



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Cahiers

Fonciers en partage



PUBLICATION CRÉÉE EN 1964

Directeur de la publication
François DUGENY

Directeur de la communication
Frédéric THEULÉ (01 77 49 78 83)

Rédactrice en chef
Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

Coordinatrices
Amélie DARLEY (01 77 49 79 56)
Marion DELPLANQUE (01 77 49 76 90)
Jean-François SAIGAUT (01 77 49 79 74)

Secrétaire de rédaction
Jeanne LABOUREL

Chargée des relations avec la presse
Isabelle BARAZZA (01 77 49 79 53)

Fabrication
Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

Maquette, illustrations
Agnès CHARLES (01 77 49 79 46)
Olivier CRANSAC (01 77 49 75 16)

Cartographie
Laurie CRANSAC (01 77 49 75 46)
Jean-Eudes TILLOY (01 77 49 75 11)

Notes de lecture
Christine ALMANZOR (01 77 49 79 20)
Perrine DRAPIER (01 77 49 79 23)
Linda GALLET (01 77 49 79 63)
Brigitte GUIGOU (01 77 49 78 11)

Médiathèque – photothèque
Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)
Julie SARRIS (01 77 49 75 18)

Impression
Point 44

Couverture
R. Kersante/IAU îdF

Crédits photographiques
p. 1 : Jean-Luc Comier/Le bar Floréal photographie/Région ÎdF
p. 2 : Christian Lauté
ISSN 0153-6184

© IAU Île-de-France
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).
Dépôt légal : 3^e trimestre 2012

Abonnement et vente au numéro

	France	Étranger (zone Europe)	Étranger (hors zone Europe)
Le numéro :	20 €	26 €	27,20 €
Le numéro double :	33 €	41,60 €	43,60 €
Abonnement pour 4 numéros :	79 €	97 €	100,60 €

Frais de port offerts pour la France métropolitaine

Sur notre site Internet :

Paiement par CB, chèque, mandat
<http://www.iau-idf.fr>

Sur place :

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU îdF - 15, rue Falguière, Paris 15^e (01 77 49 77 40)

Par correspondance :

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15

Contact :

Olivier LANGE (01 77 49 79 38) olivier.lange@iau-idf.fr



Flashez ce code
pour accéder
à la vente en ligne

Composition du conseil d'administration de l'IAU îdF au 1^{er} septembre 2012

Président

M. Jean-Paul HUCHON
Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau

1^{er} vice-président

M. Daniel CANEPA
Préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris

2^e vice-président

M. Jean-Claude BOUCHERAT
Président du conseil économique, social et environnemental
de la Région Île-de-France

3^e vice-présidente

Mme Mireille FERRI, conseillère régionale

Trésorière : **Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

Titulaires :

Jean-Philippe DAVIAUD
Christine REVAULT D'ALLONNES
Françoise DESCAMPS-CROSNIER
Muriel GUÉNOUX
Jean-Luc LAURENT
François LABROILLE
Alain AMÉDRO
Mireille FERRI
Claire MONOD
Pierre-Yves BOURNAZEL
Jean-Pierre SPILBAUER
Denis GABRIEL
François DUROVRAI

Suppléants :

Judith SHAN
Aurora GILLMANN
Halima JEMNI
Daniel GUÉRIN
Éric COQUEREL
Marie-José CAYZAC
Thibaud GUILLEMET
Marc LIPINSKI
Jean MALLET
Frédéric VALLETTOUX
Martine PARESYS
Sophie DESCHIENS
Patrick KARAM

• Le président du conseil économique, social et environnemental
de la Région Île-de-France
M. Jean-Claude BOUCHERAT

• Deux membres du conseil économique, social et environnemental
de la Région Île-de-France

Titulaires :

M. Pierre MOULIÉ
M. Jean-Loup FABRE

Suppléants :

Mme Nicole SMADJA
M. Jean-Pierre HUBERT

• Quatre représentants de l'État

M. Daniel CANEPA, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris ;
Mme Sylvie LAGARDE, directrice régionale de l'Insee, représentant le ministre
chargé du Budget ;

M. Jean-Claude RUYSSCHAERT, représentant du ministre chargé de l'Urbanisme ;
Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports : N.

• Quatre membres fondateurs

Le gouverneur de la Banque de France, représenté par **M. Bernard TEDESCO** ;
Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations,
représenté par **M. Patrick FRANÇOIS**, directeur interrégional ;
Le gouverneur du Crédit foncier de France,
représenté par **M. Florent LEGUY** ;
Le président du directoire du Crédit de l'équipement des PME,
représenté par **M. Dominique CAIGNART**, directeur du réseau OSEO Île-de-France.

• Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris,
représenté par **Mme Valérie AILLAUD**.



Mobiliser le foncier en Île-de-France pour préparer 2030



Le foncier est la matière première de l'aménagement du territoire francilien. Sa mobilisation est l'une des clés du problème du logement des Franciliens, de l'implantation des activités, des équipements et des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de notre métropole régionale.

Contrairement aux idées reçues, le foncier n'est en général pas rare, mais cher et difficile à mobiliser. Conscient de cet enjeu, j'ai souhaité dès 2006 doter notre Région d'un outil opérationnel et public susceptible d'appuyer une véritable politique foncière régionale, l'Établissement public foncier d'Île-de-France. Fabriquer du foncier « prêt à l'emploi » pour anticiper la mutation de nos territoires, prévenir la spéculation, veiller aux futurs usages des sols, accroître l'offre de logements et accompagner l'implantation de l'activité économique : telle est la mission de l'EPFIF, qui, en quelques années d'existence, a fait la preuve de son efficacité et a permis d'engager 1,26 milliard d'euros en matière d'intervention foncière.

Le gouvernement a récemment présenté un projet de loi qui va permettre une mobilisation générale et sans précédent du foncier public pour la construction de logements et le rehaussement des obligations en matière de logement social. Les dispositions de cette loi se conjuguent avec celles retenues par le schéma directeur régional « Île-de-France 2030 », pour lequel le foncier constitue l'outil de mise en œuvre de toute politique d'aménagement cohérente, permettant de répondre aux attentes des Franciliens et de renforcer l'attractivité territoriale régionale.

En matière d'intervention foncière comme d'aménagement, l'échelle régionale est pertinente pour anticiper les nouveaux usages et préparer le changement. La fabrication d'une métropole durable exemplaire, luttant pour réduire les inégalités territoriales et pour favoriser l'accessibilité de tous au logement et à l'emploi, doit reposer sur une articulation réussie entre le temps long et le temps court, ainsi qu'entre les échelles spatiales.

Au cœur de cette actualité, au travers des exemples qu'il présente, ce numéro des *Cahiers* veut aller au-delà des idées reçues, en montrant en particulier que la mobilisation active du foncier n'a pas pour corollaire la disparition des espaces ouverts ou la consommation accélérée des espaces agricoles et naturels de notre Région.

Jean-Paul Huchon

Président du conseil régional d'Île-de-France
Président de l'IAU Île-de-France



Avant-propos

L'action foncière : préparer l'avenir



Les stratégies foncières sont au centre des politiques publiques d'aménagement mises en œuvre pour renforcer l'attractivité des territoires, pour réduire les inégalités territoriales, pour atteindre une meilleure qualité de vie.

Placé au cœur du réseau des acteurs s'intéressant à l'action foncière dans la métropole francilienne, l'IAU Île-de-France est un lieu majeur de ressource, d'observation et de réflexion prospective sur ce sujet.

Il est aussi coanimateur, avec les services de l'État, de l'Observatoire régional du foncier. À l'heure où la loi vise à la mobilisation générale du foncier pour la construction de logements, l'Île-de-France se donne les moyens de ses ambitions en parachevant avec ses partenaires l'élaboration de son schéma directeur régional. Ce projet identifie les outils permettant de mettre en place les stratégies foncières dans l'objectif d'une politique d'aménagement du territoire cohérente à l'horizon 2030 : nouvelles méthodes partenariales, nouveaux outils juridiques, gouvernance renouvelée...

L'enjeu est d'arriver à valoriser les gisements fonciers desservis par les infrastructures nouvelles qui se réaliseront dans le cadre du plan régional de mobilisation pour les transports et du Grand Paris. Il s'agit aussi de favoriser les politiques de restructuration et d'intensification urbaines nécessaires à la réalisation des objectifs affichés en termes de quantité, de qualité et de diversité des logements, mais aussi de locaux d'activités, de logistique ou d'équipements. Pour agir en ce sens, la Région et les collectivités disposent d'outils qui font au quotidien la preuve de leur efficacité : les établissements publics fonciers, au premier rang desquels l'établissement public foncier régional (EPFIF), qui rend possible et accompagne nombre de projets d'aménagement en zone urbanisée. En parallèle, l'Agence des espaces verts (AEV) mène une politique foncière active pour la protection des espaces agricoles et naturels de la région-capitale, pendant que la Safer d'Île-de-France intervient pour le maintien et la reconquête des espaces agricoles.

Les actions foncières publiques procèdent d'une vision stratégique à long terme, anticipatrice et globale, du devenir de nos territoires. Elles interrogent les disponibilités nécessaires au développement métropolitain et les conditions de leur mise en œuvre, tout comme les besoins en termes de financement, d'ingénierie et de savoir-faire en la matière.

Ce numéro des *Cahiers* donne à voir les différentes manières de considérer et de mobiliser le foncier pour faire de notre région une métropole encore plus agréable à vivre, attractive et durable. Nous le dédions à Georges Cavallier, Président d'honneur de l'Observatoire régional du foncier, dont la disparition récente nous affecte profondément.

François Dugeny

Directeur général de l'IAU Île-de-France



Georges Cavallier (1934-2012)

Ancien élève de l'École polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées, serviteur de l'État, Georges Cavallier était un grand penseur de la planification, de l'urbanisme et de l'économie. Respectueux de la diversité des points de vue, il démontrait que l'intelligence collective pouvait déboucher sur des diagnostics et des solutions partagés, même sur les questions foncières, où les intérêts sont souvent peu convergents.

Éditorial : Mobiliser le foncier en Île-de-France pour préparer 2030
Jean-Paul Huchon 1

Avant-propos : L'action foncière : préparer l'avenir
François Dugeny 2

Prologue : Fonciers en partage
Amélie Darley, Marion Delplanque, Jean-François Saigault 4



Comprendre

Le foncier, héritage et évolutions
Philippe Montillet 6

Action foncière publique : l'articulation des compétences
Soazic Marie 10

Les Pays-Bas : toujours un modèle ?
Xavier Desjardins, Nicolas Persyn 12

La République peut-elle porter l'habit anglais ?
Mike Devereux 14

Comment se forment les prix des terrains de l'aménagement ?
Thierry Vilmin 16

L'opacité des prix fonciers : quelles pistes de réflexion ?
Marie-Antoinette Basciani-Funestre, Amélie Darley 20

Des gestions patrimoniales diverses et variées
Sonia Guelton 22

Le foncier francilien : une matière en mouvement
IAU île-de-France 26

Agir

Le foncier de l'État et sa valorisation
Dominique Figeat, Paul Rius 34

La Ville de Paris : un propriétaire foncier d'exception
Interview de Anne Bain 38

Les bailleurs sociaux : une stratégie patrimoniale de long terme
Interview de Jean-Yves Boisseleau 40

Les sociétés foncières, acteurs de l'aménagement : le cas d'Icade
Interview de Serge Grzybowski 42

Les outils de la politique foncière
Gilles Bouvelot 44

L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités
Philippe Schmit 48

La fiscalité, outil de politique foncière
Joseph Comby 52



Anticiper

De nouveaux fonciers pour d'autres formes d'urbanisation
Marion Delplanque, Jean-François Saigault, Gwenaëlle Zunino 56

Mobilisation générale pour construire des logements
Interview de Cécile Duflot 62

Agir dans un contexte de morcellement de la propriété
Anastasia Touati, Astrid Tanguy 65



Vers une autre gestion des espaces ouverts
Martin Omhové 67

Foncier économique, quel poids dans l'attractivité francilienne ?
Vincent Gollain 70

La Région : acteur du foncier en Île-de-France
Interview d'Emmanuelle Cosse 74

L'amorce de politiques foncières dans les Régions
Sylvie Duvillard, Vincent Plauchu 76

Le foncier vers un nouvel horizon : les enjeux autour du Grand Paris
Interview de Catherine Barbé 80

Projets de transports : vigilance sur le foncier
Marie-Antoinette Basciani-Funestre, Amélie Darley 82

Le foncier sous influence européenne
Anne-Marie Chavanon 84

Les délaissés, source créatrice de paysages transitoires
Corinne Legenne 86

Ressources

À lire 89

Fonciers en partage

À l'heure des réflexions qui entourent le projet de loi de mobilisation pour la construction de logements, il est temps de s'intéresser et de communiquer sur un sujet dont les politiques publiques se sont peu à peu dessaisies : le foncier. Car derrière le mot « foncier » se cache le fondement de toutes politiques ou actions d'aménagement au sens où il constitue l'une des matières premières essentielles à la production de la ville.

Face à l'idée reçue que le foncier est rare et qu'il est le principal frein à la construction, l'ambition du numéro de ces *Cahiers* est de montrer que les potentiels fonciers sont multiples mais surtout divers. C'est ensuite de faire comprendre que le foncier est un bien qui ne se déniche pas, mais se fabrique sur la base d'une volonté collective et partagée, et à travers une multitude d'actions, de politiques et de jeux d'acteurs. C'est enfin d'orienter le lecteur, qu'il soit décideur, professionnel de l'aménagement ou simplement curieux, vers une nouvelle manière d'appréhender la question foncière pour qu'enfin l'action collective soit inventive. Car ce qui fait défaut, ce n'est pas tant le foncier que la créativité dans la manière d'aborder la transformation de la ville.

Derrière la question récurrente de la pénurie de foncier, ce n'est pas la quantité de terrains disponibles qui pose question, mais bien la fabrication d'un foncier qui accueille à des prix abordables les logements, les activités et les équipements qui font la ville. Il est donc temps de dépasser les présupposés sur la rareté foncière et les fantasmes sur les terrains mutables nourris en partie par une mauvaise connaissance pour s'interroger sur les blocages qui entravent le processus complexe de fabrication de foncier constructible. Certains pointent la planification trop contraignante et pas assez incitative, d'autres la hausse des coûts de fabrication du foncier ou encore le déficit de portage politique. Autant de freins vis-à-vis desquels, il semble que la solution ne réside aucunement dans la création de nouveaux outils, mais plutôt dans une plus grande transparence des marchés, dans la définition d'une vision stratégique et partagée permettant l'anticipation foncière dans une réorganisation de la gouvernance.

Des pistes d'action existent, meilleure mobilisation du foncier public, démarche Bimby, etc., autant de réflexions qui ne doivent surtout pas faire oublier que pour construire 70 000 logements/an et soutenir l'attractivité francilienne, il faut aussi savoir réintervenir sur la structure même du foncier, c'est-à-dire procéder à des réaménagements ambitieux, se lancer dans des montages opérationnels qui permettent de recycler les terrains et réaliser des équilibres financiers pour créer du foncier accessible. Il faut donc que l'action publique contribue à relancer des opérations d'urbanisme d'envergure dans lesquelles la durée du portage foncier est un levier essentiel. En effet, pour minimiser les coûts et les aléas financiers, le maître mot est : tenir les délais d'opération.

Enfin, stimulons l'imagination quant à la manière d'optimiser le foncier. Les pistes relèvent d'innovations sur les procédés constructifs et le savoir-faire techniques, existant ailleurs ou à créer. L'Île-de-France ne pourrait-elle pas devenir la région de l'innovation en matière de constructions intelligentes, peu consommatrices de fonciers, évolutives et réversibles ?

Amélie Darley, Marion Delplanque, Jean-François Saigault
IAU Île-de-France



Comprendre

Comprendre le foncier, c'est d'abord comprendre qu'il n'y a pas *un* mais *des* fonciers : les terres agricoles et naturelles ne soulèvent pas les mêmes enjeux que les terrains à bâtir ou encore le foncier déjà urbanisé. Ces fonciers s'enchevêtrent, communiquent, entrent en concurrence tout en se transformant, mettant au défi la politique foncière qui doit les aborder dans une vision globale et anticipatrice pour être efficace. Puis au-delà de cette multitude, il y a aussi une multiplicité de stratégies : stratégie de propriétaires, d'exploitants, d'investisseurs et volonté des pouvoirs publics, autant de logiques qui interviennent dans les mutations foncières. Pour appréhender ces mécanismes, il faut déjà avoir en tête que 80 % du foncier francilien est détenu par des acteurs privés et que les enjeux qui s'y rapportent sont aussi bien liés à la consommation d'espace qu'aux demandes résidentielles ou encore de l'attractivité économique.

Le foncier, héritage et évolutions

Philippe Montillet⁽¹⁾
IAU île-de-France



Esquisse de trame foncière distinguant les niveaux : chenal fluvial, terrasses, versants et plateaux sur les sites de Paris, Vincennes et du plateau de Romainville.

Jusqu'aux années 1970 environ, parler de foncier ressortait essentiellement soit du droit rural (un fonds de terre, une propriété foncière) soit de la fiscalité⁽²⁾ (impôt foncier), les deux ayant d'ailleurs de grandes connexions. Actuellement, le terme concerne beaucoup plus l'urbanisme (politique foncière) et le régime réglementaire du mode d'occupation et d'usage du sol. Derrière, il y a toujours le sol lui-même et la manière dont il est apprécié.

La maîtrise du foncier a été longtemps un des aspects les plus significatifs de l'exercice du pouvoir. Sur lui reposaient les structures de la société, notamment toute la féodalité dont le régime juridique du sol a perduré jusqu'à la Révolution. Enjeu de pouvoir durant longtemps, après la Révolution, il deviendra par le biais de l'impôt foncier un des modes d'action de la puissance publique. Devenu, ainsi, un instrument conjecturel, il ouvrira la phase actuelle de son développement où il est avant tout un outil d'aménagement.

À qui appartient le sol et quel droit a-t-on dessus ? Telle est la question ! Qu'il appartienne à une multitude d'individus (des propriétaires, petits ou gros), comme c'est le cas actuellement – d'où l'extrême fragmentation du foncier qui, souvent, gêne tant l'aménageur – est une approche récente. Elle n'a qu'un peu plus de 200 ans. Longtemps, la terre ne fut pas l'objet d'appropriation individuelle et chacun n'en avait que des droits d'usage largement encadrés. La propriété éminente du sol appartenait

Traiter du foncier en urbanisme, c'est aborder le mode de gestion de l'espace et, au-delà, le rapport qui s'y établit entre les intérêts publics et privés. Mais le mot lui-même est ambigu, car ce qu'il recouvre a évolué dans le temps.

au souverain. Le caractère public, collectif, commun était l'élément principal concernant la gestion du sol.

Au-delà des différences, des caractères pérennes existent. Il convient donc d'abord d'éclairer cette notion à travers quelques étapes qui permettent souvent d'en comprendre certains aspects actuels, puis de voir comment les politiques foncières contemporaines ont peu à peu été élaborées et pourquoi.

L'émergence du foncier moderne via l'impôt foncier et l'utilité publique

La Révolution française a bousculé en trois étapes l'édifice séculaire de plus en plus figé à mesure que les évolutions se faisaient sentir (développement du commerce et de la société urbaine, évolution des mœurs de plus en plus individualistes...). La première étape, le 4 août 1789, marqua la suppression des droits féodaux, et notamment tous les droits censitaires sur la terre, obligeant à trouver d'autres règles foncières. Le changement de régime n'abolit pas pour autant les taxes et redevances, sans lesquelles il ne peut y avoir de services publics, mais elles iront désormais directement à l'État ou aux communes... Pour ce faire, le second acte fut posé, en 1798, avec la création du

(1) Philippe Montillet est directeur du département Information, documentation, multimédia (DIDM) et chargé de mission patrimoine à l'IAU île-de-France.

(2) Cf. par exemple, le *Grand Larousse encyclopédique* de 1962 qui précise, aussi, qu'il s'agit d'un adjectif et non d'un substantif – ce que le mot est devenu...

cadastre⁽³⁾, indissociable du foncier moderne, basé sur les parcelles individualisées. En effet, les plans d'intendance de l'Ancien régime ne présentaient que les masses de culture à l'échelle de la paroisse. La troisième étape fut le Code civil (1804), qui redonna des bases juridiques à la propriété foncière passée des seigneurs aux détenteurs des droits d'usage (les « paysans »), en décrétant un droit inviolable de propriété⁽⁴⁾. *L'usus*, *l'abusus* et le *fructus* se retrouvèrent aux mains du seul propriétaire.

Mais ce régime fit rapidement percevoir ses limites. La fragmentation du territoire national en millions de parcelles individuelles présentait d'autant plus de défauts que se faisait jour le besoin d'agir sur de grandes surfaces, occasionné par exemple par les lotissements ou l'implantation de grandes emprises industrielles. Les anciens grands domaines patriciens ou agricoles furent tout d'abord utilisés autour de la capitale pour des lotissements, mais cela ne put répondre à tous les besoins, ce qui engendra la mise en place de nouveaux modèles juridiques : remembrement, expropriation, etc.

À mesure que l'agriculture perdit de son importance comme source de revenus, la terre prit, dans les zones urbaines et périurbaines, une nouvelle valeur, autre que celle de la seule production. Le sol devint un enjeu d'autant plus important qu'il y avait désormais concurrence entre ses usages. Ceux-ci ne concernaient plus seulement l'espace cultivable comme auparavant, mais essentiellement celui des villes (et de leurs alentours) espace lui, par nature, contraint – même si les villes, notamment Paris, n'ont cessé d'étendre leurs limites⁽⁵⁾. Il y avait un besoin de foncier pour les infrastructures (routes, fer, port), les grands équipements métropolitains (hôpitaux, cimetières, prisons...), les activités, l'habitat...

À partir de là, le droit tout puissant du propriétaire foncier s'est peu à peu trouvé confronté au droit d'usage du sol qui fut de plus en plus réglementé afin d'être profitable tant au propriétaire qu'à la société. Ce passage du foncier privé au foncier public commence au milieu du XIX^e siècle. Quelques étapes : à partir de 1841, mise en place puis essor de la procédure d'utilité publique⁽⁶⁾; deuxième étape en 1890 avec la distinction, cette fois fiscale, entre le foncier *non bâti* et le foncier *bâti*. Cette dernière catégorie fait entrer le foncier dans l'ère contemporaine, puisque désormais ce n'est plus tant le *fonds* (valeur objective, intangible, réelle) qui compte que ce que l'on peut en faire (droit subjectif, conjoncturel, soumis aux aléas)⁽⁷⁾. Du droit *encadré*, il sera facile de passer au droit *encadrant*, c'est-à-dire du lotissement à l'aménagement planifié.



Archives départementales d'Indre-et-Loire, 9 FI 544

Le cadastre est un outil juridique essentiel à toute politique foncière. Ses évolutions seront parallèles à celles de l'aménagement.

(3) Le cadastre fut créé par la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) et mis en œuvre progressivement, d'où l'appellation courante de *cadastre napoléonien*.

(4) Art.544 : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements et ce droit est déclaré inviolable et sacré dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. » (art. 17)

(5) On perçoit la différence entre Paris et les autres communes. Paris voit ses limites se confondre avec celles de son espace bâti, alors que les autres communes comprennent espace bâti et espace ouvert. Deux approches radicalement différentes que la banlieue n'a pas pris en compte lors de son développement et que désormais la notion actuelle de « métropole », notamment francilienne, essaye de retrouver.

(6) Elle permet d'exproprier en pouvant agir non plus uniquement sur le domaine public, mais aussi sur l'espace privé. À noter que le sous-sol (mines et carrières) était déjà soumis à un droit « public » spécifique.

(7) On peut considérer d'autres étapes réglementaires : les règlements d'urbanisme, notamment ceux de Paris (Rambuteau puis Haussmann) qui imposent des règles de hauteur, de prospect, d'alignement etc., limitent la liberté des possesseurs par un encadrement des droits.

Plan d'aménagement de la place Malesherbes à l'époque du préfet Rambuteau (1844). Les nouvelles voies principales (ici en bistre) tranchent dans le parcellaire initial.



IAU IDF

Le foncier, outil d'aménagement du territoire

En Île-de-France et plus particulièrement dans la zone centrale, de nombreux terrains ont été lotis depuis le moment où la croissance démographique s'est développée, en parallèle à la révolution industrielle. Le foncier a pris une importance toujours accrue car la demande d'espace s'accélérait à mesure que la « ville » s'étendait. Mais comme le souligne Jean Bastié, le mouvement n'est pas uniforme⁽⁸⁾. Là encore, une évolution a existé depuis le début du XIX^e siècle. En effet, dans un premier temps, le pragmatisme du « laisser faire » a agi à peu près seul, créant de manière anarchique et opportuniste les premiers aménagements où se mêlèrent le meilleur et le pire. Le meilleur, lorsque des opérations de prestige, bénéficiant de situations plus ou moins remarquables, ont vu le jour. Le pire, lorsque des promoteurs avides, voire sans scrupule, ont placé du foncier à des personnes plus ou moins solvables, dans des secteurs à la fois non viabilisés et non desservis. Cette « rente foncière » a obligé peu à peu l'État à intervenir.

Aménagement ponctuel et rente foncière

Certains secteurs l'ont plus ressenti que d'autres et surtout, certains lieux ont été plus propices que d'autres à la mutation du foncier. Les grands domaines qui présentaient des surfaces attractives pouvant être fractionnées ont été très sollicités. De grandes exploitations agricoles ont eu une évolution similaire. Les secteurs desservis par les premiers chemins de fer ont d'abord été l'objet de ces lucratives transactions foncières et la présence de « stations » correspond à de nombreux lotissements. Les acteurs furent variés. Si certains riches particuliers participèrent à ce mouvement, les entreprises ainsi que les pouvoirs publics ou les grands réseaux s'y associèrent. En prévision d'opérations à venir, les compagnies de chemin de fer ou les gestionnaires de l'eau, de l'électricité ou du gaz

ont contribué à une première mutation du foncier en acquérant les grandes propriétés.

Pour extraire des granulats, des fermes de bord d'eau furent acquises, comme celle du Rouillard à Verneuil; des usines comme celle de Ford, puis celle de Simca à Poissy, se sont implantées sur les terres de la ferme des Granges-Saint-Louis... Ces exemples montrent que le mouvement s'est étendu assez loin et n'a pas seulement touché la zone centrale. Le mouvement s'est effectué de manière ponctuelle selon les intérêts de ceux qui acquièrent ou vendent les terrains dans le cadre législatif ou réglementaire existant. C'est la toute-puissance des intérêts particuliers, de la « rente foncière » qui façonne une partie du territoire, ne se préoccupant ni des infrastructures, ni des services, hormis pour leur propre bénéfice⁽⁹⁾. Ces abus d'une part, et ce manque de programmation d'autre part, amèneront une réaction de la puissance publique obligée d'intervenir. Si plusieurs étapes dans cette réaction peuvent être observées, en revanche il est notable qu'elle soit liée à la planification urbaine. Le sol devient une denrée trop stratégique pour être laissé au hasard des volontés et initiatives privées.

Le foncier soumis au droit public

On peut distinguer deux périodes. La première est celle de la montée en puissance de l'action publique, qui agit d'abord plus ou moins au coup par coup pour répondre à des problèmes précis qui demandent des réponses concrètes et pour dégager une doctrine. La seconde est législative, donc générale, rendue possible

(8) Bastié Jean. *Croissance de la banlieue parisienne*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964, p. 28.

(9) Par exemple pour le foncier destiné à l'habitat en vantant la proximité d'une gare et le temps d'accès à Paris à moins d'une heure...

(10) Plan d'occupation des sols.

(11) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

(12) Zone d'aménagement concerté.

Transformation du foncier domanial. Le lotissement de la Faisanderie, à Villeneuve-le-Roi (94), s'inscrit dans le cadre de l'ancien domaine en reprenant le tracé viaire des anciennes allées du parc.





© Archives départementales du Val-de-Marne

Au début du xx^e siècle, l'aspect financier l'emporte sur les impératifs sociaux. Des terrains sont mis en vente qui, par leur faible qualité, déboucheront sur des lotissements défectueux entraînant le mouvement des mal-lotés.

quand l'État a pu définir le cadre de son action et les objectifs qu'il poursuit. Le tournant est la loi dite loi d'orientation foncière de 1967, qui marque véritablement l'acte de naissance du foncier comme élément de l'aménagement. La loi du 30 décembre 1967, dite loi d'orientation foncière (LOF), ouvre la période contemporaine dans laquelle le foncier deviendra la base de la politique d'aménagement concerté et programmé. Cette loi se veut être la première approche globale de la question foncière mise au cœur de la politique d'aménagement. Elle crée les principaux documents d'urbanisme, notamment les POS⁽¹⁰⁾ et les SDAU⁽¹¹⁾ locaux, et institue les ZAC⁽¹²⁾ qui permettent d'agir directement sur le territoire. Dans l'esprit du législateur, il s'agit d'avoir un urbanisme pyramidal qui trouve sa source dans la planification nationale telle qu'elle est alors organisée en parallèle avec le Commissariat au plan (1946) et la Datar (1963). Ainsi le foncier se trouvait encadré totalement, du territoire à la parcelle. Le système fut maintes et maintes fois amendé, en particulier avec la décentralisation venue bousculer l'édifice pyramidal, mais aussi en raison d'autres facteurs comme la crise de l'énergie, les questions de financement, etc. Mais au-delà des aléas propres à toute réforme d'une telle ampleur, ce qui en est resté est l'encadrement du foncier tant pour les particuliers que pour les constructeurs institutionnels. La gestion de l'occupation du sol, devenue l'essence du foncier, est désormais régie par un ensemble de règles. Mais le principe demeure, selon lequel la puissance publique est le maître du foncier, fixant les règles de destination et d'occupation du sol et définissant les règles de construction.

Pourtant cette maîtrise apparente ne règle pas tous les problèmes. Elle est en effet fractionnée

puisque, depuis 1983, les communes ont en charge l'urbanisme. L'ampleur des crises actuelles amène à une réflexion nouvelle qui passe à la fois par la Région et par l'État. L'État tend à reprendre la main sur certains territoires qu'il juge prioritaires. La Région, s'inscrivant dans la lignée de la progressive montée de la planification engagée depuis 1919, entend faire valoir une approche globale à l'échelle de son territoire qui, pour être fractionné en 1 281 communes, ne forme pourtant qu'un tout. Cette vision systémique dans laquelle le foncier demeure l'outil de base est au cœur du schéma directeur de 2008.

Histoire du poids législatif dans la gestion publique du foncier

Dès les premières lois d'aménagement à la fin du xix^e siècle, la question du traitement public du foncier apparaît, mais elle est plus sous-entendue qu'au cœur des dispositifs. D'ailleurs, ne peut-on pas dire que les premières lois encouragent une utilisation du foncier sans restriction en facilitant les opérations privées ou paraprivées ? N'est-ce pas ainsi que peut être vue la loi Siegfried de 1894 qui facilite la création d'organismes HBM ? Cette loi participera à la consommation de foncier en banlieue. La loi Ribot de 1908, facilitera, elle, la construction individuelle et l'accession « à la petite propriété ». La loi Bonnevey de 1912 créant les Offices d'habitations à bon marché (HBM) d'initiative communale, ira, en le décentralisant, encore dans le même sens de consommation de foncier. L'objectif est avant tout de construire et non d'aménager ou de planifier. Après la première guerre mondiale, devant certains abus, il ne s'agit plus de construire mais de « mieux » construire.

La première étape sera la loi Cornudet de 1919, instaurant les plans d'extension pour les communes de plus de 20 000 habitants. Elle préfigure les textes à venir sur l'utilisation du sol, mais sa portée réelle est faible. Même dans le département de la Seine, les communes concernées sont limitées et les plans ne seront pas tous réalisés. Si un tournant est pris en matière de rationalisation de la consommation d'espace, il reste très partiel et de portée locale. L'essentiel du travail du législateur porte sur la construction et les impératifs quantitatifs⁽¹⁾. En 1928, la loi Sarraut et le second volet de la loi Loucheur amènent une nouvelle évolution avec la politique d'assainissement qui permet à la puissance publique, pour la première fois, d'intervenir sur les espaces publics et d'imposer certaines règles aux lots privés. Les dernières années de la troisième République verront l'application progressive de ces nouvelles mesures dans un contexte en évolution, la gestion locale et privée montrant ses limites. Le législateur prendra donc deux sortes de mesures pesant sur le foncier. L'une sera la naissance de la planification à l'échelle « de la région parisienne » avec le plan Prost-Dautry de 1934⁽²⁾ ; l'autre stipulera la refonte du cadastre, en 1941, mis en place initialement pour la fiscalité. Elle est tout d'abord marquée par les remembrements permettant de rationaliser les terres que les héritages ont morcelées en de multiples parcelles. Cette étape du remembrement, souvent présentée comme un outil de gestion agricole, a joué un grand rôle en matière d'habitat en recréant de vastes espaces. Ainsi, mieux armé juridiquement, le pays pourra s'engager dans une véritable politique foncière.

(1) Dont la loi Loucheur de juillet 1928 est l'archétype avec son objectif de construction de 250 000 logements.

(2) Fruit des travaux du Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation de la région parisienne (Csaorp).

Action foncière publique : l'articulation des compétences

Soazic Marie⁽¹⁾
Université de Paris-Est
Créteil – Val-de-Marne



Les compétences en matière d'action foncière se répartissent entre différents niveaux de collectivités. Toute stratégie foncière globale s'appuie donc sur un emboîtement d'échelles, de lecture parfois complexe. Les communes détiennent les principaux outils de l'action foncière publique. Mais à ces compétences fortes, s'ajoutent de multiples autres clés d'action qui relèvent de prérogatives de l'État et des départements, voire des régions.

C'est tout d'abord à travers leurs compétences en matière d'élaboration des documents d'urbanisme locaux (SCot⁽²⁾, PLU⁽³⁾, cartes communales, PSMV⁽⁴⁾) que les collectivités locales et leurs groupements mènent les actions foncières nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques.

Le droit de sols, premier outil foncier des communes

Ainsi, plus particulièrement dans le PLU, les communes peuvent réserver des terrains pour la réalisation de projets publics (emplacements réservés, servitudes de projet de l'article L. 123-2 a...), ou bien affecter et donc mobiliser les sols pour des utilisations allant dans le sens des politiques publiques, avec un degré de contrainte plus ou moins fort (par exemple, par le truchement des orientations d'aménagement et de programmation ou la fixation de servitudes de mixité sociale), ou encore favoriser, voire imposer une densification qui réponde à l'objectif d'utilisation économe des sols imposé à tous les documents d'urbanisme par l'article L. 121-1 et qui implique une optimisation des ressources foncières (par exemple, instituer une densité minimale dans des secteurs situés à proximité de transports collectifs).

Trois procédures d'acquisition : expropriation, droit de priorité et préemption

L'action foncière des collectivités locales passe ensuite largement par le recours aux procé-

dures d'acquisition exorbitantes du droit commun que le législateur a mis à leur disposition, en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, mais également pour la constitution de réserves foncières, c'est-à-dire pour mener à bien des opérations dont le contenu n'est pas précisément déterminé ni leur date de réalisation (C. urb., art. L. 221-1). Ces procédures sont au nombre de trois. D'une part, en effet, les collectivités locales et leurs groupements peuvent avoir recours à l'expropriation. D'autre part, les communes et les EPCI⁽⁵⁾ titulaires du droit de préemption urbain bénéficient d'un droit de priorité sur certaines cessions de biens de l'État (C. urb., art. L. 240-1), ces aliénations étant en conséquence exclues du champ d'application du droit de préemption urbain (C. urb., art. L. 211-3). Enfin, le droit de préemption constitue un autre outil privilégié de l'action foncière des collectivités locales. Ce droit prend diverses formes, selon les finalités poursuivies et les périmètres concernés. Les communes et leurs groupements en sont les principaux bénéficiaires.

(1) Soazic Marie est maître de conférences à l'université de Paris-Est Créteil – Val-de-Marne.

(2) Schéma de cohérence territoriale.

(3) Plan local d'urbanisme.

(4) Plan de sauvegarde et de mise en valeur.

(5) Établissement public de coopération intercommunale.

Des droits de préemption en partage

Ainsi, le droit de préemption urbain (DPU) est dans tous les cas institué par les communes dotées d'un document d'urbanisme (POS⁽⁶⁾, PLU, carte communale) ou par les EPCI compétents, qui sont également les autorités compétentes pour décider de l'exercer (C. urb., art. L. 211-1 et L. 211-2). De même, les communes, dotées ou non d'un document d'urbanisme, sont compétentes pour instituer et exercer le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (C. urb., art. L. 214-1), dans les « périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité » qu'elles délimitent. Les communes ne sont toutefois pas seules à bénéficier de droits de préemption. Ainsi, la compétence en matière de droit de préemption dans les ZAD⁽⁷⁾ est-elle plus largement distribuée : la création des ZAD relève de la compétence des autorités étatiques et le détenteur du droit de préemption dans ces zones, désigné par l'acte de création, peut être une collectivité publique (État, Région, département, commune) mais également un établissement public y ayant vocation (EPCI, EPF⁽⁸⁾, EPFL⁽⁹⁾...) ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement (C. urb., art. L. 212-2). Plus encore, il est des périmètres sur lesquels plusieurs autorités peuvent détenir le même droit de préemption, selon un ordre prédéfini. Récemment, l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a de la sorte prévu que les contrats de développement territorial puissent anticiper la création de ZAD où, si la commune n'est pas titulaire du droit de préemption à titre principal, elle soit titulaire d'un droit de préemption à titre subsidiaire. La coexistence de plusieurs détenteurs d'un droit de préemption est une situation plus connue dans les espaces naturels sensibles des départements. L'institution du droit de préemption passe tout d'abord par la création de zones de préemption, soit par le conseil général (avec l'accord du conseil municipal dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, ou avec l'accord du préfet), soit à l'initiative du Conservatoire du littoral s'il est territorialement compétent et par arrêté préfectoral (C. urb., art. L. 142-3). Lorsque la zone est créée par le conseil général, le département est titulaire de plein droit du droit de préemption. S'il y renonce, d'autres personnes peuvent se substituer à lui selon une hiérarchie définie par les textes : le Conservatoire du littoral s'il est territorialement compétent, éventuellement les établissements publics chargés des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, ou, en dernier rang, la commune. Si la zone est créée à l'initiative du

Conservatoire du littoral, celui-ci est titulaire de plein droit du droit de préemption et exerce alors les compétences attribuées au département, les pouvoirs de substitution des autres personnes publiques étant analogues. Le législateur a donc veillé à ce que, même lorsque plusieurs personnes sont susceptibles d'exercer un même droit de préemption, il n'y ait pas concurrence entre leurs compétences pour l'exercice de ce droit. De la même manière, le législateur a entendu éviter une concurrence dans l'exercice de droits de préemption différents (et donc éventuellement par des titulaires différents) lorsque leur champ d'application recouvre des aliénations et des territoires communs. En particulier, le droit de préemption urbain ne s'applique pas dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un POS ou un PLU et incluses dans une ZAD (C. urb., art. L. 212-1).

Enfin, les collectivités locales peuvent agir par le truchement d'opérateurs fonciers spécialisés (cf. encadré). Tel est le cas des EPF locaux, qui peuvent être créés par les communes et leurs groupements, en vue de mener des actions foncières pour le compte de leurs membres. Tel est également le cas des EPF d'État, dans lesquels les collectivités locales sont largement représentées au conseil d'administration et où la définition d'une stratégie foncière relève d'une concertation entre l'État et ces collectivités.

(6) Plan d'occupation des sols.

(7) Zone d'aménagement différé.

(8) Établissement public foncier.

(9) Établissement public foncier local.

Les opérateurs fonciers au service des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours des moyens humains, financiers et de l'expertise juridique et technique nécessaires à la mise en œuvre d'une action foncière efficace. Elles peuvent alors recourir aux services d'opérateurs spécialisés, qui réaliseront, pour leur compte, les acquisitions foncières et immobilières indispensables à la mise en œuvre de leurs projets, plus particulièrement à la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement ainsi qu'à la constitution de réserves foncières. La plupart de ces opérateurs sont créés à l'initiative ou par les collectivités elles-mêmes, et répondent tant à une logique de mutualisation qu'à la volonté d'agir à une échelle géographique pertinente.

Diversité des opérateurs fonciers locaux

Tel est le cas des EPF locaux, dont l'un des atouts majeurs est de bénéficier d'une ressource fiscale propre, la taxe spéciale d'équipement, ou encore des sociétés publiques locales (SPL), sociétés anonymes dont les collectivités locales sont seules actionnaires et seules bénéficiaires des prestations, et qui présentent l'avantage d'être conçues comme un instrument d'intervention *in house*, échappant aux contraintes concurrentielles, contrairement à un autre outil bien connu, la société d'économie mixte (SEM) locale. Rien n'empêche les collectivités territoriales de se doter de chacun de ces opérateurs, qui peuvent donc coexister sur un même territoire. Elles peuvent par ailleurs bénéficier de l'action d'autres institutions foncières, mises en place sur leur territoire par l'État, et dans la gouvernance desquelles elles prennent une part importante, pour des interventions plus ciblées.

Contribution des institutions étatiques à l'action foncière locale

Ainsi, sur des territoires stratégiques, les EPF d'État travaillent avec et pour les collectivités locales, prioritairement en vue de la production de logements. En Île-de-France, ces EPF peuvent agir pour la Société du Grand Paris dont les interventions peuvent être programmées avec les communes et les EPCI dans les contrats de développement territorial. En matière de protection de l'environnement, le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) peut être utilisé pour « la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement » approuvés par les collectivités locales et leurs établissements publics, et, depuis la loi Grenelle II, les agences de l'eau peuvent notamment « attribuer des aides à l'acquisition par des collectivités territoriales ou leurs groupements de parcelles composant les zones humides ».



ORF (Observatoire régional du foncier en Île-de-France)

Le PLU est le premier outil de politique foncière des collectivités locales.

Xavier Desjardins
Nicolas Persyn
Université Paris-1
Panthéon-Sorbonne

Les Pays-Bas : toujours un modèle ?



