
- . de raisonner en termes de Z.A.C. concédée, d'opération globale?

Ne pourrait-on affirmer un responsable avec une équipe spécifique ; ce serait une sorte de "chef de projet" responsable et interlocuteur unique qui :

- . assurerait la coordination des divers spécialistes (Permis de construire, densité, financement de la construction...)
- . prendrait en charge directement le traitement de l'ensemble des opérations, du début à la fin.

. aurait la responsabilité des relations extérieures et de la concertation ?

Ce chef de projet s'occuperait de coordination des tâches , de contrôle et de relations extérieures ; actuellement le chef de cellule Z.A.C. est souvent submergé par des tâches secondaires. Enfin, cela nécessite un très bon système d'information.

La D.D.E. est mal informée. Cela provient-il :

- . d'une procédure trop libérale favorisant l'Amenageur et la Commune
- . d'un manque de coordination, de blocages entre ses différents services
- . d'un manque d'incitation ou d'organisation de la cellule Z.A.C.

En tous cas "pour passer d'une bataille réglementaire d'arrière garde à une véritable politique d'incitation" et en particulier sur la question de la participation des Amenageurs aux Equipements Publics, il faudrait certes que la D.D.E. soit mieux informée (et formée à l'étude de bilan du promoteur) mais aussi que chacun des trois partenaires joue vraiment le jeu de la concertation.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

IV. UNE TYPOLOGIE DES PROMOTEURS PRIVES. cf C. TOPALOV :  
les Promoteurs Immobiliers. CSU Paris 1970

1°/ definition de la Promotion Immobilière

Le développement de la promotion immobilière est un phénomène récent. Au XIXème siècle les immeubles étaient le plus souvent construits en vue de la location et le propriétaire qui effectuait un tel placement finançait lui même la totalité de l'opération. Il récupérait au fur et à mesure du versement des loyers capital et intérêts.

Quand, après la 1ère guerre Mondiale, l'inflation et le blocage des loyers rendirent moins rentable la construction locative, se développa la construction en co-propriété ; souvent l'initiative revenait à un entrepreneur de bâtiment ou à un architecte qui rassemblait un groupe de futurs co-propriétaires en passant avec eux des marches de travaux individuels

Mais c'est la loi du 28/6/38 qui, en créant le cadre juridique adapté, permit l'essor de la construction en co-propriété et la naissance de la promotion sous sa forme actuelle.

Le Promoteur est celui qui "prend de façon habituelle et dans le cadre d'une organisation permanente l'initiative de réalisations immobilières et assume la responsabilité de la coordination des opérations intervenant pour l'étude, l'exécution et la vente".

Soit schématiquement :

Choix d'un terrain  
à construire et conception  
d'une opération susceptible  
d'être rentable.

réunion dans une société  
d'investisseurs qui annon-  
cent le financement de  
l'opération avant que le relai  
ne soit pris par les futurs  
co-propriétaires.

La gestion financière  
et administrative  
du programme par un  
mandataire qui agit  
au nom de la société  
vis à vis de l'entre-  
preneur, de l'Archi-  
tecte, de l'Adminis-  
tration.

Commercialisation du  
programme : le plus  
rapidement possible  
trouver des candidats  
co-propriétaires qui  
en rachetant leurs  
parts aux investisseurs  
initiaux permettant à  
ceux-ci de récupérer  
marge et plus value.

Les fonctions impliquées dans l'acte de construire sont donc :

- . la fonction de financement
- . la fonction de Promotion
- . la fonction d'Etudes Techniques et de Construction
- . la Fonction de Commercialisation

C'est par le système de financement de l'Immobilier et par l'articulation de la fonction de Promoteur avec d'autres fonctions que se définit le système des promoteurs.

Nous distinguerons ainsi des types de promoteurs dont le comportement ne peut être compris qu'au regard du financement dont ils sont les agents d'investissement et des fonctions principales qu'ils assument ; nous identifierons les politiques immobilières et foncières de chaque type.

Auparavant intéressons nous aux :

## 2°/ Formes juridiques, acteurs sociaux et risques d'une opération immobilière

### - Le Promoteur :

Il peut avoir divers statuts : gérant ou administrateur de la société de construction, mandataire ou vendeur ; en tout cas il a la maîtrise de l'ouvrage : il est prestataire de services juridiquement distinct des financiers de l'opération, il a ses risques propres :

- . risque administratif
- . risque financier (provisoire ou final)
- . risque commercial
- . risque de contentieux

Coordonateur du processus de production, il doit rassembler trois types de capitaux : le capital social ou capital commercial, le capital prêt et les apports personnels des utilisateurs finaux.

Voyons les deux premiers : \*

\* Voir aussi annexe III : combinaison des capitaux et catégorie de promoteurs d'après C. Topalov.

- Le capital social ou capital commercial :

Pour une opération donnée, les souscripteurs d'origine au capital de la Société, associés de la Société Civile Immobilière (Loi de 1938) confient à un mandataire la gérance de la Société.

Le capital peut être d'origine patrimoniale ou financière (personnes morales) ; pour réunir ce capital on procède à un "tour de table". On note que si le promoteur ne possède pas ses propres capitaux patrimoniaux, il est déjà sous contrôle : il perd tout ou partie de ses prérogatives de conception de l'opération ; certaines banques peuvent contrôler une S.C.I., être le "chef de file" d'une opération avec seulement 15 % du capital.

Ce promoteur ne décide pas alors d'une politique immobilière et foncière : son mode de financement le lui impose.

Pour le non-aidé le minimum de fonds propres exigé est de 20 % (certaines banques demandent 30 %) théoriquement le C.F.F. n'exige rien ; le Conseil National du Crédit oblige théoriquement les banques à exiger du promoteur 10 % de fonds propres en cas d'opérations réalisées avec des prêts du C.F.F. On voit immédiatement l'importance de la part des fonds propres sur la rentabilité et le risque de l'opération ; c'est l'effet de levier des crédits.

Exemple : Soit un investissement de 100 permettant d'obtenir au bout d'un an une marge de 20. Prenons deux solutions extrêmes, où le risque est fort différent :

Fonds Propres : 100	Fonds Propres : 20
	crédits : 80
rentabilité des	coût des crédits (10 %)=8
Fonds Propres : 20 %	marge 20-8 = 12
	rentabilité des Fonds
	Propres : $\frac{12}{20} = 60 \%$

Les financiers du tour de table ont participé au capital commercial ; commanditaires de l'entreprise, ils supportent à sa place les aleas du marché et prennent le "risque d'entrepreneur" ; d'autant que dans une S.C.I. la solidarité n'est pas proportionnelle aux apports mais "indefinie par part virile".

- Le capital prêt :

(Nous ne parlons pas ici des "prêts d'Etat"

Il intervient soit pour préfinancer l'opération - le capital commercial se révélant alors insuffisant - soit pour le financer.

La banque tend à maximiser la sécurité et la rentabilité dans les trois types de crédits ouverts : crédit d'accompagnement, crédit pour l'acquisition de terrains à bâtir et crédit VRD.

Le banquier assumant tous les risques, la qualité du promoteur et de l'opération immobilière sont très importants pour lui. Ses critères d'attribution des crédits sont les suivants :

- . financier : 20 à 30 % de capitaux propres avec hypothèque
- . commercial : un service compétent de la banque fait une étude de critique détaillée du projet (étude de marché)
- . juridique : la banque demande la constitution d'une société distincte
- . technique : le projet doit être très élaboré - sinon commencé, gage du sérieux de l'opération

Parfois, des situations nouvelles se créent dont certaines sont irréversibles : la "domiciliation" de promoteurs auprès d'une banque, voire la prise de contrôle pure et simple de sociétés par des organismes bancaires.

Dans tous les cas la banque joue un rôle essentiel de contrôle et de conseil.

Le risque d'une opération immobilière c'est un peu comme un objet piège : le promoteur et l'acquéreur s'adressent à leur banquier pour jouer le rôle d'artificier ; celui ci prend toutes les précautions pour le déminage.

Le promoteur doit donc assurer au capital investi une rentabilité suffisante. Comme nous le verrons dans le second tome. Ce promoteur procède à un calcul à rebours : compte tenu du prix de vente estimé et espéré, compte tenu du programme que l'étude de marché l'invite à réaliser, compte tenu de la marge de bénéfice souhaitée et fixée à priori, il en déduit une charge foncière maximale admissible.

Il y a bien entendu diverses tactiques pour maximiser le taux de profit en jouant sur trois variables :

- . prix de vente des logements
- . coûts admissibles
- . volume du capital à investir

Par exemple : - Prêts spéciaux du crédit foncier  
 marge faible, capital engagé  
 faible, durée de l'immobilisation  
 courte.

- Logement de luxe : marge élevée  
 fonds importants, durée d'immobilisation plus grande.

### 3°/ Une typologie des promoteurs privés selon le financement

Nous allons faire apparaître des types de promoteurs en recherchant comment s'articule la fonction de promotion avec les autres fonctions et quel type de financement le promoteur est amené à utiliser ; nous déterminerons aussi leur marche immobilier et foncier, en nous intéressant particulièrement à la Z.A.C.

Ces typologies sont importantes pour l'Administration : tous les promoteurs avec qui elle travaille

n'ont pas les mêmes objectifs, les mêmes contraintes (par exemple le coût du crédit) ; elle devra donc évaluer de manière différente les bilans ou les marges de l'un ou de l'autre (1) ; lors de la concertation (spécialement lors des négociations de participation), cette identification est indispensable.

N.B. : Nous avons mis de côté les S.E.M., sociétés d'Economie Mixte, bien que certaines se comportent pratiquement comme des promoteurs privés.

(1) Ainsi pour les sociétés appartenant à des groupes bancaires (qui empruntent des capitaux à court et moyen terme importants à la banque mère à des taux élevés) ; il ne faut pas seulement apprécier la marge de la filiale pour une opération, mais tenir compte de tous les transferts (bureau d'étude, sociétés de constructions, de commercialisation, prêts...) à l'intérieur du même groupe financier.

Voici les combinaisons résumées

TYPLOGIE DES PROMOTEURS PRIVES

Caractéristiques, Type de promoteur	Liaison entre la fonction de promotion et les autres fonctions	Nature de capital commercial	Capacité de production
1°/ <u>Agence-Promoteur</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Fonction de commercialisation dominante et autonome</li> <li>. Logique : maximiser la marge en écoulant le maximum de terrains et vendant le maximum d'appartements</li> </ul>	Capital patrimonial : <ul style="list-style-type: none"> <li>. des particuliers extérieurs</li> </ul>	Fortement élastique
2°/ Entreprise promoteur et "Buildes"	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Fonction de construction principale</li> <li>. Logique : minimisation de la charge foncière, sécurité commerciale favorisant la programmation de la construction et la rotation rapide des capitaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. autofinancé par le groupe</li> <li>. banque</li> </ul>	activité stable et régulière
3°/ Technicien-promoteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Fonction technique primordiale</li> <li>. Exigence : minimiser le pré-financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. autofinancé</li> <li>. importants financements privés et bancaires</li> </ul>	exigence : assurer un niveau d'activité stable au bureau d'Etudes dont ils dépendent

(suite)

4°/ <u>Groupes bancaires</u> : . groupes immobiliers	. Fonction de promotion principale dans un groupe intégré (ou le système financier est dominant)	. Auto financé	Equilibre recherché entre capacité de production et financement
. Filiales coordonatrices	. exerce seulement la fonction de promotion (prestataire de service)	. participation immobilière prise par une société filiale de la banque distincte de la société de promotion	pas de programmation possible
5°/ <u>Outsiders</u>	. grande diversité de comportements car pas de fonction dominante	. capitaux financiers (souvent internationaux) . ou patrimoniaux	condamné à la croissance constante de la capacité

4°/ Les politiques immobilières et foncières

Les fluctuations conjoncturelles au niveau de la demande finale des logements, de l'offre du marché foncier, des contraintes financières et techniques, difficiles à cerner, induisent en grande partie la politique des promoteurs.

L'on peut déterminer certaines tendances :

Marche Immobilier.

Marché Foncier

Type de promoteur	Type de logement	Taille des opérations	Importance de l'approvisionnement	Type de quartier
1°/ <u>Agence Promoteur</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Luxe</li> <li>. exigence : maximiser le C.A. de l'Agence</li> </ul>	variable liée à <ul style="list-style-type: none"> <li>. conjoncture</li> <li>. opportunités foncières</li> <li>. importance des capitaux extérieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. conjonctural</li> <li>. utilisation principale de leur propre circuit foncier</li> </ul>	zones privilégiées
2°/ <u>Entreprise Promoteur et Builder</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. aide du crédit foncier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. opérations importantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. programmation en terrains</li> <li>. acquisition systématique</li> </ul>	périphérie et province
3°/ <u>Technicien promoteur</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. primes et prêt mais aussi</li> <li>. produit homogénéisé (ex. maisons individuelles)</li> <li>. exigence : minimiser le pré-financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. surtout opérations importantes</li> <li>. exigence : utiliser au maximum la capacité du bureau d'Etude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. programmation mais difficile car absence de contrôle du financement</li> </ul>	

(suite)

<p>4°/ <u>Groupes bancaires</u> • groupes immobiliers</p>	<p>• Production diversifiée</p>	<p>• Moyennes ou grandes</p>	<p>• Programmation en terrains et acquisitions systématiques (circulation permanente au sein de la banque et du groupe des offres de terrains)</p>	<p>• adapté à la conjoncture et aux opportunités foncières</p>
<p>• filiales coordonatrices</p>	<p>• non aidé</p>	<p>• petites opérations</p>	<p>• pas de programmation possible car méconnaissance des capitaux disponibles</p>	<p>• tissu urbain dense</p>
<p>5°/ <u>Outsiders</u></p>	<p>• d'abord confort moyen, puis • luxe, bureaux résidences secondaires centres commerciaux</p>	<p>• tailles variées tend à s'accroître</p>	<p>• essai de programmation mais difficile à cause du financement (capitaux flottants)</p>	<p>conquête de zones peu résidentielles (quartier populaires de Paris, communes du Sadou de l'Ouest uniquement desservies par l'autoroute)</p>

5°/ Sous marchés immobiliers et evolution de la profession

Ainsi il est difficile de parler de marche immobilier :

- c'est un ensemble de sous marches hierarchisés en fonction des revenus, categories de prix, vitesses de commercialisation... Ces sous marchés sont plus ou moins rentables selon les contraintes, objectifs et atouts de chaque promoteur... et aussi selon la conjoncture.
- la pluralité des sous marchés immobiliers entraîne une repartition de la demande des sols constructibles en categories hierarchisees selon le prix final du logement et la rentabilite requise par le capital.