Le projet Zuidas ou le poids de l'action publique dans l'aménagement d'Amsterdam.

Vue depuis la France, les politiques d'aménagement urbain aux Pays-Bas sont souvent érigées en modèles, notamment parce qu'elles ont permis la production d'un urbanisme compact. Ces politiques d'aménagement se sont appuyées sur un système foncier spécifique, lui aussi parfois idéalisé.

Les Pays-Bas : un modèle pour les politiques foncières ?

Jusqu'à très récemment, les politiques foncières locales aux Pays-Bas reposaient sur trois piliers :

- Les municipalités achetaient la majorité des terrains en extension urbaine pour les aménager. Elles s'assuraient ainsi la maîtrise du développement urbain et des prix fonciers, et finançaient l'aménagement par la revente des terrains.
- Les bailleurs sociaux achetaient une partie de ces terrains à prix modéré et produisaient ainsi des logements sociaux qui accueillent encore aujourd'hui près d'un tiers des ménages.
- L'État de son côté menait une politique d'aménagement du territoire très volontariste et subventionnait largement le logement social. Dès la fin du XIX^e siècle, certaines municipalités ont jeté les bases de ce système, qui s'est largement développé après la seconde guerre mondiale.

Dans les années 1990, ce modèle commence à subir des modifications qui vont conduire à sa déstabilisation. En 1995, l'État impose l'autono-

À l'heure où se pose la question d'une réforme du foncier en France, l'idée de regarder ce qui se fait chez nos voisins européens reprend du service. Le modèle néerlandais, où le foncier public est au cœur des politiques d'aménagement, est-il transposable ?

mie financière aux bailleurs sociaux, tout en supprimant les subventions qu'il leur accordait auparavant. Mais ces bailleurs profitent de la forte hausse des prix immobiliers dans les années 1990 et voient la valeur de leur capital augmenter. Les municipalités, constatant la relative « richesse » des bailleurs ont tendance à leur vendre les terrains à des prix plus élevés. Cela participe à une hausse globale des prix fonciers et immobiliers, qu'alimentent également le développement de l'accession à la propriété, la financiarisation de l'immobilier et la concentration du développement urbain dans des sites identifiés par le gouvernement central. La politique de la ville compacte s'est traduite en 1993 par l'identification de sites de développement prioritaire (sites Vinex) en continuité des principales villes de la Randstad. Cette configuration contribue à accentuer la pression foncière sur quelques sites et à accroître les profits réalisables par l'aménagement. Les promoteurs acquièrent alors de nombreux terrains pour les aménager, remettant en cause le quasi-monopole des municipalités. Cela limite l'apport financier que représentait la vente des terrains et qui était utilisé pour la réalisation d'équipements et infrastructures. En réaction, la loi sur l'aménagement de 2008 offre la possibilité aux municipalités d'imputer aux promoteurs une partie des coûts d'équipement en dehors des opérations qu'ils portent. Dans les années 2000, des politiques foncières incitatives se développent, alors que la crise financière révèle les risques importants pris par certaines municipa-

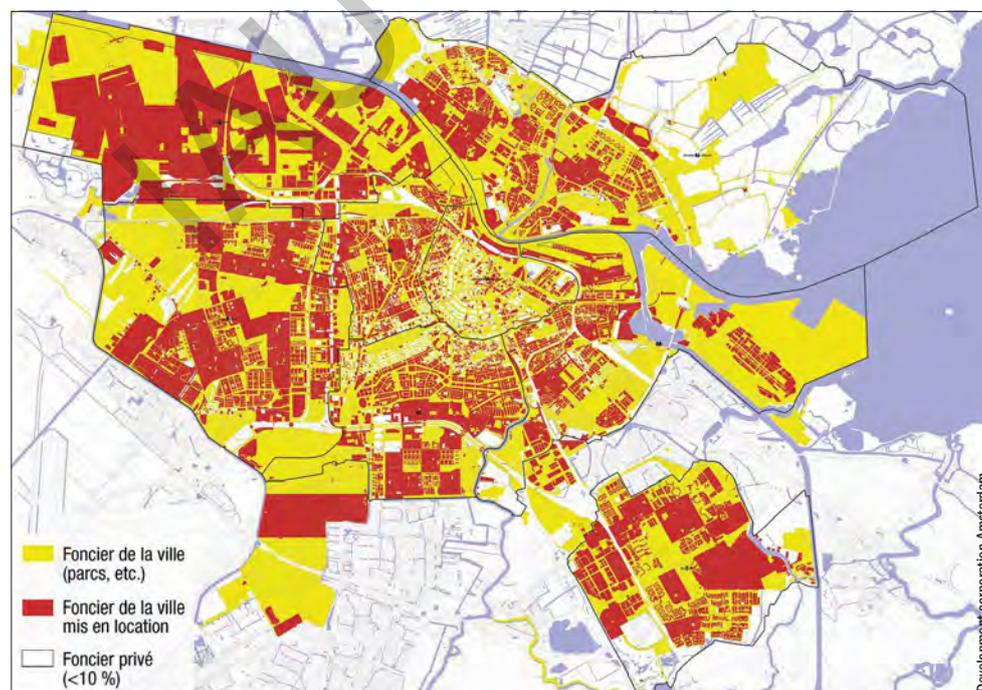
lités: les stocks de terrains qu'elles ont accumulés ne trouvent plus preneur et leur valeur diminue. La rotation de leur trésorerie s'en trouve bloquée, conduisant certaines à la faillite. Alors que les dernières décennies semblent avoir affadi le modèle batave, Amsterdam poursuit une politique singulière. En effet, la municipalité n'a pas abandonné la politique d'acquisition quasi systématique des terrains à développer, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain. Cette municipalité de 790 000 habitants investit chaque année environ 350 millions d'euros pour l'acquisition et l'aménagement des terrains pour 250 opérations d'aménagement actuellement en cours. Pour financer cette politique urbaine, la municipalité bénéficie de 300 millions de revenus liés à la vente des droits à construire. Les 50 millions restants sont financés par un fonds d'équilibre (1 milliard d'euros), alimenté par les bénéfices d'aménagements antérieurs ainsi que par le produit des baux emphytéotiques. Car la municipalité possède 80 % des terrains de son territoire, qu'elle loue aux particuliers et aux entreprises pour des périodes renouvelables de 50 ans. Le produit de ces baux alimente ce fonds d'équilibre pendant le premier bail de 50 ans. Au cours des baux suivants, il alimente le budget municipal à hauteur de 90 millions d'euros par an, dont 30 millions sont aujourd'hui destinés au renouvellement du parc de logements sociaux. Ce cercle vertueux des politiques foncières met les politiques urbaines à l'abri de l'annualité budgétaire, garantit la qualité de l'aménagement et contribue à la production de logements à loyer

maîtrisé. À Amsterdam, un logement sur deux est la propriété d'un bailleur social. Les opérations en cours de développement permettent de produire environ 50 000 logements et 1 million de mètres carrés de bureaux. En comparaison, l'intervention publique pour le foncier en Île-de-France est bien moindre. L'Établissement public foncier d'Île-de-France, qui recouvre 70 % du territoire de la région et concerne 7,6 millions d'habitants a un budget annuel de près de 200 millions d'euros. L'exemple d'Amsterdam est donc très particulier, même aux Pays-Bas, car les autres municipalités du pays n'ont pas mis en place une telle stratégie, ou alors dans une bien moindre mesure.

Ce bref aperçu de la situation néerlandaise fournit quelques éléments de réflexion. Une politique foncière très active n'est pas nécessairement coûteuse à long terme, même si la montée en charge du dispositif nécessite un effort financier important. Ce choix doit, certes, s'inscrire dans le long terme, mais aussi être complet: les municipalités qui ont cherché surtout à accroître leurs revenus par un rôle d'intermédiaire foncier, en achetant, en aménageant et en revendant les terrains, ont fait un choix très risqué et changent aujourd'hui de stratégie. Alors que ce modèle est remis en question par les évolutions récentes, notamment la crise financière, son devenir est incertain. Si certaines villes, comme Amsterdam, gardent une originalité dans le domaine foncier, beaucoup de municipalités se rapprochent d'un mode d'intervention (ou de non-intervention) similaire à ce que l'on connaît en France.

Références bibliographiques

- BUITELAAR E. « Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands », in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 101, issue 3, 2010.
- NEEDHAM B. « Land policy in the Netherlands », in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 88, issue 3, 1997.
- RENARD Vincent. « L'improbable convergence des systèmes fonciers », in *Études foncières*, n° 100, 2002.
- VERHAGE Roelof. « Pays-Bas: un nouvel outil de politique foncière », in *Études Foncières*, n° 128, 2007.



Le statut du foncier à Amsterdam – plus de 90 % appartient à la Ville.

La République peut-elle porter l'habit anglais ?

Mike Devereux
University of the West
of England, Bristol



Bristol fournit différents exemples d'investissements fonciers du secteur privé aidé par un urbanisme souple et les encouragements du secteur public Harbourside. Ici, le building de la banque Lloyds TSB (1990).

Le droit de propriété anglais dérive d'un système féodal qui n'a pas subi les réformes que la Révolution a apportées en France. Un bail de longue durée (99 à 999 ans) avec stipulations permet au propriétaire d'élaborer un plan, de diviser son terrain et de passer les droits de développement à un promoteur. Ce dernier ne se voit donc pas dans l'obligation de réunir des fonds importants nécessaires à l'achat du terrain. Cela encourage l'industrie foncière et permet aussi l'aménagement privé de l'espace. Les propriétaires deviennent aménageurs. C'est ainsi qu'ont lieu beaucoup de grands développements fonciers du passé et du présent.

L'action publique comme cadre des développements privés

Depuis 1947, les *planning acts* stipulent qu'il faut obtenir une autorisation pour toute construction ou changement d'usage de terrain ou de bâtiment, mais cela ne change en rien ce qui est décrit ci-dessus. Le secteur public a toujours été hésitant à s'engager comme promoteur, se considérant plutôt simplement comme gérant du développement privé dans l'intérêt public. Dans les circonstances exceptionnelles où le marché ne montre aucun intérêt pour certains sites, l'approche est normalement d'éviter l'intervention des municipalités, d'ôter le terrain du contrôle public et de créer des *development corporations* (*new town* ou *urban*) ayant le pouvoir d'élaborer un plan, vendre ou bailleur des parcelles, développer, inciter

Pour l'urbaniste anglais, l'État français protège l'égalité. Dans ce but, les urbanistes français ont à leur disposition un arsenal de codes, règles, régulations et pouvoirs. Contrairement à cette philosophie rousseauiste d'urbanisme, le système anglais poursuit une idéologie plutôt voltairienne qui gère le développement en aide au marché libre foncier. Les urbanistes anglais y parviennent avec aussi peu de législation et d'intervention que possible.

le développement et (plus important) s'octroyer un permis de construire. Il y a aussi la possibilité d'assouplir les régulations et d'alléger le poids des taxes et impôts fonciers dans une zone délimitée (*enterprise zone*).

Entre 1947 et 1980, l'urbanisme était associé à un contrôle rigide exercé par le secteur public et était perçu comme le problème, et non la solution dans la recherche d'opportunités foncières. En conséquence, par exemple, le gouvernement de Margaret Thatcher encouragea l'accès à la propriété pour tous et a obligé les municipalités à cesser la provision de logements sociaux, qui sont maintenant fournis par des associations à but non lucratif. En même temps, l'usage du droit d'expropriation dérivé d'un contexte de reconstruction d'après-guerre a diminué. Et sachant que le concept d'*imperium* (contrôle de l'État pour le bien de tous) n'existe pas dans le droit anglais, le droit d'expropriation est rarement utilisé.

Quelle est la place des villes dans l'urbanisme négocié ?

Le droit d'urbanisme anglais est basé sur le droit coutumier, qui n'est pas codifié comme en France. Le *local plan* est un guide, pas une loi. Le plan identifie des terrains à développer, mais un promoteur peut toujours suggérer une alternative et l'accord des autorités publiques n'est pas contestable. Cela permet une réponse rapide aux changements du marché foncier. Le droit anglais est souple quant à la question de la responsabilité financière en ce qui concerne

la provision d'infrastructures pour supporter les nouveaux développements. Les choses sont négociées au cas par cas. En France, la taxe locale d'équipement couvre ces besoins. Aujourd'hui, on peut trouver deux mécanismes pour pallier ce problème. Le premier est un accord négocié entre la municipalité et le promoteur, où ce dernier compense l'impact du développement au moyen d'un paiement en échange de son permis de construire (S106 Agreement). Il est peu surprenant que cette méthode ait été l'objet de nombreuses critiques de la part des promoteurs qui la trouvent longue et incertaine, et du public, qui la trouve secrète. Afin de remédier à ce problème, une seconde solution existe dans le *planning act* de 2008. Si une municipalité le désire, elle peut maintenant ériger une taxe (*community infrastructure levy*, CIL), rendue publique préalablement et payable avant le commencement des travaux.

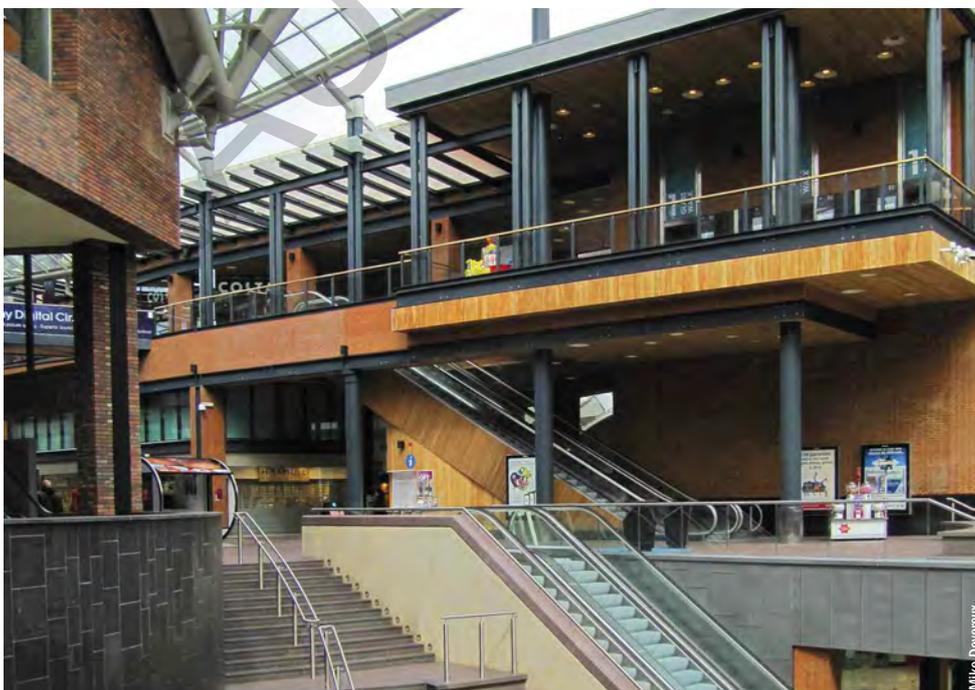
Aujourd'hui, l'effort porte sur le travail en partenariat afin d'apporter plus d'opportunités foncières, surtout dans les zones difficiles à régénérer. Ces partenariats public-privé ont récemment gagné en popularité grâce au passage de « gouvernement » à « gouvernance ». Le secteur public a pu utiliser son influence et ses pouvoirs pour rassembler des agences et élaborer un plan pour le développement, tandis que le secteur privé apporte sa compréhension du marché et des finances au partenariat. Sans ces partenariats, les projets de développement (s'il y en avait) ne pourraient être réalisés que de façon au mieux décousue. Par exemple, le récent redéveloppement commercial d'un site de 170 000 m² au centre de Liverpool montre

la manière dont les grandes compagnies de régénération peuvent travailler avec le secteur public. En 1998, le Liverpool City Council a identifié le besoin de redévelopper certaines parties du centre-ville sur le terrain dont elle est propriétaire pour que la ville reste compétitive. Elle a donc élaboré un schéma de développement foncier. Après négociation, la ville a choisi le Duke of Westminster's Grosvenor Estate Group comme bailleur des fonds et partenaire. Un *development agreement* a été signé entre les parties en 2002, les obligeant à travailler ensemble pour dresser le schéma en détail. Le nouveau quartier (Liverpool One) fut inauguré en 2008. Ce projet, dont la réussite est étroitement liée à la vitesse et à la certitude de la délivrance du projet, est maintenant devenu un exemple phare, suivi par d'autres municipalités anglaises.

En Angleterre, foncier, développement et urbanisme sont caractérisés par un secteur privé actif dans ces trois activités et un système légal flexible dans lequel les décisions du secteur public ne sont pas contestables au tiers. Pour fonctionner ailleurs, il faut un régime qui accepte le transfert du foncier privé avec des conditions permettant de contrôler l'usage futur, qui dispose de plans d'aménagement et d'urbanisme assez souples pour permettre la négociation sur les infrastructures et les équipements pour répondre aux demandes du marché, qui permette des accords entre partenaires publics et privés. Même si l'urbanisme français, dans sa pratique, revêt certains de ces aspects, la question demeure: l'exemple anglais, modelé pour le marché libre, va-t-il trop loin pour l'idéologie républicaine française ?

Références bibliographiques

- CULLINGWORTH B. *British Planning, 50 Years of Urban and Regional Policy*, Londres, Athlone Press, 1999.
- Dept of Communities and Local Government. *Community Infrastructure Levy Guidance*, Londres, HMSO, 2010.
- GALEY M. BOOTH P. « Land law, land markets and planning » (chapter 3), in BOOTH et al. *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge, 2007.
- WARD S. *Planning and Urban Change*, Londres, Sage, 2004.



Autre exemple :
le City Centre Cabot's Circus
Shopping Centre (2008).

Comment se forment les prix des terrains de l'aménagement ?

Thierry Vilmin⁽¹⁾
Logiville



Pour comprendre comment se forment les prix fonciers, il faut dissocier différentes logiques aussi bien économiques que politiques. Alors que certains terrains sont vendus à un prix correspondant à leur valeur d'usage, d'autres font l'objet d'un raisonnement anticipant leur utilisation future. Autre cas de figure : celui des terrains publics pour lesquels l'évaluation du prix n'est pas sans poser de question.

L'aménagement est un processus de transformation qui, à partir de terrains bruts non équipés, non constructibles et à restructurer, produit des parcelles aptes à supporter des constructions et des espaces urbains. Les terrains bruts sont la matière première des aménageurs. Leur estimation a toujours posé des problèmes de méthode plus délicats que pour les autres biens immobiliers et fonciers.

En effet, qu'il s'agisse de logements, de bureaux ou de locaux, le marché des biens immobiliers est en général suffisamment actif pour fournir des termes de comparaison peu contestables. Ces biens peuvent aussi être évalués à partir de leur rendement locatif, tout comme les terrains agricoles. Le foncier « prêt à l'emploi » (les terrains à bâtir équipés et constructibles) est, quant à lui, couramment estimé à la valeur résiduelle, celle que donne le compte à rebours du promoteur.

Mais les terrains bruts de l'aménagement sont dans un entre-deux. Les propriétaires étant au courant des intentions d'urbanisation, la valeur de leur usage antérieur (agricole ou friche urbaine par exemple) n'est plus applicable. Néanmoins, la valeur de l'usage futur reste hypothétique, car elle dépend du programme à venir et du prix auquel seront revendus les terrains équipés⁽²⁾ dans plusieurs années. Par ailleurs, le nombre de transactions pouvant constituer des références est souvent insuffisant.

Lorsqu'on examine la façon dont se sont formés les prix d'acquisition de terrains bruts, on distingue trois modes :

- les deux premiers sont de nature principalement économique et reposent sur la valeur de l'usage antérieur (ou actuel) et sur celle de l'usage futur (compte à rebours) ;
- le troisième est de nature politique et concerne les grands terrains en renouvellement urbain appartenant à l'État ou à ses établissements.

La valeur de l'usage ancien

D'un point de vue éthique, l'opinion selon laquelle les propriétaires n'ont pas un droit naturel à récupérer la plus-value générée par les investissements et l'effort de planification de la puissance publique a été assez largement partagée en France. Cette plus-value doit bénéficier à la collectivité et servir à payer les équipements et la péréquation foncière au profit du logement social notamment. Les textes spécifient que la valeur de référence en expropriation ou en préemption est celle de l'usage antérieur à l'aménagement. En pratique, cette disposition s'appliquait dans la mesure où les collectivités et leurs aménageurs avaient les moyens de faire des réserves foncières en anticipation de l'urbanisation. Aujourd'hui encore, certaines collectivités parviennent à maintenir,

(1) Thierry Vilmin est consultant-chercheur en aménagement urbain et politiques foncières, et gérant de la société Logiville.

(2) On parle de vente de charges foncières.

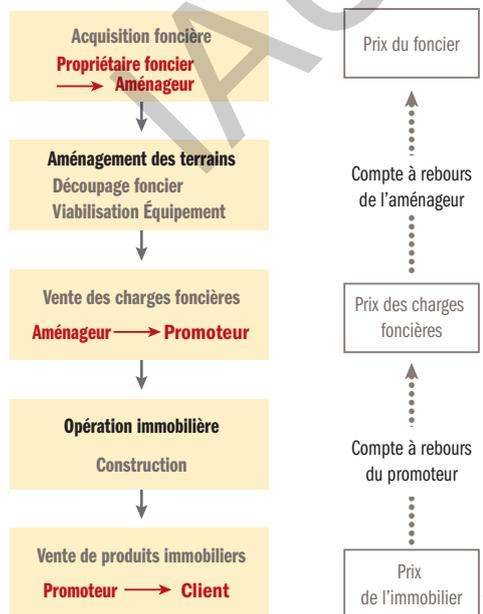
dans la durée, des références de prix proches de l'usage d'origine. Mais dans beaucoup de cas, les références dans les zones à urbaniser sont établies selon un raisonnement de compte à rebours. De plus, la jurisprudence n'a fait que confirmer cet état de fait selon lequel les plus-values foncières reviennent aux propriétaires.

La valeur de l'usage futur

À partir du moment où les documents d'urbanisme ont précisé la vocation des sols et où la plupart des collectivités locales décentralisées, devenues compétentes pour l'urbanisme, n'ont pas eu les moyens ou la volonté de contrôler les prix dans les secteurs destinés à l'aménagement, les prix de référence se sont établis assez naturellement selon les comptes à rebours des acteurs privés se faisant concurrence pour l'accès au foncier. Au mieux, les estimations tiennent compte d'une durée probable de portage et d'une incertitude qui viennent en soustraction de la valeur actuelle.

Cependant, même avec ce mode de formation des prix fonciers, les collectivités sont capables de récupérer une partie de la plus-value en imposant aux opérateurs des contributions substantielles aux dépenses d'équipements publics et, à partir des années 2000 et de la loi SRU⁽³⁾, des obligations de mixité sociale. Ces contributions et obligations se répercutent sur les dépenses dans les bilans des opérateurs et réduisent donc leurs disponibilités pour payer le foncier. Dans les périodes de forte hausse de l'immobilier, comme dans les années 2000, s'ajoutant à l'augmentation sensible des coûts de construction, elles ont pu modérer l'inflation foncière. Mais elles sont loin d'avoir suffi à stabiliser les prix des terrains.

La formation des prix selon le raisonnement de compte à rebours



Toutefois, si en extension urbaine, le compte à rebours donne toujours un prix très supérieur à celui de l'usage antérieur, agricole ou naturel, il arrive qu'en renouvellement urbain, pour les biens bâtis dans des quartiers dégradés et peu attractifs pour les promoteurs, ce soit l'inverse. En effet, les estimations se basent sur des valeurs immobilières et ne tiennent pas compte des coûts d'éviction, de démolition et de remise en état des terrains (sans parler des éventuels coûts de réaménagement). En d'autres termes, le compte à rebours ne dégage pas un prix foncier suffisant pour couvrir les coûts réels de libération des terrains et il n'y a pas d'incitation économique à la mutation du tissu. Cette circonstance se produit parfois pour les biens fonciers et immobiliers publics. Elle est alors source de ralentissement ou de blocage d'opérations d'aménagement ambitieuses.

Quand le politique fixe le prix des terrains : le cas des terrains publics⁽⁴⁾

Avec le souci de refaire la ville sur la ville, les grands terrains inutilisés de l'État et de ses établissements ont pris une importance stratégique. Ces terrains, autrefois périphériques, ont été rattrapés et largement dépassés par l'urbanisation. Ils sont aujourd'hui exceptionnellement bien placés vis-à-vis des pôles urbains et des possibilités de desserte en transports collectifs. Dans les plans d'occupation des sols, ces terrains ont été classés en zones ferroviaire, d'activités, militaire, etc. selon leur ancienne uti-

(3) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

(4) Cet article a été écrit avant le projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logement qui prévoit la mobilisation du foncier public en faveur du logement social.

Marchés fonciers urbains et marché immobilier

- Il existe deux marchés fonciers urbains :
- le marché des terrains « bruts », inconstructibles juridiquement (ou insuffisamment constructibles), non équipés ou à rééquiper, et dont le parcellaire est à restructurer ;
 - le marché des terrains à bâtir, constructibles juridiquement, équipés, et au parcellaire conforme pour recevoir des constructions.

Sur ce dernier marché, celui des terrains à bâtir, les prix se forment au compte à rebours. Il n'a pas d'autonomie par rapport au marché immobilier. Il en subit directement les variations, avec une amplification en période de hausse due à l'« effet de levier de l'immobilier sur le foncier » (les dépenses des promoteurs augmentent moins vite que les prix immobiliers et la différence tend à être captée par le foncier). En phase descendante du cycle immobilier, les propriétaires font de la rétention et limitent la baisse des prix selon un « effet de cliquet ».

La relation entre le premier marché foncier, celui des terrains bruts, et l'immobilier dépend des politiques foncières des collectivités locales et de la mesure dans laquelle elles parviennent à cloisonner les deux marchés fonciers par le zonage (inconstructible) du PLU et par le contrôle des prix à l'aide des droits de préemption.



En renouvellement urbain, il est fréquent que le compte à rebours ne dégage pas un prix foncier suffisant pour couvrir les coûts réels de libération des terrains. C'est une cause de blocage de certaines opérations d'aménagement.

Sur les vastes emprises :
la fixation du prix doit satisfaire
les intérêts privés des promoteurs,
les contraintes des collectivités
et le propriétaire.



lisation. Certains ont été cédés aux collectivités à leur valeur (faible) d'usage et celles-ci, par un coup de baguette magique, les ont reclassés en zones constructibles à forte densité. Ce tour de passe-passe n'a pas échappé aux responsables administratifs des grands propriétaires publics qui, par ailleurs, se sont vu intimé de valoriser au maximum leurs biens et subvenir ainsi à un État dont les difficultés chroniques de financement n'ont fait que s'accroître.

Ces premières expériences ont mis en évidence que la valeur des sols est fixée par les documents d'urbanisme, eux-mêmes établis par les collectivités acquéreuses qui, de ce fait, sont juges et parties. Les responsables administratifs ont donc décidé de déterminer le prix de vente en fonction du projet futur, de son programme, de sa densité, c'est-à-dire selon le compte à rebours de n'importe quel promoteur. Mais un compte à rebours d'aménagement inclut en dépenses des sommes importantes : la remise en état des terrains avec des dépollutions plus ou moins complètes, le (ré) aménagement des voiries et réseaux, la revalorisation à l'aide d'aménités telles que tramway, espaces publics,

équipements culturels de prestige ainsi que les éventuelles compensations environnementales. Parallèlement, les recettes espérées dépendent du programme, de la proportion de logements sociaux ou abordables et de locaux d'activités. Les responsables administratifs se sont donc aperçus que les collectivités, en fixant ces contraintes d'équipement et de programme, sont en mesure d'influencer les résultats du compte à rebours. À la limite, elles peuvent démontrer que les terrains de l'État n'ont pas de valeur. Là encore, les collectivités sont donc juges et parties.

En réaction, les responsables administratifs des grands propriétaires publics ont alors pris leurs références dans les zones urbaines voisines, là où les promoteurs n'étaient pas mis à contribution pour financer des équipements qui existaient déjà. Ils ont fait valoir qu'en tissu existant (générant des recettes fiscales), il incombe aux collectivités de payer les équipements urbains sur leurs deniers propres, comme cela s'est toujours fait⁽⁵⁾. Il en est résulté des prétentions qui, s'appliquant à des surfaces importantes, ont été jugées excessives par les collectivités et leurs aménageurs et, dans bien des cas, la situation est restée bloquée. En l'absence d'intervention politique, le rapport de force était en faveur des grands propriétaires publics. En effet, du fait de leur situation, ces terrains sont indispensables à la réalisation des projets urbains emblématiques des collectivités. Face aux exigences des



L'évaluation foncière menée
par France Domaine peut créer
de l'incertitude et donc peser
sur les opérations d'urbanisme.

(5) Les raisonnements en coût global, envisageant l'ensemble des dépenses liées à un équipement pendant sa durée d'utilisation, font apparaître en effet qu'il y a un certain arbitraire à vouloir imputer la totalité de l'investissement initial aux bilans d'aménagement pour des équipements publics qui seront amortis sur de longues périodes par le biais de recettes fiscales ou d'usage.

propriétaires, elles pourraient bien sûr décider de laisser aux opérateurs privés l'initiative de traiter avec eux. Mais, d'une part, elles auraient moins de contrôle sur ces opérations d'aménagement complexes engageant, de toute façon, leur responsabilité politique et, d'autre part, il n'est pas sûr que les groupes privés veuillent se lancer dans des projets à long terme, hypothéqués dès le départ par des prix fonciers excessifs.

De leur côté, les grands propriétaires publics ont le temps pour eux. Les terrains en question sont depuis longtemps dans leur patrimoine et aucun coût de portage n'est comptabilisé dans un bilan. Ils ne génèrent pas de frais financiers et les coûts d'immobilisation restent invisibles. Dans la psychologie d'un responsable administratif, il vaut mieux que rien ne se passe plutôt que de risquer d'encourir un jour le reproche d'avoir bradé les biens de la nation (ou de passer pour un naïf). Un investisseur privé, face à une décision d'arbitrage, prend un risque calculé et sait qu'en cas d'erreur, il ne subira de reproche que de lui-même. Et en cas de réussite, il percevra les gains.

Cependant, l'État n'est pas monolithique et à côté des services qui tiennent les cordons de la bourse, d'autres sont en charge d'une politique du logement, cherchant à mobiliser le foncier public pour favoriser l'offre et la diversité sociale dans les quartiers. Ces autres services de l'État peuvent jouer le rôle de médiateur et chercher des solutions pour débloquer les situations. Il suffit parfois d'augmenter la densité, de diminuer la proportion de logements sociaux, d'alléger les contraintes de dépollution pour dégager des marges.

Mais quand ces efforts de médiation n'aboutissent pas, l'arbitrage politique est seul à même de résoudre le désaccord. Cet arbitrage intervient en général entre le maire de la commune et le ministre de tutelle concerné. Faute de pouvoir définir un prix selon un raisonnement économique en fonction d'un marché, puisque la collectivité est juge et partie pour structurer ce marché, l'arrangement peut consister à « couper la poire en deux ». Il décharge au passage les administrateurs de la lourde responsabilité de fixer le prix. Mais quand aucun critère économique ou technique ne le permet, il revient finalement au politique de prendre la décision. Au dire de certains témoins, la question de l'évaluation des terrains publics semble cependant, avoir provoqué une inversion de la posture des évaluateurs fiscaux (France Domaine aujourd'hui). Traditionnellement, leur rôle était de faire en sorte que les collectivités n'achètent pas les biens trop chers. Leur méthode d'évaluation par comparaison avec des références antérieures assurait une certaine

stabilité des prix en période d'inflation foncière. Aujourd'hui, des collectivités et des aménageurs observent que France Domaine tend à fournir des estimations à la hausse, soit parce qu'il s'agit de céder les biens de l'État aux meilleures conditions soit, lorsque le vendeur est un propriétaire privé, pour ne pas être désavoué par des juges de l'expropriation qui attribuent la plus-value d'urbanisation aux propriétaires en vertu des jurisprudences citées plus haut. Dans certaines régions comme l'Île-de-France, ces méthodes d'évaluation pèsent sur les opérations d'aménagement. Celles-ci deviennent plus rares et plus longues à produire leurs effets sur l'offre de logements, avec en corollaire la pénurie et la fuite des ménages vers les périphéries lointaines.

**Marie-Antoinette
Basciani-Funestre
Amélie Darley**
Observatoire régional
du foncier

L'opacité des prix fonciers : quelles pistes de réflexion ?



Pour le suivi et l'évaluation des politiques publiques, pour tester la faisabilité des opérations d'aménagement et pour mesurer les effets d'éventuelles réformes fiscales, il est important d'avoir une connaissance fine et pérenne des marchés fonciers. Le foncier est la matière première de toute politique d'aménagement. Pourtant, on sait peu de chose sur ses caractéristiques. On invoque la pénurie, la cherté, l'attitude malthusienne des collectivités... sans vérifier ces affirmations.

L'Observatoire régional du foncier (ORF)

Il a été créé en 1987 par la volonté conjointe du ministre de l'Équipement et du président du conseil régional d'Île-de-France. Association selon la loi de 1901, l'ORF regroupe élus, administrations et professionnels de l'aménagement. Sa mission est de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières et d'ouvrir le débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés. Ses actions visent plus particulièrement à :

- Observer l'évolution des marchés fonciers,
- Coordonner et rassembler les différentes initiatives prises dans le domaine de la connaissance foncière,
- Faciliter la diffusion et la présentation de travaux relatifs à la question foncière,
- Organiser des rencontres et des débats, être à l'écoute des besoins et des problèmes et suggérer les moyens d'y répondre,
- Promouvoir des partenariats,
- Proposer des actions visant à améliorer, dans le cadre d'un aménagement régional cohérent, l'offre foncière en Île-de-France.

Le secrétariat général de l'association est assuré conjointement par l'IAU idF et la DRIEA.

Pour en savoir plus : www.orf.asso.fr

Depuis plusieurs décennies, l'observation des marchés fonciers est un sujet récurrent en France, tout particulièrement sensible en Île-de-France qui manque cruellement de logements. Qu'ils soient établissements publics fonciers ou d'aménagement, gestionnaires, propriétaires ou développeurs de projets, promoteurs, lotisseurs ou bailleurs, tous les professionnels disent avoir besoin d'informations fines et fiables sur le foncier (les caractéristiques des marchés, leurs évolutions, leurs dysfonctionnements, l'offre et la demande, les prix et les jeux d'acteurs).

Dès 1987, l'État et la Région, afin de répondre à ces attentes, ont conjointement décidé de créer l'Observatoire régional du foncier (ORF) pour favoriser la diffusion d'informations et faciliter le débat entre les partenaires concernés. Mais les tentatives engagées par l'ORF pour monter des dispositifs ambitieux d'observation des marchés ont plusieurs fois avorté⁽¹⁾. La seule observation pérenne est l'enquête réalisée dans un cadre partenarial par les services territoriaux de l'État (DRIEA⁽³⁾ et DDE). S'il s'agit d'un indicateur intéressant, témoignant du dynamisme de l'aménagement public, il est insuffisant pour comprendre la complexité des marchés fonciers et l'impact des politiques foncières à l'œuvre.

Une observation foncière pertinente nécessite de connaître et d'analyser les volumes de transactions, le niveau des prix et leur décomposi-

tion, les comportements et les motivations des vendeurs et des acheteurs. Or, ces différents acteurs ne souhaitent pas créer les conditions de transparence nécessaires à une observation fiable et objective des marchés.

Un manque de transparence soigneusement cultivé

La culture du secret irrigue les états d'esprit français, contrairement aux Anglo-Saxons. Pour le professionnel, c'est souvent la peur de dévoiler ses positions sur le marché. Pour le particulier, c'est la crainte de dire qu'on a profité d'une opportunité avantageuse. Pour les institutions publiques, c'est la peur du possible contentieux.

La deuxième cause de cette opacité des marchés tient au langage des différents professionnels : promoteurs, lotisseurs, bailleurs se refusent à trouver des indicateurs communs au prétexte qu'ils ne partagent pas les mêmes pratiques et donc que les ingrédients qu'ils intègrent dans les prix à observer ne sont pas les mêmes. Il en est ainsi de la composition de la charge foncière⁽⁴⁾.

(1) Cf. « Faisabilité d'un tableau de bord de l'offre foncière ». Rapport ORF 2003 et groupe de travail sur le suivi des charges foncières conduit en 2010.

(2) Zone d'aménagement concerté.

(3) Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement. Anciennement dénommée direction régionale de l'Équipement en Île-de-France (DREIF).

(4) Cf. la définition de la charge foncière dans l'article de Thierry Vilmin, p. 16.

Le troisième frein est celui du manque d'accès aux données publiques sur les mutations. En effet, malgré les lois successives imposant la diffusion de l'information, le ministère des Finances a longtemps su organiser un système de communication des données qui empêche toute exploitation statistique.

Enfin, tous ces obstacles levés, il faudrait encore connaître la nature et le volume des droits à construire, autrement dit la constructibilité, pour comprendre les niveaux de charges foncières pratiqués.

Après 25 ans d'attente, l'espoir d'accéder aux données

On peut désormais légitimement croire à une amélioration sensible des mentalités des praticiens et de l'accès aux données.

Tout d'abord, au sein de l'ORF, la réflexion pour la production d'une note de conjoncture sur les marchés fonciers a vu le jour. Elle amorce la construction d'un système d'observations à partir d'indicateurs partagés avec les professionnels permettant un suivi pérenne. Par segment de marché, les acteurs ont identifié les données statistiquement pertinentes, que l'on peut recouper et comparer à d'autres agglomérations françaises, voire internationales.

Par ailleurs, l'accès aux informations publiques s'améliore notablement. Trois sources d'informations complémentaires permettent désormais une analyse des marchés fonciers :

- L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (dite EPTB⁽⁵⁾). Chaque pétitionnaire qui dépose un permis de construire pour une maison individuelle doit répondre à un questionnaire dans lequel il précise son âge, sa profession, sa nationalité, ainsi que le mode d'acquisition du terrain, sa superficie, s'il y a eu démolition préalable, viabilisation, sa date d'achat, son prix ainsi que les dates de construction, d'achèvement, d'abandon, voire d'annulation du projet. Il doit également préciser la surface, le prix et le constructeur de la maison.
- La base BIEN des notaires⁽⁶⁾. Elle renseigne sur le marché du logement avec un très bon taux de couverture (proche de 90 %). Ce taux est moins bon sur les mutations de terrains où figurent essentiellement les transactions entre particuliers. Elle est par ailleurs très riche sur la localisation des biens, leur prix et les caractéristiques des vendeurs et acquéreurs.
- Le fichier des demandes de valeurs foncières (DVF) du ministère des Finances. Il renseigne sur les mutations de terrains et de bâtiments à titre onéreux (ventes, échanges, apports, expropriations ou adjudications) intervenues au cours des cinq dernières années. Il est désormais accessible aux personnes morales

visées à l'article L. 135B du Livre des procédures fiscales⁽⁷⁾.

Ainsi, après de longues années de difficultés d'accès aux données, l'horizon se dégage et l'observation va désormais pouvoir se développer à l'échelle de la région Île-de-France, celle du fonctionnement des marchés fonciers. Avec les exigences en matière de maîtrise de l'étalement urbain des lois Grenelle I et II et de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, de celles de la loi sur le Grand Paris et du prochain schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), une observation foncière doit être mise en place. Outil indispensable d'évaluation et de régulation des politiques foncières publiques, elle permettra d'éclairer les politiques de développement de l'offre foncière pour le logement et les activités en lien avec la planification et la programmation urbaines.

(5) Réalisée par le SOES entre 1984 et le premier semestre 1996 puis suspendue jusqu'en 2006, date à laquelle elle a été rétablie selon des modalités et un questionnement différents.

(6) Elle existe en Île-de-France depuis 1992.

(7) Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, les établissements publics administratifs ainsi que les établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du Code de l'urbanisme, après avoir obtenu la validation de leur demande auprès du service compétent de l'administration dont relève le demandeur en fonction de sa compétence en matière de politique foncière et d'aménagement.

Références bibliographiques

- COMBY Joseph. « Observer les marchés fonciers franciliens, vers une exploitation des données de l'administration fiscale ». In : *La Lettre de l'ORF*, n°6, janvier 2011, p.3.
- Note de conjoncture sur les marchés fonciers franciliens n°1. Observatoire régional du Foncier, juin 2012.



La maîtrise de l'étalement urbain nécessite une observation foncière fine et pérenne.

Les informations DVF

Les informations relatives aux demandes de valeurs foncières (DVF) sont issues du système d'information de la direction générale des Finances publiques, après publication auprès de la conservation des hypothèques et complétées des éléments cadastraux suite à la déclaration du propriétaire. Toutes les mutations à titre onéreux y sont localisées, décomposées en différents lots (dits « dispositions ») et le prix de la transaction est restitué. Les terrains sont décrits selon une nomenclature dite de nature de culture en 27 postes (dont les terrains à bâtir et les sols), eux-mêmes décomposés en 153 cultures dites « spécialisées ». Par contre, aucune information n'est fournie sur la constructibilité des terrains ni sur leurs vendeurs et acquéreurs. Toutefois, 35 articles du Code général des impôts indiqués dans le fichier permettent de déterminer la destination du bien (ex. : la Vefa).

Des gestions patrimoniales diverses et variées

Sonia Guelton⁽¹⁾
Institut d'urbanisme
de Paris



A. Bardon/IAU idF

Le maintien de l'agriculture en ville est confronté à des logiques patrimoniales hostiles.

Le problème tient au fait qu'elles peuvent être très éloignées de la stratégie d'équilibre ou de développement d'une agglomération et que leur coordination ne va pas de soi. Après avoir caractérisé les différents modèles économiques qui animent les propriétaires fonciers, nous ferons un point sur quelques spécificités franciliennes par rapport à cette logique d'acteurs.

Les modèles économiques des propriétaires, une présentation schématique

Dans la perspective des logiques économiques, trois grands types de propriétaires peuvent être identifiés : les propriétaires-occupants, les propriétaires-exploitants et les propriétaires-investisseurs, se référant respectivement à une logique d'usager, une logique de production et de chiffre d'affaires ou une logique de valorisation à long et moyen termes. Les règles propres aux institutions publiques ou privées et aux occupations pour l'agriculture, l'habitat, l'activité économique et les services publics, nature comprise, donnent ensuite un sens particulier à ces trois logiques.

Les propriétaires fonciers occupants

Ils sont les plus nombreux, parce qu'ils regroupent une quantité de personnes physiques possédant leurs résidences, une grande quantité d'entreprises de toute taille utilisant leurs locaux d'activité, de stockage et de bureaux, et toutes les institutions publiques disposant de

La propriété foncière polarise un grand nombre d'aspirations très diverses, qui se traduisent dans la gestion des parcelles et les comportements d'achat et de vente, et ont des effets sur le niveau attendu des transactions. Un terrain pour se loger n'aura pas la même valeur économique et sociale qu'un terrain à transmettre aux générations futures. Des stratégies patrimoniales se construisent autour de ces aspirations et des règles qui les ordonnent.

terrain bâti ou non bâti pour héberger leurs activités d'administration et de délivrance des services publics. Ils sont aussi plus nombreux dans les villes, parce que les possibilités de construction, les droits à bâtir démultiplient les droits de propriété sur des parcelles plus petites pour compenser le prix élevé. Le modèle économique de ces propriétaires est fonction de l'usage du terrain et du bâti qui permet de répondre à des satisfactions autant sociospatiales qu'économiques.

La méthode hédonique tente de les cerner en ce qui concerne le logement, tandis que les attentes des entreprises sont plutôt connues par des enquêtes⁽²⁾. À côté des particularités internes au site et à son occupation (taille, hauteur, qualité environnementale du bâti...), les analyses et enquêtes mettent en avant l'importance de la localisation et de la proximité par rapport aux autres fonctions ou autres occupations urbaines pour les entreprises et les ménages. Les retombées économiques et la productivité de certains espaces sont prises en compte et concourent au dynamisme des territoires.

Du côté des administrations, les préférences d'occupation foncière sont actuellement perçues à travers des normes d'occupation et des

(1) Sonia Guelton dirige le master « urbanisme et territoire » et anime le parcours « stratégies foncières et urbanisation » en master 2 à l'Institut d'urbanisme de Paris, université de Paris-XII.

(2) L'application par Ingrid Nappi-Choulet (2007) de la méthode hédonique pour comprendre le prix des bureaux en Ile-de-France est pionnière en France.

schémas de stratégie immobilière qui analysent prioritairement l'organisation architecturale interne des sites et les économies budgétaires réalisables. Ils mesurent les mètres carrés occupés par salarié et recherchent les économies de surface pour la délivrance des services. Localement, les impératifs de proximité urbaine sont aussi déclinés, souvent en termes de temps de parcours maximal pour l'utilisateur. Mais ils font l'objet d'objectifs explicites et d'évaluation essentiellement dans le monde rural.

Les propriétaires exploitants

Ils tirent profit de la mise en valeur annuelle de leur terrain ou immeuble, par la mise en œuvre d'une activité productive ou la mise en location. L'activité peut être issue de l'agriculture, de la production énergétique (valorisation du sous-sol, de l'eau ou de l'exposition au soleil) ou encore de l'exploitation touristique du site (lieu de détente ou de promenade, activité de loisirs). Ces activités sont rares dans les villes. Elles y prennent des modalités originales ou expérimentales et sont moins le fait d'individus que de structures associatives, coopératives ou parapubliques. Elles sont plus fréquentes dans le périurbain – survivance d'activités traditionnelles ou expérimentation des nouvelles voies environnementales. La recherche d'un profit d'exploitation, si elle sert de fil rouge pour conduire l'activité, n'est donc pas le seul enjeu. D'autres objectifs lui sont souvent associés : le maintien en usage du site, la valorisation temporaire d'un investissement à plus long terme, ou encore l'image de l'activité (culturelle ou innovante). Des considérations collectives et spatialisées encouragent le maintien ou le développement de ces activités et peuvent être l'objet de politiques publiques locales adap-

tées. Au titre des bienfaits collectifs, la mixité fonctionnelle d'un quartier et les retombées fiscales pour la collectivité locale ont poussé les pouvoirs publics à attirer ces activités. Plus récemment, les pouvoirs publics considèrent les apports pour l'urbanisation des bénéfices environnementaux et des effets d'attractivité et d'attachement symbolique à certaines fonctions, comme le maintien de la vigne en ville. La location d'une propriété peut porter sur le foncier ou sur le bâti. La France connaît peu la location foncière, sous la forme répandue chez nos voisins nordiques et anglo-saxons du bail à construction ou du bail emphytéotique. Elle est pourtant pratiquée par certaines institutions dans le but de conserver des accès à l'eau (les ports autonomes) ou pour gérer des clauses d'interdiction de vente (dans les legs pour les hospices civils de Lyon) ou encore pour assurer une mission d'intérêt général sur des propriétés des collectivités territoriales et des établissements publics de santé (bail emphytéotique administratif). La rentabilité économique qui sous-tend théoriquement ce montage reste hypothétique et accessoire aux autres considérations particulières évoquées. Mais les fondements socioculturels de la propriété en France limitent de fait l'usage de la location foncière comme un outil de gestion urbaine.

Au contraire, c'est bien la rentabilité économique que les bailleurs recherchent en mettant en location des biens immobiliers, logements, bureaux, parkings ou autres. Les loyers perçus doivent couvrir les charges de gestion et les charges de propriétaire. Le modèle est centré sur la rentabilité locative pour le marché des bureaux et des commerces où opèrent les institutions privées, foncières, banques ou compagnies d'assurances (60 % des surfaces).



E. Bordes-Pages / AUI rdtF

Port autonome de Paris : une tradition de propriétaire foncier bailleur qui ne fait pas encore des émules.

La méthode des prix hédoniques

On ne sait pas véritablement ce qui différencie les prix des logements. Beaucoup d'*a priori* sont avancés pour expliquer, par exemple, un prix plus faible pour les appartements en rez-de-chaussée, ou un prix plus élevé dans les quartiers centraux. Il est facile d'imaginer que ces éléments contribuent au prix, il est plus complexe de savoir en quelle proportion. L'analyse hédonique est une méthode statistique qui permet, à partir d'un échantillon significatif de transactions, d'associer à chaque caractéristique d'un logement une estimation de son impact sur le prix. Elle étudie une hypothèse d'impacts possibles : les qualités du logement (surface, équipement, confort, âge...); la proximité de certaines aménités supposées : le centre-ville, les lieux d'éducation, de loisirs, les gares... Le champ d'investigation est large et les chercheurs continuent à « tester » l'impact possible de l'une ou l'autre condition : l'environnement social, naturel, mais aussi les mécanismes sociaux dans les transactions... Leurs valeurs monétaires, quantitatives ou qualitatives sont collectées pour chaque transaction.

La méthode est fondée sur la vérification d'une relation entre le « prix » de la transaction et une combinaison de ces caractéristiques x_i à partir d'un modèle de régression linéaire ou logarithmique, ou toute autre fonction. Par exemple, $\text{prix} = \log(a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3 + \dots + a_nx_n) + \text{constante}$

La valeur obtenue du a_i représente la contribution du paramètre x_i au prix de transaction. La constante représente la partie du prix non expliquée par le modèle. Les résultats doivent être interprétés avec toutes les précautions statistiques.

En particulier il faut noter que :

- les résultats obtenus sur un territoire n'ont que peu de chance de s'appliquer ailleurs (problème de transférabilité des résultats d'un territoire à un autre) ;
- ils rendent compte d'une moyenne et non pas de toutes les spécificités possibles ;
- ils analysent une situation passée et doivent être maniés avec précaution pour la prospective ;
- ils dépendent des hypothèses sur les caractéristiques et le modèle de régression : « on ne trouve que ce que l'on cherche » ;
- l'analyse ne dit rien sur le sens de la relation : les prix bas attirent-ils les ménages les plus pauvres ou est-ce la pauvreté qui fait baisser les prix ?

Le nombre croissant d'analyses fondées sur cette méthode enrichit les résultats, en stabilise certains et leur confère une validité aujourd'hui reconnue.

Le souci de constituer un patrimoine peut pourtant interférer lorsque les biens servent de garantie aux activités principales. L'attraction de marchés actifs et lucratifs est à la base de leurs implantations. Sur le marché du logement, la rentabilité économique doit être vue au second degré, compte tenu d'intentions complémentaires. La rentabilité apparente des organismes publics ou parapublics (45 % du parc national locatif) est largement soutenue par l'importance des subventions accordées. Les objectifs des aides ainsi que les priorités dévolues aux organismes du logement social visent alors des objectifs sociaux, l'accès au logement pour les plus pauvres, qui sont aussi territorialisés pour maintenir une population ou des entreprises aux revenus modestes ou diversifiés sur des territoires ciblés. À côté de ces organismes institutionnalisés, de nombreux petits propriétaires louent une résidence, souvent une seule, pour améliorer leur retraite, pour amortir le coût d'une double résidence temporaire (familiale ou de loisirs), ou pour ne pas se séparer d'un logement dont ils n'ont plus l'usage, dans un but de transmission patrimoniale. Leur action dispersée doit être analysée au regard des tendances générales, de localisation et de déplacement, de comportements touristiques et de parcours résidentiels.

Les propriétaires investisseurs

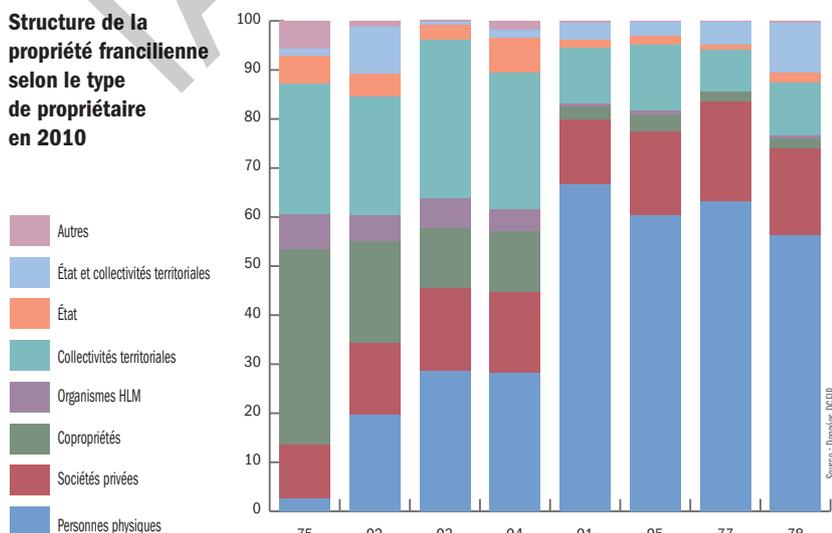
On distingue les propriétaires-investisseurs des propriétaires-bailleurs par la prise en compte dans leur calcul de la rentabilité économique de l'ensemble des revenus que le terrain peut rapporter sur le moyen et long termes. Les propriétaires-investisseurs ne s'impliquent pas dans la gestion productive ou locative, mais déploient une logique financière déterminée par les paramètres de revenus, de temps (ou liquidité) et de risque. Ils évaluent la qualité des produits que la propriété leur apporte sur

une durée choisie, y compris la plus-value à la revente du bien.

Dans une démarche caricaturale, du type « fonds de pensions », « fonds communs de placement dans l'immobilier » ou société d'investissement immobilier cotée (SIIC), les revenus sont analysés pour leurs performances compte tenu des dividendes versés, d'une économie fiscale ou d'une plus-value sur la revente. Les « foncières » réunissent les missions d'investissement et de mise en location de leur patrimoine. Mais elles ne s'occupent pas de la gestion locative ou de l'entretien courant des immeubles qu'elles confient souvent à une société tiers partenaire. Ces placements financiers sont plus fréquents sur le marché des bureaux ou du commerce, bien qu'Ingrid Nappi-Choulet (2009) ait démontré leur intérêt pour certaines zones d'habitat. Leur concentration dans certains lieux d'opportunité fiscale et les pressions foncières qu'ils provoquent en chaîne ont des impacts sur les formes urbaines qui ne correspondent pas aux besoins des populations (Renard, 2008).

Les investisseurs « purs » restent dans l'ensemble peu nombreux. Mais le modèle est acquis, sous des formes assouplies, pour de nombreux propriétaires, voire pour chacun d'entre eux. La politique de modernisation du patrimoine immobilier de l'État y fonde ses principes. Les agriculteurs s'y conforment lorsqu'ils vendent leurs fermes pour y faire des habitations. Les bailleurs sociaux n'omettent pas d'intégrer le rendement interne à long terme de leurs capitaux propres, etc. Chaque propriétaire attend que son bien lui permette d'économiser des impôts ou d'enregistrer une plus-value à terme, et en saisit l'opportunité. Les politiques publiques y prennent souvent appui. Les effets spatiaux de ces comportements sont absents des décisions prises, et sont trop rarement appréhendés.

Structure de la propriété francilienne selon le type de propriétaire en 2010



Les spécificités franciliennes

Le portrait de la propriété en Île-de-France donne des repères sur les stratégies foncières dominantes et sur la représentation des différents types d'actions en cours dans l'espace francilien. S'il est difficile de réaliser un portrait exhaustif, quelques approches plus ciblées permettent de considérer des évolutions.

Les 1 143 000 ha de l'Île-de-France sont détenus à près de 60 % par des personnes physiques. Avec les entreprises et les copropriétés, la part détenue par le secteur privé s'élève à 80 %. Les collectivités locales et les organismes HLM détiennent, quant à eux, 12 % des surfaces, tandis que l'État, seul ou avec d'autres organismes publics, est propriétaire de 7 % du sol (source : DGFIP, 2012).

Les différences entre départements sont considérables. Elles opposent la première et la deuxième couronne, la ville de Paris ayant un profil spécifique.

Les propriétaires occupants sont les plus nombreux en deuxième couronne, et leur nombre croît avec la périurbanisation. La lecture par type de propriétaire introduit un biais, à Paris et en première couronne, par l'importance des copropriétés et celle des propriétés publiques qui participent de la propriété occupante. Les copropriétés résidentielles sont largement occupées par leurs propriétaires (54 % selon l'étude IAU de 2009, mais moins à Paris qu'en grande couronne) tandis que 36 % sont mises en location (44 % à Paris et 34 % en grande couronne). Si elles augmentent le nombre de propriétaires immobiliers, les comportements peuvent toutefois être assez différents en copropriété et en maison individuelle, compte tenu de la spécificité des décisions sur les parties communes des copropriétés et du rôle des syndicats. En ce qui concerne les propriétés publiques, une part est affectée aux besoins propres de l'administration et aux services publics, une deuxième part consiste en terrains délaissés et une troisième part est dédiée au logement locatif et complète l'offre HLM. La première part affectée aux services publics est concentrée sur Paris et décroît avec l'éloignement.

Les propriétaires bailleurs⁽³⁾, si l'on ne considère que le logement, se concentrent surtout à Paris avec une surreprésentation des propriétaires physiques bailleurs et des propriétaires institutionnels. La Ville de Paris a aussi 41 000 logements mis en location (selon l'Apur, 2000). Mais les organismes HLM se sont beaucoup développés dans les périphéries pendant les années récentes.

Les investisseurs, sociétés ou « autres », concentrent leurs actions sur les bureaux et sur des territoires cibles⁽⁴⁾ : Paris centre et l'ouest parisien (avec une désaffection pour la Défense depuis 2009). Les études de conjoncture (Jones Lang Lasalle, 2011) constatent des investissements réguliers en première couronne et une montée des investissements en deuxième couronne.

(3) Ils comprennent les organismes HLM, les collectivités locales, les sociétés privées personnes morales, mais également les personnes physiques.

(4) Source : Immostat-IPD.

Quelles méthodes utilisent les services des domaines pour évaluer des terrains ?

Parmi les trois méthodes d'évaluation qui fondent les références des services des Domaines, la plus traditionnelle est la méthode par comparaison. France Domaine dispose d'un fichier⁽¹⁾ créé à partir des extraits des actes de mutation répertoriés par date, nature et lieu géographique, qui permet aisément de réaliser une comparaison statistique avec le bien soumis à évaluation. Le prix de référence sera issu d'une moyenne statistique du prix des transactions réalisées pour des biens similaires. Cette méthode a une valeur statistique et dépend de la représentativité des biens considérés par rapport à la base de données : forte pour les terrains à bâtir en périphérie dans un marché actif, faible en l'absence de ventes comparables. Elle est pertinente lorsque le bien conserve son usage passé.

La méthode financière des cash flows actualisés est la méthode classique de l'investisseur, ou de l'exploitant bailleur. Elle consiste à évaluer la valeur du terrain en fonction de la valeur actualisée des recettes (loyer et/ou plus-value) et dépenses futures (entretien, charges, fiscalité) attendues. Elle a un intérêt lorsque le bien est considéré au regard des recettes attendues, pour servir de base à un dialogue avec un promoteur ou lors de la conclusion d'un bail. Elle est aussi utilisée pour évaluer un bien atypique qui procure des revenus hors marché comme les logements étudiants ou un port de plaisance. La méthode repose sur la formulation de nombreuses hypothèses sur les composantes économiques des marchés financiers et doit être maniée avec précaution. Elle peut être un outil de négociation utile dans la construction des partenariats avec le secteur privé.

La méthode par compte à rebours a été développée à l'occasion de la vente des biens publics. Elle s'inspire du calcul du promoteur et de l'aménageur qui détermine, à partir des prix de vente des immeubles, le prix maximal auquel le foncier peut être acheté, après déduction du coût des travaux et charges engendré. Elle permet de donner un prix à des terrains qui n'ont pas de valeur d'usage de référence et qui seront reconvertis. Cette méthode se développe avec la politique de rationalisation du patrimoine public. En fixant un prix maximal de vente des terrains, elle permet de négocier le partage de la plus-value de la reconversion.

(1) Fichier CEIL : Observatoire des évaluations immobilières locales.



L'inventaire des propriétés de l'État, au nombre de 2 500, se compose de 750 propriétés affectées aux réseaux et services publics, et 315 à un usage de bureaux (2011).

L'État dispose d'un peu plus de 1 000 propriétés en réserves foncières, essentiellement en grande couronne. Peu de propriétés gouvernementales ont un usage résidentiel (60 propriétés). Ici, le site de Balard – propriété du ministère de la Défense.

Références bibliographiques

- APUR. *La Propriété foncière et immobilière à Paris*. 2003.
- BOISNIER Cyril. « Financiarisation et développement urbain durable : une analyse des stratégies des sociétés foncières cotées en France ». Communication au colloque de l'Asrdif. Aoste : 2010.
- DUBOIS MAURY Jocelyne. « La participation des propriétaires au renouvellement urbain ». *Cahier du Gridauh*, n° 10, 2004.
- IAU îdF, INSEE, DREIF. « Les conditions de logement en Île-de-France en 2006 ». 2009.
- IAU îdF, INSEE. « Croissances du parc principal et de la propriété se confondent en Île-de-France », *Île-de-France à la page*, n° 382, janvier 2012.
- JULIEN Philippe. « La France en 1916, bassins de vie ». *Économie et statistiques*, n° 402, 2007.
- *Le marché immobilier de bureaux en Île-de-France*, John Lang Lasalle, 2011.
- MALEYRE Isabelle. « Les valeurs hédoniques pour les débutants ». In : *Études foncières*, n° 136, novembre-décembre 2008, p. 6.
- NAPPI-CHOULET Ingrid. *Les mutations de l'immobilier. De la finance au développement durable*. Éd. Autrement, 2009.
- NAPPI-CHOULET Ingrid et al. « Un modèle hédonique des prix de bureaux à Paris et en petite couronne ». *Revue d'Économie régionale & urbaine*, n° 3, octobre 2007, p. 421-451.
- RENARD Vincent. « La ville saisie par la finance ». *Le Débat*, n° 148, janvier-février 2008, p. 106-117.

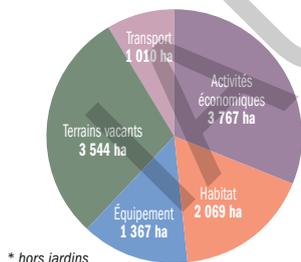
Le foncier francilien : une matière en mouvement

IAU île-de-France



De gauche à droite :
Sophie Mariotte, Carole Delaporte,
Amélie Darley, Emmanuel Blum,
Hélène Joinet, Virginie Cioni,
Valérie Constanty, Jean-François
Saigault. Marion Delplanque
et Brigitte Guigou ont également
participé à la rédaction de l'article.

Recyclage urbain selon l'occupation d'origine en 1982*



* hors jardins

Source : MOS-IAU îdF

Les espaces urbains représentent 253 000 ha de foncier contre 954 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Depuis 25 ans, la transformation de foncier a été significative, qu'il s'agisse d'extension de l'urbanisation sur les espaces ruraux (1 400 ha/an), de recyclage de foncier urbain (900 ha/an)⁽²⁾ ou de densification. Les ressources foncières ne sont donc pas rares en soi, mais la production de droits à construire y est un exercice complexe : en témoignent la baisse significative de la construction, le déclin des opérations d'urbanisme et l'allongement des durées d'opérations d'urbanisme.

Quelles ressources foncières ? Quels enjeux de transformations ?

L'habitat : le plus gros consommateur d'espace
Avec 23 000 ha supplémentaires d'habitat depuis 1982, l'Île-de-France est confrontée à une forte pression résidentielle (+900 ha/an d'habitat). Alors qu'en 1982, l'habitat occupait 8 % de l'espace régional, en 2008, il en occupe 10 %. Notons que la consommation d'espace pour l'habitat n'est pas corrélée aux volumes de construction et encore moins à la construction de maisons individuelles. Ainsi, entre 1990 et 1999, la création d'espace d'habitat a augmenté de 1 000 ha/an, alors que la construction de logements individuels a été divisée par deux. Une analyse réalisée sur la période 1982-1999 montre que seulement 34 % de la construction de logement se réalisaient en extension de l'ur-

À travers ses divers champs d'étude, l'IAU îdF fournit une approche transversale des grands enjeux fonciers franciliens. Les auteurs de cet article ont partagé et confronté leurs visions des mécanismes de transformation du foncier et des ressources mobilisables : zones d'activité, tissus pavillonnaires, grands ensembles, etc.

banisation. C'est-à-dire qu'environ 10 000 logements/an étaient responsables de la consommation d'espace. Cela signifie également que les deux tiers de la construction se font en recyclage (18 %) et en densification de l'habitat (48 %)⁽¹⁾.

Un recyclage urbain en faveur de l'habitat

En moyenne, 750 ha de foncier sont recyclés annuellement et 45 % sont destinés à l'habitat contre seulement 17 % pour les activités économiques. Quel est le foncier concerné ? Ce recyclage se fait pour un tiers des surfaces sur des emprises d'activités ; ensuite sur des terrains vacants (29 %), l'habitat lui-même (17 %, principalement l'habitat individuel) et le reste sur des emprises d'équipements et de transports. Ces chiffres traduisent une spécialisation résidentielle des espaces urbains. Cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre au regard de la valorisation immobilière des marchés de logement.

Cette évolution s'accompagne d'une densification de l'habitat⁽³⁾. Entre 1982 et 2008, 73 % des communes franciliennes ont connu une densification de leur habitat⁽⁴⁾. Cette densification fut

(1) Cf. *Cahiers de l'aurif*. Supplément habitat, n°40, 2006, p.2-11.

(2) Nous identifions comme recyclage urbain les surfaces du MOS qui sont restées urbaines dans la période 1982-2008, mais qui ont connu des changements d'usage.

(3) La densification de l'habitat est ici définie comme le rapport entre le parc de logements à la commune (source Insee) et la surface communale affectée à l'habitat (source MOS).

(4) Cf. « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France ». IAU îdF/Note rapide, n° 567, septembre 2011.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=1198>

Les enjeux du foncier
Interview d'Amélie Darley
et Jean-François Saigault

étonnamment importante entre 1982 et 1990, alors même qu'il n'était aucunement question de densification dans nos politiques publiques. On constate qu'aux périodes de densification de l'habitat correspondent des taux d'augmentation de la population importants mais qu'en revanche, la densification n'est pas du tout corrélée aux dynamiques de construction.

Les espaces urbains constitués : des potentiels diffus à mieux cerner

Entre 1990 et 1999, 41 % de la construction de logements en Île-de-France étaient réalisés sur des emprises foncières inférieures à 5 000 m² (soit une production de l'ordre de 20 000 logements/an)⁽⁵⁾. En y regardant de plus près, cette construction correspond à des surélévations, extensions à la parcelle, reconversions de bâti, constructions en dents creuses ou encore, à des divisions et réaménagements de parcelles. Ce potentiel se développe notamment dans les secteurs pavillonnaires qui, contrairement aux idées reçues, mutent fortement, notamment en proche couronne où les marchés immobiliers sont dynamiques.

Sur l'ensemble de l'Île-de-France, pour 1 000 logements existants du parc, il s'en construit 4 annuellement dans des emprises inférieures à 5 000 m². Des données plus récentes fournies par l'Observatoire régional du foncier (ORF) montrent qu'en 2009, 84 % de la construction de logements en Île-de-France se réalisent hors zones d'aménagement concerté⁽⁶⁾.

Mais ces processus de construction, s'ils produisent beaucoup, posent néanmoins quelques questions. Ils créent peu de diversité fonctionnelle en raison principalement de la petite taille des opérations. De plus, ils contribuent à la hausse des valeurs immobilières, faisant disparaître l'offre d'habitat bon marché et en excluant certaines fonctions à faible rendement.

Les grandes emprises foncières : une ressource rare

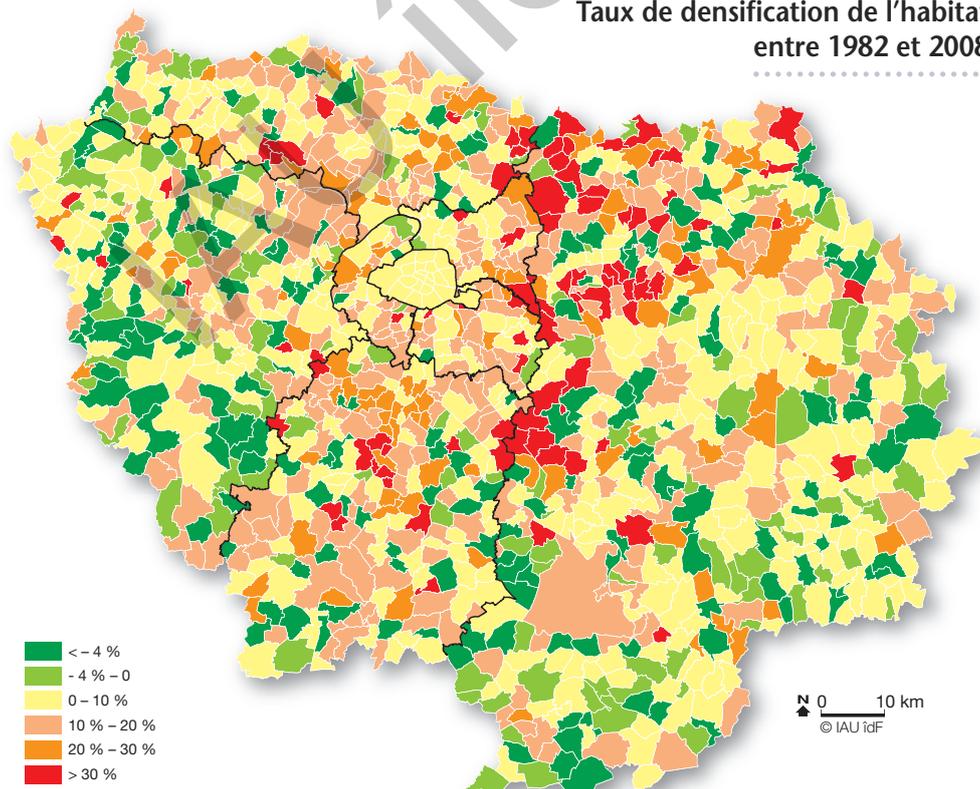
En 2006, un recensement des grandes emprises de plus de 10 ha potentiellement mutables⁽⁷⁾ identifiait une centaine de sites. Il s'agissait de 21 sites industriels, 11 sites militaires, 9 emprises ferroviaires, 5 sites hospitaliers, 5 sites de recherche, 3 hippodromes, 4 aérodromes, 7 emprises correspondant à d'anciennes réserves pour projets routiers, 9 carrières en attente de réaménagement et 13 emprises de diverses natures. Des cartes de mutabilité établies dans le cadre des études de transport permettent de compléter cette approche: en proche couronne, environ 400 ha de grandes emprises (environ 1 ha) accueillent des activités ou des équipements dont un départ prochain peut être envisagé.

(5) *Les Constructions de logements en diffus dans le tissu urbain existant.* IAU idF, décembre 2007.

(6) « Les marchés fonciers franciliens ». *Note de conjoncture de l'ORF n° 1*, juin 2012.

(7) *Repérage des sites potentiellement mutables de plus de 10 ha.* IAU idF, septembre 2006.

Taux de densification de l'habitat entre 1982 et 2008



La construction diffuse est un levier pour « booster » la construction. Toutefois, elle peut conduire à figer le tissu urbain avec une sous-utilisation du potentiel foncier.



© Thierry le Follilé

Dans le quartier de la plaine du Lys à Dammarie-les-Lys, le projet Anru a « remis à plat » le foncier, établi des limites entre espaces publics et privés, facilité la cohérence entre propriété, usages et gestion.

été étudiée, jusqu'au rapport de l'ORF⁽⁸⁾. L'étude témoigne d'une mise en mouvement de ces quartiers. Le processus de valorisation qui se met en place dans une partie de ces quartiers est dû à plusieurs facteurs : évolution positive de l'image du quartier ; restructuration foncière et urbaine en cours ; TVA à 5,5 % puis à 7 %⁽⁹⁾ et demande d'accession à prix modéré non satisfaite par l'offre « banale ». En règle générale, il n'y a pas de densification dans les projets ; la question n'était pas posée en 2003, mais elle commence à l'être depuis le Grenelle.

Malgré certaines limites, la valorisation foncière est partie prenante du dispositif Anru, notamment au travers de son ingénierie financière qui a conduit les acteurs à s'interroger sur le prix du foncier. De plus, les projets de rénovation urbaine ont permis d'engager une restructuration du foncier et de travailler sur les

Les grands ensembles : l'amorce d'une valorisation foncière

Avant le lancement du programme national de rénovation urbaine en 2003, personne n'accordait d'intérêt au potentiel foncier des quartiers de la politique de la ville, caractérisés par un quasi-immobilisme foncier et qualifiés d'« hors marché ». La question foncière n'a d'ailleurs pas

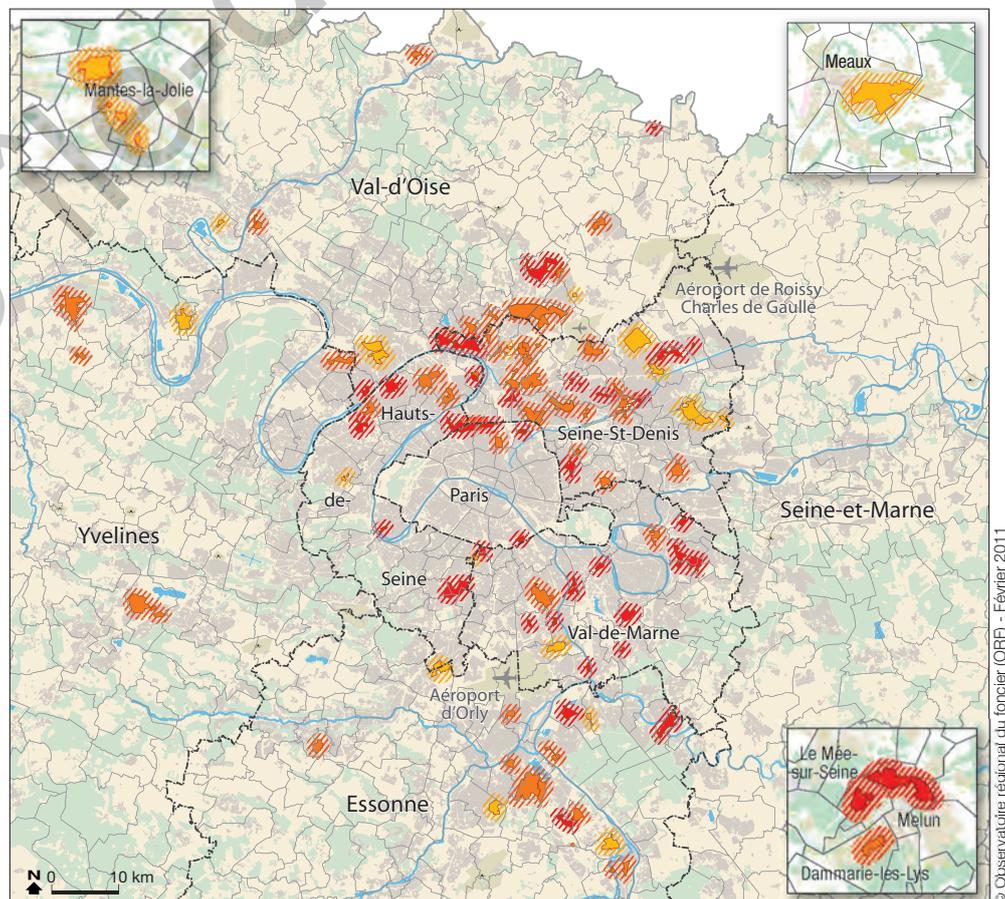
(8) *Le Foncier dans les secteurs Anru*. Observatoire régional du foncier, mars 2011, sous la présidence de N. Smadja.

(9) Depuis la loi ENL de 2006, un dispositif de TVA à 5,5 % s'applique sur une surface totale de 329 km² qui inclut des zones urbaines sensibles (ZUS) et une zone de 500 m autour. Ce dispositif donne aux primo-accédants sous conditions de ressources la possibilité de bénéficier, lors de l'achat de leur logement neuf, d'une TVA à 5,5 %. À partir du 1^{er} janvier 2012, l'exonération de TVA à 5,5 % est passée à 7 %.

Secteurs Anru (Zus) bénéficiant de la TVA à 5,5%

Les opérations de rénovation urbaine franciliennes en chiffres

D'après la convention 2007-2013 entre l'Anru et la Région, le coût global des opérations de rénovation urbaine est estimé à 14,7 milliards d'euros. Ces opérations concernent 135 quartiers en difficulté, pour la plupart en zones urbaines sensibles (ZUS). Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) doit financer un projet d'ensemble de restructuration profonde et globale, qui doit être cohérent avec les documents de planification et les politiques locales. L'objectif central est la mixité sociale dans le quartier, l'idée étant de diversifier l'offre de logements (via l'accession à la propriété, le locatif libre, le logement social intermédiaire). L'essentiel des financements concerne le logement. En Île-de-France, fin 2011, les 116 conventions signées localement entre les maires, l'Anru et la Région prévoient de démolir plus de 37 000 logements sociaux, d'en reconstruire plus de 38 000 (dans ou hors quartier), d'en réhabiliter plus de 88 000 et d'en résidentialiser près de 120 000. Les autres interventions concernent l'aménagement des espaces résidentiels et publics, de la voirie, les équipements et la gestion. Les trois quarts des financements programmés ont été engagés à la date du 31 décembre 2011, mais le programme accuse du retard sur les livraisons de travaux et ne sera pas terminé fin 2013.



Zone urbaine sensible Périmètre de 500 m autour des Zus
Conventions : ■ signées en 2005 et avant ■ signées en 2006 et 2007 ■ signées en 2008 et après

© Observatoire régional du foncier (ORF) - Février 2011

réseaux techniques enterrés (chauffage urbain, gaz, électricité...) afin de les repositionner en cohérence avec la trame foncière et la voirie. Mal anticipé par l'Anru, ce processus coûteux est actuellement en cours.

En Île-de-France, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2011, environ 4000 logements/an ont été proposés à la vente en TVA à 5,5 % (soit 15 à 20 % de la production de logements collectifs privés neufs). Ces opérations se seraient faites pour moitié dans les ZUS « porteuses » de projets de rénovation, et pour moitié dans les 500 m autour (sources: Grecam, Anru). Alors que dans le PNRU, la valorisation devait venir de l'accession à la propriété et de la construction de logements locatifs libres par la Foncière logement (ex-collecteur 1 %), fin 2010, 309 logements seulement étaient livrés par la Foncière logement dans les sites franciliens. Mais le succès du taux réduit de TVA dans les quartiers est aussi porteur de risques: copropriétés dégradées, difficultés des ménages à rembourser leur emprunt et payer leurs charges... En outre, si celui-ci permet à des ménages modestes et primo-accédants d'accéder à la propriété, faute de dispositifs anti-spéculatifs fiables sur le moyen terme, le statut d'accession maîtrisée n'est pas garanti dans le temps.

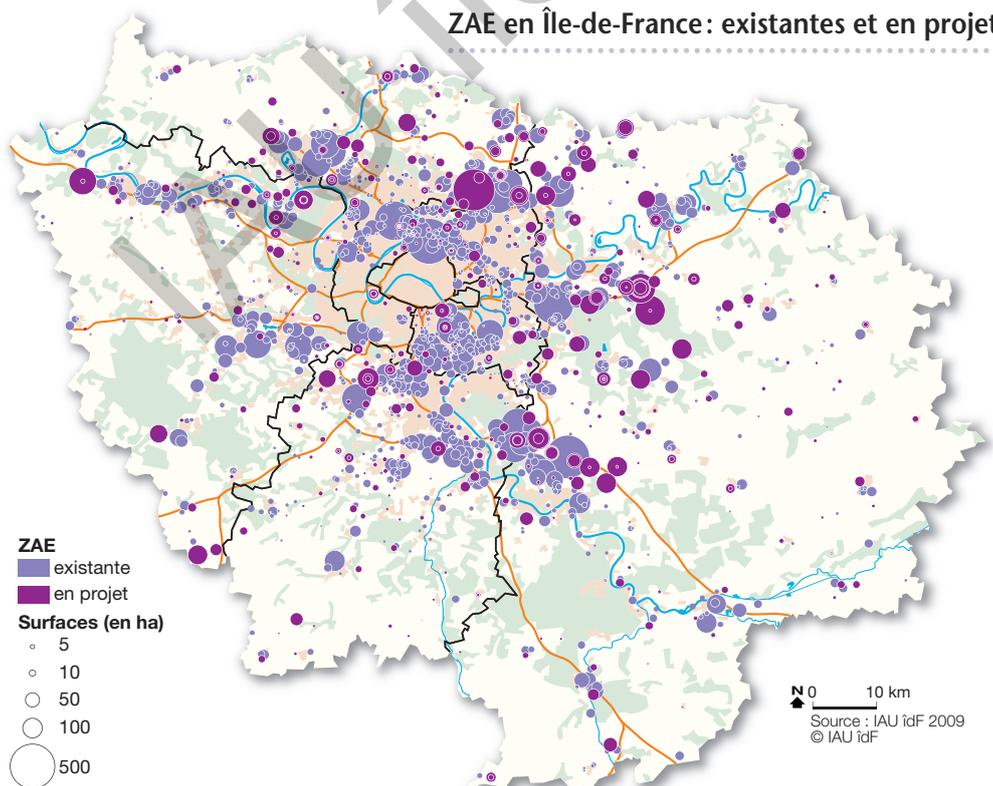
Les zones d'activité: une consommation excessive de l'espace

L'Île-de-France détient 1300 zones d'activité économique (ZAE), totalisant 23000 ha bruts

d'emprises foncières, dont 30 % (380) sont actives (c'est-à-dire en cours de commercialisation). Ces dernières sont en mesure de répondre à des entreprises recherchant une acquisition foncière pour y développer leur propre bâtiment. Elles additionnent aujourd'hui 2000 ha de terrains disponibles. Parmi les ZAE existantes en Île-de-France, plus des deux tiers ne sont pas dotées de structures de gestion, ce qui constitue un frein à leur évolution. Ce qui caractérise le marché des ZAE est l'extrême diversité des sites (par la taille, leur vocation, leur génération, etc.). Le nombre de ZAE de création ancienne (antérieure à 1970-1980) est significatif. Les potentialités de mutation s'avèrent donc extrêmement importantes.

Aujourd'hui, une part significative du stock de ZAE est cédée à des promoteurs/investisseurs afin de réaliser des parcs d'activité économique proposant généralement des bâtiments en location. Compte tenu du contexte économique et financier, les entreprises préfèrent alléger leurs coûts d'implantation. Elles s'orientent de plus en plus vers des produits immobiliers aux vocations diverses (logistiques, commerciales, tertiaires, etc.). Pour autant, la consommation foncière reste importante. Une différence toutefois, comparée aux décennies antérieures, la gestion de ces sites est une priorité, propriétaires et investisseurs cherchant à rentabiliser leurs actifs. C'est un gage d'évolution favorable des sites dans le temps.

ZAE en Île-de-France: existantes et en projets





Un des rares exemples franciliens de densification de zone d'activité : la Silic à Orly-Rungis.

Un mouvement à inverser grâce à un fort potentiel de mutation des ZAE

L'Île-de-France est fortement consommatrice de foncier pour les activités. Elle ne pourra pas, dans l'immédiat, inverser la tendance, sachant que l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux sites d'activité (projets compatibles au Sdrif) se compte déjà en plusieurs milliers d'hectares... mais elle pourra infléchir le mouvement en :

- faisant en sorte que les opérations d'urbanisme soient mieux ciblées, que les réflexions menées se fassent à une échelle intercommu-

nale, et non plus locale comme c'est le cas encore aujourd'hui malgré la présence de structures intercommunales ;

- gagnant plus d'emplois (et d'entreprises) grâce à une meilleure gestion de l'espace (densifier certains territoires en profitant de moyens de transports performants).