Selon sa position dans le système de financement, chaque type de promoteur exprime une demande plus ou moins dominante ou dominee ; c'est le secteur sans prime qui est l'element moteur.

Il y a un caractère cyclique de la politique foncière selon la conjoncture ;

- la concentration des investissements dans des zones autorisant de fortes plus values foncières après 1963 a entraîné une hausse sélective des prix fonciers, tendant à ramener le taux de profit à la moyenne. Cela explique l'élimination progressive des opérations les moins chères et l'ouverture de nouveau fronts d'urbanisme dans le secteur sans prime lui même.
- des crises de surproduction sont apparues dès 64 dans le secteur des primes et prêts et en 65 dans celui du financement privé.

Avec l'aide des Pouvoirs Publics cela a entraîné une

\* cf "Hypothèse de comportement des promoteurs immobiliers" STCAU - Paris

profonde réorientation des politiques de localisation, vers une libération des terrains urbains et l'aménagement des terrains périphériques.

Les Z.A.C. sont le cadre juridique approprié à ces caractéristiques nouvelles du marché.

Parallèlement on assiste à l'organisation d'une profession longtemps restée dans l'anomie :

- disparition des petits promoteurs occasionnels (nécessite de reaménager des zones entières, importance des programmes...)
- entrée en scène des banques accélérée par la crise immobilière (65-66)
- action normative de l'Etat

#### 6°/ L'utilité de cette typologie pour l'Administration

En plus de ce que nous avons mentionné plus haut, cette typologie et cette identification des promoteurs selon le marché immobilier et foncier devrait aussi aider l'Administration à mieux apprécier si tel ou tel promoteur correspond bien à une opération envisagée.

Dans le cadre des Z.A.C. et des grandes opérations ou la D.D.E. a un rôle primordial d'orientation (en liaison avec le S.D.A.U. ou des schémas de secteur plus précis ; un schéma de secteur est un document qui détaille pour une zone donnée un schéma directeur) ne pourrait-on imaginer une sorte d'appel d'offres ? Pour cette procédure l'identification du promoteur semble très souhaitable.

En "échange" d'opérations vraiment intéressantes pour la collectivité, puisque prévues par le S.D.A.U., la D.D.E. pourrait jouer des moyens d'incitations dont elle dispose :

- au niveau financier : en favorisant l'octroi de financement dans des délais respectés

- au niveau foncier : en facilitant (temps-moyens) la libération des sols, obstacle souvent essentiel pour le promoteur.

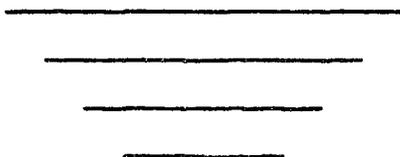
Quel type de promoteur semble le mieux destiné à réaliser des opérations de Z.A.C. ?

On pourrait aussi se poser la question : quel est le terrain privilégié des Z.A.C. : rénovation urbaine, banlieue des grandes villes ou "urbanisme végétal" ? Nous y reviendrons.

Une analyse grossière nous montre que :

- si les charges foncières ne sont pas trop élevées les "entrepreneurs promoteurs" et "buildus" ainsi que les "techniciens promoteurs" pourraient s'intéresser aux Z.A.C.
- Les "Agences Promoteurs" ne semblent pas particulièrement destinées aux Z.A.C.
- Les "filiales bancaires coordonatrices" étaient plutôt confinées aux petites opérations de standing en autre ville ; il demeurerait un problème de financement.
- Les "groupes immobiliers", parfois les "buildus" et les "outsiders" semblent les types les plus intéressants pour des opérations de Z.A.C. ; ils possèdent une importante capacité de financement ; la régularité de leur activité dépend étroitement de leur programmation foncière.

Encore conviendrait-il de bien déterminer quelle doit être la politique des Z.A.C. avec tous les problèmes fonciers, financiers et urbanistiques que cela implique.



## V. LA PARTICIPATION AUX EQUIPEMENTS.

cf "note sur la participation dans les Z.A.C."  
S.R.E. 10 mars 1970.

Pour échapper à "l'urbanisme bloqué"  
M. Chalandon invitait à distinguer deux grands types  
d'équipements :

- Les grands équipements "structurants" et "entraînants"  
dont la construction prédétermine et oriente l'urbanisme ; il s'agit par exemple des grands infrastructures nationales de transport, des zones industrielles lourdes, des autoroutes urbaines, des universités et des lycées  
Dans les intentions du législateur c'est la puissance publique qui doit garder la responsabilité directe de ce type d'équipements : "leur programmation constitue une arme essentielle du contrôle du développement urbain" ; de plus leur coût est élevé et la durée d'amortissement longue.
- Les équipements "d'accompagnement" tels que réseau de distribution d'eau ou d'électricité, voirie tertiaire, écoles maternelles ou primaires... c'est ceux ci qui devraient éventuellement être pris en charge par le constructeur lui même.

L'expérience nous a appris que si la T.L.E. est une méthode assez satisfaisante pour le financement des équipements publics nécessités par les petites opérations en milieu déjà urbanisé, elle était souvent inadaptée aux problèmes posés par des groupes plus importants. Il faut réaliser plus tôt que prévu les équipements d'infrastructure ou de superstructure nécessaires. Il est alors normal que l'Aménageur prenne en charge tout ou partie des dépenses supplémentaires.

La T.L.E. peut donc être supprimée à condition que soient au moins pris en charge le coût de la voirie intérieure et des réseaux divers, des espaces verts, des aires de jeux et de stationnement : certaines autres dépenses peuvent aussi être affectées à l'Aménagement à l'intérieur ou même à l'extérieur de la zone.

L'on ne peut objectivement arrêter d'une façon exacte le montant des travaux et équipements à effectuer pour fixer la participation à demander ; la pratique s'est donc très généralement établie de prendre le problème à l'envers, et d'arrêter le montant de cette participation en fonction de ce que "l'opération peut supporter" et ensuite d'utiliser au mieux cette enveloppe.

Ces participations peuvent s'apprécier sur deux plans :

- urbanisme : quels sont les équipements nécessaires pour la zone ? en qualité et en quantité.
- financier : quelles sont les charges réalistes et financièrement supportables par l'aménageur ?

Voyons tout d'abord, en vrac, les défauts du système actuel, tel qu'il est perçu par les aménageurs. Constructeurs :

"- La Z.A.C. est une opération "vache à lait" pour la commune ; l'aménageur est obligé de passer sous les fourches caudines de la commune ; il ne parle pas le même langage et ne comprend pas toutes ses arrières pensées.

Chaque Z.A.C. devient pour lui "un pari, une aventure".

- Le système de la discussion est bon car chaque Z.A.C. est un cas particulier ; il serait malsain d'avoir des chiffres forfaitaires en tête.

- Mais ces discussions de "marchand de tapis" sont interminables ; elles coûtent donc très cher. Certains préfèrent tout accepter dès le début.

- De plus on revient souvent a posteriori sur le montant d'un programme précédemment admis.

- Trop de participation demandée est une source d'augmentation du prix de vente ou de prestation inférieure, ce dont pâtit finalement le candidat du logement.

- La D.D.E. est mal informée des calculs financiers du partenaire (en particulier sur le calcul à rebours à partir du prix de vente, les frais de commercialisation et les frais financiers)

- Les aménageurs se plaignent beaucoup des retards dans les financements publics

- N'y-a-t-il pas une différence entre la "qualité" des équipements demandés par la commune et ceux demandés par la D.D.E. ?

- Le prix d'un terrain "Zacable" est-il estimé en fonction de sa destination actuelle ou future ?

- La charge foncière inférieure d'un terrain "Zade" doit-elle être compensée par un surplus d'équipements ou repercutée sur le prix de vente des logements ?

- La D.D.E. accepte une densification supérieure car elle n'a pas assez de subventions pour payer les équipements.

Or une densification pose aussi le problème de la qualité de l'environnement.

La densification est donc le résultat du coût d'acquisition foncier ; le coût d'acquisition provoque une "sélection sociale".

D'où :

- certains promoteurs préféreraient une forfaitisation une sorte de super G.L.E.

- beaucoup aimeraient, dans le cadre de cette procédure souple avoir tout de même un cadre réglementaire de référence.

- tous souhaiteraient enfin que soient clairement définis les délais et la signification des dossiers de création et de réalisation. Il faudrait se mettre d'accord assez rapidement sur un véritable contrat qui engage les trois parties et sur lequel on ne puisse normalement pas revenir.

Tentons de donner quelques indications permettant de fixer le montant des participations.

Examinons tout d'abord le problème sur les plans de l'économie et de l'urbanisme :

#### Aspect économique

Il y a deux catégories de motivations parfaitement contradictoires :

Les unes tendent à réduire la participation au minimum si la préoccupation est le prix final du logement.

Les autres tendent à les porter au plus haut niveau si la préoccupation est l'état des finances locales et l'intérêt de la collectivité.

- c'est en effet un des éléments du prix de revient et l'on fait des efforts considérables pour abaisser les coûts.

Mais on constate que le promoteur fixe son prix de vente, non pas en fonction du prix de revient, mais en fonction du prix du marché.

- Pour faire face aux participations le promoteur ne sera-t-il pas amené à rogner sur les prestations ?

#### Aspect de l'urbanisme

Le "marchandage" a bien lieu entre une prise en charge accrue d'équipements collectifs et une densification de la zone.

D'après les documents d'urbanisme on peut classer les terrains en trois grandes catégories :

- zones interdites (C.O.S. = 0) : forêt, espaces protégés

- zones à forte densité : zones d'agglomérations existantes ou zones où la puissance publique entend voir se développer une forte urbanisation

Dans ces zones devraient être programmés les grands équipements d'entraînement (egoûts, transports en commun, route) ; les densités déjà élevées ne devraient pas être augmentées sensiblement.

La règle devrait donc être de fixer la participation au minimum en contrepartie de la limitation corrélative des prix de vente des logements.

- zones peu denses : zones de transition, zones rurales et zones à vocation d'"urbanisme végétal", en général éloignées des centres et mal desservies : ce sont des zones non programmées. C'est le terrain d'élection des Z.A.C.

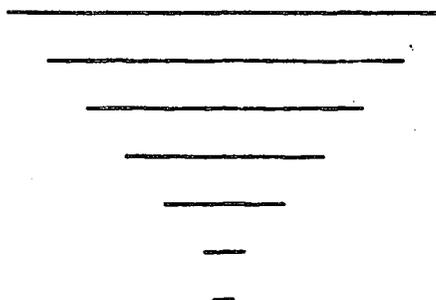
Contre une très forte densification, la participation à demander devrait être la prise en charge totale des équipements collectifs intérieurs ou extérieurs à la Z.A.C.

Ce système de participation élevée aurait pour effet :

- de peser sur le marché foncier
- de dégager les communes de toute charge
- de ne pas modifier la programmation des aides aux équipements collectifs, réservées aux seules zones programmées
- d'avoir une certaine force de dissuasion vis à vis de certains types de promoteurs à étudier de telles opérations.

Le danger est de donner aux logements un coût assez élevé, obligeant à s'adresser à une clientèle aisée et motorisée, pouvant s'affranchir des transports en commun. Il ne semble pas que ce type d'urbanisation à l'américaine soit dans les intentions des créateurs de la procédure Z.A.C.

Nous allons, dans le second Tome, donner un outil à la D.D.E. pour mieux approcher ce problème du montant des participations comparant la charge foncière maximale admissible et la charge foncière minimale nécessaire.



## V. CONCLUSION

Contrairement à l'un de ses buts, l'avènement de la Z.A.C. n'a pas fait baisser le prix des terrains et le prix des logements.

D'aucuns prétendront que ceci provient de charges foncières trop importantes ; le montant de la participation des aménageurs aux équipements collectifs y entrant pour une part non négligeable.

Deux questions ici :

- vaut-il mieux faire payer les équipements d'une zone par le candidat au logement ou par le biais de l'impôt ?
- les principales opérations réalisées dans le cadre de la Z.A.C. correspondaient-elles bien au type d'opération envisagé par le législateur ?

Nous pensons qu'instrument d'un véritable urbanisme opérationnel direct, la Z.A.C. est une procédure souple permettant d'atteindre les objectifs assignés.

Elle ne signifie ni trop grande licence des initiatives privées, ni démission de la puissance publique. Au contraire, le rôle de cette dernière est affirmé, mais au niveau qui est le sien : "définition du cadre général dans lequel doit se développer l'urbanisation qui comporte, d'une part, la planification précise et la programmation rigide des grands équipements structurants et, d'autre part, la fixation d'une réglementation - du droit des sols notamment - claire et objective ?

Ainsi, pour des opérations qui répondraient aux desseins du S.D.A.U. et des schémas de secteur, la D.D.E. pourrait-elle établir une convention qui soit un véritable contrat ; les délais étant tenus, l'aménageur constructeur étant aidé sur les plans fonciers et

eventuellement des modes de financement, il pourrait y avoir une véritable synchronisation des équipements nécessaires et des constructions.

Si telle est la politique de Z.A.C. voulu à l'échelon national, cette procédure peut se révéler très efficace et souhaitable par tous.

Dans le cadre de cette procédure, les informations que nous avons pu donner et les modes de calcul que nous allons exposer dans le tome II ne semblent pas inutiles à une D.D.E.

Il s'agit d'un outil ; encore faut-il ne pas oublier les repercussions foncières, financières et "urbanistiques".