Les possibilités de réutiliser les espaces d'activité dans le cadre d'une reconversion et d'une opération de densification existent. Ces processus de renouvellement ne sont pas récents. Ils se traduisent par :

- la mutation de sites industriels en déshérence (friches bâties et/ou foncières), entraînant la réalisation d'opérations d'immobilier d'entreprise (locaux d'activités mixtes, bureaux) ;
- un changement d'affectation des sols destinés jadis à des ZI se traduisant par la réalisation d'autres opérations d'urbanisme (logements, équipements...). Les locaux d'activité et les opérations de bureaux, existants et projetés, en première couronne notamment, participent à la densification. C'est aussi le cas des pépinières d'entreprises, des hôtels industriels, etc. ;
- la densification des zones d'activité, sans changement d'affectation. C'est un mouvement qui devrait s'amplifier. Il s'inscrit dans une perspective d'évolution de sites affectés aux activités et s'organise dans une perspective de long terme.

Quelles mesures de la consommation des espaces par l'urbanisation ?

Depuis 2010, la consommation d'espaces par l'urbanisation (ou artificialisation) apparaît au cœur de réflexions, en Île-de-France comme au niveau national. Les extensions urbaines doivent désormais faire l'objet d'une pondération afin de limiter les excès observés par le passé. Pourquoi une telle évolution ?

La nécessité de freiner l'expansion urbaine

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1, souligne la nécessité de freiner l'étalement urbain. La loi du 12 juillet 2010 portant « engagement national pour l'environnement » (ENE), dite Grenelle 2, va plus loin et renforce le rôle des documents d'urbanisme (PLU et Scot). Elle stipule qu'ils devront présenter une analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, et fixer des objectifs de limitation de cette consommation. Pour le Scot, l'analyse doit porter sur les dix années qui précèdent l'approbation. L'élaboration de ces documents d'urbanisme nécessite donc la mise en place de méthodes et d'outils permettant de suivre l'artificialisation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Il convenait donc d'établir une méthodologie commune à l'échelon national. Aussi, un groupe de travail réunissant, à l'époque, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (la DGALN, les CETE, le Puca), le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche, la Fnau, les Safer, la Datar, et le Certu a été constitué. La définition des surfaces artificialisées, calée sur la nomenclature de Corine Land Cover, source homogène à l'échelle européenne et donc nationale, a été retenue⁽¹⁾. Autre élément à considérer, la loi de modernisation de l'agriculture (LMA), dont un des enjeux était également la lutte contre le gaspillage du foncier agricole, et qui propose le suivi de la consommation des espaces agricoles.

Les moyens d'y parvenir en Île-de-France

C'est dans ce contexte que, à l'occasion de l'élaboration du Mos 2012, qui fêtera alors son trentième anniversaire, l'IAU idF entreprendra un léger recalage méthodologique basé sur Corine Land Cover, dans une double finalité :

- proposer des chiffres de consommation d'espaces permettant des comparaisons entre l'Île-de-France et les parties du territoire national qui sont ou seront couvertes par des données de type Mos ;
- offrir aux collectivités franciliennes soucieuses de mettre en œuvre le Grenelle 2 dans leurs PLU ou leurs Scot, un outil : le Mos (source utilisée pour le schéma directeur régional d'Île-de-France), à partir duquel la méthodologie de mesure et de suivi de la consommation d'espaces arrêtée au niveau national est possible. Mais que signifie « mesurer la consommation d'espaces » ? Bien que la première chose à mesurer, comme l'indique la loi, soit le nombre d'hectares artificialisés par an, ce n'est pas la seule. Si sur un hectare sont construits trois maisons ou 80 logements, la consommation d'espaces n'a évidemment pas la même valeur. En ce sens, la surface consommée n'est pas l'indicateur unique suffisant, mais les chiffres de surface restent une donnée préalable indispensable aux autres analyses. Aborder la consommation d'espaces, c'est donc la mesurer, mais aussi la localiser, la caractériser (consommer pour quoi faire et comment ?), et enfin évaluer ses impacts. C'est l'ensemble de ces aspects qui sont abordés dans le dispositif Ocean⁽²⁾, dont l'enjeu majeur est de partager la compréhension des phénomènes de la consommation d'espaces franciliens et de proposer collégialement des réponses.

(1) Cf. « La consommation d'espaces par l'urbanisation - Panorama des méthodes d'évaluation ». Éditions du Certu, déc. 2010.

(2) Ocean : Observation de la consommation des espaces agricoles et naturels. Son dernier comité de pilotage en novembre 2011 a réuni l'État, le conseil régional, les chambres d'agriculture, la Safer et l'IAU idF.

Le cycle de vie des zones d'activité est à considérer. Il comprend plusieurs phases : création, croissance, maturité, déclin ou renaissance. Plus d'une centaine de ZAE sont concernées par une phase de déclin réel. Seules quelques-unes pourront faire l'objet d'une densification (progression des emplois et du nombre de mètres carrés bâtis). Aujourd'hui, le versement pour sous-densité est un dispositif innovant qui est une occasion de densifier des espaces d'activité. De plus, les documents d'urbanisme (PLU) pourraient autoriser l'application d'un coefficient d'occupation des sols (COS) « activité » plus élevé (en dehors des zones urbaines denses).

Les espaces commerciaux : une problématique de renouvellement

Le parc de centres commerciaux de plus de 5 000 m² de surface commerciale représente 4,8 millions de mètres carrés répartis entre 165 unités, auxquels s'ajoutent plus de 2 millions de mètres carrés de commerces de 300 m² de surface de vente et plus, localisés en dehors des centres commerciaux. Les petites unités commerciales n'étant pas recensées sur l'ensemble du territoire francilien, la surface totale du parc de commerces n'est pas connue. Actuellement, la tendance générale est à la

concentration et à la polarisation du grand commerce. Certains pôles se renforcent et connaissent un renouvellement permanent, D'autres fonctionnent moins bien, et sont moins attractifs pour de nouveaux commerces. Mais on ne voit pas pour autant apparaître de friches commerciales. Malgré l'absence d'inventaire, on peut dire que le phénomène de friches est très ponctuel, que le tissu commercial se renouvelle de lui-même, avec des réalisations d'autant moins qualitatives que la dynamique commerciale est faible. Mais l'intervention de la puissance publique sur ces espaces est complexe et coûteuse. En effet, la propriété y est morcelée et la rentabilité économique de ces espaces étant assurée, les acquisitions foncières coûtent cher. Des opérations tiroirs moins onéreuses sont souvent le moyen d'intervention privilégié. Dans les espaces commerciaux les plus convoités, les opérateurs privés (compagnie de Phalsbourg, Altaréa, immobilière Frey) interviennent spontanément et réalisent des opérations plus qualitatives, mais pas forcément bien intégrées à leur environnement.

Quels freins à la mobilisation effective de nouveaux fonciers ?

Le foncier existe, la difficulté est bien de le mobiliser pour développer des droits à construire, répondre aux objectifs de mixité sociale et maintenir, voire améliorer les équilibres habitat/emploi. Quels sont les freins pouvant être identifiés ?

L'opacité des prix fonciers

C'est un obstacle majeur à la fluidité des marchés et à l'efficacité des actions publiques. Mais que sait-on des prix fonciers ? Le foncier pèse

certainement de manière significative dans les opérations d'aménagement, mais son poids est variable selon les cas. Une étude de l'IAU îdF sur l'économie de l'aménagement montrait que ce poids relatif variait de 10 % à parfois plus de 50 % dans les bilans d'opérations. Enfin, quels que soient les niveaux de valorisation immobilière de sortie, les travaux de l'ORF⁽¹⁰⁾ montrent qu'une opération d'aménagement ne s'équilibre jamais par le simple jeu du marché et nécessite quasiment toujours d'être équilibrée par des aides publiques.

Pour le syndicat mixte d'études Paris Métropole⁽¹¹⁾, la dissociation de la propriété du sol et du bâti serait un mécanisme à promouvoir pour construire à des prix abordables. La solution du bail emphytéotique (consenti par les communes ou par l'État sur le domaine public) semble ainsi avoir des adeptes potentiels, bien qu'en l'état, ce mécanisme n'apparaisse pas adapté pour assurer une production massive de logements. De nombreux élus ont également évoqué les difficultés engendrées par les niveaux élevés des estimations de France Domaine qui conduisent à bloquer leurs projets d'aménagement, et plus encore leur éventuelle velléité à produire du logement social. La rareté du foncier abordable est régulière-

(10) *Les Enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport*. Observatoire régional du foncier, mars 2011.

(11) Le syndicat mixte d'études Paris Métropole, qui regroupe 196 collectivités de l'agglomération (145 communes, 42 intercommunalités, 8 départements et la Région), a choisi de privilégier quatre axes de travail : le logement, le développement et la solidarité, les déplacements, les projets métropolitains. La commission thématique logement du syndicat mixte d'études Paris Métropole qui associe élus et experts s'est saisie de la question foncière et entend formuler des propositions en matière de maîtrise des prix du foncier.

Le renouvellement des espaces commerciaux : ampleur et localisation

La dynamique de renouvellement peut se mesurer à partir des autorisations délivrées en commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)⁽¹⁾ : environ 3 millions de mètres carrés ont été autorisés en six ans, cela représente environ 400 000 m²/an, principalement localisés à l'intérieur de l'agglomération de Paris, mais plutôt en dehors de Paris et de la première couronne.

Sur 10 m² de surfaces autorisées, 7 m² correspondent à de la création, 2 m² à des extensions de surfaces existantes et le reste à des régularisations. Sur ces 3 millions de mètres carrés autorisés depuis 2005, l'état des connaissances ne permet pas de mesurer ce qui relève de la consommation d'espaces supplémentaires (espaces naturels ou dédiés à d'autres usages) et ce qui relève du renouvellement sur des espaces déjà occupés par du commerce. Malgré la crise, la dynamique de créations d'équipements commerciaux se poursuit. L'IAU îdF recense une centaine de projets, soit 2 millions de mètres carrés.

La superposition de ces projets avec l'offre commerciale existante rend compte d'une dynamique de renouvellement importante sur les axes commerciaux existants, dans les zones commerciales et en restructuration ou extension de centres commerciaux existants. Mais les créations *ex nihilo* sont toujours nombreuses, portant parfois sur de très grosses opérations (on citera notamment Europa City dans le triangle de Gonesse, Aéroville sur la plateforme de Roissy-Charles-de-Gaulle et les Saisons de Meaux).

(1) Les commissions départementales d'aménagement commercial délivrent les autorisations d'exploitation commerciale à partir de 1 000 m² de surface de vente.



<http://www.iau-idf.fr/index.php?id=552>

Propositions pour
la mise en œuvre du Sdrif

La pénurie foncière en zone dense justifie la restructuration et la densification sur place des centres commerciaux vieillissants – ici le projet Beaugrenelle (Paris 15^e).

ment dénoncée et c'est le mode de fixation du prix du foncier qui est alors remis en cause, avec un prix incluant la « potentialisation » liée à l'usage futur.

Des PLU malthusiens ?

Le PLU est le premier outil foncier des collectivités. Beaucoup de discours reprochent aux règlements de PLU d'être la principale cause du déficit de droits à construire. En d'autres termes, les PLU franciliens seraient trop malthusiens. L'observation des PLU menée par l'IAU îdF montre qu'il y a surtout des effets de cycle à l'échelle communale. Après une période d'ouverture des droits à construire, les communes ont besoin d'assimiler les constructions neuves. Elles souhaitent alors réduire la constructibilité, le temps de digérer l'apport de nouveaux habitants. Il faut donc en effet considérer qu'un tissu urbain ne produit pas des droits à construire de manière constante.

Un urbanisme opérationnel en panne

Un autre frein souvent mis en avant est la diminution du nombre d'opérations d'urbanisme. L'enquête sur les ZAC réalisée par l'ORF confirme cette tendance. Depuis 2008, 20 nouvelles ZAC sont créées chaque année contre environ 80 avant la crise immobilière de 1992. Pour autant, la carte « projets » tenue à jour par l'IAU îdF montre que les initiatives locales sont nombreuses, en témoigne le grand nombre de projets recensés auprès des communes. Toutefois, il est difficile d'estimer aujourd'hui la part des projets qui arriveront à terme et leurs délais de réalisation. Ce qui est certain à la lecture de ces deux sources (enquête ZAC et carte pro-

jets), c'est que la manière de monter une opération d'urbanisme a évolué, les ZAC laissant la place aux conventions négociées, aux projets urbains partenariaux (PUP) et autres contrats sans outil foncier correspondant.

Du foncier, certes, mais du foncier équipé ?

Pour de nombreuses communes franciliennes, les besoins en équipements induits par la production de nouveaux droits à construire et le manque de financement pour y remédier justifient une politique malthusienne⁽¹²⁾. La difficulté à mobiliser du foncier nécessite une stratégie foncière d'une part, et d'autre part d'innover dans la manière de construire : les rez-de-chaussée d'immeubles sont investis pour le commerce mais aussi pour les crèches et d'autres équipements de ce type. La prise en compte des attentes des futurs usagers nécessite également une réflexion de long terme, et, de manière pratique, la réservation de parcelles pendant le temps de la conception de l'équipement.

Mais le renouvellement urbain pose également la question de l'utilisation des anciens équipements. Faut-il les réutiliser ou les démolir ? Ces équipements sont le plus souvent non adaptés au contexte actuel, mais bien localisés. Le cas de villes nouvelles où la population change (vieillesse en particulier) conduit à imaginer de nombreuses « friches d'équipements », qui posent de réels soucis en matière de gestion, mais représenteraient aussi un potentiel de libération de foncier important.

(12) Cf. table ronde « Équipements et services : quels enjeux urbains ». IAU îdF, 26 janvier 2012.

Le foncier, une préoccupation majeure des communes et intercommunalités de Paris Métropole

Paris Métropole a lancé en mars 2012 une enquête sur les objectifs de production de logements de ses communes adhérentes. L'enquête montre que de nombreuses communes ou intercommunalités de Paris Métropole sont signataires d'une convention avec un établissement public foncier. En parallèle, une utilisation très généralisée du droit de préemption urbain (DPU) est observée, avec parfois le recours au DPU renforcé sur tout ou partie du territoire de la collectivité. Le suivi des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) est courant, même s'il est souvent exercé à des fins statistiques.

À côté des conventions d'aménagement et des ZAC, différents outils réglementaires apportent aux communes des moyens complémentaires d'accroître l'offre de logements et c'est sans doute en partie dans ce domaine que se trouvent de réelles potentialités de production supplémentaire à court terme :

- inscription dans les PLU d'emplacements réservés pour le logement ;
- obligation de réserver une part de la construction neuve au secteur locatif social ;
- bonus de constructibilité en cas de construction de logement social.

Ces outils sont introduits dans de nombreux PLU, mais peu de communes ou EPCI utilisent simultanément ces trois dispositifs, ce qui indique en creux une importante marge de développement. En outre, les règles associées à ces dispositifs varient considérablement d'une collectivité à l'autre, notamment au niveau des taux qui y sont fixés.

Les budgets consacrés aux acquisitions foncières fluctuent selon les collectivités (et les années), de quelques dizaines de milliers d'euros à des centaines de millions. Concernant les moyens humains, si certaines disposent d'un service foncier à part entière ou à tout le moins d'un agent spécifiquement formé, les questions foncières sont souvent traitées par le service de l'urbanisme, voire du développement économique. Se pose donc la question de la transversalité des stratégies foncières. Enfin, les propositions relatives au foncier formulées par les collectivités se recoupent :

- taxe sur la rétention foncière ;
- renforcement des EPF ;
- aide en ingénierie ;
- mise à disposition par les grands établissements publics des emprises foncières à l'euro symbolique ;
- et plus globalement, cession prioritaire aux collectivités du foncier appartenant à l'État et aux acteurs parapublics (SNCF, RFF) à des prix compatibles avec une mixité sociale et fonctionnelle.



Agir

Agir sur le foncier, c'est avant tout admettre que le foncier n'est pas une matière brute à exploiter et qu'il est le fruit d'un travail de transformation, plus ou moins long et complexe selon l'exploitation que l'on souhaite en faire, et selon son état initial.

Agir sur le foncier, c'est ensuite mettre les outils réglementaires et opérationnels au service d'une vision collective de l'aménagement d'un territoire, cette vision partagée étant préalable à toute stratégie d'intervention foncière.

Enfin, agir sur le foncier, c'est le connaître : évaluer sa nature, identifier les acteurs qu'il mobilise, et maîtriser les droits qui s'y rattachent.

Le foncier de l'État et sa valorisation

Dominique Figeat⁽¹⁾
Paul Rius
METL/MEDDE/DAFI



Depuis 2003, l'État conduit une politique volontariste de mise sur le marché de son patrimoine foncier et immobilier dans le but d'y réaliser des logements. Cet engagement soulève différentes questions : quelle rationalisation possible du patrimoine ? Quelles méthodes d'évaluation des prix de cession ? Comment créer des droits à construire ? Retour sur dix années d'action publique⁽²⁾.

Pour répondre à une sous-offre de logements en Île-de-France et à l'insuffisance de terrains à bâtir, l'État a confié, en 2003, une mission à Pierre Pommelet : identifier des fonciers inutiles à l'activité de l'État – qui pourraient être proposés aux collectivités pour ouvrir des droits à construire des logements. Il parvint à la conclusion qu'en Île-de-France, 300 ha entre les mains du ministère de l'Équipement et de ses opérateurs, notamment ferroviaires, pouvaient contribuer à cet effort, pour autant que les collectivités soient convaincues du bien-fondé d'une politique dynamique de l'habitat.

La simultanéité de deux politiques publiques

À la suite du CADT⁽³⁾ du 18 décembre 2003, le ministre de l'Équipement nomme début 2004 un délégué ministériel à l'Action foncière chargé de coordonner les actions nécessaires à la mobilisation et à la mise sur le marché des terrains de l'État disponibles affectés au ministère ou aux organismes sous sa tutelle en Île-de-France. Dès le départ, RFF et SNCF sont associés à l'inventaire et à la programmation de foncier mobilisable pour du logement⁽⁴⁾. Fin 2004, MM. Gilles de Robien et Marc-Philippe Daubresse ont annoncé qu'en Île-de-France, 930 ha pouvaient être mobilisés dans les dix années à venir dont 130 ha dans les trois ans pour une programmation estimée à 40 000 logements. Les opérateurs ferroviaires RFF, SNCF et RATP contribuaient à cet objectif à hauteur de 283 ha.

À la même époque, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin confie une mission à Olivier Debains sur la gestion immobilière des biens de l'État. Ce rapport sera le prélude à une réorganisation de la fonction immobilière au sein de l'État à partir de 2005. La responsabilité de cette gestion sera confiée à France Domaine, créé le 1er janvier 2007, au sein de la direction générale des Finances publiques. Cette décision marquera l'abandon ou le report d'une proposition phare d'Olivier Debains qui recommandait d'externaliser la fonction immobilière dans une agence publique. S'ensuivront les premiers programmes de cession des biens inutiles à l'État et les premiers efforts de rationalisation d'occupation des biens immobiliers par les ministères, puis les administrations de l'État et de ses opérateurs.

Ces deux politiques publiques étaient amenées à se croiser malgré des objectifs qui ont pu être parfois antagoniques. En effet, la volonté de rechercher une valorisation optimale à l'occasion de la vente d'un bien de l'État n'est pas toujours conciliable avec l'objectif d'équilibrer les opérations de construction de logements,

(1) Dominique Figeat est délégué ministériel à l'action foncière et immobilière et Paul Rius est directeur de projets à la délégation à l'action foncière et immobilière (Dafi) sous tutelle conjointe du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

(2) Cet article a été rédigé en avril 2012 et comporte des éléments qui ont pu évoluer.

(3) Contrat d'appui au développement des territoires.

(4) Conventions successives en 2004, 2005, 2009 et 2012.

notamment sociaux. Le principe d'une décote sur le prix de cession des terrains de l'État favorisant l'équilibre financier des opérations a été introduit dans la loi dite ENL (engagement national pour le logement) et a permis de débloquer quelques situations. La mise en œuvre concomitante de ces deux politiques a montré qu'une valorisation des biens de l'État n'était compatible avec des objectifs de construction de logements que sous certaines conditions à respecter. Celles-ci portent notamment sur l'évaluation des biens cédés. Les pratiques des comptes à rebours aménageurs et promoteurs permettent d'estimer la valeur des biens sur la base d'un programme d'aménagement ou de construction. Ces pratiques favorisent les processus de négociation entre l'État et les collectivités locales tant sur les objectifs recherchés au cours des cessions que sur les moyens à mettre en place pour les atteindre. Toutefois, bien que recommandées par des circulaires conjointes des ministères en charge du Logement et du Budget, elles ne sont pas toujours pratiquées de manière systématique. En outre, il restera des cas d'opérations complexes dans lesquelles les enjeux techniques, financiers ou politiques sont tels que les relations se tendent entre les collectivités et l'État ou ses opérateurs et ne débouchent pas de manière satisfaisante.

Une organisation a été mise en place entre administrations centrales et territoriales de l'État afin de donner à l'ensemble du dispositif de cession des biens de l'État en faveur du logement une visibilité, une coordination et des méthodes pour professionnaliser les services déconcentrés de l'État sous l'autorité des préfets de département. Un premier programme concernant la France métropolitaine a été décidé par un comité interministériel de développement de l'offre de logements en 2008. Le gouvernement a décidé, début 2012, d'un deuxième programme France entière de 100 000 logements pour la période 2012-2016. Cette volonté a été encouragée par les résultats de l'avancement du programme 2008-2012 qui a atteint un taux de réalisation de 67 % en 2011 et devrait dépasser 80 % fin 2012. Ce résultat peut être jugé convenable au regard des délais de libération des terrains, de négociation des conditions de la vente avec les collectivités et de modification, dans la plupart des cas, des documents d'urbanisme.

En 2011, la direction générale des Finances publiques indiquait que les ventes totales de l'État s'élevaient à 580 millions d'euros⁽⁵⁾ et que le programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement contribuait pour environ 20 % à ce résultat. Elle ajoutait qu'une partie des cessions correspondant à un mon-

tant de vente supplémentaire de 77 millions d'euros concernait des opérations avec une part de logements non majoritaire.

Des fonciers dissemblables à libérer et mobiliser

La constitution d'un patrimoine foncier et immobilier de l'État et de ses opérateurs est le fruit d'une longue histoire marquée par la place de l'État dans l'investissement public et dans le fonctionnement des institutions, au cœur des territoires, avant les deux phases de décentralisation. Parmi les grands secteurs d'activité de l'État détenteurs de foncier figurent celui des transports, ferroviaires mais aussi fluviaux, maritimes et routiers (projets abandonnés), celui de la santé et les établissements publics territoriaux hospitaliers, celui de la défense et de l'enseignement supérieur. La gestion des biens immobiliers bâtis ou non bâtis de ces grands secteurs s'est développée sur la base de droits particuliers liés aux activités poursuivies. La rationalisation de l'occupation de ces biens à partir de 2006 et des conditions de libération de pans entiers de patrimoine devenus inutiles obéit également à des règles précises. Des outils de rationalisation du patrimoine ont été développés : côté État, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière, côté opérateurs ferroviaires par exemple, les schémas directeurs de patrimoine ferroviaire. La conjonction de ces efforts de rationalisation a contribué à libérer des emprises importantes au cœur des principales agglomérations : les terrains ferroviaires de Lyon Confluence, des Batignolles dans le 17^e arrondissement de Paris, du secteur Bastide à Bordeaux, ou de l'ancienne gare de marchandise de Lille Saint-Sauveur. On peut également citer la reconversion de grands sites militaires ou de casernes dans de nombreuses villes ou périphéries de villes qui obéissent à des règles de cession particulières et limitées en nombre et dans le temps.

Ces fonciers sont de nature différente, du fait de leur destination originelle et obéissent à des règles de libération et de mobilisation particulières. Le foncier ferroviaire, pour être libéré, doit faire l'objet d'études avec les collectivités pour apprécier la concordance entre les secteurs mutables et les besoins de terrains à urbaniser, établir les diagnostics des réseaux à maintenir sur place ou à déplacer, élaborer un inventaire précis des biens à reconstituer quand des équipements ferroviaires sont indispensables, mais délocalisables à proximité ou sur d'autres sites ferroviaires. En règle générale,

(5) À noter les niveaux records de vente atteints en 2006 et 2007 : 798 millions d'euros et 820 millions d'euros, jamais renouvelés depuis.



L'exemple du fort d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis)

Fortement orienté sur le développement durable, le projet urbain du fort d'Aubervilliers vise à la construction d'un écoquartier qui préserverait toutes les qualités patrimoniales et naturelles de ce fort du XIX^e siècle.

En 2009, une étude de définition de projet urbain a été lancée sous forme de marchés de définition simultanés, dans un dispositif de copilotage entre l'État et les collectivités locales. Trois équipes, l'Atelier Philippe Madec, l'AUC et KCAP y participaient.

Le projet Madec a été retenu pour produire le schéma d'urbanisme durable de ce quartier de 2 000 logements orienté autour du fort, de la présence d'artistes en résidence du cirque Zingaro (Bartabas) et de 8 ha de jardins ouvriers. Cependant, un certain nombre d'éléments de projet restent encore à finaliser. C'est la raison pour laquelle une mission de poursuite des études a été confiée à l'équipe Atelier Philippe Madec et une convention a été passée avec l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) pour préciser les conditions de réalisation du projet urbain et définir le montage opérationnel de l'opération.



L'exemple de Ville-d'Avray (Hauts-de-Seine)

En 2005, l'État a décidé de céder un terrain de 8 716 m² dont il est propriétaire à Ville-d'Avray. En partenariat avec la ville, il a lancé une consultation auprès de cinq bailleurs sociaux pour la définition d'un projet de construction de logements sociaux incluant un équipement dédié à la petite enfance. La délégation à l'action foncière et immobilière (Dafi), en liaison avec la direction départementale de l'équipement (DDE) des Hauts-de-Seine, a organisé cette consultation, qui aboutira à la désignation d'un opérateur social (Efidis) pour la réalisation d'un programme social de 40 logements pour étudiants et 50 logements familiaux. Le bien sera cédé par France Domaine à Efidis sur la base d'un prix décoté prévu par les textes.

L'exemple de Bordeaux Bastide



Malgré la présence de la Garonne, si l'on regarde une carte de l'agglomération, le quartier de La Bastide se situe au centre de Bordeaux. De ce fait, son statut ne peut être celui de la périphérie, mais bien celui d'un cœur de ville. La ville de Bordeaux communique sur son site Internet sur les éléments suivants : sur plus de 200 ha, le quartier de La Bastide associera tout ce qui constitue un cœur de ville : 43 ha d'espaces verts, un patrimoine existant revalorisé, un grand pôle d'activités économiques, un pôle universitaire, des formes d'habitat respectueuses de l'environnement, de grands équipements publics (dont un nouveau franchissement de la Garonne).



Le projet Bastide II : caserne Niel - terrains RFF

Après une première phase d'aménagement aujourd'hui achevée (ZAC Cœur-de-Bastide, au sud-ouest sur la photo ci-dessus), la communauté urbaine de Bordeaux a négocié en 2006-2007 les conditions d'acquisition des 30 ha du périmètre Bastide-Niel, composé des bâtiments de l'ancienne caserne Niel (10 ha) et de friches ferroviaires transférées par RFF à la Sovafim (20 ha).

Aux termes de négociations menées sur la base de prébilans d'aménagements, un accord a pu être trouvé début 2007, formalisé dans :

- le bleu de la RI du 9 février 2007 sur la cession des terrains de l'opération Bastide II ;
- le courrier du Premier ministre au maire de Bordeaux du 21 février 2007 ;
- la réponse du maire du 27 février 2007.

Cet accord porte sur un prix d'acquisition par la communauté urbaine de Bordeaux à hauteur de 100 euros/m² pour un programme de 280 000 m² de Shon (comprenant plus de 2 000 logements dont 40 % de logements sociaux), assorti d'une clause d'intéressement en cas de constructibilité supplémentaire.

L'examen du compte à rebours a été effectué globalement sur les 30 ha, et le prix retenu vaut aussi bien pour les terrains État-Défense (caserne Niel) que pour les terrains Sovafim.

L'état d'avancement du projet

La ville et la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) ont organisé depuis 2007 une concertation préalable avec la population sur le futur projet. La CUB vient de désigner l'urbaniste chargé de finaliser le projet d'aménagement de la ZAC Niel : il s'agit de Winy Maas, architecte urbaniste, fondateur de l'agence néerlandaise MVRDV.

Il a plusieurs missions :

- l'établissement d'un plan-guide (1^{er} trimestre 2011) et son actualisation durant toute la réalisation de ce nouveau quartier ;
- l'établissement de prescriptions architecturales et patrimoniales ;
- l'aménagement des espaces publics sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine.

Le programme reste conforme aux accords passés lors de la cession des terrains :

- 2 220 à 2 300 logements, de statut diversifié ;
- environ 75 000 m² de bureaux ;
- environ 40 000 m² de commerces et services ;
- environ 4 000 m² réservés pour des équipements.

les estimations de ces coûts de reconstitution sont élevées, les cahiers des charges techniques et financiers sont maîtrisés par les établissements ferroviaires mais peu par les collectivités, à l'exception des collectivités têtes de file des grandes agglomérations qui ont la capacité de faire expertiser des maquettes financières complexes et proposer des solutions alternatives moins coûteuses. Plus les projets d'urbanisation convoitent des installations ferroviaires vivantes ou sont situés à proximité de ces dernières, plus les coûts de reconstitution sont élevés, plus les équilibres financiers des opérations sont délicats à atteindre et plus les négociations avec les collectivités sont longues.

Autre cas de foncier particulièrement sensible et long à mobiliser, le foncier du ministère de la Défense. Son patrimoine foncier est proche de 250 000 ha, et comporte 4 100 immeubles, représentant un quart de la valeur estimée de l'ensemble des biens de l'État. Il est soumis à de fortes contraintes de reconversion à la suite des schémas de redéploiement des forces militaires qui libèrent de grandes emprises. Très tôt organisé pour professionnaliser les négociations avec les collectivités territoriales, le ministère de la Défense, en relation étroite avec France Domaine, a connu des difficultés pour céder les biens inutiles malgré des règles de cession dérogatoires. En effet, nombre de biens autrefois éloignés des agglomérations et ayant connu des bombardements durant les grandes guerres du XX^e siècle ont été rattrapés par les extensions urbaines et constituent des enjeux d'aménagement pour les collectivités concernées. Or, en cas de pollutions pyrotechniques, les mises en œuvre des dépollutions sont techniquement complexes, exigent l'observation de règles de sécurité très strictes, notamment vis-à-vis des populations environnantes, et sont très coûteuses. Il arrive que, du fait de ces coûts élevés de dépollution, les valeurs des terrains concernés soient négatives, car la valeur créée par le programme de construction est insuffisante pour absorber les coûts de remise en état des sols. Des solutions sont trouvées en évitant les zones les plus polluées. Afin d'accélérer les ventes, des évolutions réglementaires ont été introduites pour transférer aux acquéreurs la charge matérielle de la dépollution en l'imputant toutefois sur le prix de vente.

Une valorisation des biens de l'État concertée avec les collectivités

La loi ENL a instauré un droit de priorité sur toute cession de biens de l'État ou de quelques-uns de ses opérateurs⁽⁶⁾. Avant cette loi, les collectivités étaient informées de l'intention de

(6) Cf. art. L. 240-1 du Code de l'urbanisme.

l'État de céder (RFF/SNCF) et pouvaient acquérir le bien, le cas échéant, dans le cadre du droit de préemption urbain. Désormais, tout bien de l'État, avant tout projet de cession, doit être proposé, en priorité, à la collectivité locale ou à l'EPCI⁽⁷⁾ titulaire du droit de préemption. Ce droit de priorité peut être délégué dans des conditions prévues par le Code de l'urbanisme. Cette loi a modifié les conditions de valorisation des biens de l'État et de ses opérateurs en faisant des collectivités locales, qui ont la capacité à fixer le droit du sol, un partenaire obligé. Ce nouveau contexte oblige l'État à négocier avec la collectivité un programme et un projet qui sécurisent la vente et les autorisations de construire après modifications des règles d'urbanisme s'il y a lieu. L'évaluation du bien établie en fonction du programme de construction doit figurer dans la notification du droit de priorité et oblige l'État à céder à ce prix si la collectivité exerce son droit.

Dans les cas les plus simples – une opération de promotion immobilière publique ou privée sur un terrain constructible, bien desservi par les réseaux, dans un secteur où les prix du marché immobilier sont connus –, s'entendre sur le programme revient à s'entendre aisément sur le prix. Dans les cas plus complexes, pour lesquels il faut évaluer des coûts d'aménagement, de reconstitution d'activités, de dépollution, de réalisation d'équipements, l'accord sur le prix ne peut découler simplement d'un accord sur le programme. Dans ce cas, l'État et la collectivité ont alors à estimer le risque pris, ne pas vendre pour l'État ou ne pas réaliser une opération de construction ou d'aménagement pour la collectivité.

Les facteurs de réussite à la reconversion des biens de l'État

Vis-à-vis d'une collectivité locale, l'État ne peut pas être un propriétaire comme un autre. Elle attend de lui qu'il se comporte avant tout comme le garant d'une politique publique, exemplaire dans ses comportements comme dans sa propre contribution à l'offre foncière et acteur de la régulation du marché. Dans la majeure partie des cas, le foncier public est un bien qui « se travaille » pour devenir mutable et urbanisable avant de se retrouver sur un marché. Il est le résultat d'un processus de production complexe depuis la libération jusqu'à la programmation en fonction du droit des sols dans lequel les collectivités tiennent une place déterminante, notamment pour la définition d'un avenir possible. L'idée qu'il existe des friches de l'État en zones urbaines dans lesquelles il suffit de puiser doit être dissipée. Il y a de moins en moins de friches et en revanche, de plus en plus de droits nouveaux à construire



Projet des Batignolles (Paris).

à l'issue de tout un processus de valorisation. Ce processus entre l'État et les collectivités pour définir de nouveaux droits à bâtir requiert des études pour concevoir et définir si possible en commun les projets, du professionnalisme pour surmonter et traiter toutes les difficultés techniques, juridiques, financières que l'on rencontre dans nombre d'opérations et enfin une aptitude à la négociation. Celle-ci doit particulièrement s'exercer face à des collectivités qui se défendent de produire du logement et en particulier du logement social. Les cas de blocage politique complet sont peu nombreux, mais les résistances à surmonter lorsque l'on est face à cette situation nécessitent un long travail de négociation auquel les services de l'État sont peu préparés et formés. Il faut également reconnaître que les instruments législatifs et réglementaires existant pour imposer l'intervention de l'État en cas de défaillance d'une collectivité n'ont pas été mis en pratique pour des raisons soit de volonté politique, soit de difficultés juridiques et techniques pour les mettre en œuvre.

L'exemple des Batignolles (Paris)

La ville de Paris a engagé depuis 2002 des études et une concertation en vue d'aménager le secteur Clichy-Batignolles, dans le 17^e arrondissement, constitué principalement par d'anciennes emprises ferroviaires liées au faisceau de voies ferrées de la gare Saint-Lazare, propriété de RFF et de la SNCF. Suite à la convention État/Ville/RFF/SNCF du 28 juillet 2006 sur le programme d'aménagement du site des Batignolles, un protocole de cession a été signé le 30 novembre 2006 entre la Ville, RFF et la SNCF, qui précise les conditions et le calendrier de libération du site et de cession à la Ville, ainsi que les conditions des reconstitutions ferroviaires.

Du point de vue des procédures d'urbanisme, le projet est entré dans une phase opérationnelle : la création de la ZAC et la modification du PLU sont intervenues en 2007. Le programme initial de la ZAC prévoit 3 500 logements, des bureaux et activités ainsi qu'un grand parc de 10 ha. En 2009, la décision d'implanter sur le site le tribunal de grande instance a conduit à établir une convention modifiée entre l'État, la ville, RFF et la SNCF qui a précisé les nouvelles conditions de cession des terrains ferroviaires. Le programme de logements doit être ajusté en conséquence.

L'exemple de Sète-Frontignan (Hérault)

Depuis 2007, le port de Sète-Frontignan a été transféré par l'État au conseil régional du Languedoc-Roussillon. La reconversion du port est un enjeu régional pour l'activité économique et l'emploi, et les terrains du port se situent, pour la ville de Sète, dans son unique secteur d'extension urbaine. L'activité du port est également liée à l'activité ferroviaire qui se redéploiera avec les nouveaux projets du port. Une amélioration de la desserte en transports est prévue avec la création d'un pôle multimodal accueillant des trains régionaux au contact de la gare maritime voyageurs et intégré dans un ensemble immobilier constitué de bureaux et de logements ; des voiries locales sont également à conforter ou à créer. Le 28 octobre 2008, le ministre d'État Jean-Louis Borloo a confié au préfet de l'Hérault une mission de coordination des différents projets concernant l'avenir de la zone portuaire de Sète-Frontignan : projets urbains des villes (Sète, Frontignan), avenir industriel du port (conseil régional), schéma directeur de patrimoine ferroviaire (RFF/SNCF), protection environnementale (risque de submersion marine, volet littoral du SCot), desserte ferroviaire et routière. Les études conduites dans un cadre partenarial ont permis d'obtenir la cartographie des propriétés foncières, les propriétés de l'État mutables, la synthèse des enjeux d'aménagement.

(7) Établissement public de coopération intercommunale.



J. Leroy/direction de l'Urbanisme/Ville de Paris

Interview

Anne Bain est responsable de la sous-direction de l'action foncière à la direction de l'urbanisme de la Mairie de Paris, à la tête d'une équipe de 160 personnes. Titulaire d'un DES de droit public, d'un DES de droit privé et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, elle est entrée au ministère de l'Équipement en 1978, où elle a exercé différentes fonctions, dont celle de chef du bureau des affaires foncières et de l'expropriation, et celle de chef du bureau des opérations d'intérêt national et des villes nouvelles. Elle a participé activement à l'élaboration de la loi Aménagement du 18 juillet 1985 et de ses décrets d'application. Elle a rejoint l'AFTRP en 1991, où elle a exercé les fonctions de directrice de l'ingénierie foncière et immobilière. Anne Bain est chevalier de l'ordre national du Mérite et chevalier de la Légion d'honneur.

La Ville de Paris : un propriétaire foncier d'exception

Les Cahiers – Quelle est la nature et l'ampleur du patrimoine foncier de la Ville de Paris ?

Anne Bain – Le patrimoine de la Ville de Paris se caractérise par sa taille – hors norme par rapport aux autres communes, avec près de 5 millions de mètres carrés –, par son ancienneté et, enfin, par sa diversité typologique : au-delà des équipements publics et des immeubles administratifs, la Ville est propriétaire de biens d'exception à forte valeur patrimoniale, de biens affectés à d'autres institutions publiques (universités, palais de justice, gendarmerie, chambres de commerce...) et d'infrastructures nécessaires à l'exploitation des grands services urbains que sont la production d'eau, l'assainissement ou encore la collecte et le traitement des déchets.

Mais l'histoire de Paris et du département de la Seine a également doté la capitale d'un foncier important en Île-de-France et même en province. Pas moins de 4 400 ha en Île-de-France, dont 950 ha pour les trois départements de la première couronne, et 1 200 ha en province. On y trouve ces mêmes grands services urbains que les limites de la capitale ne permettaient pas d'intégrer dans ses murs, mais également les emprises constitutives du domaine public inaliénable que sont les cimetières, les canaux ou les aqueducs de dérivation. En grande couronne, le patrimoine foncier est principalement constitué de terres agricoles liées à l'épandage. En province, la Ville a notamment acquis les sources de la Seine et ses périmètres de protection, afin d'assurer l'approvisionnement en eau de Paris.

Ce patrimoine parisien représente un triple enjeu : un enjeu fonctionnel avant tout, s'agissant des équipements publics au service des Parisiens et de l'immobilier dit de support, à savoir les implantations administratives et les locaux d'exploitation nécessaires à l'exercice des missions de la Ville. L'objectif poursuivi est d'adapter ce parc à l'évolution des besoins et au cycle de vie des immeubles.

Le patrimoine foncier parisien constitue également un enjeu de politique et de stratégie urbaine : dans le cadre des compétences qui lui incombent, et notamment dans le cadre de la politique de renouvellement urbain ambi-

tieuse engagée depuis 2001, la Ville de Paris se fixe pour objectif de réaliser à la fois mixité des fonctions, mixité sociale, qualité architecturale, haute qualité environnementale et mise en valeur du patrimoine. La mise en œuvre de cette politique oriente nécessairement la stratégie immobilière de la Ville dans ses choix d'implantation comme dans ses opérations de cession. Hors les murs, de surcroît, la reconquête des friches industrielles, conjuguée au développement du territoire métropolitain, se traduit par des opérations d'aménagement de grande ampleur comme dans les secteurs des docks à Saint-Ouen, sur la plaine Saint-Denis ou encore à Ivry Confluences.

« La Ville est passée d'une approche au fil de l'eau à une démarche d'analyse systématique visant à préparer les conditions d'une mutation des biens ou d'un redéploiement des locaux. »

Les restructurations foncières qu'elles impliquent concernent en premier lieu les grands propriétaires fonciers parmi, lesquels la Ville de Paris.

Le patrimoine de la Ville de Paris constitue enfin un enjeu financier majeur : la recherche d'économies internes, incontournable pour toute collectivité dans le contexte actuel, passe par une meilleure mobilisation des ressources, qui repose notamment sur une politique cohérente d'optimisation du parc, de rationalisation de la gestion et de valorisation des actifs. Les ventes permettent de reconstituer les capacités d'investissement pour poursuivre le financement de la politique parisienne de construction de logements, notamment sociaux, d'équipements publics et d'espaces verts.

L. C. – Quelle est la stratégie de valorisation de ce patrimoine et comment a-t-elle évolué ?

A. B. – La stratégie foncière et immobilière développée en réponse à ces enjeux se décline en plusieurs étapes. Elle passe en premier lieu par la connaissance du parc, préalable à toute action stratégique. Cette démarche est engagée à plusieurs niveaux, avec le développement d'un système d'information immobilier et d'outils cartographiques d'une part et la création, en 2010, d'une mission dédiée à la valorisation du patrimoine municipal d'autre part. La Ville est passée d'une approche « au fil de l'eau », accompagnant les évolutions constatées du parc, à une démarche d'analyse systématique visant à anticiper ces évolutions ou, le cas

échéant, à préparer les conditions d'une mutation des biens ou d'un redéploiement des locaux. Pour ce faire, l'analyse du parc croise des interrogations d'ordre fonctionnel (les biens sont-ils adaptés à leur usage? Quels sont les besoins à venir?), d'ordre technique (quels seraient les travaux à réaliser pour maintenir le parc en fonctionnement, le mettre aux normes ou permettre son évolution?) et d'ordre juridique (quel est le statut des biens? Quelle est leur situation au regard de la règle d'urbanisme?) et met en perspective les enjeux financiers correspondants.

Ce travail d'analyse permet d'appréhender les biens dans le cadre d'approches thématiques ou sectorielles, de définir des orientations stratégiques traçant les perspectives d'évolution du parc et d'identifier des opportunités foncières ou immobilières. Ces orientations trouvent leur traduction dans une politique d'arbitrage qui, *in fine*, se décline par opération.

L. C. – Quelles sont les difficultés rencontrées dans la gestion de ce patrimoine?

A. B. – Pour une entreprise, industrielle ou tertiaire, publique ou privée, l'immobilier constitue une fonction support permettant d'accomplir des missions de production. Pour une (très grande) collectivité locale comme Paris, si cet aspect existe, il se superpose à ses missions de développement urbain, qui recouvrent à la fois l'aménagement, le développement économique et la mise à disposition de logements sociaux, ainsi qu'à son rôle de maître d'ouvrage

d'équipements ou d'infrastructures publics. La valorisation du patrimoine et, plus généralement, sa gestion, ne peut être mise en œuvre à l'identique lorsqu'elle représente un centre de coût et lorsqu'elle relève d'une mission de service public. Cette dualité a constitué un élément clé de la réflexion conduite depuis un an sur l'organisation de la fonction immobilière au sein de la Ville.

L'ampleur du patrimoine, son caractère historique, sa grande diversité typologique et la multiplicité des modes de gestion (affermages, concessions, DSP, mises à disposition d'institutionnels publics...) représentent de ce point de vue des caractéristiques uniques, pour ne pas dire des difficultés, qui ont justifié la mise en place d'une organisation «sur mesure» fondée sur le principe de responsabilisation des acteurs et sur une clarification de la notion d'affectation.

Propos recueillis par Amélie Darley



Exemple de patrimoine atypique : les réservoirs de Passy.



Interview

Jean-Yves Boisseleau, responsable du service développement patrimoine études, est conseiller technique à l'Aorif (Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France) depuis fin 2009, en charge des domaines études et observatoires, politiques patrimoniales (production du logement locatif social, accession sociale, réhabilitation du parc, développement durable) et rénovation urbaine. Diplômé de l'Escae Nantes en 1976, il a fait ses débuts dans l'administration à la direction départementale de l'équipement (DDE) du Finistère, en tant que chargé d'études en aménagement et politiques foncières, puis fut responsable des questions d'observatoires de programmes locaux de l'habitat (PLH) et de politique de la ville. Après un passage de trois ans à la DDE de l'Yonne sur des fonctions similaires, il a intégré en 2001 la division de l'habitat de la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France (Dreif) en 2001, dont il est devenu responsable du service en charge des études et statistiques en 2005. Il a participé à l'Observatoire du logement social depuis 2001, aux travaux de l'Observatoire régional du foncier depuis 2009 et à l'Observatoire de la rénovation urbaine depuis 2010.

Les bailleurs sociaux : une stratégie patrimoniale de long terme

Les Cahiers – Que représente le patrimoine foncier des bailleurs sociaux ?

Jean-Yves Boisseleau – Il est difficile aujourd'hui d'avoir une vision globale sur le foncier détenu par les bailleurs sociaux et sur ses capacités de mobilisation. Nous n'avons pas d'éléments quantitatifs à l'Aorif, car la question foncière relève de la stratégie individuelle de chaque bailleur. Les travaux de l'Aorif en la matière s'articulent autour du foncier disponible, des conditions pour y accéder ou encore des niveaux de charge foncière acceptables. Nous sentons que c'est toutefois une préoccupation qui émerge, au départ dans le cadre des projets de rénovation urbaine. La question du foncier existant n'était pas une question de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) initialement, ni une préoccupation des bailleurs. Elle est apparue progressivement lors de la mise en œuvre des transferts foncières dans le cadre des projets, et un ensemble de questions en a découlé : que faire du foncier résiduel potentiel, l'utiliser, le vendre ? Les bailleurs se sont également rendu compte – suite au prêt renouvellement urbain (PRU) et au lancement du projet du Grand Paris – que du foncier délaissé et au potentiel *a priori* faible pouvait se valoriser. Cette question fait écho aujourd'hui aux objectifs de production importants demandés aux bailleurs.

L. C. – En termes de gestion du patrimoine foncier existant, quelles sont les pratiques des bailleurs ? S'inscrivent-elles dans des démarches spécifiques de rationalisation ou de valorisation ?

J.-Y. B. – Les principes de l'Anru (reconstitution de l'offre selon la règle du « 1 pour 1⁽¹⁾ » et pas seulement sur site, diversification) ne s'inscrivaient pas dans une logique de densification des quartiers ; et, au bout du compte, il devrait y avoir à peu près le même nombre de logements sur les quartiers en Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Or, c'est dans les quartiers en rénovation urbaine que la marge de manœuvre sur le foncier existant apparaît la plus importante. Mais la densification, comme la démolition, induit toujours des réticences des habitants et posent la question du mieux-vivre à leur offrir, en contrepartie. Si la densification est techniquement possible au regard du foncier disponible, elle amène implicitement d'autres contraintes. Cela nécessite d'apporter aux quartiers davantage de services, plus d'accès aux transports.

Elle demande, en préalable, un schéma d'aménagement des quartiers, global et prospectif. Les projets Anru, qui s'inscrivent dans du court et moyen termes, n'ont pas forcément pris en compte ces perspectives.

Il faut, en outre, être très vigilant vis-à-vis des travers que peut avoir la systématisation des pratiques, pour s'adapter à chaque contexte local. La densification n'a pas de sens partout, comme elle peut avoir un impact très positif si elle s'accompagne de l'amélioration des aménités urbaines. La question de l'offre de services (services publics, commerces, transports...) est alors au cœur du sujet et les difficultés à louer certains locaux en pied d'immeuble illustrent la complexité de la tâche.

Un autre frein à la densification réside dans les contraintes d'usage du foncier. Par exemple, le stationnement est une vraie problématique aujourd'hui. Le bail, devant obligatoirement dissocier la location du logement de celle du parking, et du fait des problèmes de sécurité, il devient très difficile de commercialiser le stationnement en sous-sol, sauf à le réorganiser en partie avec box et accès sécurisé. Les parkings en surface engendrent une consommation foncière importante, que l'on a du mal à éviter. La réponse se trouve peut-être dans des formes urbaines différentes, comme les parkings silos qui se font en entrée d'écoquartiers, mais avec encore certaines réticences des habitants, du fait de la distance au logement. La vraie alternative devrait être dans le développement de l'offre de transports publics et de circulations douces.

L. C. – Comment les bailleurs sociaux peuvent-ils contribuer, sur le volet foncier, à la réalisation des objectifs de production de logements en Île-de-France ?

J.-Y. B. – De manière générale, est-ce aux bailleurs de constituer de la réserve foncière, en immobilisant ainsi des capitaux alors que les besoins de production sont déjà très élevés à court et moyen termes ?

Cette question du rôle de chaque acteur dans la réponse aux objectifs de production rappelle celle qui se pose aujourd'hui dans le cadre du Grand Paris Express. Qui doit anticiper sur les acquisitions foncières autour des futures gares ? Comment ? Pour quels objectifs ? Il est nécessaire d'être très réactif, car les promoteurs sont,

(1) 1 logement démolé = 1 logement reconstruit.

eux, déjà dans une logique de prospection. Les contrats de développement territorial affichent généralement une part significative de logements sociaux dans leurs objectifs, mais les bailleurs ne produisent pas en hors-sol ! À quel coût va-t-on construire ? Comment gérer le risque de surenchère foncière ? Ces questions n'ont pas encore de réponse aujourd'hui, sachant que les collectivités et l'État recherchent un développement équilibré emploi-logement.

Concernant les outils existants, un groupe de travail de l'Aorif a permis de relever que la majoration du coefficient d'occupation du sol (COS) pour le logement social était rarement utilisée en totalité. De ce fait, le dispositif de majoration de 30 % des droits à construire présentait peu d'intérêt pour les bailleurs, au regard des risques liés à l'augmentation du coût du foncier. La majoration du COS pour le logement social est une façon d'aider la production de logement social, sans grever les budgets et sous condition de maîtrise du coût du foncier acquis.

Il serait également intéressant d'envisager la manière dont les opérations Anru franciliennes peuvent participer au Grand Paris Express, sachant qu'un nombre important d'entre elles se situent dans les périmètres des futures stations. Par ailleurs, la possession de foncier est un élément qui peut permettre aux bailleurs de disposer d'éléments de négociation, que ce soit dans le cadre du Grand Paris Express ou dans le cadre des projets territoriaux.

L. C. – La mise à disposition de foncier public peut-elle constituer une réponse pertinente aux enjeux de développement de l'offre ?

J.-Y. B. – Le milieu HLM est en attente, mais les annonces se font de longue date et, à ce jour, ont produit des effets plutôt limités. Il s'agit pourtant d'un moyen pertinent pour participer au développement de l'offre. Il est souvent fait référence au foncier d'État et de ses établissements mais, si l'on élargit au foncier des collectivités locales dans leur ensemble, le potentiel devient de fait très conséquent.

Ce sujet va de pair avec les nouvelles formes de montage financier. Doit-on être dans la cession gratuite ou à coût réduit, ou encore dans la dissociation de la propriété avec l'usufruit locatif social ou la mise en place de baux emphytéotiques ? Ces derniers voient leur pra-

tique se développer dans certains territoires en zone tendue, comme à Paris ou dans les Hauts-de-Seine. L'usufruit locatif social permet surtout la production de logements intermédiaires et constitue une façon de mobiliser de l'investissement privé ; mais ses caractéristiques, et en particulier ses conditions de sortie, en font un produit difficilement généralisable.

Ces diverses modalités de mise à disposition du foncier n'ont réellement d'intérêt que si elles permettent de réduire le prix de revient de l'opération et son loyer d'équilibre, et de limiter l'apport de fonds propres de l'organisme.

Ce qu'il faut retenir, en conclusion, c'est que pour répondre aux besoins de production de logements accessibles, il faut avoir des pistes

diversifiées et adaptées aux territoires. Que ce soit dans les stratégies d'acquisition ou de valorisation foncières ou dans l'usage du sol et les formes urbaines à privilégier, il faut jouer sur l'ensemble des leviers pour avoir une réponse satisfaisante

à l'échelle régionale. Il faut diversifier à la fois les moyens d'accès au foncier et les moyens de produire du logement social. Enfin, les organismes ont besoin de visibilité et d'un minimum de stabilité des règles du jeu pour développer leur action foncière et patrimoniale.

Propos recueillis par Marion Delplanque et Brigitte Guigou

« Que ce soit dans les stratégies d'acquisition ou de valorisation foncières ou dans l'usage du sol et les formes urbaines à privilégier, il faut jouer sur l'ensemble des leviers, diversifiés et adaptés aux territoires, pour avoir une réponse satisfaisante à l'échelle régionale. »



Programme de logements en accession à la propriété (Vitry-sur-Seine).



Interview

Serge Grzybowski est président-directeur général d'Icade depuis mi-2007. Il a préalablement occupé différentes fonctions : directeur d'assurances, banques et institutions financières, senior adviser pour le secteur immobilier et membre du comité de direction de HSBC France (2006-2007) ; président-directeur général de la banque Worms (2000-2001) ; directeur général de la banque du développement des PME-BDPME (1997-2000) ; directeur général adjoint, puis directeur général de la banque La Hénin devenue La Hénin Épargne-Crédit (1992-1997) ; président de Cocefi, filiale de la banque La Hénin (1996-1997). Diplômé de l'IEP Paris, de l'ÉNA et de la Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), Serge Grzybowski a commencé sa carrière en 1983 comme administrateur civil au sein de la Caisse des dépôts. Il a également été administrateur civil à la direction du Trésor (1987-1989).

Les sociétés foncières, acteurs de l'aménagement : le cas d'Icade

Les Cahiers – Les sociétés foncières sont des acteurs de l'aménagement peu connus. Tout d'abord pouvez-vous nous décrire l'ampleur et la nature de votre patrimoine en Île-de-France ?

Serge Grzybowski – Icade est un acteur engagé de long terme dans le développement du Grand Paris. En tant que foncière-développeur, notre engagement est à la fois historique et géographique, puisque nous détenons depuis plus de vingt ans une réserve foncière de 70 ha au nord-est de Paris, et économique et stratégique grâce à nos activités de promoteur immobilier, et d'aménageur urbain, avec près de 75 % de notre patrimoine situés sur le territoire du Grand Paris. Historiquement, le territoire d'Icade est, depuis ses origines, constitué de zones de stockage de sucres (les anciens entrepôts et magasins généraux de Paris), jusqu'à son actualité de parc tertiaire en pleine expansion (le parc du Millénaire, le parc du pont de Flandre, le parc des Portes-de-Paris, le parc du Mauvin), et de son futur *cluster* de l'innovation et de la création (le campus Condorcet à venir), l'un des symboles les plus emblématiques de la volonté d'ouvrir Paris intra-muros sur le Grand Paris. En mutation permanente, il a été depuis 150 ans, le théâtre des révolutions industrielle, tertiaire et culturelle, pour finalement devenir

un enjeu essentiel des nouvelles problématiques parisiennes liées au logement et à la nécessité de trouver du foncier disponible.

L. C. – Votre patrimoine est admirablement situé, quelle est votre stratégie sur ce foncier ?

S. G. – Géographiquement, ces réserves foncières constituent un lien stratégique de l'intercommunalité entre Paris, Aubervilliers et Saint-Denis. Elles nous confèrent, en tant que propriétaire unique, un rôle d'interlocuteur privilégié avec la Ville de Paris et Plaine Commune, et une mission de

liant qui va s'intensifier très prochainement avec l'arrivée du Grand Paris Express et ses nouvelles stations de métro, dès la fin 2012. Associée à la foncière Silic, avec laquelle nous sommes dans un processus de fusion, Icade est vouée à devenir d'ici un an, la première foncière du Grand Paris, avec un patrimoine situé sur les

« Les réserves foncières nous confèrent, en tant que propriétaire unique, un rôle d'interlocuteur privilégié avec la ville de Paris et Plaine Commune, et une mission de liant qui va s'intensifier très prochainement avec l'arrivée du Grand Paris Express et ses nouvelles stations de métro, dès la fin 2012. »

trois zones stratégiques de développement du Grand Paris : au nord-est avec Roissy/Charles-de-Gaulle et le territoire de Plaine Commune, à l'ouest avec La Défense/Nanterre et au sud avec Orly/Rungis, et qui sera présente sur cinq des dix-sept contrats de développement du Grand Paris (Roissy-Villepinte, Saint-Denis-Pleyel, la Défense-Nanterre, Val-de-France/Gonesse, et Orly-Val-de-Bievre).



Exemple de parc tertiaire développé à Paris : le parc du Millénaire.



Opération de logements en réhabilitation des entrepôts Mac Donald à Paris.

Économiquement, l'activité de promoteur d'Icade accompagne le développement des projets du Grand Paris :

- hier, lancer une dynamique économique basée sur la tertiarisation, en réhabilitant un existant industriel en perte de vitesse pour y implanter des entreprises prestigieuses (Quick, l'Ifop ou encore Nokia) et des administrations (L'ARS, la Dirrecte, notamment⁽¹⁾) et, avec l'ouverture en 2011 du plus grand centre commercial de la dernière décade, le Milénaire. Cela représente, d'ici à 2015, près de 250 000 m² construits, livrés et loués sur le territoire ;
- aujourd'hui, continuer à promouvoir l'attractivité du territoire en construisant des bureaux neufs pour des acteurs de premier ordre comme Veolia Environnement ou le ministère de la Justice et des Libertés, avec la perspective de plus de 5 600 nouveaux salariés à venir, et un impact certain sur l'économie locale ;
- demain, engager un vrai mouvement de mixité fonctionnelle sur ce périmètre dans la perspective d'y produire des logements neufs, au regard de l'objectif d'État de 70 000 nouveaux logements par an. Ainsi, ce sont plusieurs milliers de logements neufs qui sont en train d'être étudiés sur ce foncier qui nous appartient. Notre production actuelle est de 2 000 logements neufs en Île-de-France, soit presque la moitié de notre production nationale, qui varie entre 4 500 et 5 000 logements neufs construits chaque année. Notre objectif est de doubler cette production d'ici à cinq ans et ainsi construire 4 000 logements neufs par an sur le Grand Paris. Nous avons la particularité de développer des programmes à destination des primo-accédants, avec une aire géographique de prédilection se situant en petite et moyenne couronne sur le territoire du Grand Paris. Nous avons récemment lancé

par exemple, un programme de 200 logements neufs à Aubervilliers, Vert et Ô, qui s'est vendu à 80 % en un week-end grâce à des prix attractifs pour la région parisienne. Une deuxième tranche sera lancée prochainement.

Nous aménageons également des quartiers mixtes, à l'instar du grand projet de réhabilitation des entrepôts Mac Donald, sur lesquels nous allons construire un millier de logements, ou encore avec l'opération du parc des Clobilles, à Cergy, où 1 000 logements neufs seront prochainement livrés.

Sur Sarcelles, nous étudions, avec la commune, un projet d'Aréna de 20 000 places labélisé Grand Paris, baptisé le Dôme, qui pourra accueillir des matchs de handball ou des spectacles, à l'horizon 2017.

Stratégiquement, Icade allie la vision d'une foncière d'anticipation à la capacité d'un promoteur immobilier expérimenté. Grâce aux réserves foncières dont nous disposons, sur lesquelles nous avons encore entre 500 000 et 1 million de mètres carrés de droits à construire, nous avons en effet une flexibilité et une maîtrise de notre production qui nous permettent d'envisager des actions concrètes et de répondre aux problématiques du Grand Paris.

Propos recueillis par Amélie Darley
et Jean-François Saigault

(1) Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation et de l'emploi.

Les outils de la politique foncière

Gilles Bouvelot⁽¹⁾
EPF Île-de-France



Pour accompagner toute politique urbaine, il faut des politiques foncières anticipatrices et régulatrices.

L'enjeu : maîtriser le foncier.

Cela ne se résume pas à l'acquisition des terrains nécessaires aux opérations d'aménagement, il s'agit d'articuler stratégiquement différents leviers : les règlements d'urbanisme, les outils fonciers ou encore la fiscalité.

Le foncier est la matière première de la ville, dit-on souvent. Encore faut-il qu'il soit disponible juste à temps, physiquement et juridiquement. Or, le processus de transformation du foncier « brut » en « charge foncière » est souvent long, surtout en renouvellement urbain, entre les remembrements de parcelles, leur requalification physique, le changement du droit des sols, et le cas échéant, les travaux d'aménagement. Parfois plusieurs années s'écoulent, pendant lesquelles les acteurs privés (propriétaires, investisseurs, ce que l'on pourrait appeler le « jeu du marché ») ne restent pas inactifs et développent des stratégies – de maximisation de profit par exemple –, stratégies qui ne sont pas illégitimes, mais qui peuvent aller totalement à l'encontre des politiques publiques d'aménagement et plus globalement de l'intérêt général. C'est pour cela qu'il faut des politiques foncières – et pas seulement des actions foncières – qui soient anticipatrices et régulatrices, pour accompagner les politiques urbaines.

La politique foncière ne se résume pas à la maîtrise foncière...

L'appropriation publique des terrains, en vue de les recéder aux opérateurs qui réaliseront des logements, des équipements, etc., est évidemment une modalité importante d'action. Mais elle n'est pas toujours nécessaire – et heureusement, car la collectivité publique n'aurait pas les moyens, ni l'envie, de tout acheter. Elle n'est pas non plus suffisante en général, et doit

être articulée avec d'autres leviers d'action. À côté de la maîtrise du foncier, il y a en effet la maîtrise de l'usage du foncier et la maîtrise de l'économie du foncier.

La maîtrise du foncier

C'est l'acquisition par la collectivité de terrains, et leur portage, le temps que le projet urbain soit défini. Cela met le foncier à l'abri des stratégies opportunistes et des mouvements spéculatifs. Surtout, cette période de portage est mise à profit pour avancer en « temps masqué » : remembrer, démolir, dépolluer, traiter l'archéologie, etc.

La maîtrise foncière a une vocation anticipatrice, mais aussi accélératrice de projet.

Les outils sont bien connus et, pour beaucoup, spécifiques à la France : ainsi le droit de préemption – les droits de préemption devrait-on dire. En effet, outre le droit de préemption urbain, compétence des collectivités sur les secteurs classés urbains et à urbaniser dans les PLU⁽²⁾, il y a les zones d'aménagement différé (État ou collectivités) qui sont utiles sur les terres agricoles, et seulement là. Il y a aussi la préemption pour espaces naturels sensibles (départements), et plus récemment, la préemption de locaux commerciaux... La préemption est exercée sous le double contrôle du juge administratif, pour ce qui est de sa légalité, et du juge

(1) Gilles Bouvelot est directeur général de l'Établissement public foncier Île-de-France.

(2) Plan local d'urbanisme.

de l'expropriation, pour ce qui est de la valeur du bien, en cas de litige.

Autre levier, l'expropriation pour motif d'utilité publique, à utiliser pour finaliser la maîtrise foncière, sur la base de projets précis.

Il existe aussi une possibilité de déclaration d'utilité publique pour réserves foncières, très en amont du projet donc, mais elle est aujourd'hui très peu utilisée.

Mais, il faut rappeler que l'essentiel de l'action foncière publique se fait par acquisition directe. Ainsi pour l'Établissement public foncier Île-de-France (Epfi), les acquisitions par exercice du droit de préemption ne représentent que 20 % de son activité.

La maîtrise de l'usage du foncier

C'est le droit des sols qui permet d'établir la valeur de développement d'un terrain, par le mécanisme bien connu du « compte à rebours ». Si cette valeur de développement est supérieure à la valeur d'usage (qui correspond en gros à la valeur de capitalisation s'il s'agit d'un actif immobilier), alors le bien est mutable puisqu'un jeu gagnant-gagnant peut s'installer entre le propriétaire et un promoteur développeur public ou privé.

Bien évidemment, si plusieurs usages du sol sont autorisés, c'est l'usage qui offre les plus forts niveaux de charge foncière qui l'emportera, car le propriétaire vendra, sauf exception, au plus offrant. C'est le mécanisme bien connu d'éviction (du logement social par rapport au logement libre ; du logement par rapport au tertiaire), sauf si la collectivité instaure des règles de mixité (par exemple un pourcentage de logements sociaux).

L'instauration juste à temps du droit des sols est donc en soi une action sur le foncier. Il existe par ailleurs des procédures qui permettent à la collectivité d'afficher ses intentions (et d'organiser les concertations utiles) tout en évitant les initiatives intempestives : le sursis à statuer sur les permis de construire, dans le « périmètre d'étude », et sa version modernisée, le périmètre d'orientation d'aménagement prioritaire (OAP), que les travaux récents sur l'urbanisme de projet ont mis en avant, et qui attend sa transcription dans la réglementation.

La maîtrise de l'économie du foncier

Si la collectivité ne s'organise pas, la création de valeur issue de son projet (la différence entre la valeur de développement et la valeur d'usage, pour simplifier) bénéficiera totalement au propriétaire. Or, le changement administratif de droit des sols ne peut exister que parce que la collectivité a réalisé par ailleurs les investissements, voiries et équipements nécessaires à cela. Il est légitime que la rente foncière ainsi

créée lui revienne au moins en partie, ne serait-ce que pour financer les équipements.

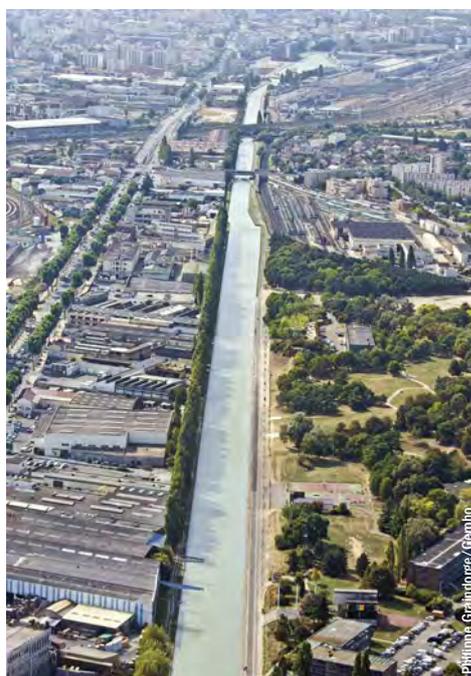
Différents dispositifs existent, essentiellement fiscaux : la taxe d'aménagement, aujourd'hui modulable selon les secteurs ; les régimes de participations, que ce soit en ZAC⁽³⁾ (participations intégrées dans les charges foncières) ou en PUP (projet urbain partenarial, où les participations sont négociées avec l'opérateur).

Par ailleurs, la fiscalité des plus-values et la fiscalité foncière annuelle constituent des leviers importants, même si leur finalité est d'abord budgétaire. À l'heure où ces lignes sont écrites, avant l'élection présidentielle de 2012, les candidats des deux principaux partis annoncent une réforme inversant la logique, aujourd'hui dégressive, de la fiscalité des plus-values. Ils annoncent également une réforme de la taxe foncière, tenant compte de la valeur réelle des biens, ou des possibilités réelles de construction, de manière à décourager la rétention de terrains constructibles. Il est trop tôt pour savoir si cette seconde mesure sera gérée de manière décentralisée ou non mais, au final, il est clair que ces dispositifs devraient contribuer à « libérer » le foncier.

... mais combine trois types de mesures qui évoluent dans le temps, avec l'avancement du projet

Ainsi, en phase amont, un périmètre d'étude, accompagné d'acquisitions d'opportunité par préemption, est une bonne manière de se donner le temps de définir le projet et de créer des références de prix. Ensuite, l'instauration du

(3) Zone d'aménagement concerté.



Philippe Grandjean/Quipho

Mise en place d'une politique anticipatrice pour accompagner les mutations futures le long du canal de l'Ourcq.

L'action de l'Epif selon les filières de mutation urbaine

- Le *diffus*, le traitement des « dents creuses », où son action est essentiellement régulatrice (ex. : Paris).
- La mutation dans le cadre du *règlement* : c'est là aussi une veille régulatrice en amont du droit des sols, avec des prises de position foncière là où des remembrements sont intéressants. L'Epif achète, en effet, sans condition suspensive liée à l'urbanisme ni à des acquisitions croisées. Cette démarche s'applique bien à tous les tissus anciens, de la proche couronne, notamment, qu'un élément extérieur (un transport en commun par exemple) remet en mouvement.
- L'*urbanisme négocié* : sur des parcelles assez grandes pour que plusieurs scénarios puissent y être envisagés, mais trop petites pour justifier une opération d'aménagement de type ZAC. L'enjeu est de susciter des projets urbains à la bonne échelle d'îlot. La politique foncière vise donc à faciliter, accompagner, et canaliser l'initiative privée tout en la laissant s'exprimer. Un vrai partenariat public-privé, qui nécessite dialogues et allers-retours, dans un jeu « triangulaire » entre puissance publique, développeur et propriétaire. C'est sur ce type de sites que l'approche foncière et urbaine est la plus ciselée, combinant maîtrise et veille, croisement des réflexions d'ensemble qui permettent de définir les paramètres urbains et financiers et des études ponctuelles de sites, dialogue entre le projet et la règle, etc.
- Enfin, le classique *aménagement public*, qui passe en général par une maîtrise foncière progressive de sites importants.



Exemple d'intervention de l'EPF dans le « diffus » parisien.

droit des sols peut s'accompagner d'un régime de participation pour les opérations d'initiative privée et d'un renforcement de l'action foncière, pouvant aller jusqu'à la déclaration d'utilité publique (DUP), pour les opérations d'initiative publique.

Ces stratégies sont bien sûr à référer aux « filières » de mutation de la ville. En particulier, la filière dite « d'encadrement réglementaire » (voir l'encadré) conduit les opérateurs à aller au plus efficace, c'est-à-dire au plus rapide et au plus facile en termes d'assiette foncière. La mutation d'un secteur se fait alors de manière « pointilliste », en laissant de côté les parcelles qui sont les plus « dures », soit parce qu'elles ont une vraie valeur d'usage et de qualité (ce qui est bien), soit à l'inverse parce qu'elles sont vétustes, chères, en copropriété ou indivision, etc. (et là, il n'est pas souhaitable de les laisser). Si la collectivité attend une cohérence urbaine sur des tènements de taille suffisante, qui permettent par ailleurs des péréquations, il faut qu'elle s'en donne les moyens. Dessiner « à la parcelle » le droit des sols (périmètre de « plan-masse ») n'est pas possible en renouvellement urbain, ni souhaitable, car il faut laisser la place à l'initiative et à la créativité des opérateurs et de leurs maîtres d'œuvre. Pour organiser ce partenariat d'urbanisme négocié, les moyens vont

au-delà du seul droit des sols. Une veille foncière, qui peut se transformer en maîtrise complète sur certains sites, accompagnée d'un régime de participation qui permet les péréquations, est de nature à répondre à l'enjeu.

La politique foncière est, on le voit, d'abord une question de temps, entre le temps court des opérateurs et le temps long de la planification urbaine. Elle est donc, par essence, dynamique. Il ne s'agit pas de stocker du foncier, mais de le mettre à disposition juste à temps. Le temps du portage public peut et doit être limité à ce qui est strictement nécessaire.

L'action des établissements publics fonciers (EPF)

C'est dans cette logique qu'interviennent les EPF⁽⁴⁾. La particularité de l'Île-de-France – et de quelques autres bassins très tendus – est qu'il faut à la fois anticiper, préparer les projets de demain – par exemple autour du réseau du Grand Paris –, et réguler, là où les tensions spéculatives sont extrêmes. Et à certains endroits, il faut en même temps anticiper et réguler.

Cela a amené l'Epif à adapter et à affiner sa gamme de modalités d'intervention : la maîtrise, la veille, la veille prospective, bientôt le portage long *via* des véhicules spécifiques, et peut-être à moyen terme le développement de baux emphytéotiques. Le tout accompagné (et même précédé) d'une expertise sur l'état initial et sur l'économie du foncier, qui permet de déterminer, sur un territoire donné, la meilleure combinaison des outils, des durées de portage, des leviers urbains et fiscaux, etc. Cela lui permet d'être « tout terrain » et « tout temps » et de proposer sa valeur ajoutée sur les quatre filières de mutations de la ville : le « diffus », les mutations dans le cadre du règlement, l'urbanisme négocié et enfin l'aménagement public (voir l'encadré).

L'EPF Île-de-France mobilise aujourd'hui ces outils fonciers sur 130 communes et une vingtaine d'intercommunalités, et, avec ses trois collègues des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise, il va contribuer de manière significative au programme de développement du logement en Île-de-France, tel qu'inscrit dans la

(4) Il y en a une trentaine en France, quatre en Île-de-France, dont l'EPF Île-de-France.

Composition du stock foncier de l'Epif pour 100 ha

Foncier agricole	10 ha				
Foncier urbain	90 ha	dont terrains nus	20 ha		
		dont terrains bâtis	70 ha	dont habitat (essentiellement pavillonnaire)	10 ha
				dont locaux d'activité (l'essentiel étant encore partiellement ou totalement occupé)	60 ha

loi Grand Paris et dans le schéma directeur régional d'Île-de-France (Sdrif). Il compte aussi contribuer au Sdrif en apportant des éclairages issus de son expérience concrète, ainsi qu'il l'a déjà fait sur la question des plus-values, dans le cadre des débats publics du Grand Paris.

Le Sdrif et le foncier : la fin des friches ?

Le stock foncier de l'Epifif a désormais une taille suffisante pour être représentatif des dynamiques de transformation urbaine en cours, que ce soit *via* l'Epifif ou pas (voir le tableau de la composition du stock foncier de l'Epifif). Il y a très peu de véritables friches. Le gisement foncier constitué par les friches issues de la désindustrialisation des années 1970 à 1990 est désormais bien « consommé » ou en cours de consommation (ainsi les terrains Renault à Boulogne), et, fort heureusement, il ne se crée pas chaque année autant de friches que l'on a besoin de foncier. Ainsi, ce qui mute aujourd'hui sous l'effet des grandes politiques d'aménagement, ce sont beaucoup plus souvent des actifs immobiliers occupés, au moins partiellement – par exemple des entrepôts souvent vétustes et obsolètes certes, mais qui répondent à une fonction urbaine. On le voit notamment autour des gares du Grand Paris. Il serait bien évidemment aberrant de laisser 2 ha occupés par un déménageur et ses camions à 300 m d'une gare du Grand Paris. Il faut créer une ville plus « intense ». Mais cette opération a un double coût, que n'aurait pas une friche : le coût financier de libération et d'éviction, et le coût environnemental d'éloignement de cette entreprise.

Le renouvellement de la ville sur elle-même reste évidemment la modalité qu'il faut continuer à exploiter. Mais il faut être conscient de ses limites lorsqu'il concerne des tissus vivants. Il est d'abord totalement illusoire de croire que

cela suffira à répondre à tous les besoins. Tous les tissus ne sont pas mutables, parce qu'ils sont trop chers. Il faut aussi du développement urbain, bien pensé, de manière positive, sous forme de « greffe urbaine » dense et qui fasse ville. Force est de constater que la tendance générale de diabolisation de l'étalement urbain a conduit jusqu'à présent à traiter ces questions de manière défensive (des fronts urbains), ou à ne pas les traiter du tout (ainsi, les AIGP⁽⁵⁾). Cela n'a pas plus de sens de rejeter le développement urbain à cause des lotissements catastrophiques que l'on peut effectivement observer par endroits, que de rejeter le logement social à cause des grands ensembles.

La transformation de tissus d'activités industrielles ou logistiques en quartiers d'habitat et d'activités tertiaires, en zone centrale, a clairement un effet de ségrégation économique qui n'est pas sans conséquence sur le développement durable de la métropole pris au sens de son métabolisme. Une prise de conscience est en cours sur la nécessité de conserver en zone dense des sites logistiques de proximité, que par ailleurs le jeu spontané du renouvellement urbain a tendance à éliminer. Mais, comme il existe une loi SRU⁽⁶⁾ du logement qui mixe les logements sociaux, avec les autres, il faudrait peut-être aussi une vision un peu normative des équilibres territoriaux en matière d'économie. Encore une fois, c'est une question de développement durable.

(5) Atelier international du Grand Paris.

(6) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (13 décembre 2000).



Maîtrise foncière préopérationnelle pour réhabiliter une friche industrielle à Athis-Mons.

L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités

Philippe Schmit⁽¹⁾
ADCF



C'est autour de la problématique foncière que se cristallise une part croissante des réflexions liées à l'aménagement. De par ses compétences, l'intercommunalité est directement interpellée par tous les aspects de l'action foncière : programmation, réserves, observation ou encore fiscalité. Elle gagne progressivement sa place parmi les acteurs majeurs de cette question centrale, mais les pas à franchir restent importants.

Évoquer l'implication des communautés en matière foncière, en Île-de-France comme ailleurs, reste particulièrement délicat. Le sujet se heurte à une double complexité.

À la communauté de construire sa propre responsabilité foncière

D'une part, ses limites sont difficiles à tracer tant « l'action foncière » peut, dans une acception large, s'illustrer par une grande diversité d'interventions de la collectivité, avec un large éventail allant de la définition à long terme d'une stratégie d'intervention foncière à l'acquisition à court terme d'un bien pour une opération ponctuelle. D'autre part, associé à la question de l'intercommunalité, le sujet renvoie *de facto* à la grande diversité du paysage intercommunal et aux très nombreuses particularités de chaque communauté de communes ou d'agglomération en matière de statuts, de fonctionnements politiques, d'organisation administrative, d'enjeux territoriaux, d'ambition et de projet. Dans le domaine si stratégique, complexe et coûteux qu'est le foncier, cette diversité de situations et de contextes politiques intercommunaux doit rester à l'esprit. On imagine aisément, par exemple, que la nature, voire la qualité des relations de chacune des communes membres à sa communauté influe fortement sur la capacité et l'ambition de celle-ci à agir en matière foncière.

La compétence « intervention foncière » ne fait pas l'objet d'une définition juridique particu-

lière. Le foncier n'est en outre évoqué dans les chapitres liés à l'intercommunalité du Code général des collectivités qu'au travers des « réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat », dont il rend d'ailleurs les communautés d'agglomération responsables. C'est donc essentiellement sur la base d'accords avec leurs communes membres que les missions des communautés en matière foncière sont définies. Régies comme tout établissement public par le principe de spécialité, les communautés n'interviennent que dans les domaines strictement définis au sein de leurs statuts.

Les outils majeurs restent essentiellement municipaux

La question foncière dans l'intercommunalité illustre un paradoxe dont le législateur peine à sortir. D'un côté, le Parlement construit progressivement l'intercommunalité. Il contraint d'ailleurs, avec la loi de 2010, à l'achèvement de la carte intercommunale et à sa rationalisation⁽²⁾. Il entend faire progressivement de ces communautés de communes, d'agglomération ou urbaines les véritables autorités organisatrices

(1) Philippe Schmit est urbaniste au sein de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

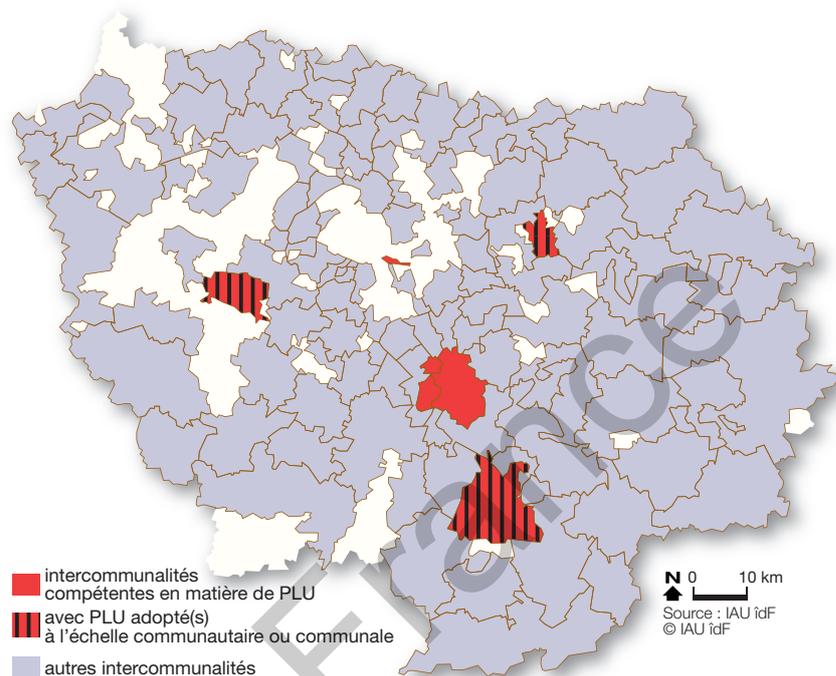
(2) La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 rend obligatoire l'adhésion de toute commune à un EPCI à fiscalité propre avant juin 2013 et oblige l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale (hors départements de la première couronne parisienne).

de l'aménagement et du développement durable local. Soulignons qu'à ce titre jamais ne sont remises en cause, dans les débats parlementaires liés à la répartition des compétences entre collectivités⁽³⁾, leurs responsabilités dans des domaines majeurs tels que la politique locale de l'habitat, le développement économique, les transports et déplacements. Ces trois compétences essentielles de l'aménagement local se traduisent souvent par de très importants enjeux fonciers et une forte consommation de terrains. Et pourtant, là est le paradoxe, les évolutions nécessaires du Code de l'urbanisme et de l'habitat pour faciliter et renforcer les outils des communautés tardent à se dessiner. Les outils de planification et de préemption, par exemple, restent bien souvent à l'échelle communale. Le foncier et le droit du sol sont des sujets politiquement « sensibles » qui pénètrent progressivement mais assez timidement l'esprit intercommunal. Dans ce contexte, on peut considérer que la structuration d'un service foncier et la définition d'une réelle stratégie foncière dans une communauté illustrent alors bien souvent un important degré de maturité et d'appropriation de la démarche communautaire sur le territoire. Les pas que fait le législateur pour adapter à l'exercice intercommunal les outils d'intervention foncière et de planification conçus initialement pour la commune (PLU, DPU...) sont encore timides.

Le PLU, instrument majeur mais inadapté aux limites du marché local

On le sait, le PLU est un élément majeur de la dynamique foncière locale. Dans la grande majorité des cas, il est élaboré dans un cadre communal et pourtant il est admis par de nombreux observateurs que le marché foncier épouse fréquemment les limites de l'agglomération. Le PLU, instrument « clé de voûte » du marché et « réceptacle » d'un grand nombre de politiques publiques qui doivent y être déclinaées, ne s'élabore donc que rarement à une échelle que l'on considérerait pertinente pour l'action foncière. On constate que l'élaboration du PLU intercommunal progresse, que de nombreux débats à ce sujet s'engagent sur les territoires, mais sa généralisation n'apparaît encore possible que dans un lointain avenir. Aujourd'hui près de 200 communautés (on en recenserait trois en Ile-de-France) sont compétentes en la matière : les 16 communautés urbaines dotées de cette compétence de par la loi, une vingtaine d'agglomérations et près de 150 communautés de communes majoritari-

Les PLU intercommunaux en Île-de-France, compétence et mise en œuvre (2012)



La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) renforce le caractère intercommunal du plan local d'urbanisme (PLU). Le Code de l'urbanisme modifié⁽¹⁾ précise que le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI, lorsque l'EPCI exerce la compétence en matière de PLU. Néanmoins, cette loi ne modifie pas le Code général des collectivités territoriales (CGCT)⁽²⁾, qui définit les catégories d'EPCI compétents de plein droit. Pour les communautés, le transfert éventuel de la compétence PLU s'opère à titre facultatif. En précisant que le PLU couvre l'intégralité du territoire intercommunal, la loi supprime, en outre, la possibilité pour les EPCI compétents d'élaborer des PLU à l'échelle communale.