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*

\*

A N N E X E S

ANNEXE I.QUESTIONNAIRE PROMOTEUR (I)I. Définition et Image du Promoteur

- . définition
- . situation par rapport à la concurrence sur le plan financier et technique
- . quel capital vous contrôle ? Qui finance vos opérations ?
- . l'intégration dans un groupe bancaire ? Avantages et inconvénients.
- . existe-t-il une politique de marque ?
- . rapports avec la D.D.E. et les communes

II. Le financement de la construction

- . structure du financement, évolution
- . pour une opération donnée, qu'est-ce qu'une S.C.I. (tours de table, rôle de la banque : risque, contrôle...) ?
- . rentabilité des capitaux propres
- . taux moyens des fonds empruntés et durée des emprunts

III. Corrélation charge foncière - prix de vente

- . tendance de l'offre et de la demande  
évolution : quantitative, qualitative
- . le raisonnement est-il : charge foncière - prix de vente ou l'inverse
- . existe-t-il des études de marché générales, ponctuelles ?
- . quel rôle joue la commercialisation  
(rythme des recettes, démarche marketing...) ?  
est-ce une variable clé ?

- . qu'elle est la part de : - la charge foncière
  - du coût de la construction
  - des frais divers
- dans le prix de revient ?
- cela dépend-il du type de logement, du lieu, d'autre chose ?
- y-a-t-il une évolution dans le temps ? Pourquoi ?
- . existe-t-il des indices simples pour suivre les coûts de construction ?

#### IV. Bilan type

- . structure du bilan d'une société de promotion
- . existe-t-il des ratios clés ?

#### V. Compte d'exploitation d'une operation type

- . méthode de montage
- . résolution de l'incertitude financière et technique
- . équilibre ? rapport avec D.D.E. et commune
- . existe-t-il des postes clés, des ratios ?
- . pour la banque est-ce un bon outil de contrôle ? que demande-t-elle ?
- . la marge est-elle fixée à priori ?  
Dépend-elle du type de logement, du type de promoteur

#### VI. L'analyse financière et le contrôle simule ?

- . existe-t-il des programmes de simulation ?  
Dans quelles conditions peut-on les utiliser ?
- . quelle est la méthode ? (différentes hypothèse de prix de vente, de commercialisation...)
- . sont-ils fiables ?

ANNEXE II.QUESTIONNAIRE PROMOTEUR (II)I. L'analyse financière prévisionnelle1°/ Comment se fait l'étude de marché ?

- . est-ce une étude globale ou une étude de localisée, une étude générale ou une étude qualitative de la demande
- . permet-elle de déterminer le prix d'achat des terrains maximum admissible ou le prix de vente des appartements ?
- . comment trouve-t-on les terrains ?
- . a-t-on des indications sur la vitesse de commercialisation espérée ? Comment ?

2°/ Comment calculer prévisionnellement :

- . les frais annexes (démolition, éviction de commerçants, relogement...) Quel est leur incidence sur le bilan ? Y-a-t-il des % fixes ?
- . le coût de la construction ?  
Y-a-t-il un prix moyen 1 m<sup>2</sup> par type de logement ?  
Y-a-t-il des indices de ce coût ?  
Peut-on faire un échéancier trimestriel (mensuel) fiable ?
- . l'échelonnement des recettes ?  
Liaison vente-encaissement selon le type de vente  
Influence de la vitesse de commercialisation ? estimée scientifiquement, actualisée ? Peut-on la faire varier (publicité, prix de vente changé) quels sont les coûts de commercialisation ?
- . Le décalage de trésorerie ?

Le crédit terrain		Ventilation, condi-
Les fonds propres		tions et taux de ces
Le crédit d'accompagnement		différents crédits

- est-ce sur les frais financiers que l'on juge un bon promoteur ?
- . Quel est le critère de décision d'une opération ? (rentabilité des capitaux propres, + value nette...)
  - Quels sont les autres facteurs entrant en jeu?
  - . l'analyse financière prévisionnelle a-t-elle une grande importance ou la promotion immobilière est-elle assez routinière et automatique ?
  - . la promotion immobilière est-elle comparable à n'importe quelle activité industrielle ?

## II. La Z.A.C. et la participation aux équipements collectifs

- . quels étaient, selon vous, les objectifs de la Z.A.C. ? Est-ce une réussite ? Pourquoi ?
- . Quels sont, selon vous, les rôles du promoteur, de la commune et de la D.D.E. dans une opération d'aménagement concerté ? Quels sont vos rapports avec vos deux partenaires ?
- . Etes-vous satisfaits du système actuel pour fixer le montant de la participation des aménageurs ?
- . Sinon comment devrait-on le calculer ? La comparaison avec la T.L.E. est-elle bonne ?
- . Comment arriver à un accord définitif ?
- . Quelles modifications du système actuel souhaiteriez-vous ?

LA COMBINAISON DES CAPITAUX ET LES CATEGORIES DE PROMOTEURS. Tire de C. TOPALOV : Les Promoteurs Immobiliers - CSU - Paris 1970

Capitaux à long terme		Capitaux à court terme (financements relais.)	Statut d'occupation des logements	Catégorie de promoteurs
Financements principaux	Financements complémentaires			
Prêts H.L.M. (prêts du Trésor et prêts des Caisses d'Épargne "bonifiés" par le Trésor)	-Prêts des Caisses d'Épargne -Prêts des Caisses d'allocation Familiales -Prêts et subventions des collectivités locales -Contribution patronale (prêts et subventions aux promoteurs H.L.M.)	-	Location et accession à la propriété	ORGANISMES d'H.L.M.
Prêts spéciaux du crédit foncier ("bonifiés" par les primes à la construction)	-Capital de la Société de construction (Caisse des Dépôts et contribution des employeurs) -Prêts de la Caisse des Dépôts -Prêts de l'Etat ou des entreprises nationales -Contribution des employeurs (prêts ou subventions à la société de construction)	-	Location	S.C.I. de la
	-Prêts familiaux du Crédit foncier -Prêts spéciaux aux fonctionnaires -Prêts de la société de construction aux acquéreurs -Contribution des employeurs (prêts aux salariés ou subventions)	Capital de la société de construction (Caisse des dépôts et SCIC)	-	Accession à la propriété
	-Capital de la société de construction (collectivités locales et Caisse des Dépôts ou capitaux privés) -Prêts des Caisses d'Épargne ou de la Caisse des Dépôts -Prêts des Caisses de Retraite ou des Compagnies d'Assurances	-	Location	SOCIETE d'ECONOMIE MIXTE

Capitaux à long terme		Capitaux à court terme (financements relais)	Statut d'occupation des logements	Catégorie de Promoteurs
Financements principaux	Financements complémentaires			
	-Contribution des employeurs (participation en capital, prêts subventions à la société de construction)			
Prêts spéciaux du Crédit Foncier "bonifications" par les primes à la construction	-Prêts familiaux du Crédit Foncier -Prêts spéciaux aux fonctionnaires -Contribution des employeurs (prêts aux salariés ou subventions)	Capital de la société de construction (colectivité locale) (1)	Accession à la propriété	SOCIETE d'ECONOMIE MIXTE
	-Capital de la société de construction (contribution patronale) -Contribution patronale (subventions)	(1)	Location	COMITES INTERPROFESSIONNELS DU LOGEMENT
	-Prêts familiaux du Crédit Foncier -Contribution patronale (prêts aux salariés)	Capital de la société de construction contribution patronale (1)	Accession à la propriété	
	-Prêts bancaires aux acquéreurs -Prêts familiaux de Crédit Foncier -Contribution patronale (prêts aux salariés)	Capital de la société de construction capitaux privés. Crédits bancaires au promoteur (1)	Accession à la propriété	PROMOTEURS PRIVES PROFESSIONNELS
Prêts bancaires (dont les charges peuvent être diminuées indirectement par les primes à la construction)		Capital de la société de construction : capitaux privés Crédits bancaires au promoteur		

Capitaux à long terme		Capitaux à court terme (financements relais)	Statut d'occupation des logements	Catégorie de Promoteurs
Financements principaux	Financements complémentaires			
Marché financier	-	-	Location	SOCIETES IMMOBILIERES D'INVESTISSEMENT

- (1) Le Comptoir des Entrepreneurs assure la part du financement-relais correspondant au prêt spécial du Credit Foncier, sauf s'il s'agit d'un "prêts special différé".

\*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*

Cette seconde partie de l'étude constitue un outil pratique et général destiné à faire le remontage financier d'une opération immobilière quelconque.

- Il ne faut pas, pour sa bonne utilisation, se contenter des tableaux résumés permettant de calculer la participation théorique prévisionnelle aux équipements collectifs. Chaque zone d'aménagement concerté pouvant constituer un cas particulier, il peut s'avérer nécessaire de pondérer les résultats généraux de cette étude.

- Nous avons mis de côté le point de vue juridique pour ne nous intéresser qu'aux conséquences financières de l'opération immobilière. Cette approche nous a permis de constater que le prix du marché du logement était le point de départ de tout raisonnement immobilier. Le prix de vente prévisionnel de chaque type de logement permet, une fois connu le coût de construction qui lui est assorti, de déterminer une charge foncière maximale que pourra supporter le constructeur. Cette charge maximale permettra de déterminer à la fois le prix d'achat maximal du terrain et le montant de la participation aux équipements collectifs.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,  
DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DU TOURISME.

SERVICE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES.	DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DES HAUTS-DE-SEINE URBANISME OPERATIONNEL ET CONSTRUCTION DIVISION DE L'URBANISME OPERATIONNEL.
--	--

L'URBANISME CONCERTÉ :  
UNE ETUDE DES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION  
ET LES PROMOTEURS PRIVES.

Deuxième partie :

L'ASPECT FINANCIER DE LA CONCERTATION :  
LA PARTICIPATION DES PROMOTEURS  
AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS.

## SOMMAIRE

### Introduction

- A. Les Intervenants P 2 à 14
- B. Les études préalables
- C. L'immobilier et la fiscalité
  - 1 - La T.V.A. immobilière
  - 2 - L'imposition des profits de construction

### I. Détermination de la charge foncière maximale : p 15 à 27

#### Raisonnement du Promoteur constructeur

- A. Analyse des différents postes du bilan
- B. Détermination de la charge foncière maximale acceptable

### II. Détermination de la charge foncière minimale p 28 à 35

#### Raisonnement de l'aménageur

### III. A. La participation théorique aux équipements collectifs p 36 à 38

- B. Essai de la méthode p 39 à 42

## I. Introduction

### A. Les Intervenants

La procédure Z.A.C. demande une concertation entre quatre intervenants.

1°/ La commune où s'implantera la Z.A.C., demanderesse de nouveaux habitants et d'équipements collectifs supplémentaires. L'ensemble de ces deux motivations a des implications politiques certaines que nous ne ferons qu'évoquer :

- catégorie socioprofessionnelle des nouveaux habitants, donc des logements à construire (HLM, secteur non-aidé, etc...)
- type d'équipements collectifs à construire : V.R.D., développement des infrastructures, création d'équipements de superstructure, etc..

2°/ Le Préfet et la Direction Départementale de l'Équipement du département dans la mesure où la Z.A.C. peut permettre un développement des équipements d'infrastructure primaire (au bénéfice de la commune ou du département) en même temps qu'une urbanisation contrôlée (densité, espaces verts, etc...)

3°/ L'aménageur et le constructeur qui vont réaliser la zone :

- L'aménageur, qui, de terrains morcelés, construits et occupés, devra faire un ensemble viabilisé et équipé
- Le constructeur, qui, à partir de ces terrains, va construire et vendre des logements (ou bureaux, commerces, parkings, etc...)

La concertation débute par une négociation qui permet de définir :

- le nombre, le type et le prix des logements
- la participation aux équipements collectifs à la charge de l'aménageur et du constructeur.

Le but de cette étude est de définir la démarche logique de l'aménageur et du constructeur en s'intéressant particulièrement à leur raisonnement sur les plans financier et prévisionnel.

Le terrain où s'implantera la Z.A.C. conventionnée est possédé par l'aménageur ou par la commune (pour sa plus grande part tout du moins). Dans ce dernier cas, la commune concède le terrain à l'aménageur : les problèmes financiers prévisionnels étant les mêmes, il n'est pas nécessaire de faire une analyse distincte.

Il semble relativement rare, en Z.A.C. conventionnée qu'il y ait une distinction entre l'aménageur et le constructeur (ils font souvent partie du même groupe financier ou ne sont pas distincts juridiquement) : nous considérerons, pour la logique de la concertation, que dans le cas où ils seraient distincts, l'aménageur sait déjà à quel constructeur il va revendre les charges foncières : en effet, les études préalables dont nous allons parler intéressent l'un et l'autre (études nécessaires dès le stade de la négociation) et doivent être menées en commun par eux pour éviter de coûteuses discussions au moment de la cession des charges foncières.

## B. Les Etudes Préalables

Le terrain où se situera la zone est connu par :

- son emplacement et sa superficie globale ;
- Le coût des parcelles déjà acquises à l'amiable. Il reste donc à définir de manière objective (c'est-à-dire avant toute discussion avec la commune et la D.D.E.) le programme optimal
- La quantité de logements à construire ;
- La répartition des logements par type de standing ;
- La quantité de commerces, bureaux, parkings, etc... à mettre en oeuvre ;
- Le prix de vente prévisionnel de chaque catégorie ;
- La vitesse prévisionnelle d'écoulement.

Ces différentes variables pourront faire l'objet de plusieurs hypothèses qui donneront chacune un E.P.R.D. (Etat prévisionnel des recettes et des dépenses). Il est important de noter que le promoteur-constructeur entend par "programme optimal" le programme le plus sûr financièrement et commercialement et non le programme le meilleur du point de vue de l'urbanisme ; la D.D.E. et la commune devront donc s'arranger pour "orienter" l'étude de marché et y inclure leurs préoccupations urbanistiques :

- La quantité de logements à construire sera fixée par la D.D.E. au moyen d'une densité propre à la zone (sous réserve de densification ultérieure dont nous reparlerons).
- La répartition par types de logements sera la résultante de la volonté de la commune, des possibilités de la D.D.E. et de la tendance du marché immobilier dans le voisinage de la zone.
- Les prix de vente et la vitesse d'écoulement sont beaucoup plus liés à la tendance du marché immobilier : il faut tenir compte des plafonds pouvant exister dans la vente des divers types de logements aidés.