Malgré des avancées sur le plan national, le PLU d'initiative communautaire revêt un caractère d'exception en Île-de-France. Trois communautés sont directement ou potentiellement concernées :

- la Communauté de communes du Pays de Fontainebleau exerce la compétence « révision des plans d'occupation des sols et élaboration des études d'urbanisme à caractère communautaire ». Elle est, depuis 2010, la seule communauté francilienne ayant adopté un PLU à l'échelle intercommunale.
- la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines met en œuvre sa compétence « élaboration, modification ou révision des PLU » en étroite collaboration avec les maires. Pour être mis en conformité avec la loi, un PLU d'échelle communautaire devrait, à l'avenir, succéder aux PLU approuvés à l'échelle communale.
- Titulaire depuis sa création (2004) d'une compétence « élaboration et gestion d'un PLU communautaire », la Communauté de communes de Charenton-Saint Maurice, n'a pas, à ce jour, débuté l'élaboration de ce document.

De même, trois syndicats d'agglomération nouvelle (Sénart ville nouvelle, Sénart en Essonne et Val d'Europe) dont les communes ne sont pas couvertes par un SCoT approuvé et rendu exécutoire, exercent, selon les dispositions du CGCT, les compétences relatives à l'élaboration du PLU. Le service d'urbanisme du SAN du Val d'Europe instruisait, jusqu'alors, les PLU à l'échelle communale.

La loi ENE généralise la concertation entre les communes et leur EPCI, jusqu'alors prévue pour les EPCI associés au titre de leurs compétences en matière d'organisation des transports urbains, de programme local de l'habitat ou de schéma de cohérence territoriale. Le PLU d'initiative communale est en effet désormais élaboré, en concertation avec l'EPCI dont la commune est membre. Celle-ci délibère pour en définir les modalités.

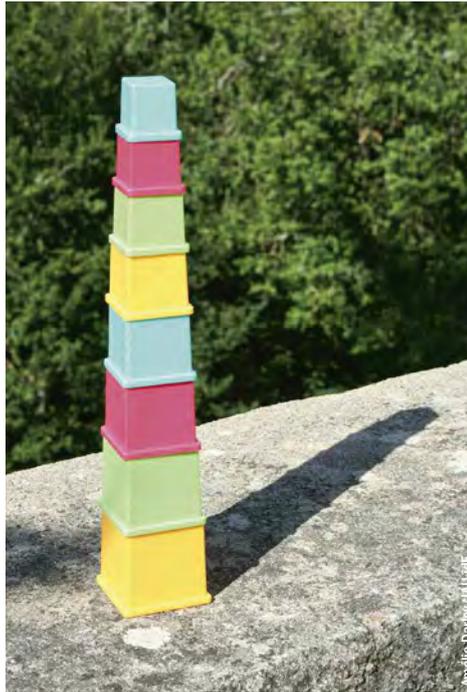
Enfin, notons que certains EPCI inscrivent dans leurs statuts qu'ils contribuent à l'élaboration de PLU d'initiative communale. Pour exemple, la communauté de communes de Entre Juine et Renarde a pour compétence la création d'une cellule technique pour [...] l'aide au montage d'opérations lourdes (révisions de POS, PLU [...]). D'autres, comme la communauté d'agglomération de Marne et Chantierne, assistent les communes qui le souhaitent dans la procédure d'élaboration ou de révision du PLU, sans que les compétences communautaires ne le prévoient de façon explicite.

Adeline Giffard, Isabelle Zugetta, IAU idF

(3) À l'image du comité Balladur de 2007 qui recommandait en outre que l'élaboration des PLU devienne de responsabilité intercommunale.

(1) Article L123-6.

(2) Articles L5215-20, L5217-4 (compétence exercée de plein droit pour les communautés urbaines et les métropoles), L5333-1 (compétence attribuée aux SAN, lorsque les communes ne sont pas couvertes par un SCoT approuvé et exécutoire).



Réussir à « fabriquer ensemble » la politique foncière nécessite de concilier des enjeux et des capacités d'intervention variés, notamment en Île-de-France où les problématiques locales se confrontent aux perspectives métropolitaines.

rement rurales. Réécrit en application du Grenelle de l'Environnement, le Code de l'urbanisme valorise désormais le PLU intercommunal. Il en fait même la règle de principe en n'accordant plus qu'un statut « d'exception à défaut » au PLU élaboré dans un cadre municipal. Si le Code de l'urbanisme sort le PLU intercommunal de l'ombre dans laquelle il était jusqu'alors confiné, le parlementaire n'a pas franchi le pas qui aurait consisté à rendre plus systématique l'élaboration intercommunale du principal document de planification urbaine. La mise en œuvre des ambitions que la communauté définit au travers de ses multiples documents d'orientation ou de programmation (PLH notamment) reste pour partie tributaire de leurs retranscriptions dans les PLU municipaux.

Impérative coconstruction communes/communauté

Le cadre légal applicable au droit de préemption urbain (DPU) illustre également la difficulté pour une communauté de disposer des outils majeurs d'intervention foncière. Très rarement titulaires de la compétence, les intercommunalités doivent solliciter auprès des communes des délégations permanentes ou ponctuelles lorsque celles-ci souhaitent bénéficier du DPU pour acquérir des immeubles. Cette possibilité pour les communes de transférer le DPU à leur communauté présente en

outre l'inconvénient d'être prévue par des dispositions nombreuses et éparpillées contenues dans cinq textes différents! Les modifications du Code de l'urbanisme profitent aux EPCI, au fil des années mais par retouches ponctuelles. Le système juridique actuel peut s'avérer source d'insécurité juridique⁽⁴⁾. Encore largement cantonné à l'exercice municipal, le mécanisme de préemption peine à être adapté aux enjeux de l'intercommunalité.

Qu'il s'agisse de l'élaboration intercommunale du PLU ou de l'usage intercommunal du DPU c'est la nature du couple communes/communauté qui est interpellée. Les sujets sont « sensibles »; les logiques de coconstruction et de coresponsabilité entre communes et communauté doivent pouvoir prévaloir.

Or, la capacité des communes et de la communauté à « fabriquer ensemble » la politique foncière peut être sensible à de nombreux éléments de contexte : les spécificités territoriales (le périmètre de la communauté définit-il un marché local; quel sens donner aux actions des communautés imbriquées dans une très vaste aire urbaine comme en Île-de-France?); les éléments de contexte historique (comment comparer les agglomérations issues de transformation des syndicats de ville nouvelle très actifs sur le foncier et les agglomérations de création très récente?); les éléments de contexte politique (nature de la relation ville centre/périphérie par exemple) qui peuvent moduler l'ambition à partager les enjeux de la planification urbaine.

Prise en charge politique ou technique ?

Le niveau d'appropriation « politique » et « technique » de la problématique foncière dans les communautés s'avère donc extrêmement variable. Sur le champ politique, on notera qu'en 2009⁽⁵⁾, 21 % des communautés seulement déclaraient avoir désigné un élu communautaire (autre que le président) en charge des questions foncières. Si l'élu référent peut être dans les agglomérations importantes un vice-président expressément délégué au foncier, il est plus fréquemment un élu en charge de l'habitat ou de l'aménagement de l'espace. Au regard de la dimension très transversale du foncier, la place de l'élu au sein de l'exécutif de la communauté est importante et fortement révélatrice de l'appropriation de la question foncière par la communauté.

Sur le champ plus administratif, l'implication croissante des communautés en matière foncière (51 % des communautés déclaraient en

(4) Cf : Étude ADCF/Gridauh, juillet 2012. *L'Exercice de la préemption par les communautés.*

(5) Enquête AdCF 420 communautés répondantes.

2009 intervenir en la matière et 44 % indiquaient disposer d'un budget foncier spécifique) ne semble pas s'illustrer par une structuration rapide en leur sein de « services fonciers ». En outre, s'ils sont très étoffés dans certaines agglomérations (la direction du foncier et de l'immobilier du Grand Lyon compte plus de 70 collaborateurs), ils regroupent la plupart du temps moins de trois salariés. La place du service dans l'organigramme de la collectivité est importante et souvent révélatrice de l'attention prêtée aux questions foncières. Il peut être accordé au service une mission très transversale qui irrigue toutes les directions de la communauté ou des missions préopératoires ou plus administratives de gestion patrimoniale qui le cantonnent au sein d'un service. L'étendue des missions dévolues au service foncier est elle aussi hétérogène. Il peut lui revenir d'élaborer la stratégie foncière des politiques communautaires (en lien étroit avec les services de la planification urbaine, du développement économique, de l'habitat...); de suivre les actions foncières et immobilières (acquisitions et cessions pour le compte des différentes directions de la communauté); de gérer et valoriser le patrimoine (l'immobilier dédié et les biens affectés), d'observer les mouvements fonciers et immobiliers (la transmission à la communauté de toutes les DIA est alors importante – le principe est encore loin d'être généralisé); d'assurer la mission de conseil juridique et financier...

L'intercommunalité doit développer sa capacité de dialogue avec les acteurs du foncier

Naturellement, ces missions sont largement dépendantes de la place qu'occupe la communauté parmi les nombreux acteurs intervenant localement sur le foncier. Au premier rang d'entre eux, les établissements publics fonciers (EPF) auxquels adhèrent les communautés. Que ceux-ci soient créés par l'État dans un cadre régional (EPFR), par un département, ou par les communes dans un cadre « intercommunautaire » (EPFL), les EPF offrent aux intercommunalités des facilités de portage foncier et de l'aide en matière d'ingénierie. Pour autant, l'adhésion à un EPF ne doit pas exonérer la communauté d'une définition propre de sa stratégie foncière. Dans les faits, cette dernière fait souvent défaut alors qu'elle doit nourrir l'élaboration du programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'EPF et contribuer à la définition des priorités d'interventions. Or, l'articulation entre l'échelle de projet (la communauté) et l'échelle de mutualisation des moyens d'interventions foncières (l'EPF) reste encore perfectible. La communauté est également en relation

avec les aménageurs (EPL, SEM, AFTRP en Île-de-France...) ainsi qu'avec les multiples intervenants pour la valorisation des espaces naturels et agricoles (Safer, AEV en Île-de-France, départements...). De leur capacité de contractualisation dépend la pertinence de l'intervention foncière.

En Île-de-France, la préparation des contrats de développement territorial (CDT) tels que définis par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris appelle à une clarification des rôles respectifs de ces partenaires. Ces démarches contractuelles qui engagent l'État, les communes et leurs groupements, la Région, les départements et certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris (Paris Métropole, Atelier international du Grand Paris, Association des maires d'Île-de-France) changent localement la donne en matière d'intervention foncière. Les CDT devront en effet préciser le nombre de logements et de logements sociaux à construire, mentionner les zones d'aménagement différé (ZAD) et les bénéficiaires des droits de préemption, établir le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport, évaluer leur coût et indiquer les opérations pour lesquelles le contrat vaudra déclaration de l'intérêt général. À défaut d'être l'acteur principal, les communautés doivent organiser leur capacité d'expertise. Nul doute que la signature des CDT aura pour effet d'inviter les communautés concernées à affiner leur plan stratégique foncier et leur capacité à suivre le volet foncier du CDT.

Les communautés disposent d'outils pour afficher leur stratégie foncière. La loi Voynet avait imposé l'écriture d'un volet foncier au sein des contrats d'agglomération, et a à ce titre constitué une étape importante de définition d'une politique intercommunale dans ce domaine. Aujourd'hui c'est surtout au sein du PLH (désormais intégré dans le PLUI le cas échéant) que, comme le prévoit l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation, doivent être indiqués les moyens fonciers qui seront mis en œuvre.

Mais le passage à l'opérationnel peut encore présenter plus de difficultés pour nombre de communautés. En effet, les communautés ne disposent pas à proprement parler d'une compétence « politique foncière » mais ont virtuellement à leur disposition une série d'instruments dont la clé de voûte, à savoir le plan local d'urbanisme, n'est pas toujours entre leurs mains.

La fiscalité, outil de politique foncière

Joseph Comby
Consultant foncier



La fiscalité peut-elle être au service de la politique foncière ? La question est simple. La réponse varie selon le point de vue d'où l'on se place. À l'échelon national, il est possible d'observer les impacts de la législation fiscale sur l'économie foncière dans son ensemble. Mais dans la conduite des politiques locales, l'outil fiscal demeure, en France, trop peu flexible pour être un véritable outil d'aménagement : il n'est, bien souvent, utilisé que comme un robinet à finances.

Les taxes, impôts, participations, versements et autres contributions qui ont un impact (pas toujours voulu) sur l'économie foncière, ou qui ont été créés pour exercer un tel impact (sans toujours y parvenir), forment un vaste bric-à-brac, créé par sédimentation, au fil des ans.

La réforme partielle de cette fiscalité, glissée il y a 18 mois dans une loi de finance rectificative⁽¹⁾, applicable pour l'essentiel depuis le mois de mars 2012, apporte quelques simplifications formelles avec la taxe d'aménagement et ajoute ce qui risque de n'être qu'un nouveau gadget : le « versement pour sous-densité ».

Deux fiscalités foncières

Au-delà de la technicité des mécanismes, la compréhension globale de l'impact de la fiscalité sur le foncier nécessite d'abord une bonne classification économique des dispositifs, sans s'arrêter à leurs intitulés multiples.

Pour l'économiste, il existe deux grands types de fiscalité foncière aux effets diamétralement opposés. D'un côté, les prélèvements annuels sur la propriété ou l'usage des biens immobiliers. De l'autre, les prélèvements ponctuels sur les mutations (ventes ou successions), les changements d'usage des sols, les constructions nouvelles, etc.

Tandis que les premiers pénalisent la rétention des biens peu ou pas utilisés et favorisent leur réaffectation, leur valorisation, la mise en œuvre des droits à bâtir, etc., les seconds ont l'effet inverse : ils freinent la mobilisation des terrains

et la pleine utilisation de leurs potentialités, ce qui a parfois été le but recherché, comme le montre l'histoire du plafond légal de densité (PLD).

L'impôt et les densités

Peut-on agir sur les densités par l'impôt ? L'expérience du PLD l'a prouvé sans conteste. Créé en 1975, à une époque où la politique du nouveau président Giscard d'Estaing visait à lutter contre la densification des centres, et à favoriser le développement de la maison individuelle, en réaction aux excès de l'urbanisme pompidolien. Le résultat fut même foudroyant puisqu'en l'espace de deux ans, ce prélèvement fiscal sur les projets excédant un certain coefficient d'occupation des sols (COS) plafond (1,5 à Paris, 1 partout ailleurs), fit chuter de 85 % les surfaces de planchers construites au-delà de ces deux seuils.

La politique d'aménagement conduite depuis une quinzaine d'années, poursuivant un objectif diamétralement opposé, celui de densifier l'urbanisation existante afin de réduire l'étalement urbain périphérique, elle aurait dû pousser à supprimer ce PLD, plutôt que de se contenter d'en interdire l'extension, comme le fit la loi SRU⁽²⁾ en 2000.

Cette question reste particulièrement d'actualité dans l'agglomération parisienne puisque, comme le montrent les statistiques officielles,

(1) Loi de finance rectificative 2010-1658 du 28 décembre 2010.

(2) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

c'est là que se situe l'essentiel de la collecte nationale du versement pour dépassement du PLD. Plus précisément, elle se pose dans une série de communes de la première couronne, la Ville de Paris l'ayant, pour sa part, supprimé. En 2006, année où la collecte a été maximale, les trois départements de la première couronne⁽³⁾, ont, en effet, représenté 93 % de la collecte nationale, avec loin devant, le département des Hauts-de-Seine qui assure, à lui tout seul, 85 % de cette collecte.

Sans attendre la suppression complète du PLD, que peut-on espérer de la création du nouveau « versement pour sous-densité » dans la lutte contre l'étalement urbain ? Apparemment, il s'agit d'un PLD inversé, puisque le versement s'applique aux constructions utilisant moins de la moitié ou des trois quarts des droits à bâtir existant sur la parcelle. On remarquera d'abord qu'il est moitié moins lourd que l'ancien PLD (il est basé sur la moitié de la valeur des capacités foncières non utilisées alors que le PLD l'était sur la valeur totale du dépassement des capacités plafonds).

Cependant, la symétrie des deux dispositifs n'est que formelle. Pour obtenir un effet aussi radical que celui du PLD, mais en sens inverse, il aurait fallu remplacer la taxation de la densité par une subvention de la même densification, ce qui est évidemment inimaginable. Le versement pour sous-densité reste une taxe à la construction comme une autre, et il est fort à craindre que, pour ne pas la payer, la meilleure solution soit souvent... de ne rien construire du tout.

La densification entraîne des coûts constructifs plus élevés, ne se justifiant économiquement que si elle permet de répartir un coût foncier élevé sur de plus grandes surfaces de plancher. Là où ce coût foncier n'est pas prohibitif, la meilleure incitation fiscale à opter pour la densification est d'accroître le coût de la non-utilisation des terrains en augmentant leur taxation annuelle. L'idée n'est pas nouvelle puisque la première tentative de surtaxation des terrains constructibles non bâtis remonte à un amendement d'Olivier Guichard à la fin des années 1970. Mais le montant n'a jamais été porté à un niveau suffisamment significatif. La première majoration des taxes sur les terrains constructibles non bâtis (un triplement des bases agricoles) fut si faible que les propriétaires urbains concernés n'eurent même pas conscience. Les correctifs ultérieurs n'eurent pas beaucoup plus d'effet car dans la réalité, la plupart des terrains disposant d'un fort potentiel de constructibilité, n'étant pas totalement nus, ne sont pas touchés. Seule une refonte de la fiscalité foncière annuelle serait donc susceptible d'insister à leur mobilisation.

Des taxes foncières hors d'âge

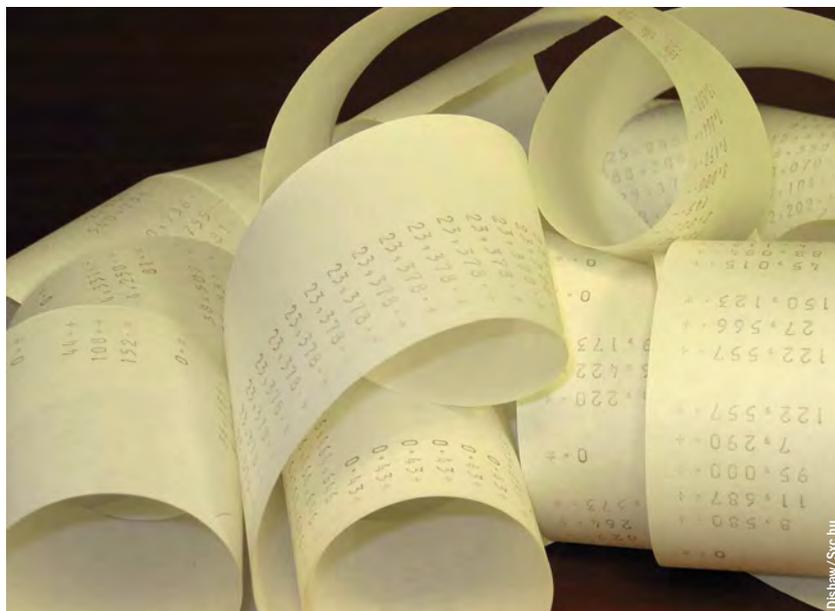
La base de la fiscalité foncière, la taxe foncière sur la propriété bâtie et celle sur la propriété non bâtie, remonte à plus de deux siècles, et n'a été refondue pour la dernière fois qu'un peu avant la guerre de 1914. Elle répondait aux besoins de financement d'un État essentiellement agricole où la terre était un outil de placement, producteur d'une rente locative pour la bourgeoisie du XIX^e siècle (voir les romans de Balzac). Ce qui explique qu'elle repose toujours sur les « valeurs locatives » des biens. Elle est devenue inintelligible dans un pays où plus personne ne peut vivre de la location d'une terre.

En théorie, imposer des valeurs vénales à un taux plus faible ou des valeurs locatives à un taux plus élevé devrait être équivalent, dans la mesure où les deux sont proportionnels. En pratique ce n'est pas le cas. D'abord, parce que le niveau des loyers, celui des terres agricoles en particulier (fermages) est fortement réglementé, mais surtout parce que les terrains urbains, devenus le principal potentiel fiscal, ne sont presque jamais loués. L'estimation des valeurs locatives a donc perdu depuis longtemps tout lien avec le réel.

Cela étant, il ne faut pas rêver. L'échec de la tentative de modernisation des bases locatives qui avait été mis en chantier par le gouvernement Rocard, il y a vingt ans, puis laissé dans les cartons par ses successeurs, doit servir de leçon. Une idée serait alors de se limiter à la réforme essentielle, l'imposition annuelle des terrains urbains. De manière très simple, il pourrait être calculé, zone par zone, un niveau minimum de taxation des parcelles urbaines correspondant

(3) Pour rappel, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Une fiscalité dont les fondements remontent à plus de deux siècles.



à leur valeur comme terrain à bâtir. Et pour toutes celles dont l'actuelle taxation, au bâti ou au non-bâti, serait inférieure, c'est la taxation comme terrain à bâtir potentiel qui l'emporterait. L'objectif étant de pousser son propriétaire à mieux utiliser ce potentiel ou à trouver un acquéreur qui le ferait à sa place.

Le financement des aménagements

Reste la question lancinante du financement de l'aménagement des infrastructures et des équipements qui devrait être la contrepartie de l'attribution de nouveaux droits à bâtir. Le vieux schéma des zones d'aménagement concerté (ZAC) publiques a bien fonctionné dans le cadre d'opérations d'une taille suffisante, où les terrains étaient expropriés à leur valeur avant aménagement, puis où tous les coûts de viabilisation et d'équipement étaient intégrés dans les montants des ventes finales de droits à bâtir. Tout se complique avec la multiplication des petites opérations et des constructions dispersées, dont la masse globale induit des besoins de renforcement des réseaux et d'infrastructures nouvelles, sans qu'il soit possible d'établir de relation entre telle autorisation d'urbanisme et tel coût d'aménagement.

L'ancien système des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) permettait théoriquement, depuis 1985, de mettre globalement à la charge de toutes les futures constructions nouvelles d'un quartier le coût de tous les aménagements rendus nécessaires dans ce même quartier, sur la base d'une évaluation assez précise des coûts et des programmes immobiliers attendus. Mais en pratique, la complexité de la démarche avait souvent conduit à n'utiliser le PAE que comme habillage de participations financières négociées au cas par cas avec les constructeurs.

Le principe de la nouvelle «taxe d'aménagement» est donc louable. Il unifie les différentes taxations exigibles lors du permis de construire, tout en permettant des niveaux de prélèvements variant d'une zone à l'autre, en fonction des charges d'équipements à y prévoir. Le système gagne en lisibilité pour les constructeurs qui pourront en tenir compte lors de leurs négociations foncières avec les propriétaires. Cependant il est possible de regretter la faiblesse du taux maximum (20 % du coût théorique de la construction), applicable dans les secteurs géographiques où les coûts d'aménagement sont les plus élevés, surtout si l'on tient compte des exonérations qui obligeront à une péréquation des charges.

Cette super-taxe locale d'équipement (TLE) géographiquement modulable, n'étant exigible qu'auprès des demandeurs de permis de construire, aura par ailleurs le double inconvé-



nient d'obéir à un calendrier imprévisible et d'être sans effet sur les propriétaires qui trouveront plus sage d'attendre tranquillement que les prix montent, au fur et à mesure des améliorations apportées au quartier.

Taxer ou capter les plus-values ?

Le dilemme de la taxation des plus-values s'invite donc dans le débat. L'équité voudrait que les plus-values d'urbanisation, véritable enrichissement sans cause, soient lourdement taxées. L'expérience historique de l'ancienne Angleterre travailliste montre qu'en prétendant les confisquer totalement, on n'obtient pourtant qu'un blocage du marché, les propriétaires n'ayant plus aucun intérêt à vendre. L'efficacité urbanistique voudrait qu'au lieu de chercher à taxer ces plus-values, on cherche plutôt à les capter à travers des procédures d'aménagement sous contrôle public et une restauration des anciennes règles de l'expropriation à la française. Et puisqu'il est de bon ton de faire référence à l'Allemagne dans le débat politique, rappelons que chez nos voisins, une zone à urbaniser n'est pas une zone dans laquelle les propriétaires peuvent construire, mais une zone où ils doivent le faire (ou vendre), dans un certain délai, après remembrement, avec un certain niveau de participation financière aux travaux publics et un pourcentage de surface cédé gratuitement pour les espaces publics. D'où un moindre étalement urbain qu'en France, puisqu'il n'est plus nécessaire de prévoir des surfaces urbanisables beaucoup plus vastes que de besoin pour parer à l'attentisme des propriétaires.

Pour en savoir plus

- COMBY Joseph et RENARD Vincent. *L'Impôt foncier*, PUF, coll. « Que sais-je? », 1985.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent. *Les Politiques foncières* PUF, coll. « Que sais-je? », 1996.
- www.comby-foncier.com



Anticiper

Anticiper le foncier, c'est rechercher les moyens de mobiliser rapidement des espaces pour répondre aux besoins immédiats (le logement notamment). Car le foncier n'est pas extensible. Le problème ne se pose pas seulement en termes de quantité, mais aussi de localisation et de coût. La préservation des terres agricoles est également au cœur des préoccupations.

Anticiper, c'est concourir au ralentissement de l'étalement des villes et au mitage des espaces agricoles ou naturels, dont l'impact est irrémédiable sur le paysage et l'environnement.

Anticiper, c'est aussi s'appuyer sur l'existence de bonnes pratiques. La tendance actuelle est à la recherche de solutions innovantes afin de limiter la consommation foncière, autour de nouveaux concepts tels que la densification.

La question foncière est un préalable à la mise en œuvre des projets urbains, partout en Europe. Toutefois, les législations en matière d'urbanisme et les pratiques diffèrent selon les pays.

Anticiper, c'est enfin amorcer des politiques foncières dans les régions qui peuvent impulser un mouvement (dans la définition de grandes tendances d'évolution) et/ou identifier les territoires stratégiques, pour l'accueil des activités économiques et le développement de logements.

Marion Delplanque
Jean-François Saigault
Gwenaëlle Zunino
IAU île-de-France

De nouveaux fonciers pour d'autres formes d'urbanisation



Le Zaandam Inntel,
hôtel insolite à Amsterdam.

Il s'expriment soit par une meilleure gestion des extensions urbaines, soit par la promotion de nouveaux produits immobiliers ou encore par l'émergence de nouvelles formes d'urbanisation utilisant de manière optimale le foncier disponible.

Le défi de la densification s'invite aussi à la réflexion, comme frein à la consommation foncière. Il peut être source créatrice, et se traduire par la mise en œuvre d'un urbanisme insolite. Le foncier disponible peut se trouver là où on ne l'imagine pas. Les formes architecturales contribuent aussi à réduire l'utilisation du foncier. Les références sont multiples : dans l'urbanisme tridimensionnel (en sous-terrain, spatial vertical et horizontal, y compris les développements en terrasse ou sur les toits) ; par l'aménagement d'infrastructures existantes ou délaissées (piles de pont, arches, rocade... ; par l'extension du bâti ancien en zone urbaine dense ou en milieu rural (réutilisation de corps de ferme, de bâtiments historiques...)) ; par la mutabilité et la réversibilité des constructions (transformation de bureaux en logements, et inversement... ; ou encore par l'utilisation du foncier à risque (zones inondables) ; etc.

La question foncière reste donc un préalable à la mise en œuvre des projets urbains. Toutefois, les législations en matière d'urbanisme et les pratiques diffèrent selon les pays. Certains pays sont de véritables laboratoires d'idées où s'expriment créativité et innovation dans tous

L'espace disponible est restreint et les capacités d'extension limitées. (Re)produire du foncier constructible par l'aménagement ou le recyclage est un fait. Mais d'autres pratiques de développement, sans consommation foncière excessive, sont possibles. De nombreux exemples en France et dans le monde le montrent.

les domaines de l'urbanisme. Le niveau d'intervention de l'État est également un critère à considérer. Il peut impulser un mouvement (dans la définition de grandes tendances d'évolution) et/ou identifier les territoires stratégiques, notamment pour l'accueil des activités économiques. Il peut exercer une politique d'accompagnement tout en laissant une large place aux initiatives privées pour la réalisation des projets. La France, du fait de la politique de décentralisation mise en place dès les années 1980 et renforcée dans les décennies qui ont suivi, n'a donc pas connu le même « parcours » que ses voisins européens. Les modes et moyens d'action ne sont donc pas toujours comparables. Ils constituent par contre des sources d'inspiration à adapter aux modes de fonctionnement locaux et aux spécificités de chaque territoire de projet.

Parmi les nombreux exemples de bonnes pratiques urbaines en France et dans le monde, quelques-uns sont décrits ici, autour de cinq thématiques : mobiliser les toits ; explorer les sous-sols ; investir les délaissés d'infrastructures ; optimiser les zones d'activité, et reconquérir les zones portuaires.

Mobiliser les toits

Opération Klara Zenit - Stockholm - Suède

Klara Zenit est une opération de restructuration du bâtiment des postes, introduisant de la mixité fonctionnelle et induisant une densification, notamment par la construction d'un «village sur le toit». Lors du rachat en 1990 par un investisseur privé, la Ville a modifié la loi pour autoriser un changement d'affectation et a, en contrepartie, imposé le programme et le dessin de façade. L'intérêt de l'opération est la toiture. Un véritable village d'une cinquantaine de maisons en bande a été créé. L'ambiance urbaine est totalement différente de celle de la rue et ces logements s'ouvrent sur le grand paysage.



Opération De Citadel - Almere - Pays-Bas

Almere est une ville nouvelle proche d'Amsterdam, initiée dans les années 1970, qui compte aujourd'hui 200 000 habitants. Au cœur de son centre-ville dessiné par Rem Koolhaas (OMA), Christian de Portzamparc a conçu un îlot mixte selon un principe de feuilleté. Les parkings et la circulation sont relayés en sous-sol. Le rez-de-chaussée accueille le centre commercial ouvert sur la rue. Au niveau supérieur est réalisé un «lotissement» d'une quarantaine de maisons avec une prairie en forme de colline qui camoufle le centre commercial et préserve l'intimité des habitations. L'intérêt de cette opération est de montrer qu'il est possible d'aménager les centres-ville de manières très différentes et de proposer des réponses inattendues par rapport au contexte urbain.



Place Hannah-Arendt - Montreuil - France

Le Décathlon situé à proximité de la porte de Montreuil est surplombé par une dalle appartenant à la Ville. Cet espace a été peu à peu réinvesti par la collectivité. Dans un premier temps, des jardins partagés ont été installés et gérés par l'association des femmes maliennes. En 2010, la reconversion du site a été complétée par la création d'un terrain multisport (le stade Jean-Acamas), des jeux d'enfants et la terrasse du restaurant ouvert par Décathlon.

Le conseil de quartier a participé activement à la réalisation de ce projet, en assumant une partie des coûts de l'opération. En parallèle, Décathlon peut mobiliser les lieux à l'occasion d'événements spécifiques, comme pour le forum rassemblant des associations locales que l'enseigne organise au niveau national.

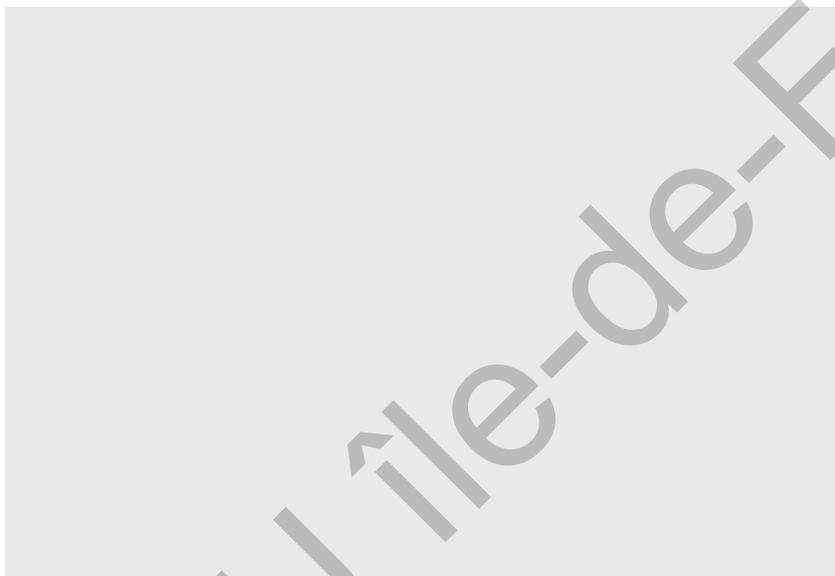




Explorer les sous-sols

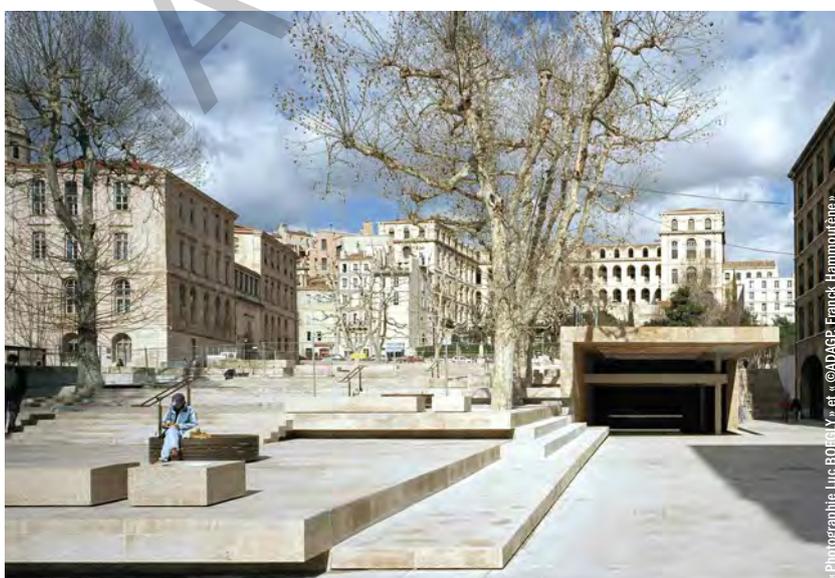
Place de la Brèche - Niort - France

La ville de Niort a lancé une opération visant à effacer le stationnement de surface de la place de la Brèche. L'enterrement du parking s'est accompagné de la création de nouveaux équipements et commerces en souterrain. Sur le foncier libéré en extérieur sont conçus un espace vert de 4 ha, un office de tourisme et un local commercial destiné à l'implantation d'une brasserie. Un espace libre, intégré au jardin, est réservé pour la création à terme d'un pôle de transport multimodal, avec l'implantation d'un transport en commun en site propre (TCSP). Le projet a permis d'assurer une certaine densité et des flux marchands.



Carrousel du Louvre - Paris - France

Le carrousel du Louvre est une réponse à une évolution programmatique des musées, intégrant des espaces commerciaux. Le carrousel étant situé au cœur de Paris, le respect des monuments historiques a été un des points essentiels, auquel le projet a répondu par une utilisation de l'espace souterrain. La visibilité du carrousel depuis la ville est discrète, les entrées sont dissimulées dans les arcades du Louvre. La lumière est un élément fondamental de ce projet. Les pyramides de verre inversées permettent de faire entrer la lumière naturelle, d'avoir des vues sur la ville et de créer des repères dans l'espace souterrain. Autre point fort de l'opération, l'espace souterrain est conçu comme les espaces publics extérieurs, avec des rues et des places nommées.



Extension de la mairie de Marseille - France

Ce projet s'inscrit dans un contexte urbain « théâtral », avec le Vieux-Port, Notre-Dame-de-la-Garde d'un côté, et l'Hôtel-Dieu de l'autre. Le site, à l'arrière de la mairie, était un espace en friche.

L'idée de l'architecte a été de construire l'extension en souterrain, libérant ainsi la surface du sol pour créer une place publique de plus de 2 ha n'interférant pas, et même valorisant ce paysage urbain patrimonial et emblématique. En ne construisant pas en hauteur, la perspective et le lien physique depuis le quartier historique du Panier vers le Vieux-Port et Notre-Dame-de-la-Garde ont été préservés, tout en retrouvant la topographie originelle du site et en permettant aux bureaux d'être éclairés naturellement.

Investir les délaissés d'infrastructures

Carrefour Gambetta – La Défense, Courbevoie – France

Le projet de rénovation du boulevard circulaire de la Défense vise à créer des liens entre la Défense et son environnement. Carrefour Gambetta, l'établissement public d'aménagement et de développement (Epad) a démoli un viaduc routier pour le remplacer par un carrefour urbain avec feux. Le foncier libéré a permis la création d'un espace public arboré alliant trottoirs, pistes cyclables et espaces verts. Il a également permis la construction de la tour Exaltis. Au total, 21 500 nouveaux mètres carrés de bureaux ont été produits sur ce foncier recyclé, malgré une parcelle exiguë et des contraintes techniques fortes.



High Line – New York City – USA

La High Line est un parc urbain suspendu, situé dans le quartier de Lower West Side à Manhattan. Cette ancienne voie ferrée, située à 9 m de hauteur par rapport à la rue et transformée en promenade plantée, permet de créer une « bulle », détachée de l'intensité de la vie new-yorkaise. Ce nouveau paysage est marqué par la lenteur et l'échelle de travail échappe à la démesure de la ville.

L'intérêt de cette opération est de réutiliser une infrastructure existante pour créer un jardin et apporter une réelle plus-value à l'ensemble du quartier qui s'est aujourd'hui totalement transformé. La High Line a en effet fédéré un grand nombre de projets, autant en réhabilitation qu'en construction neuve.

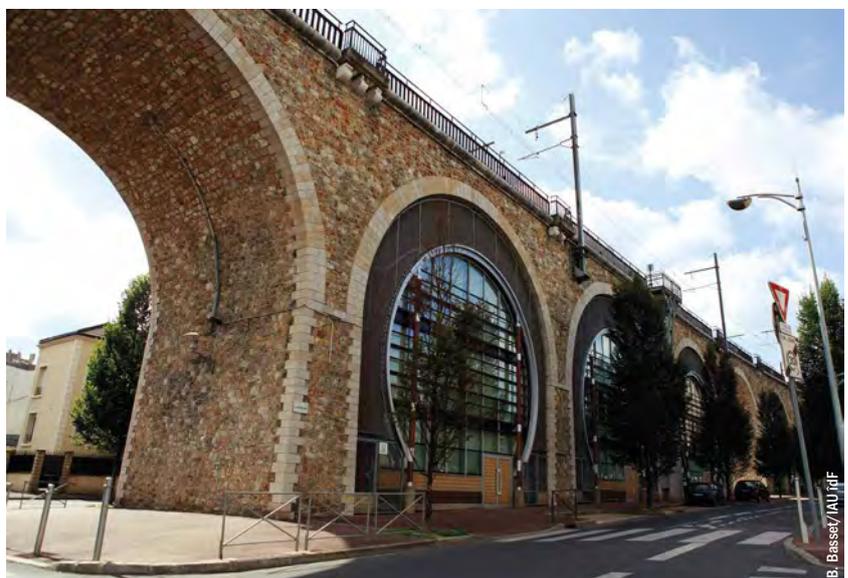


Les Arches du viaduc – Issy-les-Moulineaux – France

Ce projet est situé à proximité immédiate de la gare RER C d'Issy. Des arches longues de 500 m et hautes de 16 m accueillent 27 ateliers d'artistes contemporains et internationaux.

L'entreprise Mur-mur propose également des salles d'escalade.

L'opération a été conçue par l'architecte Marc Landowski à la demande de la Ville d'Issy-les-Moulineaux. L'intégration de l'opération dans le tissu urbain est remarquable, grâce à une architecture à la fois esthétique et discrète.





Optimiser les zones d'activité

Immeuble logistique – Province de Chiba – Japon

Cet immeuble est situé au nord-est de Tokyo, dans la province de Chiba. Il est situé à 1 km d'un échangeur autoroutier, permettant une liaison rapide vers la zone métropolitaine de Tokyo. Sa vocation est d'accueillir des activités de logistique.

Construit en 2006, ce centre de distribution se développe sur environ 6 ha de foncier et totalise 150 000 m² de surface de plancher répartis sur cinq étages accessibles aux poids lourds.

En France, la même superficie construite aurait nécessité la consommation de 35 à 40 ha de terrains (incluant les espaces verts et VRD).



Centre de distribution et bureaux – Ede – Pays-Bas

La densité dans les ZAE peut s'exprimer de diverses manières. L'une d'entre elles consiste à monter d'un étage les bureaux, grâce à une architecture en porte-à-faux. La surface au sol gagnée, destinée aux activités, limite les besoins d'extension de l'entreprise. Ce type de pratique est courant aux Pays-Bas. Le centre de distribution (ex-Kinzo) est situé dans la ZI Frankenweg d'Ede. Le site, construit en 1997 et agrandi en 2005, comprend deux entrepôts et un ensemble de bureaux totalisant plus de 29 690 m² de surface hors œuvre nette (SHON). Les bureaux sont développés à l'étage sur 3 162 m² et environ 90 places de parking sont proposées sur le toit.



Pury Hill Farm – Northamptonshire – Grande-Bretagne

Pury Hill Farm est un domaine, composé d'une maison de ferme et de dépendances, qui date du début des années 1800. Utilisés comme ferme (exploitation des terres arables et production laitière), les bâtiments agricoles ont été convertis en 1986, suite à la vente du cheptel, pour un usage commercial. Des aménagements ont été faits en 1995-1996. Pury Hill combine les normes modernes de construction et les matériaux traditionnels, dans le style de la région, en respectant l'environnement (pavages, aménagements paysagers, plantations, zones d'étang et de repos, etc.), maintenant une atmosphère détendue. Cette opération a permis le maintien d'emplois en zone rurale, sans consommation supplémentaire de foncier.