Ces quatre variables sont déterminées par une étude de marché, (source : CORI,) comportant :

1°/ Une étude rapide et globale sur les possibilités de commercialisation :

a) La valeur du secteur sur le plan immobilier :

- son attrait sur la clientèle ;
- sa desserte ;
- son équipement ;
- ses perspectives de développement ;

b) Les qualités commerciales du terrain :

- site ;
- environnement, vues, orientation ;
- accès, proximité des équipements, des transports

c) Le marché immobilier du secteur :

- activité générale ;
- programmes en cours de commercialisation (nombre, prix moyen, stock) ;
- la concurrence prévisible à moyen terme (accords préalables et permis de construire demandés).

2°/ Une étude commerciale appropriée (source:CORI) :

a) étude du marché immobilier :

1) . la région et le secteur :

- situation géographique, desserte ;
- population, démographie ;
- économie : activités industrielles, commerciales, touristiques, perspectives de développement ;
- situation de l'emploi, évolution probable ;
- urbanisme : parc de logements, évolution, plan d'urbanisme, rénovation ;
- équipement commercial, universitaire, culturel ;

2) . le terrain :

- situation par rapport aux centres d'attraction,

aux équipements ;

- qualités : environnement, vues, ensoleillement  
qualités particulières ;
- accès au terrain et desserte ;

3). Le marché immobilier :

- analyse des tendances au cours des dernières années : approvisionnement, vitesse d'écoulement des programmes, stock ;
- analyse des commercialisations en cours (concurrence actuelle) : caractéristiques principales, niveau des prestations, prix, moyens commerciaux mis en oeuvre, cadences de vente, programmes caractéristiques ;
- évaluation de la concurrence prévisible à moyen terme : plan d'urbanisme, rénovation, permis de construire et demandes d'accord préalable des cinq dernières années, projets connus.

b) La clientèle potentielle :

- évaluation du nombre des achats au cours des dernières années ;
- typologie de la clientèle, niveau des ressources ;
- évaluation de la clientèle potentielle et solvable actuelle et à moyen terme ;
- détermination de la clientèle cible ;  
caractéristiques, possibilités de financement ;

c) Définition du programme optimal :

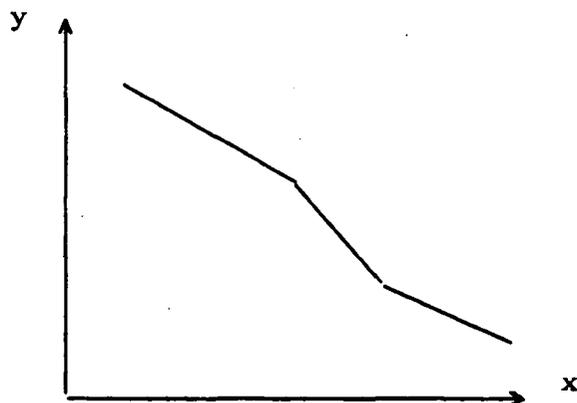
Standing et caractère général, caractéristiques principales en fonction de la clientèle-cible :

- les immeubles :
  - . type des façades, couvertures, balcons et loggias, importance des ouvertures et type des fermetures ;
  - . parties communes : halls d'entrée et paliers d'étage, ascenseurs et escaliers, chauffage, insonorisation, concierges, caves, garages, etc...

- Les appartements :
  - . répartition, surfaces unitaires, principe général de distribution, groupement, surface relative des pièces ;
  - . importance et nombre des sanitaires ;
  - . importance des cuisines, rangements, etc...
- Niveau des prestations :
  - . revêtement des sols et revêtements muraux ;
  - . menuiseries intérieures et extérieures ;
  - . aménagement et équipement des pièces d'habitation, des salles d'eau, etc...
- Critique des projets dans le cas où un projet a été élaboré :
  - . rendement : surface vendable/surface construite ;
  - . répartition, surfaces, distribution ;
  - . niveau des prestations ;
- Prix
  - . détermination du prix moyen au m<sup>2</sup> habitable et pondère possible ;
  - . prix en valeur absolue des appartements ;
  - . principes de pondération ;
- Estimation de la vitesse d'écoulement, donc des rentrées effectives de fonds.

Selon un entretien avec le CREIEC, si l'on s'intéresse graphiquement aux programmes immobiliers avoisinant un programme donné, l'on peut voir qu'il y a une corrélation certaine entre les deux variables suivantes :

- ventes mensuelles moyennes : x  
offre de départ
- prix de vente : y



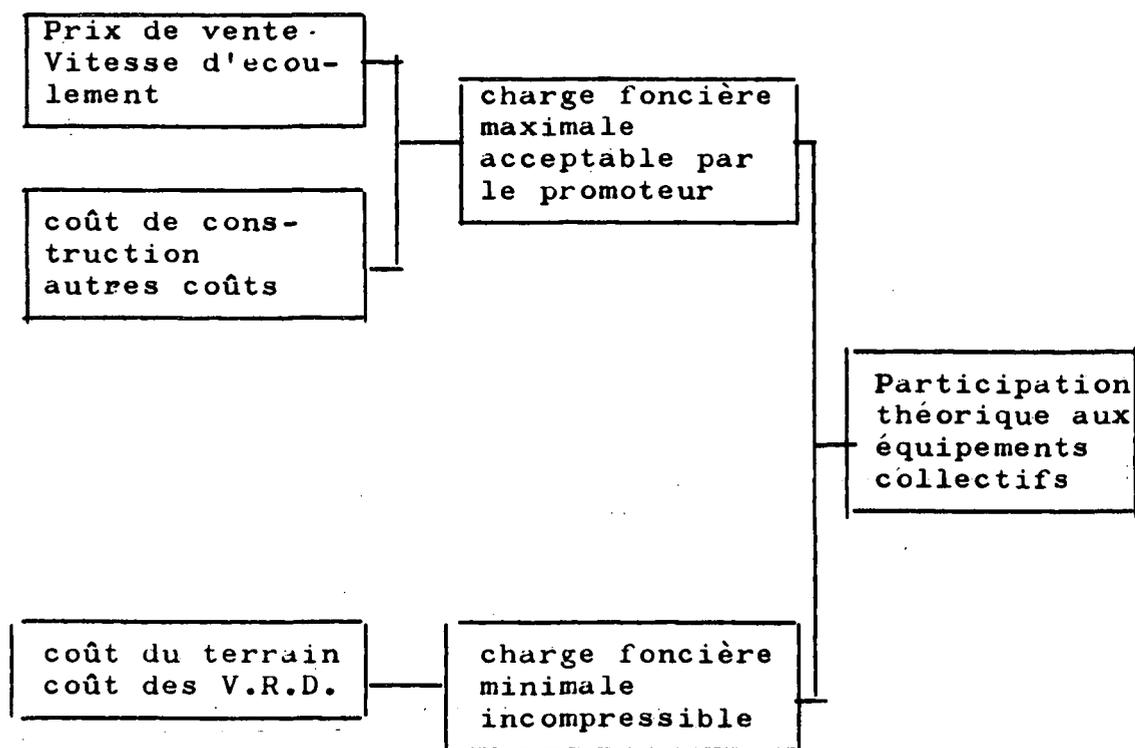
Il s'agit en fait d'une corrélation non linéaire, qui laisse apparaître des paliers dans la diminution de la vitesse de commercialisation, tandis que l'on peut observer des points aberrants qui sont soit des programmes excessivement mal placés, soit exceptionnels par leur environnement et leur qualité.

D'une manière générale, il est raisonnable de dire qu'un programme doit être vendu pendant la durée de la construction (5 % par mois, un programme durant en moyenne 20 mois). On peut trouver au-delà de très mauvais programmes ou des programmes de très grand luxe. Cette étude commerciale devra aussi être pondérée pour y inclure les desiderata de la commune (type de logements) et les contraintes administratives (densité autorisée sur la zone).

Il est très important de noter que pour calculer prévisionnellement, nous devons partir de cette étude de marché qui permet de donner les recettes espérées et leur échéancier. Un raisonnement "à rebours" permet, une fois connu le coût de construction, et les coûts annexes, de déterminer une charge foncière maximale acceptable par le promoteur (en fonction d'une certaine marge nette servant à rémunérer les capitaux propres engagés dans l'opération). Dans le cas des logements primés ou aides, le raisonnement est un peu différent : ce type de logements est en effet assorti d'un prix de

vente plafond et d'une charge foncière plafond, ce qui suppose une limitation a priori de la charge foncière maximale acceptable.

Du coût d'achat et de viabilisation du terrain, on déduit une charge foncière minimale (incompressible). La différence de ces deux charges foncières nous donne la participation théorique aux équipements collectifs à demander à l'aménageur et au constructeur. Il est à noter que cette différence doit être au moins égale à la taxe locale d'équipement (T.L.E.) pour que l'opération Z.A.C. présente un intérêt pour la commune. Dans le cas contraire, une révision du programme est a priori nécessaire.



Pour exposer les raisonnements de l'aménageur et du constructeur, nous tiendrons compte des deux particularités suivantes :

- Nous utiliserons comme mode de référence le mètre carré de surface utile de manière à avoir des grandeurs homogènes.

- Nous donnerons tous les coûts hors-tax (H.T.) pour des principes de rationalité économique ; nous allons dans un premier temps faire un bref exposé sur la T.V.A. immobilière et ses conséquences fiscales et financières, ainsi qu'une sommaire approche de la fiscalité immobilière.

### C. L'immobilier et la fiscalité

#### 1°/ La T.V.A. immobilière

La T.V.A. immobilière est très complexe et nous n'en donnerons ici qu'une approche simplifiée :

- D'une manière générale, sont passibles du taux intermédiaire de T.V.A. la construction et la livraison d'immeubles dont les trois-quarts au moins de la superficie totale sont affectés à l'habitation.

(Loi du 15/3/1963 ; Art. 27)

- Tous les autres immeubles sont passibles du taux normal.

(Loi du 21/12/1967 ; Art. 14)

d'autre part :

- Le taux intermédiaire s'applique :

. aux terrains à bâtir, quelle que soit leur destination, avec réfaction de 70 % depuis le 1/1/1970.

. aux locaux d'habitation, qu'ils soient ou non compris dans les immeubles affectés à l'habitation pour les trois quarts de leur superficie.

. aux bâtiments et voies de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics non industriels ou commerciaux.

- Le taux normal s'applique aux locaux privés

à usage industriel ou commercial, quelle que soit la composition de l'immeuble dans lequel ils sont installés.

Les taux de T.V.A. sont (avril 1973)

- 20 % pour le taux normal
- 17,6 % pour le taux intermédiaire
- 5,28 % pour le taux intermédiaire avec réfaction de 70 %

Différents taux appliqués à une opération Z.A.C. :

Aménagement :

. dépenses :

terrains

immeubles bâtis	5,28 % (30 %
indemnités d'éviction	de 17,6 %)

indemnités de déménagement	17,6% ou 20%
----------------------------	--------------

démolitions	selon que les 3/4
mise en état du sol	sont affectés ou
	non à l'habitation

depenses accessoires : 20 %

Frais accessoires : pas de TVA  
aux acquisitions

Frais généraux de : 20 %  
l'aménageur

Voierie et réseaux : 17,6 ou 20 %  
divers (V.R.D.) (cf supra)

. Recettes :

charges foncières : 5,28 (ou 17,6  
au choix) ou 20

- Construction

. dépenses :

charges foncières : 5,28 (ou 17,6  
au choix) ou 20

construction : 17,6 ou 20 %  
dépenses imprévues

architecte : pas de T.V.A.  
assurances diverses

honoraires de vente : 17,6 %

publicite : 20 %  
frais de gestion

garantie d'achèvement: pas de T.V.A.

. Recettes :

ventes de logements : 17,6 %

ventes de bureaux : 20 %  
ventes de commerces

ventes de parkings  
logements : 17,6 %  
commerciaux : 20 %

Pour ce qui est de la T.V.A. sur les charges foncières, l'aménageur a le choix entre le taux de 5,28 % et celui de 17,6 % selon qu'il accepte ou non la réfaction. Si l'aménageur a beaucoup de T.V.A. à récupérer, il choisira le taux de 17,6 % (avec la suppression de la règle du butoir, le trésor remboursant la T.V.A., on tend à s'orienter vers des charges foncières à 5,28 %)

Principe de la T.V.A.

Contrairement aux taxes dites "en cascade" qui se cumulent, la T.V.A. ne grève qu'une fois le produit offert à la consommation. C'est l'acheteur final qui en supporte le coût. Les divers intermédiaires ayant transformé le produit ne supportent pas en fait le coût de la T.V.A. car ils ont l'aculté de pouvoir récupérer la taxe qu'ils ont payée en amont sur la T.V.A. qu'ils reçoivent de l'aval.

Soit un produit acheté 100 plus 20 de T.V.A. par un entrepreneur : il payera à son fournisseur 120. Après transformation, il revend ce produit 150 plus 30 de T.V.A. : il recevra 180 de son client. Si l'on compare les deux chèques de règlement, on pourrait penser que la marge de l'entrepreneur est :  $(180-120) = 60$  ; en fait, il n'en est rien : sur les 30 de T.V.A. reçus (qui sont 30 appartenant au trésor et en compte auprès de l'entreprise qui joue un rôle de collecteur d'impôt) l'entrepreneur impute les 20 qu'il a déjà payés (on dit qu'il les récupère). Il lui reste seulement 10 qu'il va reverser au trésor à qui ils appartiennent : la marge finale et réelle est :  $(60-10) = 50$  qui est justement la différence des prix d'achat et de vente hors taxe. Cet exemple montre la neutralité de la T.V.A. au point de vue du bénéficiaire (dans la mesure où la T.V.A. payée en amont est réputée récupérable, ce qui est toujours le cas dans l'immobilier), si l'on raisonne en hors-tax.

Si la T.V.A. reçue en aval ne couvre pas la T.V.A. payée en amont, le trésor rembourse la différence (depuis la suppression de la règle du butoir qui empêchait ce remboursement) : il serait cependant faux de croire que ce remboursement vient accroître les bénéfices ; en effet, raisonnant en hors taxe, le trésor vient seulement rembourser la T.V.A. non récupérée déjà payée, donc annuler une de ses dettes.