Reconquérir les zones portuaires

MediaCityUK – Salford Quays, Manchester (Greater Manchester) – Royaume-Uni

Le plan stratégique de la ville de Salford prévoit d'importantes opérations de régénération urbaine sur cet ancien site industriel, longtemps resté en déshérence. Le projet emblématique est MediaCityUK dont la première phase (14 ha sur 81 ha de potentialités foncières) a été inaugurée en mars 2012. Ce projet, construit par l'investisseur Peel, allie logements, équipements, bureaux, commerces, etc. Sur le plan économique, il est générateur d'emplois et affiche la ville comme un « Cluster Médias ». Le groupe Peel envisage d'accroître la capacité du site d'ici 20 ans. Objectif : créer 459 000 m² supplémentaires afin de concevoir un nouveau centre-ville.



Dockland – Hambourg – Allemagne

Dockland est un bâtiment construit sur les bords de l'Elbe à Hambourg. Le concepteur est le cabinet allemand BRT Architects (Jens Bothe, Kai Richter et Hadi Teherani). Il s'agit là d'un immeuble de bureaux, sorte de parallélépipède vitré, évoquant la forme d'un bateau. La transparence des façades et la forte inclinaison des parois lui donnent un aspect unique. Il s'élève sur sept étages en haut desquels se trouve une terrasse de 700 m², située à 40 m au-dessus de l'eau. La spécificité de l'ouvrage est qu'il constitue, dans sa partie supérieure, un plateau panoramique ouvert au public, indépendant des bureaux.



Unilever Bestfoods – Rotterdam – Pays-Bas

Le nouveau siège d'Unilever Bestfoods (2005) à Rotterdam, le long de la « Nouvelle Meuse » (Nieuwe Maas) est un bâtiment de verre et d'acier, de quatre étages, à 26 m au-dessus des quais, réalisé par JHK Architects. C'est un exemple de densification urbaine et de mixité des fonctions (industrie/tertiaire). Il démontre les possibilités offertes d'utiliser de manière plus intensive certains espaces de la ville. L'usine d'Unilever, datant de 1891, est restée intacte ainsi que ses activités de production. Les supports du bâtiment sont minimes : deux pilotis en forme de V sur le quai, et une colonne montante en forme de cube au-dessus de l'usine existante. 15 000 m² de bureaux sont répartis sur quatre étages, pouvant accueillir 800 salariés.





Annaud Bouillon / Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

Interview

Cécile Duflot est ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.

Née le 1^{er} avril 1975, à Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne), Cécile Duflot a suivi des études de géographie et obtenu un diplôme d'économie urbaine à l'Essec. À partir de 2001, elle travaille comme urbaniste pour Résideo, un groupe immobilier spécialisé dans le logement social, à Créteil (94). Sensibilisée à la politique par ses parents syndicalistes, Cécile Duflot adhère en 2001 au parti des Verts. En 2006, elle devient secrétaire nationale des Verts, puis d'Europe Écologie Les Verts (EELV) de 2010 à 2012.

En 2010, elle est élue au conseil régional d'Île-de-France et y préside le groupe des élus écologistes jusqu'en juin 2012. Dans la perspective de l'élection présidentielle, elle organise les primaires d'EELV et participe à la création d'un accord politique avec le parti socialiste. Suite à l'élection de François Hollande, Cécile Duflot est nommée ministre de l'Égalité des territoires et du Logement le 16 mai 2012. Elle est élue députée de la 6^e circonscription de Paris le 17 juin 2012.

Mobilisation générale pour construire des logements

« Un projet de loi est prêt qui permettra de céder gratuitement les terrains de l'État et des opérateurs publics aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux qui s'engagent dans des programmes de construction », a annoncé François Hollande en confirmant, à Châlons-en-Champagne, le 31 août, l'un de ses engagements de campagne. Le 5 septembre 2012, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement a présenté son premier projet de loi en Conseil des ministres. Ce texte propose la mise en œuvre de deux engagements du président de la République : d'une part, la cession gratuite du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux et, d'autre part, le renforcement de l'article 55 de la loi SRU à travers le relèvement de l'objectif minimal de 20 à 25 % de logement social par commune, et le possible quintuplement des pénalités dues par celles qui ne remplissent pas leurs objectifs de rattrapage.

Les Cahiers – Cécile Duflot, y a-t-il une pénurie de foncier ?

Cécile Duflot – La question ne se pose pas seulement en terme de quantité, mais aussi en termes de localisation et de coût. Rappelons d'abord qu'en France, 600 km² sont artificialisés chaque année, soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans. L'étalement urbain est particulièrement préoccupant. Parallèlement, dans les zones « tendues », le foncier disponible pour le logement est jugé à la fois trop coûteux et quantitativement insuffisant par la plupart des acteurs privés et publics du logement.

Le phénomène d'inflation foncière touche l'habitat individuel comme l'habitat collectif. En 2011, dans les communes de plus de 150 000 habitants, le prix moyen des terrains à bâtir atteignait 770 euros/m² en centre-ville, et 390 euros en périphérie. L'écart des prix des terrains n'a eu de cesse de se creuser entre les territoires : il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'on consomme excessivement les terres agricoles et naturelles en périphérie des villes. La part des charges foncières dans les opérations de construction de logements s'établit à 11 % du prix de vente dans les agglomérations de moins de 90 000 habitants. Elle atteint 18 % dans les « zones tendues » et dépasse 25 % dans certaines zones « très tendues ». Ainsi, le coût d'acquisition du foncier représente en moyenne, en fonction des zones considérées, entre 14 et 24 % du coût de revient d'une opération de logement social. Au-delà des chiffres, il ressort que les coûts du foncier dans les zones tendues empêchent dans certains cas d'équilibrer financièrement les opérations de logement comportant du logement social.

Le projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logements que j'ai proposé permettra notamment de recentrer les nouvelles constructions dans des parcelles d'ores et déjà artificialisées, souvent situées à l'intérieur des emprises urbaines et potentiellement bien

desservies par les transports en commun. En favorisant la construction dans les dents creuses au sein des zones denses, la mobilisation du foncier public contribuera à lutter contre le phénomène d'étalement urbain et à favoriser le développement d'une ville de moindre impact environnemental. Au moment où les prix des carburants atteignent des niveaux sans précédent, croyez-moi, cela prend tout son sens.

L. C. – Comment concilier la gratuité des cessions des terrains et le désendettement de l'État ou la recherche de profits par les pouvoirs publics ?

C. D. – Le gouvernement précédent avait dressé un inventaire des terrains publics sur lesquels 110 000 logements pouvaient être construits entre 2012 et 2016. Mais identifier les terrains est une chose, les mobiliser effectivement pour construire en est une autre. Non seulement ce premier inventaire mérite d'être complété au fil de l'eau – et il le sera – mais surtout, quand les négociations sur le prix mettent des années à aboutir, quand les évaluations des domaines participent d'un mouvement inflationniste, les terrains ne se vendent pas, et les logements ne sont pas construits.

C'est fort de ce constat que nous travaillons à rendre les mises à disposition de terrains publics possibles et effectives, que ce soit *via* des baux emphytéotiques ou par le biais de cessions moyennant une décote significative, qui pourra aller jusqu'à la gratuité pour la production de logements sociaux. Bien entendu, cette gratuité n'ira pas sans contrepartie et imposera de respecter un certain nombre de conditions, pour éviter les effets d'aubaine en bradant le patrimoine de l'État.

Je tiens à préciser que les produits des cessions des biens de l'État ne contribuent que pour partie au désendettement, dans la mesure où ils servent notamment et avant tout aux projets immobiliers des administrations.

Par ailleurs, entendons-nous bien : ce n'est pas parce que le terrain a vocation à accueillir du logement social qu'il a intrinsèquement moins de valeur. C'est parce que le prix de sortie pour le logement social est plus bas que l'opération ne s'équilibre pas : c'est tout à fait différent.

L. C. – Cet effort de mobilisation de l'État et de ses établissements publics risque de ne pas suffire à couvrir les besoins de foncier pour construire les 500 000 logements nécessaires par an. Où comptez-vous trouver les terrains à bâtir ?

C. D. – Ce programme de mobilisation du foncier public va permettre de construire près de 110 000 logements d'ici à 2016, dont la moitié en région parisienne. Ces logements seront créés à partir d'un foncier souvent très bien situé, au cœur des agglomérations, et qui va dans de nombreux cas jouer un rôle de levier pour des opérations d'aménagement de plus grande ampleur, qui sont dans de nombreux cas au cœur des problématiques de renouvellement urbain.

Outre le dispositif de décote qui sera mis en place, la cession du foncier public de l'État fera l'objet d'une mobilisation sans précédent, grâce à une gouvernance plus efficace et un suivi attentif des projets. Le foncier des collectivités locales sera mobilisé à proportion des efforts consentis par l'État, tandis que les particuliers seront encouragés, à travers une fiscalité adaptée, à mettre sur le marché les terrains à bâtir, alors qu'ils sont aujourd'hui plutôt incités à les garder. En mettant ainsi sur le marché un certain nombre de terrains constructibles, non seulement le prix du foncier baissera, mais aussi

les collectivités, qui sont en deçà de leurs objectifs de mixité sociale, n'auront plus d'excuses pour ne pas contribuer à cet effort de solidarité nationale. C'est la raison pour laquelle la mobilisation du foncier public va de pair avec le renforcement des exigences de l'article 55 de la loi SRU et la possibilité de multiplier par cinq les pénalités prévues pour les collectivités qui ne font pas preuve de bonne volonté.

L. C. – Vous parlez de gouvernance : quand les mesures que vous portez entreront-elles en vigueur et surtout quand et comment porteront-elles leurs fruits ?

C. D. – La loi entrera en vigueur dès sa promulgation et les décrets d'application sont d'ores et déjà en cours d'élaboration pour permettre au dispositif de s'appliquer. Sans attendre, sous l'autorité des préfets, les services du ministère et ceux des domaines travaillent sur les opérations déjà identifiées pour que les négociations avancent et, au niveau central, nos administrations sont particulièrement mobilisées pour débloquer les dossiers les plus emblématiques. Maintenant, le message est clair et sans ambiguïté : l'État et les collectivités locales, ensemble, doivent se mobiliser pour construire des logements. En termes de gouvernance et, de manière plus structurelle, pour intervenir à bon escient, la première des difficultés qu'on rencontre visiblement porte sur la connaissance des données disponibles.

D'abord, concernant la situation du marché locatif. Avant de pouvoir intervenir efficacement pour réguler les loyers, encore faut-il bien connaître ce marché et les spécificités locales.



Pour l'instant, nous ne disposons pas d'outils permettant cette connaissance fine et homogène sur tout le territoire national. Voilà pour quoi nous allons, pour la fin de l'année, mettre en place un observatoire des loyers. Sa conception est en cours. Il s'agit d'un travail conjoint entre l'Agence nationale pour l'information sur le logement et l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année.

S'agissant du foncier, c'est la même chose : le développement de dispositifs d'observation foncière pérennes constitue sans aucun doute une première étape indispensable pour les collectivités territoriales qui souhaitent développer des stratégies foncières éclairées par une véritable connaissance du terrain.

La transmission, par les services fiscaux, des données issues des extraits d'acte de mutation aux collectivités territoriales qui en font la demande a été rendue obligatoire et gratuite en 2006. La demande de valeur foncière permet

enfin la diffusion, *via* une plate-forme numérique, d'informations sur les ventes d'immeubles et de terrains.

Par ailleurs, je plaide pour que les opérateurs que sont les établissements publics fonciers soient davantage mobilisés sur tout le territoire

pour produire du terrain « prêt à l'emploi ». Avec leur approche professionnelle de la maîtrise foncière et de la veille foncière, ils apporteront aux collectivités une expertise qui permettra



de développer de véritables politiques foncières avec une vraie valeur ajoutée.

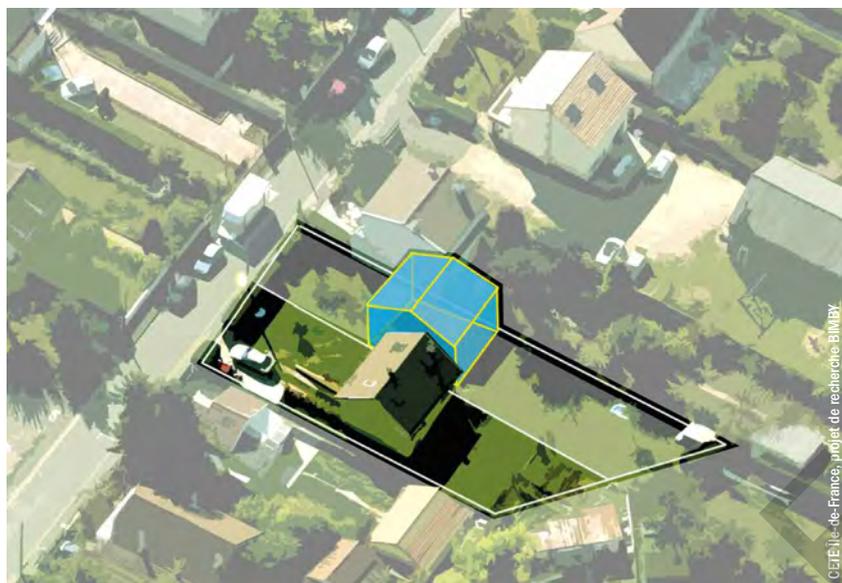
C'est la raison pour laquelle je souhaite que l'ensemble du territoire soit couvert par un établissement public foncier, d'État ou local. Nous travaillons dans ce sens. Nos prédécesseurs se sont désintéressés de l'aménagement du territoire pendant trop longtemps. L'égalité des territoires est à construire : ça commence aujourd'hui.

Propos recueillis par Amélie Darley

« Je souhaite que l'ensemble du territoire soit couvert par un établissement public foncier, d'État ou local. »

Agir dans un contexte de morcellement de la propriété

Anastasia Touati⁽¹⁾
Astrid Tanguy⁽²⁾
Cete Île-de-France



La maîtrise foncière est bien souvent le préalable à toute action publique urbaine. Les tissus pavillonnaires constituent des espaces de grand morcellement de la propriété qui restent peu investis par la puissance publique. Or, ces tissus représentent d'importantes surfaces urbanisées au foncier sous-exploité du fait des basses densités résidentielles qui y sont pratiquées (Charmes, 2006). L'innovation dans la gouvernance de ces espaces constitue aujourd'hui une nécessité.

Dans un contexte de morcellement de la propriété, différentes options s'offrent à la maîtrise d'ouvrage urbaine pour faire évoluer le tissu pavillonnaire. Elle peut choisir de maîtriser totalement le foncier dans une démarche d'acquisition systématique des parcelles pavillonnaires, en ayant par exemple recours à des établissements publics fonciers (EPF) en vue de mettre en œuvre un projet urbain. La puissance publique joue là un rôle central, que ce soit dans le cadre d'un aménagement négocié avec un opérateur privé, dans le cadre par exemple d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), ou dans celui d'un aménagement public réalisé directement par la collectivité locale (Vilmin, 2008). Cette filière permet ainsi de mettre en œuvre des projets d'aménagement d'envergure maîtrisés par la puissance publique, mais reste une procédure longue, coûteuse, et qui ne fait pas intervenir directement les habitants dans le choix du projet.

Les associations foncières urbaines

Dans une perspective d'investissement de la population dans l'action publique urbaine, les associations foncières urbaines (AFU) constituent un dispositif particulièrement intéressant dans l'optique de réaliser un aménagement sur du foncier pavillonnaire morcelé. L'AFU est une association syndicale de propriétaires constituée à titre provisoire pour la réalisation d'un aménagement ou de travaux particuliers. Elle peut être formée sous forme volontaire par le

consentement des différents associés, avec ou sans intervention de la puissance publique. Les AFU de remembrement permettent ainsi de remodeler et d'équiper des terrains de façon à les rendre constructibles dans le cadre d'un aménagement particulier. Elles permettent de mettre en œuvre des projets concertés entre la commune et les propriétaires constitués en AFU. La concertation et la participation active des propriétaires offertes par l'AFU sous contrôle de la puissance publique locale permettent de mettre en œuvre une opération d'aménagement dont la qualité est garantie par la connaissance fine des propriétaires de leur environnement (Valadier, 2001).

Enfin, on peut également décider de faire évoluer les tissus pavillonnaires par la densification « douce » (Sabatier et Fordin 2012; Touati 2012), c'est-à-dire en s'appuyant sur l'initiative individuelle de particuliers qui, par multiplication de microprocessus faisant intervenir la division d'un terrain déjà bâti en deux parties, suivie de la construction d'une nouvelle maison individuelle sur la parcelle détachée, œuvrent pour une densification qui ne change pas de manière radicale les formes urbaines. Si cette filière de construction résidentielle est intéressante dans la mesure où elle permet de créer des logements sans étalement et sans maîtrise

(1) Anastasia Touati est chargée d'études au Centre d'études techniques de l'équipement d'Île-de-France (Cete) et doctorante au Latts (École nationale des ponts et chaussées/université Paris-Est).

(2) Astrid Tanguy est chargée d'études au Cete Île-de-France.

Bimby: Build in my backyard

Le projet de recherche Bimby (Build in my backyard), sélectionné en 2009 par l'Agence nationale de la recherche dans le cadre de son appel à projets « Villes durables », et piloté par les Cete Normandie centre et Île-de-France, a pour objet d'étude la densification des tissus pavillonnaires par construction de nouvelles maisons individuelles (avec ou sans division parcellaire) sur les terrains déjà bâtis. L'enjeu est de faire en sorte que cette densification initiée par l'habitant soit maîtrisée par la commune et devienne un véritable outil de politique publique.

foncière, se pose néanmoins la question de la maîtrise des formes urbaines produites, et de la place de la puissance publique dans un tel processus.

On observe des processus de densification de ce type dans un grand nombre de communes franciliennes qui ont ouvert de manière modérée les droits à construire afin de mettre en œuvre la densification douce (Darley et Touati, 2011). Mais le seul dispositif réglementaire d'ouverture des droits à construire rencontre une limite. L'absence d'accompagnement des habitants donne lieu à des formes de densification que la commune peut juger néfastes pour son développement. La densification, sans accompagnement inspiré d'une logique communale globale, peut ainsi mener à des dérives et notamment dans les formes urbaines produites. Une pratique qui pourrait venir compléter le dispositif réglementaire mis en place serait d'organiser une gouvernance commune de la densification, entre les voisins concernés par la construction d'une nouvelle maison sur la parcelle divisée. C'est ce que font déjà certains géomètres, qui avant la division d'un terrain, convoquent tous les voisins dont la parcelle est contiguë à la parcelle nouvellement divisée. L'idée est ainsi de faire rencontrer l'ensemble des voisins, et parfois même la personne qui achète la parcelle divisée pour faire construire sa maison. Au cours de cette rencontre, le projet est alors discuté avec l'ensemble des parties réunies. Cette pratique est intéressante et pourrait faire l'objet d'un accompagnement systématique de la puissance publique, dans le cadre d'une AFU ou dans une démarche innovante de concertation, de type Bimby (voir encadré).

Références bibliographiques

- CHARMES Éric. « La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue ». *Études foncières*, 119, janvier 2006.
- DARLEY Amélie et TOUATI Anastasia. « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France », *Note rapide, IAU idF*, n° 567, septembre 2011.
- SABATIER BRUNO et FORDIN Isabelle. « Densifier le pavillonnaire ». *Études foncière*, 155, février 2012.
- TOUATI Anastasia. « L'habitant maître d'ouvrage. Au cœur de la densification pavillonnaire ». *Études foncières*, 157, juin 2012.
- VALADIER Benoît. « L'Association foncière urbaine: la concertation au service de la qualité de l'urbanisme », Mémoire de fin d'étude soutenu en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur géomètre-topographe, École supérieure des géomètres et topographes, Le Mans, 2001.
- VILMIN Thierry. *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique*. Certu, 2008.

Imaginer de nouveaux modes de concertation

Dans le cadre du projet de recherche Bimby, une telle démarche a consisté à concerter les habitants propriétaires d'une maison individuelle dans la commune, pour susciter et maîtriser les initiatives individuelles dans la participation au développement urbain d'une commune francilienne, dans le cadre de l'élaboration de son PLU (plan local d'urbanisme). Un nouveau mode de concertation a donc été expérimenté au Tremblay-sur-Mauldre, commune rurale des Yvelines (78) d'environ 1 000 habitants. La commune connaît une forte pression foncière et a pour objectif la construction de 70 nouveaux logements dans les dix années à venir. Elle s'engage actuellement dans la phase d'élaboration de son PLU, l'expérimentation est donc menée dans un contexte de possibles évolutions réglementaires.

L'objectif de cette concertation est d'intégrer à

la phase de diagnostic du PLU des données sur les besoins et les souhaits des habitants actuels de la commune en matière d'habitat, diagnostic habituellement non réalisé. Pour cela, il a été proposé à chaque habitant propriétaire de la commune, durant deux week-ends, d'être reçu individuellement par un architecte pour recueillir ses idées quant à l'évolution de sa parcelle à plus ou moins court terme. L'idée était d'échanger sur ses attentes et ses projets, avec comme support, l'utilisation d'une maquette numérique 3D construite en temps réel pendant la discussion. L'équipe constituée de quatre architectes a été formée par les Cete Île-de-France et Normandie Centre concernant des scénarios d'évolution de parcelles susceptibles d'intéresser les habitants. Les résultats sont particulièrement révélateurs : un quart des propriétaires de maisons individuelles de la commune ont été reçus (60 foyers) et 60 % d'entre eux ont fait dessiner par les architectes un, voire deux nouveaux logements sur leur parcelle. Cela représente en tout 80 logements sur dix à quinze ans, sans étalement urbain. C'est à peu près la perspective de croissance que se donne la commune. Cela met en évidence comment cette filière peut être un nouvel instrument de développement urbain respectueux de l'environnement et faisant directement intervenir les habitants, en complément des filières traditionnelles.

Il existe aujourd'hui des solutions à explorer pour faire la ville dans un contexte de morcellement de la propriété. À ce titre, l'AFU et la filière Bimby constituent des pistes intéressantes. Elles présentent l'avantage d'investir directement la population dans l'élaboration et les décisions d'aménagement, et permettent un urbanisme de qualité garanti par la connaissance fine du territoire des habitants, accompagnés par la puissance publique.



Exemple de construction en arrière de parcelle.

Vers une autre gestion des espaces ouverts

Martin Omhovère
IAU île-de-France



Moins de 1 % de la surface agricole régionale change de main chaque année. C'est un marché très régulé pour deux raisons : l'importance du fermage et l'action de la Safer ÎdF⁽¹⁾. Mais, la Safer accompagne aussi les collectivités soucieuses de mener une politique foncière au service de projets basés sur le dialogue entre espaces ouverts et bâtis. Christophe Maillet et Sarah Charre⁽²⁾ nous livrent une vision renouvelée de l'action foncière en milieu rural.

L'action continue et conjuguée de la Safer et de l'Agence des espaces verts permet de nouvelles implantations maraîchères sur les terres fertiles de la plaine de Montesson.

La Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) Île-de-France est souvent associée à son intervention sur les terres agricoles, son action sur l'ensemble des espaces naturels et forestiers étant moins connue. Dans ces « espaces ouverts », la Safer est investie de trois missions : assurer le maintien de l'agriculture, agir en faveur de la préservation de l'environnement et des paysages et, enfin, encourager le développement local des territoires⁽³⁾.

Dans le contexte particulier de la région Île-de-France, l'action de la Safer consiste en priorité à préserver les espaces agricoles et naturels de la périurbanisation et à lutter contre la spéculation foncière. Son cœur de métier réside dans la prospection foncière qui lui permet d'obtenir des promesses de vente afin d'une part, d'acquérir des biens et les mettre à disposition de porteurs de projet et d'autre part, de constituer des références de prix qui soient compatibles avec le maintien de l'agriculture sur les territoires.

Mais la Safer intervient également dans d'autres buts. Elle participe aux différents programmes engagés par la Région tels que le plan bio État-Région ou encore le plan régional d'élimination des déchets de chantier (Predec). Elle met par exemple en place des partenariats avec des opérateurs privés (ex. : groupe ECT) pour soutenir le développement agricole et adapter la localisation des installations de stockage de déchets inertes en vue de limiter l'impact induit sur l'activité agricole. Dans ce cadre, une pre-

mière opération foncière a été engagée sur un site Seine-et-Marnais pour permettre, *via* un cahier des charges, la remise en état agricole de la partie des terres qui le permet, le reste du site étant boisé.

Accompagner les communes dans leur politique foncière

Le rôle de la Safer ne se limite pas à celui d'opérateur foncier. Forte de son expérience et de son savoir-faire, elle conseille les collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques foncières. Elle intervient auprès des communes qui élaborent un PLU pour les accompagner en ce qui concerne les espaces ouverts, dans la formalisation du PADD⁽⁴⁾ et du règlement. Pour la Safer, cette action est primordiale : elle permet non seulement d'inscrire les grands principes d'aménagement définis à l'échelle régionale dans la réglementation locale, mais elle est aussi indispensable pour faciliter et légitimer ses interventions foncières. Au-delà du PLU, dans le cadre des conventions



<http://www.iau-idf.fr/?332&etude=845>

Comment prendre en compte
le fonctionnement
des espaces ouverts ?
Les Carnets pratiques n° 5

(1) Société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Île-de-France, une Safer est une société anonyme, sans but lucratif (sans distribution de bénéfices), avec des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances. Il existe aujourd'hui 26 Safer couvrant le territoire français, dont trois dans les DOM. Issues des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, les Safer ont aujourd'hui plus de cinquante ans d'expérience sur le terrain.

(2) Christophe Maillet est chef du service collectivités de la Safer ÎdF et Sarah Charre est chargée de mission à la Safer ÎdF

(3) Cf. loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

(4) Projet d'aménagement et de développement durable.

De quoi parle-t-on ?

Déclaration d'intention d'aliéner (DIA)

Une déclaration d'Intention d'Aliéner est une notification de vente transmise à la Safer après signature d'un compromis de vente. Cette transmission est encadrée par l'article L.143-1 du Code rural qui institue « au profit des Sociétés d'aménagement foncier et d'Établissement rural un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole, quelles que soient leur dimension ». L'intervention en préemption est possible dans les zones A et N des documents d'urbanisme locaux à partir du 1^{er} m², dans les zones U et AU à partir de 2 500 m².

Procédure relative aux biens sans maître

Les articles 1 à 3 de la loi L.1123 du Code général de la propriété des personnes publiques stipulent qu'un bien est considéré sans maître lorsqu'il n'a pas de propriétaire connu et lorsque les contributions foncières afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans. Une fois propriétaire, la collectivité peut restructurer le foncier puis faciliter l'installation d'un porteur de projet.

Procédure relative à la mise en valeur des terres incultes

La loi L. 125 du Code rural prévoit que « toute personne physique ou morale peut demander au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale et inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois ans ». Si le propriétaire, notifié par le préfet, n'a pas remis les terres en état de culture au bout d'un an, le demandeur devient titulaire d'un bail à ferme.

À Vernouillet (78), les procédures relatives aux biens vacants et sans maître et aux terres incultes ont permis de défricher 40 ha et de passer de 100 ha à 170 ha de terres agricoles en cinq ans.

de veille et d'intervention foncière, la Safer accompagne les communes dans leur politique d'intervention foncière vis-à-vis des espaces agricoles et naturels. En 2011, les 391 communes sous convention ont bénéficié d'un suivi hebdomadaire de leurs marchés fonciers agricoles et naturels, le principe étant que les déclarations d'intention d'aliéner « à risque » (niveau de prix élevé, risque de mitage des espaces agricoles) sont signalées aux collectivités, qui peuvent ensuite saisir la Safer pour qu'elle intervienne en préemption. Parmi les préemptions réalisées à la demande des communes, les trois quarts le sont en révision de prix afin de lutter contre la spéculation foncière.

Cette mission de conseil et d'accompagnement peut également s'inscrire dans la continuité de préconisations édictées à une échelle plus vaste, notamment celle des parcs naturels régionaux. Dans un contexte où le foncier est rare, la Safer sensibilise les communes aux possibilités qui leur sont offertes pour reconquérir du foncier : la procédure sur les biens vacants et sans maître, d'une part, et la remise en état des terres incultes, d'autre part. Ces deux procédures permettent de reconquérir les espaces agricoles et naturels en déprise. À ce jour, trois communes ont passé des conventions avec la Safer pour qu'elle les assiste dans ces procédures. La Safer identifie les parcelles du cadastre sans propriétaire, accompagne la commune dans la mise en œuvre de la procédure administrative, en vue d'incorporer les parcelles dans le patrimoine communal et d'en faciliter ainsi la gestion. À Vernouillet, par exemple, l'utilisation de ces deux procédures a permis de défricher 40 ha, et de passer de 100 à 170 ha de terres agricoles en cinq ans.

Mobiliser et valoriser le foncier en faveur des espaces ouverts

L'action de la Safer sur les espaces ouverts est tributaire de la valeur que les collectivités leur

accordent : les pouvoirs locaux peinent encore parfois à concevoir qu'un projet agricole réponde à une logique d'intérêt général, au même titre qu'une ZAC ou qu'une zone d'activité. Et même en milieu périurbain, où la plupart des collectivités locales s'engagent dans la préservation des espaces ouverts – et répondent ainsi à une demande sociale particulièrement forte dans ces territoires –, certaines n'hésitent pas à remettre en cause la vocation agricole de ces espaces au profit d'usages récréatifs. L'aménagement des fronts urbains illustre parfaitement le problème ici posé. Si ce sont des zones de transition indispensables entre les espaces urbains et les espaces agricoles et naturels, l'aménagement est trop souvent réalisé au détriment des terres agricoles. Pourtant, pour remplir sa fonction de préservation du fonctionnement des espaces ouverts, l'aménagement des fronts urbains devrait être défini avec les acteurs locaux et intégré dans l'emprise des opérations d'urbanisme.

Aussi la Safer sensibilise-t-elle la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement afin que le fonctionnement global des espaces agricoles, naturels et forestiers soit pris en considération. La diffusion de la méthode de diagnostic territorial par analyse fonctionnelle des espaces ouverts participe d'un travail de pédagogie, rappelant qu'il est insensé d'envisager les espaces urbains et les espaces ouverts séparément, si l'on souhaite préserver le bon fonctionnement d'un territoire.

Située à l'interface de la profession agricole, des collectivités et de la société civile, la Safer encourage la participation des agriculteurs et forestiers à l'élaboration des projets de territoire afin que les décideurs locaux aient une meilleure compréhension du fonctionnement des espaces ouverts et de leur fragilité. Mandaté par la communauté d'agglomération de Marne et Gondoire, la Safer a par exemple participé à la mise en place d'un programme agri-urbain et à la définition d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Dans ce cadre, la Safer animera un atelier participatif associant les agriculteurs et des représentants de la société civile afin de construire un projet agricole durable. De même, la Safer anime le programme européen LEADER Seine-Aval⁽⁵⁾ sur 16 communes des Yvelines, et s'attache à tisser des liens entre les élus locaux et les porteurs de projet agricole.

(5) Ce programme bénéficie du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et soutient une diversité de porteurs de projet dont les actions répondent à un objectif central de création de liens durables entre mondes agricole et urbain.





La reprise par la Safer d'une ancienne exploitation horticole en friche a permis d'installer, dans le cadre d'une Amap, avec l'Agence des espaces verts d'Île-de-France, un maraîcher bio à Longpont-sur-Orge (91).

Finalement, s'il faut arrêter de considérer les espaces ouverts comme des espaces libres ou comme des réserves foncières disponibles pour l'urbanisation, il faut également mettre un terme à l'idée selon laquelle toutes les terres agricoles et naturelles se vaudraient. Elles diffèrent évidemment selon leurs qualités agronomiques, leur exposition, leur anthropisation, mais c'est avant tout leur inscription territoriale qui les différencie. Aussi certaines terres devraient être prioritairement préservées d'une

artificialisation, qu'il s'agisse d'une parcelle boisée sans laquelle un corridor écologique serait brisé ou d'une parcelle très fertile située aux portes d'une métropole, qui offre à un maraîcher la possibilité de produire et de vendre localement sa production par exemple. Cette question mérite d'être posée collectivement et les réponses envisagées avec tous les acteurs locaux. Aussi en Île-de-France, la Safer plaide-t-elle pour un décloisonnement des approches et des outils opérationnels permettant de préserver ou de reconstituer des espaces ouverts. Pourquoi ne pas utiliser en zones périurbaines et intra-urbaines des dispositifs qui ont fait leurs preuves en milieu rural? En Île-de-France, deux communes périurbaines ont créé des zones agricoles protégées (ZAP) pour préserver leur foncier agricole particulièrement exposé aux pressions foncières. À l'inverse, pourquoi ne pas adapter certaines procédures actuellement utilisées dans les projets d'urbanisation et les mobiliser sur les espaces ouverts? Les déclarations d'utilité publique pourraient par exemple, ponctuellement, se révéler fort utiles pour restaurer l'équilibre dynamique d'un espace ouvert menacé par l'urbanisation.

La construction d'un projet agricole local interroge les manières d'aménager et de vivre la ville. Cette démarche peut être l'occasion de promouvoir une autre vision, en considérant que les liens qu'entretiennent les activités agricoles avec leur territoire sont une opportunité pour à la fois diversifier les activités et renforcer les exploitations. Des solutions résident sans doute dans le dialogue entre les outils, les acteurs et les façons de penser l'aménagement du territoire.



L'analyse fonctionnelle en images.

L'analyse fonctionnelle des espaces ouverts

Nombre d'élus et d'acteurs de l'aménagement étaient demandeurs d'un outil d'expertise et d'aide à la décision pour une meilleure prise en compte de leurs espaces ouverts. L'IAU ÎdF et la Driaaf en collaboration avec la Diren et de nombreux autres acteurs ont ainsi élaboré une méthode novatrice. Elle invite à appréhender les espaces ouverts en se focalisant sur leur fonctionnement et à penser autrement le projet de territoire en conciliant la préservation/valorisation de ces espaces et le développement urbain.

La méthode propose :

- un cadrage général sur les espaces ouverts qui resitue le territoire dans son contexte et met en évidence l'armature des espaces ouverts ;
- des analyses fonctionnelles thématiques (agricole, forestière et naturelle) qui rendent lisible leur fonctionnement économique, écologique et social en faisant ressortir les enjeux sur lesquels élus et aménageurs peuvent intervenir ;
- une synthèse générale sur les espaces ouverts qui montre leur fonctionnement global, donne des pistes d'actions pour valoriser, maintenir, restaurer ce système fonctionnel et ouvrir le dialogue avec le projet urbain.

L'analyse est à réaliser en étroite collaboration avec les experts agricoles, forestiers, naturalistes et les acteurs locaux. L'ancrage de la méthode sur le terrain et son focus sur le fonctionnement permettent d'enrichir les projets de territoire et d'améliorer la conception des documents d'urbanisme. La connaissance et la prise en compte du fonctionnement des espaces ouverts permettent d'orienter les choix en termes d'urbanisation et d'infrastructures en évitant de détruire inutilement les espaces ouverts et d'améliorer le cadre de vie dans les espaces urbanisés, en un mot, de construire un projet concerté et équilibré : l'analyse fonctionnelle n'est pas une finalité, c'est un point de départ...

Le conseil régional et l'État soutiennent cette démarche depuis sa création et favorisent sa mise en œuvre en accompagnant financièrement les collectivités qui l'appliquent. Une dizaine de territoires l'ont déjà mise en pratique.

Laure de Biasi (IAU îdF)

Foncier économique, quel poids dans l'attractivité francilienne ?

Vincent Gollain⁽¹⁾
ARD Île-de-France



Le foncier économique joue un rôle clé dans la compétitivité internationale des grandes régions urbaines comme l'Île-de-France. Dans cette perspective, on s'intéressera à deux questions essentielles : le foncier économique est-il un facteur d'attractivité de la région ? Comment améliorer sa performance par une politique régionale plus offensive ?

L'Île-de-France est l'une des toutes premières régions économiques mondiales et, malgré une « image business » plus faible, dispute avec le Grand Londres le leadership économique européen. La compétition pour l'accueil et l'ancrage d'activités économiques en Europe n'a jamais été si forte selon les analyses du cabinet Ernst & Young et la position concurrentielle française s'est affaiblie face au Royaume-Uni, et surtout à l'Allemagne.

Les statistiques sur les implantations d'entreprises en France et en Île-de-France de l'observatoire de l'Agence française des investissements internationaux montrent que la région-capitale se distingue nettement des autres régions françaises pour certaines filières économiques, mais aussi selon le pays d'origine. Plus l'investisseur provient d'un pays lointain, plus l'Île-de-France est privilégiée. L'attractivité régionale repose sur plusieurs solides fondamentaux (accès aux marchés, pôles de compétitivité, capacité de création et d'innovation, grands groupes, etc.).

Toutefois, ces mêmes statistiques, tout comme l'analyse des projets perdus dans nos domaines d'excellence, montrent que l'Île-de-France sous-performe face à ses concurrents européens pour l'accueil de grands projets et l'implantation d'entreprises internationales en proche et grande couronne. De même, certains projets ne pouvant se localiser en zone centrale échouent. De manière similaire, les enquêtes menées auprès des entreprises franciliennes,

tout comme les témoignages des développeurs économiques franciliens, indiquent que l'Île-de-France peine parfois à conserver ses entreprises – celles-ci soulignent leurs difficultés à se maintenir dans la région.

L'offre économique foncière, élément d'attractivité d'une région comme l'Île-de-France

Pour l'accueil, le maintien et le développement d'activités économiques, la compétitivité d'une économie peut-elle uniquement reposer sur l'offre existante de quartiers d'affaires, centres commerciaux, zones d'activité ou bases logistiques ?

Certainement pas, ne serait-ce que pour une raison majeure : le système économique est en recomposition permanente sous la pression de nombreuses évolutions : attentes de la société, innovation technologique, évolution des modes de production et de consommation, internationalisation, etc.

Ces transformations agissent au quotidien sur les entreprises et, plus globalement sur le système productif. Elles se traduisent, pour les territoires, par des besoins de localisation, extension ou relocalisation d'activités économiques. On peut décomposer schématiquement cette demande en deux catégories :

- les activités liées au marché local de consom-

(1) Vincent Gollain, économiste et marketeur territorial, est directeur des grands projets et de l'attractivité régionale à l'Agence régionale du développement (ARD) Paris-Île-de-France.

mation avec des besoins de proximité pouvant être très forts pour certaines activités (petits commerces, agences bancaires, professions médicales, services publics, etc.) ;

- les activités en interaction avec l'économie française et internationale avec des besoins fonctionnels très forts (hôtellerie à Roissy, quartier général d'une entreprise mondiale, etc.).

Il n'est pas rare que ces deux catégories s'opposent du fait des logiques patrimoniales et de spéculation immobilière dans les lieux où la tension est forte entre une offre foncière rare et une vigoureuse demande de localisation.

Dans ce contexte, l'offre économique immobilière et foncière, ses caractéristiques, et surtout sa capacité d'adaptation aux évolutions, jouent un rôle fondamental car elles facilitent l'accueil et l'ancrage de l'ensemble des activités économiques : industrie, haute technologie, PME-PMI dans des locaux d'activité, logistique, commerce, mais aussi activités tertiaires. À titre d'illustration, l'analyse de « bonnes pratiques internationales » en matière de parcs d'activité indique que l'offre proposée par les régions concurrentes de l'Île-de-France s'appuie sur une offre dense avec des sites spécialisés et d'une taille importante. Autre motif de compétitivité, l'offre des régions concurrentes a été élaborée en tenant compte des besoins des entreprises et s'appuie sur des gestionnaires rompus à la gestion de la relation client, à travers une offre de services performante. Enfin, cette offre compétitive ne naît pas spontanément. Elle est le résultat d'une politique foncière forte et anticipatrice, portée par les pouvoirs publics locaux seuls ou dans le cadre de partenariats publics/privés.

Cette rapide analyse des tendances montre qu'une politique foncière est impérative en matière de développement économique tant pour répondre aux besoins d'aujourd'hui des activités économiques, que pour limiter la spéculation ou encore anticiper l'évolution de ces besoins. La politique foncière est également nécessaire pour éviter un trop fort morcellement de l'espace régional entre des territoires dynamiques et ceux « hors marché ». Enfin, c'est une condition essentielle à l'attractivité de long terme du territoire, et donc à la situation de l'emploi.

L'Île-de-France est-elle si compétitive ?

À première vue, l'Île-de-France jouit d'une situation extrêmement favorable face à d'autres régions moins bien dotées. Elle dispose d'une offre foncière économique qui, sous l'angle quantitatif, semble extrêmement favorable. Elle a également moins de faiblesses que des régions ayant des contraintes naturelles fortes



Parc scientifique et technologique de Hong Kong (Chine), désigné comme « base nationale » de l'industrialisation des technologies vertes par le ministère de la Science et de la Technologie de la République de Chine.



Parc scientifique « Technopolis-Innopolis » à Otaniemi, district de la ville d'Espoo, situé à 10 kilomètres à l'ouest du centre-ville d'Helsinki (Finlande).



Cristalia, au nord-est de Madrid (Espagne), fait figure de référence en matière de parc d'affaires. Sur près de 10 hectares, cet ensemble rassemble 10 immeubles de bureaux, un hôtel, ainsi que 30 000 m² d'espaces communs avec jardins et installations sportives.

Les ZIR dans d'autres régions, l'exemple de Midi-Pyrénées (Source : MPE)

Afin de réunir toutes les conditions nécessaires au développement des entreprises, les territoires de Midi-Pyrénées ont choisi de mettre en œuvre une démarche qualitative dans l'aménagement de leur parc d'activité. En créant le label « zone d'intérêt régional », la Région a souhaité ainsi mettre en valeur les parcs d'activité les plus attractifs au cœur du Sud-Ouest. Les zones d'intérêt régional (ZIR) sont ainsi les zones d'activité les plus attractives de Midi-Pyrénées, aménagées pour accueillir des entreprises industrielles, artisanales ou tertiaires. Elles proposent un accompagnement personnalisé des projets d'implantation, des aménagements respectueux de l'environnement, des équipements et des services de haut niveau... Le label fixe donc un niveau minimal en terme de qualité des aménagements, des équipements, et des services aux entreprises présentes sur la zone, et notamment : accès au haut débit ; préconisations environnementales et paysagères ; présence d'un immobilier d'entreprises locatif type pépinière ou hôtel d'entreprises... sur la zone industrielle ou à proximité immédiate.