Pour éviter toute erreur, il convient donc de faire tous les raisonnements hors taxe (ce qui donnera finalement la marge réelle) et de tenir parallèlement le compte de la T.V.A. qui se soldera de lui-même. La seule influence que peut avoir la T.V.A. sur les bénéfices provient du décalage de trésorerie qu'elle induit (occasionnant des frais financiers) du fait que la récupération de la T.V.A. ne vient qu'en fin d'opération. En résumé, la déduction de la taxe d'achat doit être considérée comme un simple moyen de paiement de la taxe sur les ventes, laquelle peut être regardée comme acquittée :

- partie en espèces, dans la mesure où elle correspond à la valeur ajoutée fiscale.

- partie à l'aide de la taxe déductible, sorte de "chèque fiscal" virtuel remis au redevable par son fournisseur en même temps que la facture d'achat des marchandises.

## 2°/ L'imposition des profits de construction

Nous nous intéresserons aux profits de construction réalisés entre le 1/1/1972 et le 31/12/1981, soumis au régime de la loi du 29/6/1971 et ne donnerons que les grands principes de cette imposition qui peuvent éclairer certaines options de politique générale prises par les promoteurs constructeurs.

- Cas des entreprises passibles de l'Impôt sur les sociétés (I.S. à 50 %). Les bénéfices retirés des ventes d'immeubles achevés sont susceptibles de n'être soumis à l'I.S. que sur 30 % de leur montant, les 70 % non taxés doivent être portés à un compte de réserve spécial et maintenus dans l'entreprise pendant 7 ans au moins pour être définitivement exonérés (s'ils sont maintenus moins de 7 ans, ils subissent une taxation qui est décroissante avec le temps).

- Cas des particuliers, des entreprises relevant de l'impôt sur les revenus et des sociétés étrangères.

Le régime ancien est reconduit jusqu'au 31/12/1981, mais le prélèvement libératoire de l'impôt est porté de 25 à 30 % avec un plafond de profits de 400 000 F sur une période de 4 ans, les ventes devant porter sur des immeubles achevés ou assimilés (vente en état futur d'achèvement, vente à terme).

## I. Determination de la charge foncière maximale :

Raisonnement du promoteur constructeur.

Les études préalables achevées, le constructeur est en mesure de commencer l'établissement de son bilan prévisionnel :

Dépenses	Recettes
1. charges foncières	Ventes d'appartements
2. construction	Ventes de commerces
3. dépenses annexes	Ventes de bureaux
4. frais financiers, marge nette	Ventes de parkings, etc...

### A. Analyse des différents postes du bilan du promoteur constructeur :

#### a) Dépenses.

1°/ La charge foncière achetée à l'aménageur représente à la fois le coût du terrain, des VRD, des équipements collectifs et un droit à construire accompagné d'une certaine densité : c'est une notion un peu artificielle (parce que mal définie) dans la mesure où on peut ou non y comprendre le coût des équipements collectifs. La charge foncière ici définie est l'élément final du calcul à rebours du promoteur constructeur, elle est la charge foncière maximale qu'il peut supporter.

La charge foncière par m<sup>2</sup> est inversement proportionnelle à la densité, mais son montant global est quasiment fixe

#### 2°/ La construction :

Le constructeur procède par appel d'offres auprès des entreprises de travaux publics, en contrôlant le bien fondé des soumissions par le respect des normes imposées et de la manière suivante : il connaît le coût de la construction dans le voisinage à un instant donné et peut l'actualiser en utilisant les Indices Départementaux Ponderés (I.P.D.) et les coefficients Départementaux de Travaux Neufs (C.D.T.N.). Les I.P.D. sont

d'ailleurs établis par les différentes D.D.E. et paraissent chaque mois dans les suppléments détachables du "Moniteur des T.P." et dans le B.O. du M.A.T.E.L.T.

Le constructeur sait par ailleurs que le prix de la construction varie assez peu entre le bas de l'échelle des logements (H.L.M. locatif), le plafond des logements aidés (P.I.C.) et le haut de l'échelle, le non aidé. Une grande majorité de promoteurs nous a confirmé que la variation était de 1 à 1,5 ou 1,6 (1 à 1,15 entre H.L.M. locatif et P.I.C.). Ce n'est pas tant le gros oeuvre qui influe sur cette différence de coûts que le niveau des prestations de second oeuvre. Un promoteur peut aisément comprimer ce coût sans que la différence se fasse trop sentir visuellement.

Le coût de construction est fixe pour chaque m<sup>2</sup> construit, donc directement proportionnel à la densité.

### 3°/ Dépenses annexes

Ce poste comprend toute une série de sous comptes plus ou moins importants et proportionnels suivant les cas au coût de construction ou au prix de vente.

- dépenses imprévues : dans ce poste sont regroupées toutes les dépenses exceptionnelles (fondations spéciales, etc...) qui ne sont pas prévisibles dans le détail. Il s'agit aussi d'un volant de sécurité permettant de faire face à des dépenses techniques supplémentaires sans diminuer la marge nette : c'est un exemple de diminution du risque financier se traduisant par une augmentation prévisionnelle des coûts.

Leur montant est fixé forfaitairement selon l'expérience passée, et le niveau généralement retenu pour les dépenses imprévues est de 6 % hors taxe du montant des

travaux hors taxe (5 % H.T. du montant des travaux T.T.C.) ;

- . honoraires d'architecte : ils sont relativement élevés, mais leur pourcentage semble dégressif suivant l'importance des travaux. Leur moyen est de 6 % du montant des travaux H.T. (5 % du montant des travaux T.T.C.) ;
- . assurances diverses : 1,2 % du coût de la construction H.T. (1 % du coût de la construction T.T.C.) ;
- . honoraires de vente : 3,5 % H.T. du prix de vente H.T. (3 % H.T. du prix de vente T.T.C.) ;

Il s'agit de la commission versée à la société commercialisant les logements et gérant les comptes-acquéreurs ;

- . publicité : 2,3 % H.T. du prix de vente H.T. (2 % H.T. du prix de vente T.T.C.) ;
- . frais de gestion : il s'agit de la quote part des frais généraux de la société de construction directement imputables à l'opération Z.A.C. considérée : leur montant est de 4,5 % H.T. du montant des travaux H.T. (4 % du montant des travaux T.T.C.)
- . garantie d'achèvement : 1,2 % des ventes H.T. (1 % des ventes T.T.C.)

La garantie d'achèvement est la caution donnée par une banque que les travaux seront de toute manière terminés, que le promoteur constructeur ou la société de travaux publics soient défaillants financièrement ou techniquement.

L'incidence de ces frais annexes sur le prix de revient est obtenue par sommation : le coût de construction H.T. se trouve majoré de 17,2 % ; le prix de vente H.T. se trouve de plus grévé de 5,8 %. Il ne s'agit pas là de chiffres absolus mais seulement d'un ordre de grandeur : il est très difficile de savoir avec quelle précision ces coûts sont connus, surtout prévisionnellement. Quelquefois, d'ailleurs, les promoteurs n'emploient pas les mêmes ratios pour évaluer les postes de dépenses : nous avons donc pris des valeurs moyennes en les pondérant avec tous les risques d'évaluation que cela comporte.

4°/ Dans le dernier poste de dépenses, nous avons regroupé les postes financiers :

- frais financiers
- marge nette

La marge nette sert à la rémunération des capitaux propres engagés dans l'opération. Ces capitaux ne sont pas rémunérés à taux fixe (au contraire des crédits consentis par les banques) et sont d'origine diverse. Ils sont attirés dans l'opération par la qualité et l'expérience du promoteur et surtout par la grande rentabilité qui leur est offerte (25 à 30 % par an avant impôt). Cependant, il est aisé de voir que ces capitaux sont immobilisés très longtemps ce qui augmente encore le risque commercial et technique qu'ils supportent et augmente d'autant la rentabilité prévisionnelle désirée.

Cette marge nette est déterminée à l'avance et son prélèvement automatique la fait rentrer dans le prix de revient (donc dans les postes de dépenses) pour le total de son montant (environ 10 % du prix de vente H.T.) ; il est très important de noter que le promoteur constructeur acceptera très rarement d'en comprimer le montant : une augmentation des dépenses ne se traduira pas par une diminution de la marge nette mais plutôt par une augmentation du prix de vente ou par une baisse dans le niveau des prestations.

Les frais financiers sont les intérêts des prêts consentis par les banques pour financer l'opération ; nous verrons ultérieurement comment les calculer.

b) Recettes.

Le poste principal de recettes provient de la vente de logements, bureaux, commerces, parkings etc... Comme nous l'avons déjà dit, nous ne nous intéresserons qu'aux recettes hors taxe. Ces prix de vente sont connus prévisionnellement ; ils peuvent être de deux sortes :

- Vente à terme : la vente à terme est le contrat par lequel le vendeur s'engage à livrer l'immeuble à son achèvement ; l'acheteur s'engage à en prendre livraison et à en payer le prix à la date de livraison. Le transfert de propriété s'opère de plein droit par la construction de l'achèvement de l'immeuble.
  
- vente en état futur d'achèvement : c'est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux.

Dans le premier cas, le constructeur est obligé d'engager plus de capitaux dans l'opération et pour une plus longue période. Dans le deuxième cas, l'acheteur finance en partie la construction de l'immeuble. Plus il achète tôt, moins le prix sera élevé (par rapport à ceux qui achèteront après lui) - ce qui tend à améliorer la vitesse d'écoulement.

La seule inconnue pour le promoteur va être l'étalement de ses recettes (moins bien connu que l'échéancier des dépenses, car plus sujet à la conjoncture et aux restrictions de crédit) ; un programme de construction dure environ 20 mois et on considère généralement qu'un bon programme doit être vendu (ou réservé) pendant la durée de la construction, soit 5 % par mois en moyenne. Cependant, il y a des variations dans ce rythme de ventes : forte vente lors du lancement de l'opération, faiblissement ensuite, forte reprise lors de l'achèvement du gros oeuvre. Le candidat au logement n'achètera pratiquement plus, une fois le programme achevé depuis plus de deux ou trois mois : il s'attendra à trouver des défauts importants et sa méfiance le fera d'autant plus hésiter que les appartements les mieux placés sont vendus les premiers.

#### B. Détermination de la charge foncière maximale acceptable

Le promoteur connaît maintenant l'ensemble de ses recettes et toutes ses dépenses à l'exclusion des frais financiers ; il peut donc connaître la valeur de la somme :

Charge foncière maximale acceptable H.T. + Frais financiers	(T)
---	-----

Pour déterminer le montant de la charge maximale H.T. qu'il peut supporter, le promoteur-constructeur doit déterminer le montant de ses frais financiers. Le promoteur a engagé un certain montant de capitaux propres dans l'opération. Cependant, les recettes (rentées de fonds) viennent en fin d'opération au moment de la vente tandis que les sorties de fonds sont échelonnées depuis le début de la construction. Dans la mesure où les dépenses effectivement payées et non couvertes immédiatement par des recettes sont

La seule inconnue pour le promoteur va être l'étalement de ses recettes (moins bien connu que l'échéancier des dépenses, car plus sujet à la conjoncture et aux restrictions de crédit) ; un programme de construction dure environ 20 mois et on considère généralement qu'un bon programme doit être vendu (ou réserve) pendant la durée de la construction, soit 5 % par mois en moyenne. Cependant, il y a des variations dans ce rythme de ventes : forte vente lors du lancement de l'opération, faiblissement ensuite, forte reprise lors de l'achèvement du gros oeuvre. Le candidat au logement n'achètera pratiquement plus, une fois le programme achevé depuis plus de deux ou trois mois : il s'attendra à trouver des défauts importants et sa méfiance le fera d'autant plus hésiter que les appartements les mieux placés sont vendus les premiers.

#### B. Détermination de la charge foncière maximale acceptable

Le promoteur connaît maintenant l'ensemble de ses recettes et toutes ses dépenses à l'exclusion des frais financiers ; il peut donc connaître la valeur de la somme :

Charge foncière maximale acceptable H.T. + Frais financiers	(T)
---	-----

Pour déterminer le montant de la charge maximale H.T. qu'il peut supporter, le promoteur-constructeur doit déterminer le montant de ses frais financiers. Le promoteur a engagé un certain montant de capitaux propres dans l'opération. Cependant, les recettes (rentées de fonds) viennent en fin d'opération au moment de la vente tandis que les sorties de fonds sont échelonnées depuis le début de la construction. Dans la mesure où les dépenses effectivement payées et non couvertes immédiatement par des recettes sont

supérieures au montant des fonds propres engagés dans l'opération, le promoteur doit recourir à des crédits bancaires, donc supporter des frais financiers.

Il est possible pour le promoteur de faire une prévision de l'échelonnement de ses dépenses (mensuellement ou trimestriellement par exemple) ; il convient de distinguer dépenses et coûts : les dépenses sont les sommes effectivement sorties de trésorerie en tenant compte des délais de paiement dont peut disposer le promoteur. Compte tenu de l'étude de marché réalisée, il est possible d'établir un échéancier des recettes (il ne faut pas oublier qu'un appartement vendu peut n'être qu'une rentrée future de fonds).

Comme nous l'avons fait remarquer si la T.V.A. n'influe pas directement sur la marge du promoteur, elle est la source d'un décalage de trésorerie se traduisant par une augmentation des frais financiers.

Exemple d'Etat Prévisionnel des Recettes et Dépenses.

	Une colonne par mois ou par trimestre.
Dépenses :	
- par poste H.T.	
- T.V.A. payée	
- cumulées	
- report de trésorerie	
Recettes :	
- par poste H.T.	
- T.V.A. reçue	
Excédent ou découvert (+ ou -)	
- fonds propres	
- crédits bancaires	

Les Z.A.C. conventionnées ne peuvent bénéficier des prêts FNAFU. Le promoteur doit donc financer son découvert à des taux importants (9 à 12 %) auprès des banques. Il arrive souvent que la société de promotion soit intégrée à un groupe bancaire ayant des filiales dans toutes les branches de la construction. Le groupe peut préférer recevoir des agios bancaires élevés et immédiats plutôt que des bénéfices importants mais à moyen terme sur les capitaux investis.

Les crédits promoteurs représentent de 20 % (vente en état futur d'échévement) à 60 % (vente à terme) du financement total tandis que la part des capitaux propres varie respectivement de 20 à 40 % : ces capitaux propres encourent un risque certain ; tout l'art du promoteur réside en effet dans une bonne approche de ses frais financiers, nécessitant une grande expérience dans l'établissement du planning (échancier) de construction et la pondération des différentes variables de coût.

Nous avons vu que le promoteur connaissait avec une bonne certitude la grandeur de la somme :

$$T = \text{charge foncière maximale acceptable H.T.} + \text{frais financiers.}$$

En nous reportant à l'analyse des différents poste du bilan promoteur, on peut aisément déterminer que :

$$T = 0,842 \times \text{prix de vente HT} - 1,179 \times \text{coût HT de la construction}$$

T connu et les frais financiers déterminés, le promoteur connaît le montant de charge foncière H.T. qu'il peut supporter. Il nous a semblé intéressant de construire une courbe donnant le niveau de charge foncière maximale pour différentes valeurs du prix de vente, du coût de construction et des frais financiers. On pourra trouver trois abaques correspondant

à trois niveaux de frais financiers :

- 8% du prix de vente H.T.
- 9 % du prix de vente H.T.
- 10 % du prix de vente H.T.

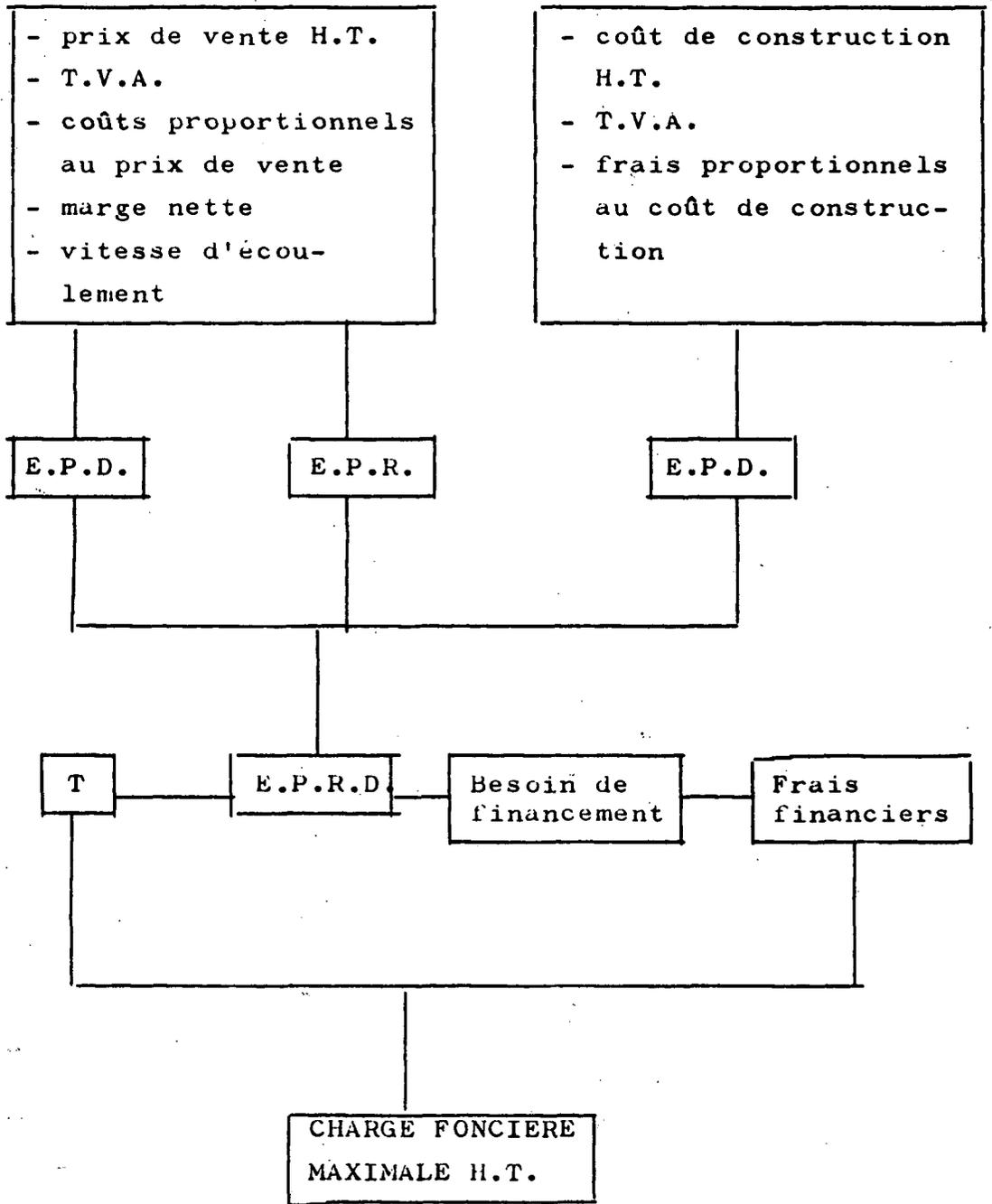
Sur chacun des abaques se trouvent 5 courbes correspondant à 5 niveaux de coût de construction. En fonction du prix de vente, il est possible de lire en ordonnée la charge foncière maximale acceptable.

Pour plus de commodité, nous avons procédé à un changement d'échelle permettant de lire la charge foncière maximale H.T. en fonction du prix de vente T.T.C. et du coût de construction T.T.C. Il ne faut pas oublier que ces abaques étant construits pour un taux de T.V.A. de 17,6 %, ne sont valables que dans le cas de vente de logements.

Voyons la marge de manoeuvre du promoteur constructeur dans le cas où certaines de ses prévisions ne se réalisent pas : l'influence s'en fera directement sentir sur la marge nette ; dans la mesure où elle ne doit pas diminuer, le promoteur doit augmenter ses recettes (hausse du prix de vente) ou diminuer ses dépenses (baisse du niveau des prestations). Dans les deux cas, il devra mesurer l'influence de ce changement sur son plan de trésorerie (augmentation de la vitesse d'écoulement). Il devra donc comparer le surplus de recettes escompté (ou la diminution de dépenses) avec le coût induit en frais financiers : il se peut alors que le promoteur n'ait pas intérêt à augmenter ses prix de vente. Il lui reste alors deux solutions :

- accepter une diminution de la marge nette, ce qui est un constat d'échec dans l'établissement des prévisions et une grave hypothèque sur l'avenir (difficulté pour réunir des fonds propres lors d'une opération ultérieure).

- diminuer la charge foncière du mètre carré de logement : cela suppose une densification qui sera alors la clef de la réussite financière de l'opération.



Abaque donnant la Charge Foncière Maximale HT en fonction du Prix de vente TTC et du coût de construction TTC pour un niveau de

FRAIS FINANCIERS de 8% du Prix de vente H.T.

CHARGE FONCIERE  
MAXIMALE  
H.T.

1500

1000

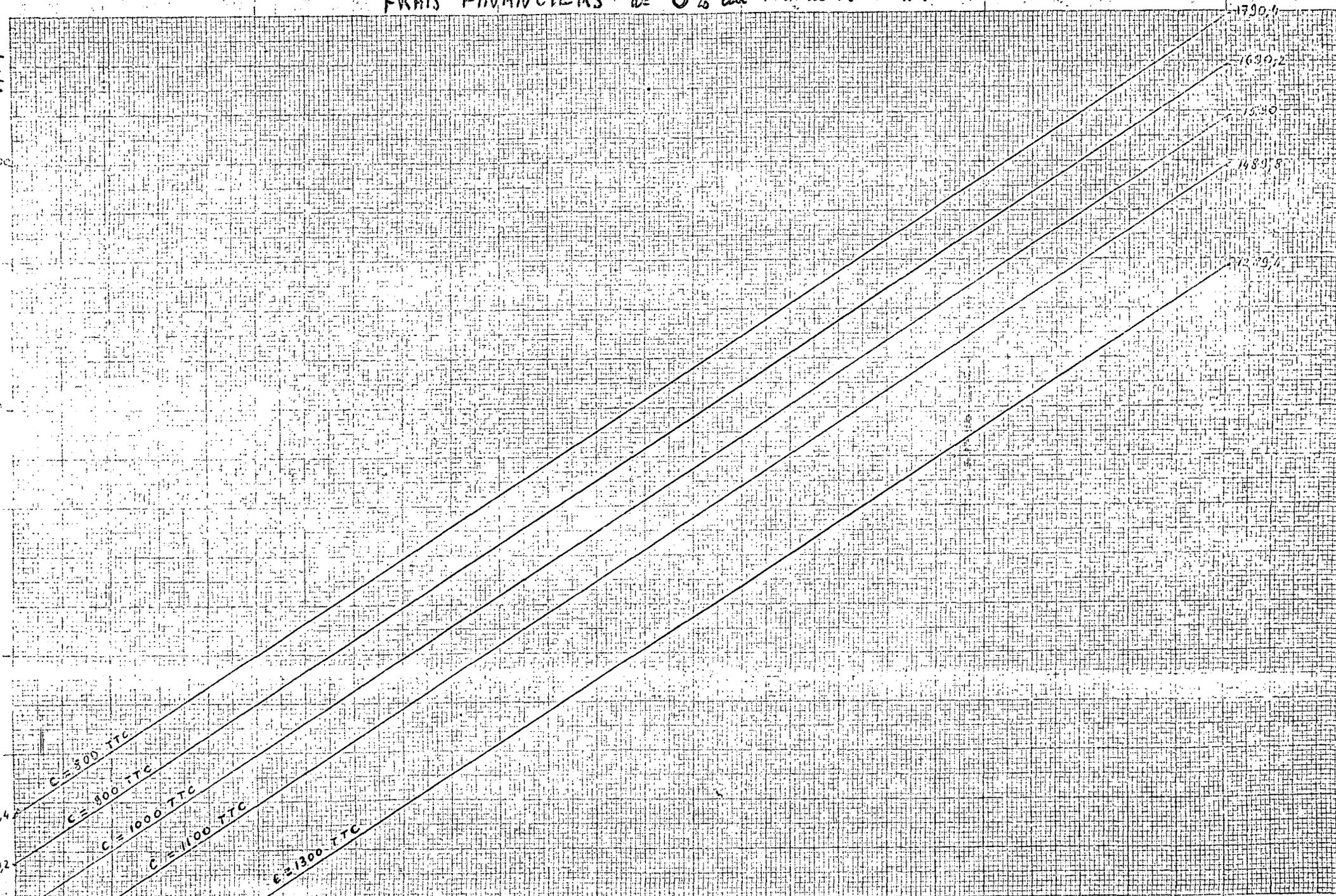
500

170,4

70,2

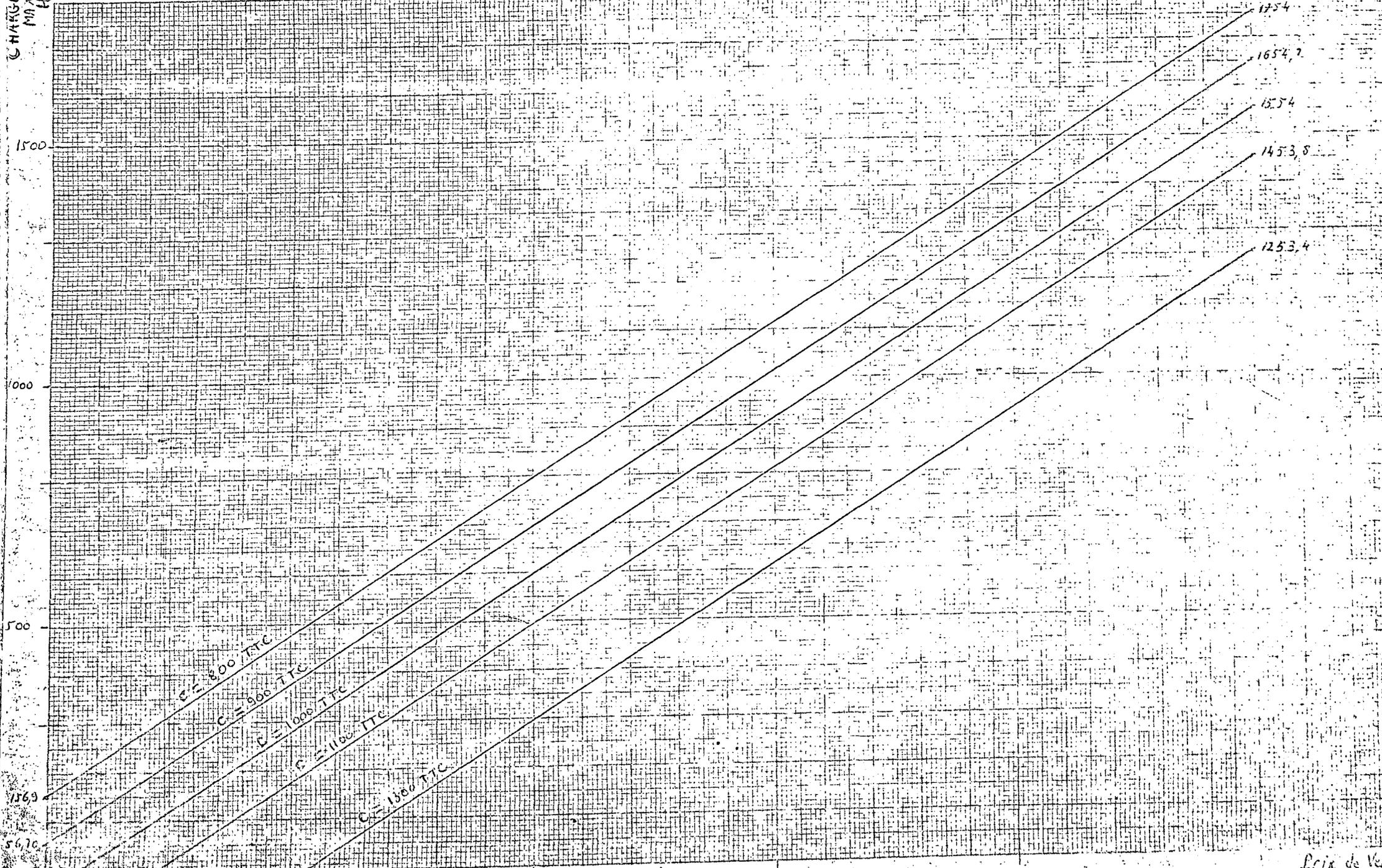
1546 1700 2010

Prix de  
TTC



Abaque donnant la Charge Foncière Maximale HT en fonction du Prix de vente TTC et du coût de construction par m<sup>2</sup> pour un  
FRAIS FINANCIERS de 9% du Prix de Vente H.T.

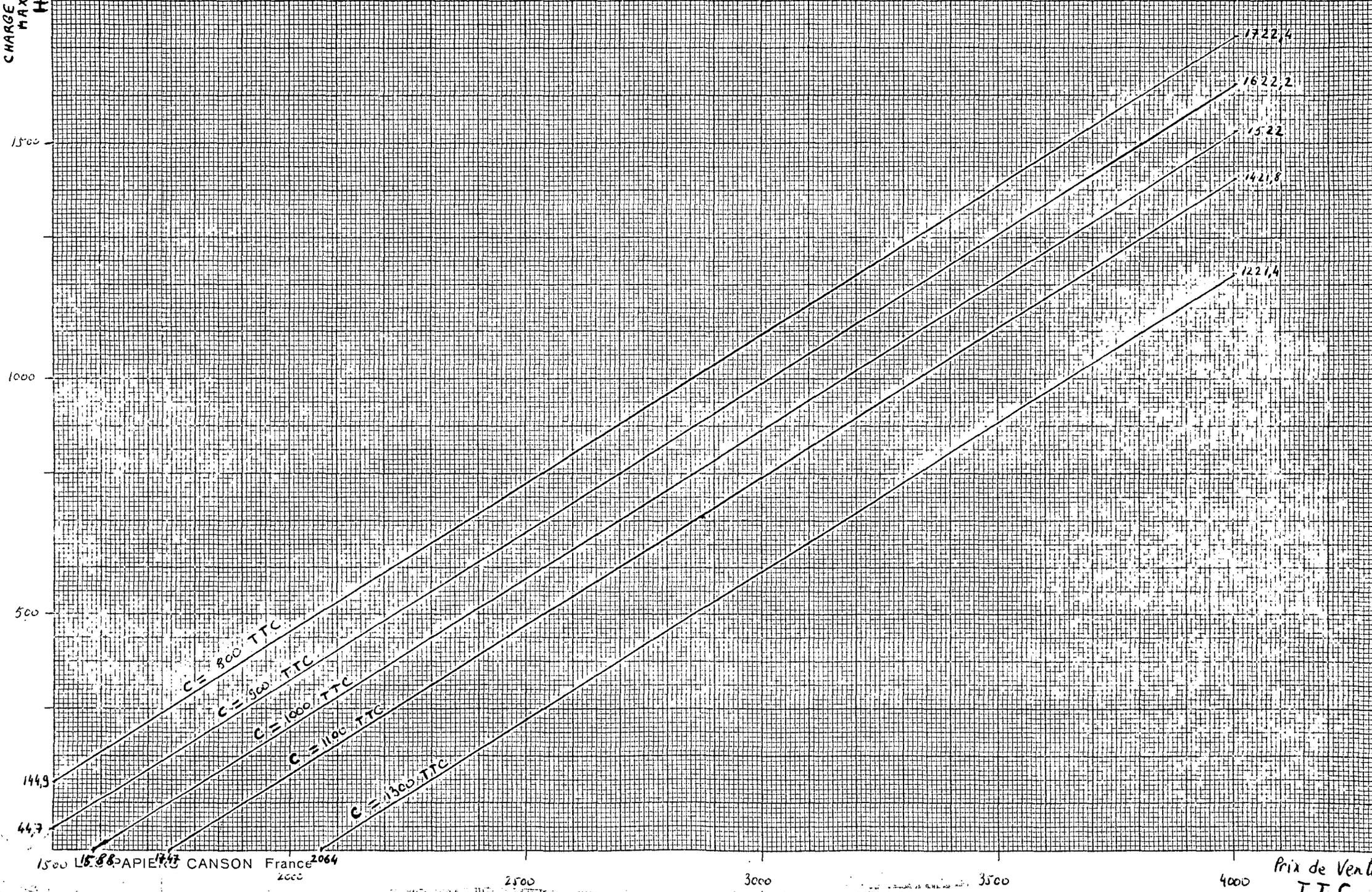
CHARGE FONCIERE  
MAXIMALE  
HT



1369

5670

Abaque donnant la Charge Foncière Maximale H.T. en fonction du Prix de vente TTC et du coût de construction TTC pour un niveau de  
FRAIS FINANCIERS de 10 % du Prix de Vente H.T. 85



1500 1588 APIERRE CANSON France 2064 2000

2500

3000

3500

4000

Prix de Vente  
TTC

## II. Determination de la charge foncière minimale :

### Raisonnement de l'aménageur

L'aménageur sait quelle quantité de logements sera construite sur la zone, leur répartition par type de standing et le nombre de bureaux, commerces, parkings, etc... qui se situeront dans la Z.A.C. ; il peut donc, une fois connus ses coûts, calculer une charge foncière propre à ces éléments et vendre une charge foncière moyenne par mètre carré utile. L'aménageur est obligé de tenir compte de critères spécifiques à une opération donnée dans ses postes de dépenses : si la construction a un certain caractère automatique, les postes de dépenses d'aménagement sont beaucoup plus variables selon l'emplacement, la qualité et l'occupation des terrains.

Depenses	Recettes
1. Appropriation du sol et des bâtiments	1. Cession des charges foncières
2. Aménagement du sol	2. Participation supplémentaire de certains constructeurs
3. Dépenses accessoires	
4. Equipements	3. Participation de la ville

### Analyse des différents postes du bilan de l'aménageur

#### a) Dépenses

#### 1. Appropriation du sol et des bâtiments

- Le terrain : pour connaître la valeur du terrain, il est possible de savoir par les domaines à quel prix ont été achetés à une époque donnée les premières parcelles de la zone ou des terrains similaires dans son voisinage. Il faut alors appliquer un coefficient d'actualisation prenant en compte la tendance du marché sur le plan local, ce jusqu'à la date d'acquisition. Il est possible de contrôler le bien fondé des prix par enquête rapide auprès des architectes, marchands de biens, agents immobiliers et autres intermédiaires de la profession.

A ce coût, il est nécessaire d'ajouter celui des constructions que l'on peut classer en plusieurs catégories (de "très solide" à "très vétuste") avec un coût d'acquisition fortement décroissant (de 4 à 1). Il convient ensuite de procéder à une décote (sur le prix des terrains seulement) de l'ordre de 20 % dans la mesure où ces terrains sont construits. Si les constructions sont occupées, il faut leur appliquer un important abattement supplémentaire (environ 40 %) ; si elles sont libres d'occupants, il n'y a pas lieu de procéder à cet abattement.

Au total ainsi trouvé, il faut appliquer une marge variable de frais de remploi (de l'ordre de 15 %). Les frais de remploi sont les frais d'achat d'un bien avec le produit de l'indemnisation de la perte d'un autre bien. A cette somme globale, il faut rajouter un certain montant dû à l'expropriation (de 20 à 25 % du prix pour environ 40 % des gens qui refusent l'accord amiable) et au rachat des cours communes (environ 150 F, le mètre carré).

- Indemnités d'éviction des activités économique : variable suivant le lieu d'implantation de la zone, leur montant global peut être très élevé en rénovation urbaine (où il y a beaucoup de commerçants, artisans, bureaux, etc.) Il ne faut pas omettre de majorer cette estimation (20 à 25 % d'augmentation) en prévision du jugement d'expropriation et de tenir compte des frais de remploi (environ 30 %). La tendance des juges d'expropriation semble être, au dire de certains promoteurs, la largesse, ce qui conduit certains évincés à faire appel au dit jugement.

- Indemnités de déménagement : Il faut sans doute prévoir environ 1 500 F par déménagement programme : cette dépense ne s'applique qu'aux locataires évincés.

## 2. Amenagement du sol

- démolitions : leur coût se calcule à l'estimation

du cubage de décombres (environ 30 F par mètre cube)

- mise en état du sol : l'estimation est très variable selon les zones ; les travaux d'étaieiment, de nivellement, de comblement, etc..., ne peuvent être forfaitisés a priori pour toutes les zones.

### 3. Dépenses accessoires

Leur montant cumulé ne doit pas dépasser 8 % du total du bilan.

- Etudes : variables suivant la Z.A.C. ; de toute façon, les dépenses d'études ne doivent pas dépasser 1,5 % du total du bilan, se répartissant entre :

- . Levees topographiques : 2100 F HT par hectare
- . Plan masse : 1050 F HT par hectare
- . Sondages : 2100 F HT par point d'exploration

- Frais accessoires aux acquisitions : ces frais comprennent les frais de notaire, d'avoué, etc...

Ils se montent à environ 3,5 % du total du poste (1)

(Appropriation du sol et des bâtiments)  
- Frais financiers : nous y reviendrons

ultérieurement pour déterminer leur mode de calcul. Il faut simplement savoir que leur montant avoisine 7 % des dépenses globales d'aménagement.

- Frais généraux : Ils représentent de 3 à 4 % du total du bilan et servent à couvrir la quote part des frais fixes de la société d'aménagement imputable à l'opération Z.A.C. considérée.

### 4. Equipements

Par équipements, il faut entendre tout ce qui permet de rendre constructible un terrain nu. On distingue les équipements d'infrastructure (routes, égouts, etc...) et les équipements de superstructure (C.E.S., équipements socio-culturels, etc...). Les équipements d'infrastructure sont divisés en trois catégories :

- Infrastructure primaire : équipements dont l'usage n'est pas réservé exclusivement à la zone (ex. : bretelle d'autoroute).

- Infrastructure secondaire : équipements desservant l'ensemble de la zone ou servant à l'ensemble de la communauté de la zone (route d'accès, collecteurs, etc...)

- Infrastructure tertiaire : équipements internes à la zone et propres à un immeuble donné (ex : parkings)

Nous supposons que tous les équipements non pris en charge par la collectivité locale, le seront par l'aménageur plutôt que par le constructeur ; cette hypothèse n'a aucune incidence sur l'équilibre financier de la Z.A.C. dans la mesure où promoteur et aménageur ont des sources de financement identiques. Pour l'aménageur, les équipements peuvent être scindés en deux parties :

- \* - a) les équipements nécessaires à la constructibilité de la zone :

- Les V.R.D. (Voirie et Réseaux divers) réalisés en deux phases bien distinctes (circulaire DAFU 1967)

1. création avant l'ouverture du chantier (2 à 6 mois avant le début de la construction) des infrastructures minimales permettant l'exécution des travaux des divers corps d'état dans les meilleures conditions (voirie avec revêtement provisoire, ouvrages d'évacuation des eaux)
2. Réparation, si besoin est, et parachèvement des ouvrages créés, exécution des autres ouvrages, raccordement des immeubles aux divers réseaux : la deuxième phase des V.R.D. peut être entreprise dès que tous les gros engins ont quitté le chantier (réparation des ouvrages d'assainissement, pose des trottoirs, des regards, exécution des revêtements définitifs des chaussées ; pose des canalisations, câbles P.T.T. et E.D.F., supports d'éclairage publics ; aménagement des espaces libres, plantations, engazonnements, aires de jeu, etc...)

Dans le cas des Z.A.C., la réalisation des travaux d'équipement V.R.D. devra pour des motifs économiques, s'effectuer en deux phases à l'intérieur de chaque tranche opérationnelle définie par la programmation physique et financière de l'opération.

- les réseaux d'infrastructure secondaire et tertiaire

- une partie des éléments de superstructure (avec les emprises de terrain nécessaires)

1. Equipements scolaires (fonction du nombre de logements)

12 m2 par élève en maternelle

8 m2 par élève en primaire

CES 600 élèves : 8000 à 9000 m2

CES 900 élèves : 13000 m2

CES 1200 élèves : 17000 m2

Classes et  
cours de  
récréation

2. Equipements sportifs

5,25 m2 par habitant pour le sport

7,75 m2 par habitant pour les espaces publics

Normes E.P.A.D.

0,21 élève de maternelle par logement

0,40 élève de primaire par logement

0,32 élève de C.E.S. par logement

3,5 à 4 habitants par logement

- \* - b) Les autres équipements demandés par la commune ou la D.D.E. ; il peut s'agir d'équipements d'infrastructure primaire ou de construction d'équipements de superstructure non exclusivement réservés à la zone.

Contre exonération (facultative) de la T.L.E. l'aménageur prend à sa charge le coût des V.R.D., les équipements d'infrastructure tertiaire et les équipements d'infrastructure secondaire dans la mesure où ils ne sont pas financés par la commune (première négociation commune-aménageur). La commune peut aussi demander dans la convention que l'aménageur finance les équipements de superstructure nécessaires à la zone ; ce financement peut aller de la cession gratuite des emprises de terrain (qui n'est pas en fait une charge supplémentaire pour l'aménageur dans la mesure où ce coût est de toute façon inclus dans la charge foncière) à la prise en charge de

tout ou partie de leur coût (deuxième négociation commune-aménageur). L'aménageur peut aussi accepter de prendre en charge certains éléments d'infrastructure primaire et des équipements de superstructure supplémentaires (troisième négociation commune-aménageur-D.D.E.)

Ces trois négociations se conclueront par une convention où l'aménageur définira son mode de participation : ce peut être une participation forfaitaire et la commune doit alors employer au mieux cette enveloppe (de manière à comprimer les coûts, elle réalisera ces équipements le plus rapidement possible). Ce peut être une participation actualisée qui tient compte d'une certaine révision des prix. Ce peut aussi être une participation partielle, la commune restant le maître d'oeuvre de manière à pouvoir recevoir les subventions au titre du chapitre budgétaire 6541. Nous devons ajouter qu'en rénovation urbaine, l'aménageur a beaucoup plus de difficultés à prendre en charge la part de la commune, devant construire des logements sociaux.

#### b) Recettes.

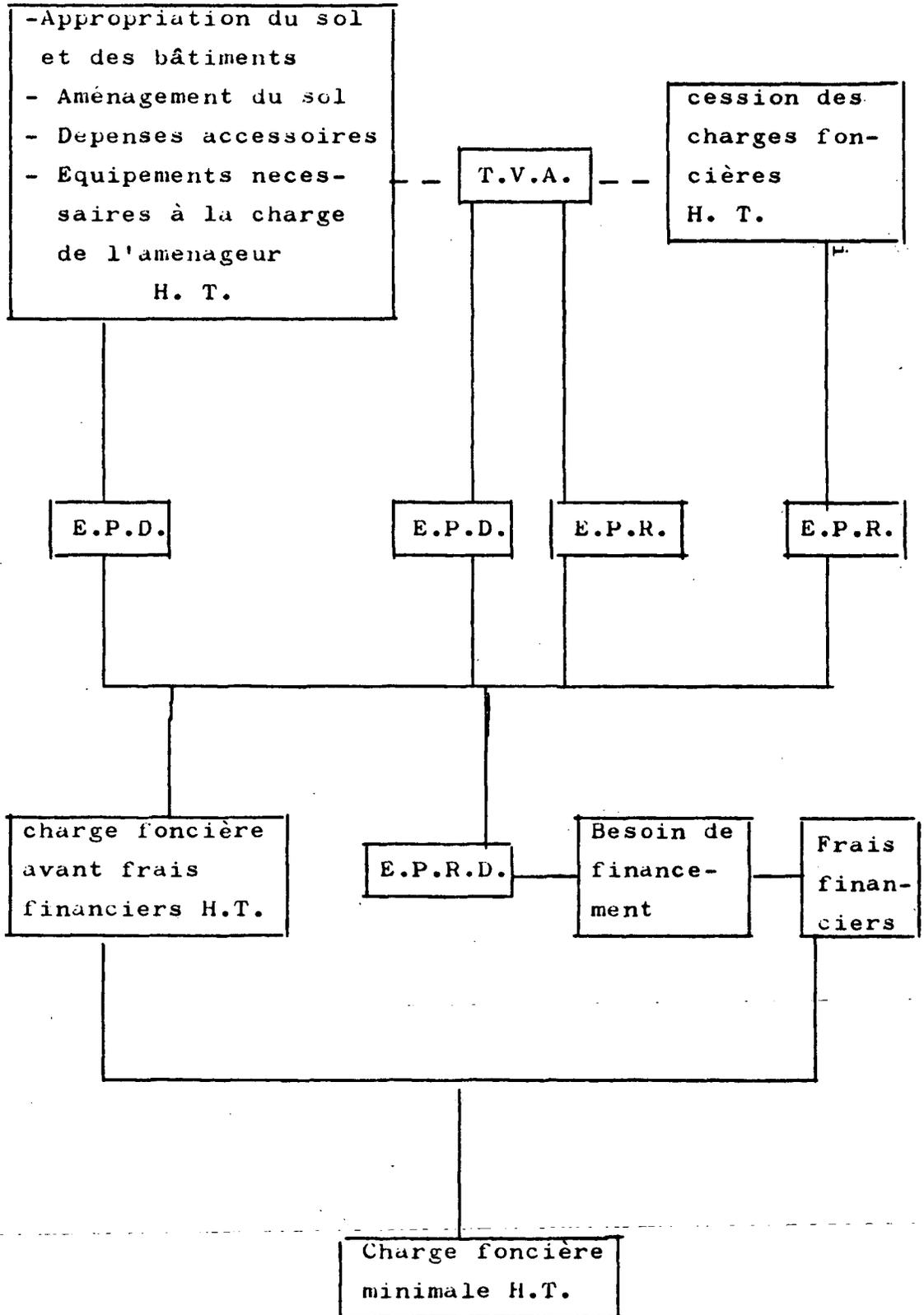
Les recettes de l'aménageur proviennent de la cession des charges foncières au promoteur constructeur. Leur montant a été déterminé et accepté prévisionnellement et est versé d'une manière échelonnée :

- 10 % lors de l'option sur le terrain
- 50 % lors de la mise à disposition du terrain
- 20 % lors de la mise en chantier de la construction
- 20 % à la signature de l'acte

Il est alors possible à l'aménageur d'établir un E.P.R.D. (en général annuel) qui lui permet de calculer ses besoins de trésorerie, donc de connaître ses frais financiers. Il ne faut pas oublier le décalage de

trésorerie induit par la T.V.A., ce qui vient en augmentation des frais financiers (il faut financer le découvert dû au paiement de la T.V.A. jusqu'à ce que les ventes de charge foncière apportent la T.V.A. permettant la récupération). La méthode d'approche des frais financiers est identique à celle du constructeur ; nous ne la développerons pas : il faut seulement ajouter que l'E.P.R.D. étant prévisionnel et dans une certaine mesure aléatoire, l'aménageur peut réduire le risque conséquent en incluant dans ses dépenses une marge complémentaire dont le montant ne peut être fixé en général.

L'aménageur connaît le montant de la charge foncière minimale H.T. : c'est la somme des postes 1 + 2 + 3 augmentée des frais financiers et des équipements nécessaires à la constructibilité normalement à la charge de l'aménageur. Il peut donc accepter comme participation supplémentaire la différence entre la charge foncière H.T. acceptable par le promoteur constructeur et cette charge foncière minimale H.T. Cette participation supplémentaire comprendra : la participation H.T. proprement dite, les frais financiers induits par cette participation supplémentaire et ceux dus au décalage de trésorerie causé par la T.V.A. Cette différence devra être supérieure à la T.L.E. pour que la commune trouve dans la Z.A.C. un avantage financier certain.



### III.A. La participation theorique aux equipements collectifs

La D.D.E. peut disposer de tous les elements du promoteur constructeur ; elle peut donc proceder au "remontage" financier d'une operation : il faut pour cela qu'elle connaisse avec precision :

- la vitesse de commercialisation
- le pourcentage du financement par les capitaux propres
- les taux d'interets consentis au promoteur

une etude du terrain d'implantation permet de connaitre la charge fonciere minimale avant equipements collectifs. La difference de ces deux charges foncieres donne le niveau d'equipements collectifs H.T. theorique. Dans le cadre de la negociation, il est possible de demander ce montant a l'amenageur. S'il s'avere insuffisant pour equiper "correctement" la zone, la D.D.E. pourra accorder une legere densification permettant de diminuer la charge fonciere par logement donc d'augmenter la part des equipements collectifs.

Il n'a pas ete tenu compte encore du phenomene de glissement des prix du a l'etalement dans le temps du planning financier. Cette actualisation est souvent prevue a l'avance : clauses de revisions de prix dans le batiment, indexation de la participation de l'amenageur, etc... ; dans le cas contraire, nous n'en tiendrons pas compte : il semble en effet que l'augmentation du prix de vente soit au moins egale a l'augmentation des differents coûts ; en supposant que la marge nette conserve le meme pourcentage de 10 % du prix de vente H.T. notre etude reste favorable aux promoteurs. De meme, en supposant que toutes les variables augmentent d'une maniere proportionnelle, ce qui n'est pas excessivement eloigne de la realite, il est possible de raisonner en valeur actuelle donc de calculer la participation actuelle aux equipements collectifs.

Il faut cependant refondre périodiquement l'E.P.R.D. de manière à y enregistrer les écarts enregistrés dans la programmation physique. Ces écarts ont une influence directe sur les frais financiers et modifiant la marge complémentaire du promoteur tout en lui permettant de conserver la même marge nette. On peut considérer trois sortes d'écarts :

- a) Augmentation des postes de dépenses : elle peut ne pas être répercutable sur le prix de vente final : dans la mesure où cette augmentation est trop importante, elle peut diminuer la marge nette, ce qui conduit le promoteur à demander une densification ou à ne pas respecter la convention : il s'agit dans les deux cas d'une mauvaise prévision.
- b) Décalage dans l'échéancier des dépenses :
  - vers l'amont : le promoteur est obligé de payer ses fournisseurs plus tôt que prévu, ce qui augmente ses frais financiers.
  - vers l'aval : allongement des délais de paiement, ce qui entraîne une diminution des frais financiers.
- c) Décalage dans l'échéancier des recettes
  - vers l'amont : les appartements se vendent plus vite que prévu : diminution des frais financiers.
  - vers l'aval : retard dans les ventes : augmentation des frais financiers.

## B) Essai de la méthode

Pour analyser une opération de Z.A.C. conventionnée, il faut réunir les éléments suivants :

### 1. Renseignements sur le promoteur

- pourcentage du financement par les capitaux propres
- taux de crédit

### 2. Renseignements sur l'opération

- répartition par types de logements et superficie totale ; nombre de logements
- superficie des bureaux et des commerces ; nombre de parkings
- prix de vente prévus pour chaque catégorie (s'ils sont loués, prix de vente potentiel)
- coûts de construction de charge catégorie
- vitesse et courbe de commercialisation
- programmation physique de l'opération

### 3. Renseignements sur la zone

- coût d'acquisition des terrains
- occupation et qualité des sols
- coût d'aménagement

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Application à une Z.A.C. conventionnée.

Z.A.C. de \*\*\* 42 274 m<sup>2</sup>

A. Previsions de construction

149 logements H.L.M. représentant	10 231 m <sup>2</sup> habitables
917 logements P.S.I. représentant	59 036 m <sup>2</sup> habitables
avec	3 600 m <sup>2</sup> de commerce
28 logements non-aides représentant	2 100 m <sup>2</sup> habitables
1475 emplacements de stationnement en sous sol	

B. Bilan financier prévisionnel (remis à l'administration)

Dépenses.

1. Appropriation des sols	28 073 000
2. Démolition et nivellement des sols	740 000
3. Dépenses accessoires	2 410 000
4. Dépenses d'aménagement	2 440 000
5. Travaux d'équipement à la charge de l'aménageur : Etat	936 000
Commune	2 243 500
6. Taxe locale d'équipement (district)	563 827
7. Construction	84 170 840
8. Honoraires techniques	4 721 837
9. Charges annexes (gestion et frais financiers)	10 081 862
	<hr/>
Total	136 380 866

Recettes.

Dans la mesure où les recettes sont, poste par poste, les mêmes que les dépenses, il nous paraît difficile de parler de recettes. Nous considérerons donc que le promoteur n'a pas donné ses recettes. Il faudra donc les estimer en fonction du prix du marché dans le secteur de la Z.A.C.

C. Programme et échéancier prévisionnel de financement

Année 1	89 HLM 118 PSI locatifs	
Année 2	271 PSI locatifs 28 non aidé	
Année 3	285 PSI locatifs	
Année 4	60 HLM 188 PSI locatifs	
Année 5	55 PSI locatifs	

Total des prévisions de financement (le détail n'est pas ici nécessaire)

Année 1	22 424 180
2	30 897 072
3	23 543 763
4	27 026 363
5	16 803 540
6	5 168 576

Total 125 863 494

Il manque donc les prix de vente de chaque catégorie, la courbe de commercialisation et la justification sommaire des différents coûts donnés. Le promoteur n'a pas non plus spécifié si son bilan était H.T. ou T.T.C.

Prix de vente prévisionnels retenus

non aidé : 2 600 F. TTC/m <sup>2</sup> u	commerces : 2000 F
P.S.I. : 2 160 F TTC/m <sup>2</sup> u (prix potentiel)	TTC/m <sup>2</sup> u
H.L.M. : 1 800 F. TTC/m <sup>2</sup> u	garages : 10 000 F/garage

## Coûts de construction retenus

non aidé : 1 100 F TTC/m<sup>2</sup> u

Commerces : 800 F TTC/

P.S.I. : 1000 F TTC/m<sup>2</sup> um<sup>2</sup> uH.L.M. : 900 F TTC/m<sup>2</sup> ugarage : 5 000 F/gara-  
geRecettes HT

	H.T.	T.V.A.	T.T.C.
non aidé : 2100 m <sup>2</sup> à 2600 F TTC	4 642 857	817 143	5 460 000
PSI : 59036 m <sup>2</sup> à 2160 F TTC	108 433 469	-	108 433 469
HLM : 10231 m <sup>2</sup> à 1800 F TTC	15 659 694	2 756 106	18 415 800
Commerces : 3600 m <sup>2</sup> à 2000 TTC	6 000 000	1 200 000	7 200 000
Garages : 1475 à 10 000 F TTC	12 542 517	2 207 483	14 750 000
TOTAL	147 278 537	6 980 732	154 259 269

Coûts de construction H.T.

	H.T.	T.V.A.	T.T.C.
non aidé : 2100 m <sup>2</sup> à 1100 TTC	1 964 286	345 714	2 310 000
PSI : 59036 m <sup>2</sup> u à 1000 TTC	50 200 681	8 835 319	59 036 000
HLM : 10231 m <sup>2</sup> u à 900 TTC	7 829 847	1 378 053	9 207 900
Commerces ; 3600 m <sup>2</sup> u à 800 TTC	2 400 000	480 000	2 880 000
Garages : 1475 à 5000 TTC	6 271 259	1 103 741	7 375 000
TOTAL	68 666 073	12 142 827	80 808 900

$$\begin{aligned}
 \text{d'où } T &= \text{charge foncière maximale acceptable HT} + \text{frais financiers} \\
 &= 0,842 \times \text{Prix de vente HT} - 1,179 \times \text{coût de construction HT} \\
 &= 0,842 \times 147\,278\,537 - 1,179 \times 68\,666\,073
 \end{aligned}$$

$$T = 43\,051\,228$$

	H.T.	T.V.A.	T.T.C.
Appropriation des sols	26 590 746	1 482 254	28 073 000
Démolitions et nivellements	629 252	110 748	740 000
Dépenses accessoires	2 008 333	401 667	2 410 000
Dépenses d'aménagement	2 074 830	365 170	2 440 000
TOTAL	31 303 161	2 359 839	33 663 000

$$\text{Charge foncière minimale HT} = 31\,303\,161$$

- Nous n'avons pas pu déterminer les frais financiers, ne connaissant pas l'étalement des recettes, le taux de crédit du promoteur et le pourcentage du financement par les capitaux propres.

- D'autre part, certains postes semblent surestimés dans le bilan remis à l'administration :

- coûts de construction
- frais accessoires aux acquisitions.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*

\*