(l'eau en Randstad Holland, les reliefs montagneux à Munich ou encore le désert à Dubai). Et pour autant, les professionnels et entreprises indiquent régulièrement leurs difficultés à trouver une offre adaptée à leurs besoins. Ils jugent même que l'évolution de l'offre francilienne n'a pas été assez rapide au regard des tendances du marché et des offres alternatives proposées dans d'autres régions européennes. De même, plus proche de nous dans le Bassin parisien, une offre de foncier économique importante et de qualité s'est également développée avec l'appui des pouvoirs publics. Ces « produits fonciers » sont d'ailleurs au cœur des discours marketing portés par les agences de développement, chambres de commerce, etc., qui parviennent ainsi à attirer des entreprises ne trouvant pas dans la région-capitale les conditions nécessaires à leur implantation ou à leur développement.

Comment expliquer cette situation ? La situation des zones d'activité d'Île-de-France fournit un excellent exemple des problèmes rencontrés dans la région-capitale.

En matière de zones d'activité économique, l'Île-de-France jouit d'une offre foncière économique importante que nombre de régions pourraient envier : 1350 ZAE, avec environ 2000 ha disponibles.

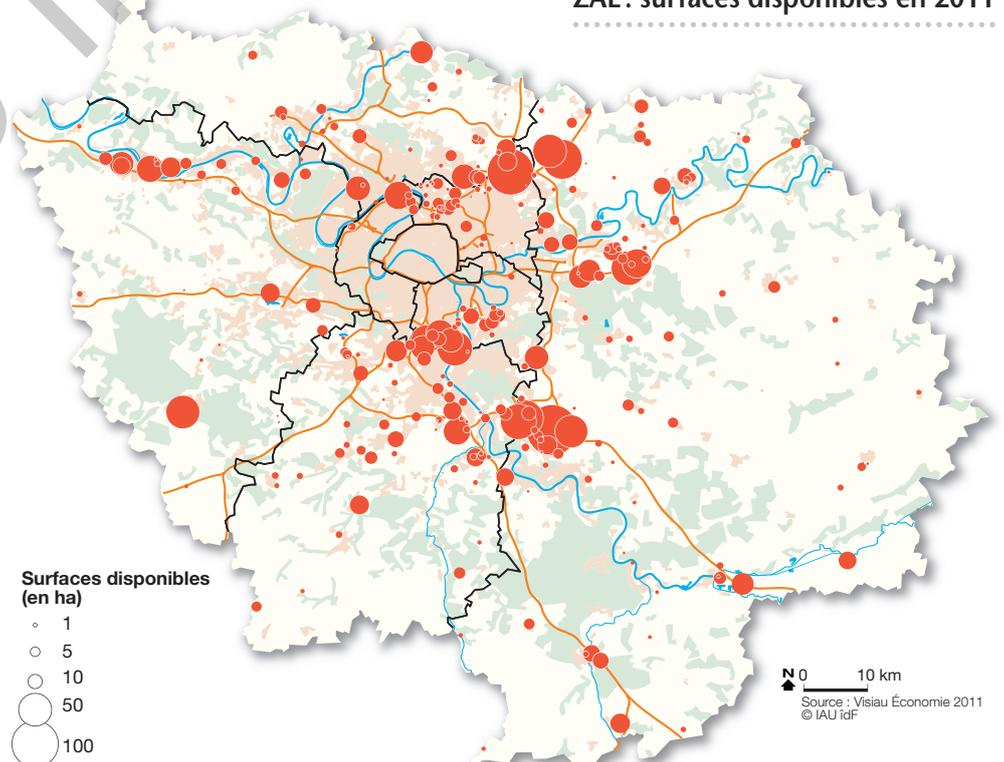
Mais la région-capitale souffre de plusieurs maux :

- vieillissement, voire obsolescence d'une partie du parc, y compris dans des lieux stratégiques ;

- multiplication des zones d'activité économique (ZAE) réduisant la lisibilité de l'offre disponible et la visibilité de nos produits d'excellence ;
- foisonnement de l'offre mal localisée et de petite taille, ne permettant pas une desserte en transports en commun ;
- absence de labellisation de parcs d'activité à l'échelle régionale comme cela existe dans d'autres régions françaises (Midi-Pyrénées ou Bretagne) ;
- multiplication de zones d'activité « fourre-tout » ;
- manque de zones d'activité pouvant accueillir dans de bonnes conditions des PME/TPE en zone centrale ;
- déficit relatif de zones d'activité spécialisées, notamment dans la haute technologie, au regard de la situation observées dans de nombreux business parcs européens ;
- sous-effectif de grands parcs d'activité répondant aux critères internationaux.

Cette dispersion de l'offre de parcs d'activité et la forte concurrence entre les projets dispersent les moyens et réduisent l'attractivité régionale. Plus généralement, l'offre foncière économique apparaît de qualité inégale et, surtout, ne répond que partiellement aux besoins des entreprises internationales. Pour les TPE et PME, la situation n'est pas meilleure, bloquant le parcours résidentiel des entreprises dans la région. Dans ces conditions, soit les entreprises s'accommodent de cette situation, soit elles décident de réviser à la baisse leur développement

ZAE : surfaces disponibles en 2011



en Île-de-France, créant ailleurs les emplois. C'est d'autant plus dommageable, que certaines de ces entreprises ont été fortement aidées lors de leur création par des aides publiques financières ou d'accompagnement (pépinières, par exemple). Alors que faire ?

Quelle stratégie économique et marketing mettre en œuvre ?

Propositions

L'observation des meilleures pratiques mondiales montre que les régions qui gagnent ont su mettre en place une politique économique régionale, qui intègre une vision volontariste et prospective en matière de foncier économique. La révision du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) offre cette opportunité pour l'Île-de-France. Sachons anticiper et définir une vision stratégique autour de principes forts : cohérence de l'offre présente et future, amélioration de la visibilité internationale de nos produits d'excellence, différenciation infra-régionale de l'offre et optimisation des ressources publiques. Sur la base de ces grands principes, trois objectifs stratégiques pourraient être poursuivis : positionnement de l'Île-de-France, clarification de l'offre à moyen terme et restructuration en profondeur à long terme. Le premier objectif d'une politique régionale renouvelée consisterait à affirmer le positionnement de l'Île-de-France. La compétitivité prix de la région ne sera jamais aussi forte que celles proposées dans le Bassin parisien ou dans certaines régions étrangères. À l'inverse, la région-capitale a de nombreux autres atouts à faire valoir, qui tiennent notamment au bassin d'emplois et aux nombreuses aménités présentes dans la région.

À court et moyen termes, la politique régionale consisterait à réduire, clarifier et différencier l'offre promue à l'internationale. Il s'agirait de :

- travailler à la lisibilité de l'offre avec objectivité. Pour cela, la politique régionale viserait à séduire l'offre francilienne par des critères

de sélection objectifs, permettant de promouvoir la région à travers des sites ayant une vocation internationale clairement affirmée et démontrable ;

- différencier l'offre en travaillant sur des « univers de référence » inspirés de l'hôtellerie (haut de gamme, milieu de gamme, économique, spécialisé) ;
- labelliser des zones d'activité répondant à une grille établie à l'échelle régionale. Les sites labellisés pourraient bénéficier d'appuis spécifiques pour gérer leur développement.

À moyen et long termes, la politique régionale devrait agir en profondeur sur l'offre existante et programmée. Plusieurs axes seraient au cœur de cette nouvelle ambition :

- intensifier la politique de requalification du foncier économique tant en zone dense qu'en périphérie, en portant une attention particulière aux friches industrielles, tertiaires et logistiques ;
- introduire des critères en matière de développement durable, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes d'éco-parcs et d'éco-pôles ;
- densification des sites actuels consacrés aux activités économiques ;
- spécialisations de certains grands sites autour d'activités économiques motrices à l'international, et nécessitant un renforcement des externalités positives ;
- développement de nouveaux sites pour des activités émergentes ou ne trouvant pas une offre adaptée dans la région ;
- mise en place d'une politique dédiée au parcours résidentiel des PME/PMI/ETI en Île-de-France ;
- fermeture et reconversion vers d'autres usages de sites préalablement occupés par des activités économiques qui se trouvent aujourd'hui « hors marché » ;
- développement d'une offre de services et d'animation de proximité.

Rôle d'une foncière (source IAU idF)

Une foncière est un outil d'évaluation et de gestion nécessaire à la réalisation d'opérations d'urbanisme. Certaines ont une vocation « économique » plus affirmée. Elles sont le lieu d'anticipation des besoins des marchés de l'immobilier d'entreprise, qu'il s'agisse de celui des locaux d'activité, des entrepôts et des bureaux, voire des zones d'activité économique. Une foncière étudie les solutions immobilières adaptées, identifie les perspectives d'évolution de l'immobilier, et conçoit des « produits » appropriés aux entreprises. Elle peut être partenaire de la stratégie immobilière des grandes entreprises et des acteurs économiques. Elle développe aussi une stratégie d'amélioration continue de son patrimoine, basée à la fois sur une gestion dynamique de ses actifs et sur des développements immobiliers qui répondent aux besoins des utilisateurs. Les choix immobiliers sont au cœur de la stratégie des entreprises.



N. Mohadjer et O. Pasquiers /
Le Bar floral photographie/Région Île-de-France

Interview

Emmanuelle Cosse, juriste de formation, a enseigné le droit public avant de devenir journaliste en 2002. Elle a collaboré notamment à *Têtu*, *Les Inrocks*, et a été rédactrice en chef de *Regards*. Engagée dans la lutte contre le sida depuis 1992, elle fut la première présidente d'Act Up Paris, en 1999.

Toujours engagée dans ce domaine ainsi que dans des projets de lutte contre la précarité, elle participe au collectif Cette France-là, qui analyse les politiques migratoires en France. Après avoir rejoint Europe Écologie en septembre 2009, elle est élue conseillère régionale en 2010. Aujourd'hui, vice-présidente de la Région Île-de-France, elle a en charge le logement, l'habitat, le renouvellement urbain et l'action foncière. Par ailleurs, elle est déléguée au logement et à l'habitat au sein d'Europe Écologie-Les Verts, et est membre de son conseil d'orientation politique.

La Région : acteur du foncier en Île-de-France

Les Cahiers – Quelle est la légitimité de la Région à intervenir sur le foncier ?

Emmanuelle Cosse – Les usages du sol en Île-de-France sont très hétérogènes. La Région est l'échelle pertinente pour traiter des enjeux fonciers, notamment pour garantir la cohérence entre la nécessité de construire et la nécessité de préserver. Le conseil régional a donc toute légitimité à intervenir sur le foncier dans sa globalité, qu'il s'agisse d'action sur le foncier à bâtir comme du foncier naturel. Aujourd'hui, cette légitimité est parfaitement reconnue concernant la politique foncière de protection des espaces verts, à travers les interventions foncières de l'Agence des espaces verts. En matière de protection d'espaces agricoles, il est vrai que sa politique vise davantage le soutien à l'activité agricole que la préservation du foncier agricole en tant que tel.

L. C. – À défaut de compétences et d'outils fonciers spécifiquement régionaux, quels dispositifs et actions sont mis en place par la région Île-de-France pour aider à la mobilisation foncière ? Quel en est le bilan ?

E. C. – La politique foncière régionale n'est pas directement visible. Depuis la création en 2006 de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (Epfif), les aides régionales en faveur du foncier à bâtir ont presque toutes été supprimées. Les aides à l'aménagement telles que les subventions versées dans le cadre des appels à projets « nouveaux quartiers urbains » ont certes une implication sur les prix fonciers. Mais la Région n'agit pas directement sur l'encaissement des prix, ce qui pourrait pourtant être intéressant, notamment dans le cadre de sa politique sur les transports.

S'il est vrai que le bilan des établissements publics fonciers (EPF) en matière de construction de logements dépasse souvent les objectifs initiaux, en revanche, c'est moins vrai en matière de création d'activités économiques. Mais cette question dépasse la seule question de l'aide au foncier : l'offre en matière d'espaces d'activité est déjà abondante et les mécanismes publics d'incitation et d'orientation sont moins décisifs. C'est le schéma directeur régional (Sdrif) et l'Epfif, son outil foncier, qui doivent

agir sur les activités économiques, notamment pour gérer les conflits entre activités agricoles et zones d'activités économiques. On peut d'ailleurs regretter que l'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 modifiant la gouvernance des EPF et retirant leur voix délibérative aux chambres consulaires, ait amoindri le débat sur ces questions.

Le seul dispositif strictement régional d'aide à la mobilisation foncière est une aide au portage pour la construction de logements sociaux dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine. Cette aide créée en 2001 permet aux bailleurs sociaux de bénéficier de prêts accordés par la Caisse des dépôts (CDC) et bonifiés par la Région. Aujourd'hui, il s'agit d'une aide pour de petites opérations avec des durées de portage relativement courtes (de 3 à 5 ans). Elle permet d'aider à l'achat et au portage de copropriétés en difficulté, des opérations de transformation vers des logements locatifs sociaux et, plus marginalement, du portage de surfaces commerciales. Depuis sa mise en place, elle a représenté 58 millions d'euros pour la Région et a permis la création de 700 logements. Ce dispositif relativement peu coûteux et efficace sera pérennisé. Se pose la question de l'allongement du portage, jugé trop court sur un certain nombre d'opérations, et de l'adaptabilité de l'aide aux fluctuations des niveaux de taux d'intérêt (plus les taux d'intérêt sont faibles, moins l'intervention de la Région a un effet déclencheur).

La Région accorde également une place essentielle à l'observation foncière au service de sa politique d'aménagement. En association avec l'État, la Région est membre fondateur de l'Observatoire régional du foncier (ORF) depuis sa création en 1987. L'ORF est un lieu d'observation des marchés fonciers, mais aussi un lieu de débat des acteurs du foncier en Île-de-France.

L'ORF est un lieu d'observation des marchés fonciers, mais aussi un lieu de débat des acteurs du foncier en Île-de-France.

L. C. – Quels outils fonciers de mise en œuvre de la politique d'aménagement régional sont imaginés actuellement ?

E. C. – En matière d'aide régionale au logement, il y a actuellement différentes écoles. Depuis 2005, la Région a centré son aide au logement sur l'aide à la construction de loge-

« La Région est l'échelle pertinente pour traiter des enjeux fonciers, notamment pour garantir la cohérence entre la nécessité de construire et la nécessité de préserver. »



Encadrer les prix des projets de transports pour lutter contre la ségrégation.

ments au travers des aides à la pierre. Alors que la Région consacre 72 % de son budget logement aux aides à la pierre (soit 160 millions d'euros), certains pensent qu'il serait préférable d'investir massivement sur le foncier en développant une politique d'aide à l'acquisition, voire une politique de foncier « gratuit », la Région prenant en charge les frais de portage. Toutefois, grâce aux aides à la pierre, la Région peut agir au plus près de la sortie des logements sur les typologies de programmes ou le choix des futurs habitants. L'aide au foncier n'offre pas cette possibilité ou plus difficilement. D'autre part, le budget investi aujourd'hui dans l'aide à la pierre ne suffirait pas à financer une politique de foncier « gratuit », sauf à réduire nos ambitions en terme de quantité de logements construits.

Dans le cadre du programme de mobilisation pour les transports, les créations de tramways ont un effet de valorisation sur les prix fonciers et immobiliers qui induit des risques d'exclusion et de ségrégation. Dans ce cadre, l'encadrement des prix fonciers serait une politique à développer. On pourrait imaginer de faire intervenir l'Epifif de manière systématique en accompagnement des projets d'infrastructures nouvelles pilotés par le syndicat des transports d'Île-de-France (Stif). Par exemple, la politique de maîtrise des prix menée par la ville de Saint-Ouen permet de créer des références et de stabiliser le marché. Et les promoteurs ont accepté de jouer le jeu.

Concernant les rénovations de grands ensembles, le portage foncier des copropriétés telles

que celles du Bas-Clichy est un autre champ d'action à investir. Actuellement, seuls l'AFTRP⁽¹⁾ et l'Epifif sont en mesure d'assurer le portage de lots de copropriété d'une telle ampleur. Cela nécessiterait toutefois la création de filiales pour mutualiser des financements d'origines multiples. Dans ce cadre, la région pourrait être cofinanceur. Mais au-delà de la question financière, c'est surtout les savoir-faire en matière de relogement et de gestion locative qu'il faut mobiliser autour de tels enjeux, à l'image de la Soreqa, société d'économie mixte assurant la réhabilitation puis la gestion de logements sociaux dans le parc existant. Enfin, la question de l'action foncière au service du développement économique est une problématique régionale majeure. Elle renvoie au préalable à l'importance des zonages définis dans le cadre du Sdrif, afin de veiller à l'identification fine des besoins locaux et au bon équilibre entre les espaces naturels, agricoles et dévolus aux autres activités économiques.

Propos recueillis par Amélie Darley et Marion Delplanque

(1) Agence foncière et technique de la région parisienne.



Le portage foncier des copropriétés dégradées : un champ d'action à investir.

Sylvie Duvillard⁽¹⁾
Vincent Plauchu
Université
Pierre-Mendès-France

L'amorce de politiques foncières dans les Régions



Partage de compétences et principe de subsidiarité : quelle place pour les Régions en matière foncière dans un contexte de réforme des collectivités territoriales ?

La plupart des Régions font un constat alarmant en matière foncière. Le manque de logements, notamment sociaux, se fait sentir presque partout. Les terrains disponibles sont rares et chers. La forte hausse des prix des terrains génère divers phénomènes de ségrégation, d'exclusion, et d'éloignement de ceux qui ne peuvent pas « suivre » cette hausse des prix. En conséquence, l'éloignement des lieux de travail et des zones d'habitation génère des déplacements pendulaires importants. Le grand nombre de constructions dispersées aboutit au « mitage » du territoire, au gaspillage de terres agricoles, à la disparition de zones naturelles sensibles, et à un besoin anarchique d'infrastructures et d'équipements divers. L'artificialisation des sols résultant du changement d'usage des terres agricoles est très importante, au point d'amputer significativement à long terme le potentiel agricole de la France. À ces constats, s'ajoutent de nouvelles préoccupations et de nouvelles opportunités apparues avec les exigences de développement durable et le Grenelle de l'environnement, qui donnent aux Régions une légitimité plus grande pour intervenir.

Des raisons plus pragmatiques apparaissent par ailleurs : les transports express régionaux (TER) accaparent l'essentiel des budgets régionaux, alors que le train ne séduit pas plus de personnes. Fortes de ce constat, les Régions cherchent la manière dont elles pourraient inciter les collectivités locales à densifier autour des gares par exemple, ce qui est en passe de deve-

Les Régions, garantes du développement équilibré de leur territoire, ont de nombreuses raisons d'intervenir dans le domaine foncier. Mais sont-elles compétentes pour le faire ?

Le retour d'expérience des pionnières en la matière montre que les objectifs, les moyens et les modalités de mise en œuvre sont souvent analogues. Reste la question du partage des compétences entre collectivités et du pouvoir de décision sur la gestion des sols.

nir le nouveau paradigme de l'aménagement régional.

Si la légitimité d'action est la même partout, les Régions n'ont pas toutes suivi le même chemin. En préambule, un point sur leurs compétences semble nécessaire. Comment leurs prérogatives peuvent-elles s'exprimer face à une concentration du « pouvoir foncier » à l'échelon territorial le plus local, à savoir la commune ?

La compétence des Régions en matière foncière : comment contraindre sans pouvoirs ?

Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, les collectivités territoriales telles que les départements et les Régions se sont vu octroyer certaines prérogatives en matière d'aménagement de l'espace. Les lois du 29 juillet 1982, complétées par la loi du 13 août 2004, précisent cette compétence : « En lien avec l'État notamment, la Région œuvre à un développement équilibré de son territoire, alliant progrès social, efficacité économique et protection de l'environnement. À travers la territorialisation de sa politique, elle soutient les démarches locales de développement territorial et d'aménagement dans un souci de développement durable ». Ces objectifs généraux se traduisent principalement par la création du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, la signature de contrats de projets entre

(1) Sylvie Duvillard et Vincent Plauchu sont maîtres de conférences à l'université Pierre-Mendès-France (laboratoire Pacte).

l'État et la Région (CPER), l'élaboration d'un schéma régional des services de transport (SRST) et la consultation des Régions lors de la détermination de la politique nationale d'aménagement.

Cette compétence s'inscrit dans un cadre législatif national complexe et contraignant, où la compétence foncière est également portée par d'autres collectivités territoriales. Un certain flou plane d'ailleurs sur le partage des compétences qu'imposerait à chaque niveau une saine application du principe de subsidiarité inhérent à ce sujet brûlant. « Si les lois de décentralisation n'ont pas conféré à la Région des responsabilités opérationnelles en matière de politique foncière, elle n'en demeure pas moins garante de la solidarité territoriale dont la mission et le devoir sont de préserver l'équilibre des fonctions territoriales et l'égalité d'accès aux différents espaces de vie, et de lutter contre les formes excessives de consommation, de pression ou de spéculation foncière⁽²⁾. »

Une intervention du conseil régional dans le champ du foncier est donc légitime dans le cadre de sa compétence d'aménagement équilibré du territoire. Mais au-delà du discours, les élus régionaux – aussi volontaristes soient-ils – savent parfaitement que les pouvoirs appartiennent, en matière d'urbanisme et de gestion des sols, aux échelons infrarégionaux.

Régions Rhône-Alpes et Paca : des précurseurs très volontaristes

La présentation de deux exemples locaux, parmi les régions précurseurs en la matière, permet d'illustrer ce que peut être une politique foncière régionale, et la manière dont elle peut évoluer dans le temps.

La Région Rhône-Alpes : du logement à la préservation des terres agricoles ?

La Région Rhône-Alpes s'est dotée de dispositifs d'intervention foncière dès 2002⁽³⁾. La première politique foncière régionale⁽⁴⁾ consistait à favoriser les acquisitions foncières des collectivités territoriales, en répondant à cinq

objectifs opérationnels : l'aménagement à finalité de développement (hors grandes opérations de voirie), la reconversion de friches urbaines, la création d'équipements structurants, la restructuration d'habitat social et l'accès social, et la rénovation de logements privés en quartier ancien et de copropriétés dégradées.

La deuxième politique foncière régionale⁽⁵⁾, trois ans après, change de paradigme et affiche un objectif d'accompagnement des politiques locales foncières et d'aide à l'émergence d'opérateurs fonciers. En d'autres termes, passer d'une politique de guichet à une politique de projet et mieux favoriser la création et le déploiement des établissements publics fonciers locaux (EPFL). Pour ce faire, cinq objectifs opérationnels ont été déclinés :

- la production de logements et la lutte contre l'étalement urbain ;
- le développement économique et la résorption des friches urbaines et touristiques ;
- le développement cohérent entre les transports collectifs et l'armature urbaine ;
- le maintien et le développement des activités agricoles et agrirurales ;
- la prise en compte des enjeux liés aux infrastructures naturelles (corridors écologiques continentaux ou aquatiques), leur maintien et leur développement.

Cependant, même si des avancées significatives ont été réalisées, il reste que « les politiques locales d'aménagement du territoire n'ont pu juguler les phénomènes d'étalement urbain, de discriminations sociales et résidentielles par les prix, de paupérisation des périphéries les plus éloignées, générant un accroissement des mobilités, sans oublier l'altération des paysages de la biodiversité et de l'agriculture⁽⁶⁾ ».

(2) Conseil régional Rhône-Alpes, 2008.

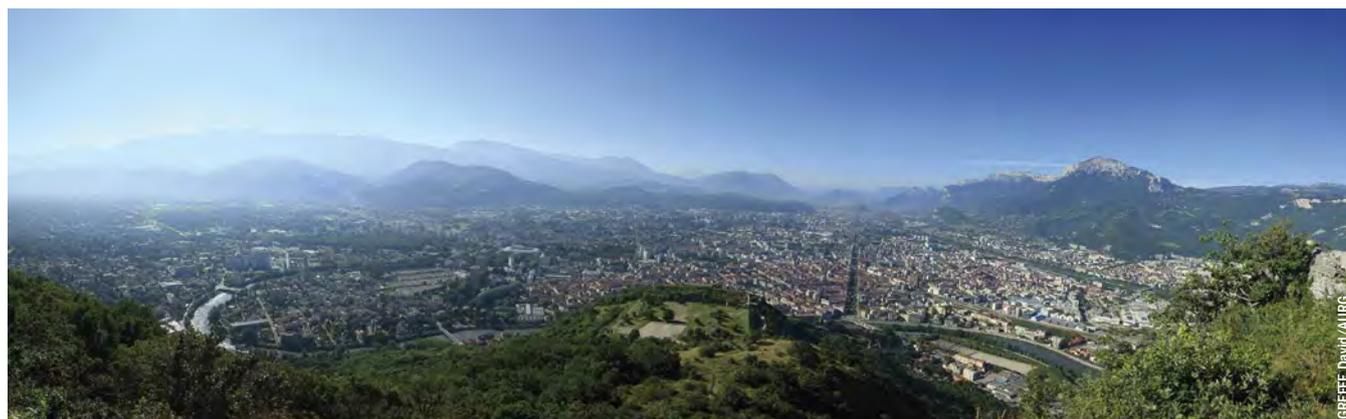
(3) Les modalités d'intervention de ces politiques foncières et quelques premiers éléments de bilan sont présentés en détail dans (Wyon, 2008), et de manière synthétique dans (Duvillard, Plauchu, Wyon, 2011).

(4) Délibération du 24-25 octobre 2002, www.rhonealpes.fr/

(5) Délibération du 19-20 mai 2005, www.rhonealpes.fr/

(6) Conseil régional Rhône-Alpes, 2008.

La Région Rhône-Alpes recentre désormais son intervention sur les espaces montagnards et ruraux en replaçant l'agriculture au centre de la politique foncière.



En 2011, la troisième politique foncière régionale⁽⁷⁾ marque une rupture. Elle a pour objectif de :

- préserver les espaces naturels et agricoles et augmenter le nombre d'exploitations agricoles ;
- lutter contre l'étalement urbain et favoriser le développement économique par la reconquête des friches industrielles ;
- combattre le déficit de logements ;
- rééquilibrer les usages du sol en secteur de montagne par la mise en œuvre de nouveaux modèles économiques de développement.

La dernière délibération régionale marque un tournant : elle intègre désormais les espaces montagnards et ruraux en replaçant l'agriculture au centre de la politique foncière. L'élu en charge du foncier est particulièrement actif sur le terrain et s'efforce de porter la volonté politique dans les territoires.

La Région Paca : la première à se doter de dispositifs d'intervention foncière

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) a été précurseur en la matière, puisqu'elle s'est dotée de dispositifs d'intervention foncière dès 1987, qu'elle a régulièrement modifiés depuis. En 2001, la Région s'est pourvue d'un outil important : l'établissement public foncier régional qui vient en appui des stratégies d'aménagement des collectivités territoriales (préférentiellement sur le champ urbain). Son programme d'intervention, sur la période 2005-2010, était centré sur quatre axes (le 1^{er} et le 3^e étant prioritaires) :

- le soutien au programme de renouvellement urbain et de politique de la ville avec une priorité pour la réalisation de logement sociaux ;
- l'amélioration du maillage urbain régional ;
- l'accueil des grands projets d'intérêt régional ou national ;

- la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et des espaces naturels remarquables.

La nouvelle délibération foncière⁽⁸⁾, en date de février 2011, décide de poursuivre le soutien régional aux acquisitions foncières destinées à la création de logements sociaux locatifs, à la réalisation d'équipements publics, de commerces et services de proximité, et à la reconquête et la restructuration des friches industrielles. Au-delà du soutien aux acquisitions foncières, elle décide aussi de soutenir l'élaboration des SCot (un chargé de mission), l'information géomatique (un chargé de mission) et l'élaboration de stratégies foncières. Ainsi, la Région Paca dispose d'outils particulièrement efficaces en la matière, qui lui offrent la possibilité d'intervenir sur l'ensemble du territoire pour accompagner les politiques locales.

Objectifs, moyens, modalités : traits communs et différences de ces politiques régionales

De ces quelques exemples il ressort de nombreux traits communs :

- Des objectifs analogues : densification, lutte contre l'étalement urbain, constitution de réserves foncières, mobilisation de terrains pour le logement social, préservation de terres agricoles et de zones riches en biodiversité, aménagement du territoire...
- Des moyens analogues : aide aux EPFL ou à un grand EPF régional, renforcement de l'implication de la région dans l'élaboration des documents d'urbanisme, aide à la réalisation des SCot, aide à la mise en place d'outils géomatiques, contrat avec les Safer, bonification des PLH⁽⁹⁾, etc.

Dans le cadre du projet d'éco-quartier Cap Azur à Roquebrune, l'EPF Paca a acquis deux parcelles propriétés de GDF à l'amiable, après délégation du droit de préemption par convention opérationnelle passée avec la CA de la Riviera française.

(7) Délibération du 14 octobre 2011, www.rhonealpes.fr/

(8) Délibération du 18 février 2011, <http://pas.regionpaca.fr/>

(9) Programmes locaux de l'habitat.



- Des modalités de mise en œuvre analogues : ces politiques sont généralement menées dans le cadre d'appels à projet et de dispositifs contractualisés, de taux de subventionnement différenciés et d'éco-conditionnalités. Les différences entre ces politiques foncières régionales sont encore difficiles à distinguer pour le moment, mais les deux principales semblent être :
- D'une part, le choix entre un seul et unique EPFL régional (Paca) et des EPFL de configuration et de taille variées plus ancrés dans les territoires (Rhône-Alpes). Sans doute y a-t-il derrière ce choix deux conceptions différentes de la décentralisation à l'intérieur d'une même région et deux approches différentes du degré de respect nécessaire des particularités locales.
- D'autre part, les parts respectives des trois volets : aide au logement social, aménagement du territoire, protection des terres agricoles et des espaces naturels sensibles. Dans certains cas, la proportion des financements effectivement consacrés à chacun des trois volets ramène le projet affiché de politique foncière à une politique de dégagement de foncier pour le logement social.

Compétences versus pouvoir(s) : un frein à la mise en œuvre de véritables politiques foncières

Au total, nous pouvons constater que tous les ingrédients de véritables politiques foncières sont rassemblés :

- la compétence pour s'avancer sur ce champ : compétence floue et partagée, mais compétence ;
- une volonté politique clairement exprimée, notamment à l'occasion des délibérations foncières, souvent produites à l'issue de larges concertations ;
- des objectifs clairement désignés ;
- des dispositifs réglementaires, juridiques ou économiques, spécifiques, le plus souvent incitatifs ;
- des moyens affectés à cette politique : moyens humains, matériels, organisationnels et financiers.

Il s'agit donc bien de l'amorce de véritables politiques foncières, sans pouvoirs réels directs sur la gestion du foncier. Il reste à mettre en place des indicateurs de suivi et des outils d'évaluation de ces politiques. Gageons que les Régions vont s'y consacrer... Mais de nombreuses questions demeurent :

- Comment vont se régler les inévitables conflits de compétences que ne manquera pas de poser cette tranche supplémentaire du millefeuille ? Qui l'emportera ?
- Comment survivront ces amorces de poli-

tiques foncières au nouveau contexte de contrainte financière qui pèsera sur les Régions comme sur les autres niveaux de collectivités locales ?

- A-t-on évalué les effets contre-productifs de ces politiques (développement de la bureaucratie et, par là même, déperdition des deniers publics en études variées et nombreuses) ?
- Et finalement : les Régions doivent-elles vraiment mettre en œuvre des politiques foncières ? Ou, à l'opposé, doivent-elles devenir *le chef de file* des politiques foncières⁽¹⁰⁾ ?

Les initiatives régionales en la matière tendent à prouver que la compétence en aménagement n'a de sens que si et seulement si le foncier est maîtrisé par l'échelon qui la détient ; compétence ne signifiant pas pouvoir(s).

(10) Conseil économique et social de la région Nord-Pas de Calais, 2005.

Références bibliographiques

- CERTU, *Guide sur les établissements publics fonciers locaux*. Paris, 2003, 37 p.
- CERTU, *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire*. Paris, 2004, 63 p.
- CERTU, *Les Outils de l'action foncière au service des politiques publiques*. Paris, 2006, 87 p.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent. *Les Politiques foncières*. PUF, coll. « Que sais-je ? », 1996, 126 p.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS. *Pour une stratégie foncière en région Nord-Pas-de-Calais*. 26 avril 2005.
- CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES. *Quelle intervention régionale pour quelle stratégie dans les politiques foncières des territoires ?* 19 p.
- CONSEIL RÉGIONAL RHÔNE-ALPES. *Politique de la ville et du logement*, Rapport n° 08.10.490, 2008.
- DUVILLARD Sylvie. « Ségrégation en zone rurale : le cas des Baronnies ». *Études Foncières*, n° 113, janvier-février 2005, 6 p.
- DUVILLARD Sylvie, PLAUCHU Vincent et WYON Thibaud. « La Région et le foncier : quelle légitimité d'action ? ». *Études Foncières*, n° 152, juillet-août 2011.
- RENARD Vincent. « Les politiques foncières de la mixité ». *Annales de la recherche urbaine*, n° 93, mars 2006, p. 169-173.
- RÉSEAU DES AGENCES D'URBANISME DE RHÔNE-ALPES. *Étude foncière : opportunité d'un outil foncier à l'échelle régionale. Perspective d'action de la région Rhône-Alpes*. Lyon, 2006, 65 p.
- WYON Thibaud. *Éléments d'analyse, d'évaluation et de repositionnement des dispositifs fonciers de la région Rhône-Alpes*. Lyon, Région Rhône-Alpes, 2008, 140 p.
- **Autres sources** : les politiques foncières de chaque Région sont en ligne sur leur site, ainsi que leurs délibérations foncières.



Ville de Paris

Interview

Catherine Barbé est la directrice des partenariats stratégiques de la Société du Grand Paris (SGP), après en avoir été la directrice de l'aménagement et de l'urbanisme. À ce titre, elle a coordonné l'action foncière à conduire pour réaliser ce projet. De 2008 à 2010, elle a préparé auprès du maire de Paris la création de l'Institut des métropoles durables, en partenariat avec la région Île-de-France. De 2001 à 2008, elle a été directrice générale de l'urbanisme de la mairie de Paris. Cette direction est chargée de l'élaboration du plan local d'urbanisme, de la délivrance des autorisations d'urbanisme, des opérations d'aménagement urbain et de l'action foncière. Auparavant à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'Équipement, Catherine Barbé a dirigé le service de la stratégie et de la législation. À ce titre, elle a coordonné les travaux préparatoires à la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU). Catherine Barbé est diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'ENA et architecte.

Le foncier vers un nouvel horizon : les enjeux autour du Grand Paris

Les Cahiers – Quels sont les enjeux fonciers relatifs au Grand Paris ?

Catherine Barbé – La Société du Grand Paris doit réaliser un ouvrage d'art de 166 km de long, principalement en souterrain et 57 gares, dont 34 gares en correspondance avec des gares existantes, RATP ou SNCF.

Outre l'enjeu technique, la dimension foncière du projet est fondamentale.

En effet, pour réaliser ses ouvrages, la Société du Grand Paris doit préalablement obtenir le droit de percer des tunnels et de construire des gares, des bases de chantier, des émergences techniques et des sites de maintenance. Elle doit donc devenir propriétaire des terrains impactés par le projet, y compris des volumes nécessaires au passage du tunnel sous les propriétés publiques et privées, les tréfonds.

L.C. – Quelle est l'ampleur et la nature du foncier concerné ?

C.B. – Un travail statistique interne à la SGP, en croisant les bases de données cadastrales et les fonds de plan de l'IGN, a permis de préciser les caractéristiques du foncier à acquérir : environ 5500 parcelles sont concernées. Pour 83 % de ces parcelles, il s'agit d'acquérir uniquement tout ou partie de leur tréfonds.

40 % des parcelles de surface et seulement 20 % des parcelles en tréfonds appartiennent à des personnes publiques : État, villes, départements, aménagements publics...

L'acquisition des tréfonds est une contrainte méconnue : le prix est très faible puisqu'il décroît en fonction de la profondeur, mais la procédure est similaire à celle d'une acquisition normale.

Vu l'importance des pièces à rassembler pour procéder à l'évaluation puis à l'acquisition de chacun de ces biens immobiliers, les procédures foncières à mettre en œuvre relèvent d'une organisation de type industriel.

Les volumes à traiter sont considérables et nécessitent une mobilisation, non seulement de la SGP et de ses prestataires, mais aussi des administrations publiques concernées par les procédures d'action foncière.

L.C. – Quels outils la SGP mobilise-t-elle pour mettre en œuvre le projet de transport lui-même et maîtriser les prix fonciers aux abords ?

C.B. – La SGP souhaite acquérir le maximum de parcelles à l'amiable afin de pouvoir réaliser l'infrastructure dans les calendriers prévus. Elle a donc cherché à mettre en place le plus vite possible les moyens d'action et les procédures adaptées à ces volumes d'acquisition considérables.

- Des marchés d'acquisitions foncières très complets

Afin de démultiplier ses moyens, la SGP a choisi de confier à un groupement de prestataires la plupart des tâches préalables aux acquisitions : l'identification des parcelles à acquérir, la conduite des négociations amiables avec les propriétaires privés jusqu'à la signature des promesses de vente, la préparation des dossiers d'enquête parcellaire et une assistance pour les acquisitions de propriétés publiques qui sont conduites directement par la SGP. Le premier marché d'action foncière pour le tronçon Noisy-Champs/Pont-de-Sèvres a été attribué au groupement Segat-SCET. Les marchés relatifs aux autres tronçons sont en cours de préparation.

- L'« industrialisation » des procédures administratives préalables aux acquisitions

Une étroite collaboration avec France Domaine a permis d'établir un barème précis d'évaluation des tréfonds et de définir des procédures d'identification foncière et des tableaux de bord partagés. La chambre des notaires de Paris a apporté son concours pour l'élaboration des promesses de vente types. La SGP dispose désormais des outils permettant d'engager massivement les acquisitions amiables des tréfonds et des terrains de surface.

- L'anticipation des enquêtes parcellaires

Même si la priorité est donnée aux acquisitions amiables, la SGP aura nécessairement recours à la procédure d'expropriation pour réaliser les acquisitions qui n'auraient pas pu

« Vu l'importance des pièces à rassembler pour procéder à l'évaluation puis à l'acquisition de chacun de ces biens immobiliers, les procédures foncières à mettre en œuvre relèvent d'une organisation de type industriel. »

se conclure. Il a semblé nécessaire d'anticiper ces procédures longues et complexes. Aussi, simultanément à la préparation du premier dossier de d'enquête publique, la SGP a préparé le calendrier prévisionnel des enquêtes parcellaires qui sont le préalable nécessaire à l'expropriation. Elle a l'intention de conduire avec les services judiciaires et avec France Domaine une réflexion méthodologique le plus en amont possible pour harmoniser les pratiques et fluidifier les procédures susceptibles de ralentir la mise en œuvre du projet.

Une réflexion de même nature est engagée avec les préfets dont les services sont responsables de la conduite des enquêtes parcellaires. En effet, les premières enquêtes, pour acquérir le foncier des sites de maintenance de Champigny et Vitry se dérouleront à la fin de l'année 2012, simultanément à la première enquête publique.

- **Le relogement des entreprises implantées sur les futurs sites de maintenance**

La demande d'assistance à la relocalisation des entreprises implantées sur le site du futur SMR de Champigny a conduit la SGP à conclure une convention d'assistance avec l'agence de développement du Val-de-Marne. Ce partenariat sera reconduit sur d'autres sites si nécessaire.

- **Les outils fonciers prévus dans la loi Grand Paris**

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a prévu quelques dispositions foncières pour faciliter la mise en œuvre du projet. En particulier, les dispositions du Code de l'expropria-

tion permettant une prise de possession anticipée par décret ont été adaptées. Si nécessaire, la SGP proposera à l'État d'y recourir.

L.C. – Quelles sont les actions d'anticipation foncière mises en place, notamment avec les partenaires locaux ?

C.B. – La SGP va conduire les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de l'infrastructure de transport dans un calendrier très contraint et avec les outils décrits ci-dessus. La SGP a donc besoin d'être informée de l'évolution des prix du foncier aux abords des gares du Grand Paris.

En outre, la SGP ne peut pas se désintéresser de l'évolution des territoires que les gares vont contribuer à mieux desservir, voire à désenclaver. En effet, la loi lui confie la mission d'assister le préfet dans l'élaboration des contrats de développement territorial, ce qui lui permet de participer à la définition des projets de territoire autour des gares et de prendre en compte leur évolution à moyen et long terme dans la dimensionnement et la programmation de ses gares. La loi lui offre également la possibilité sous certaines conditions d'être aménageur. Même si la SGP n'entend mettre en œuvre cette compétence que si les acteurs locaux le lui demandent, elle doit rester attentive aux enjeux de valorisation du foncier à proximité des gares. Pour ces raisons, la SGP envisage de constituer avec les services de l'État et la chambre des notaires de Paris un observatoire des prix du foncier aux abords des gares du Grand Paris, afin de contribuer à alimenter la connaissance et l'action publique sur ces sujets.



Future station
du réseau Grand Paris.

**Marie-Antoinette
Basciani-Funestre
Amélie Darley**
Observatoire régional
du foncier

Projets de transports : vigilance sur le foncier



Poissy avec sa voie ferrée
et les usines Peugeot.

Ce groupe de travail s'est déroulé en trois temps autour :

- d'un bilan des travaux traitant de l'effet des projets de transport sur la valorisation foncière ;
- des auditions sur les montages fonciers et opérationnels autour des projets de transports ;
- des recommandations dans le cadre du débat sur l'aménagement des futurs transports franciliens et de leurs abords.

Pour envisager l'ampleur des enjeux en Île-de-France, rappelons que les stations des transports en projet et leurs abords concernent 20 000 ha de foncier, 2 millions d'habitants, 1,2 million d'emplois et 273 projets d'urbanisme en cours ou à l'étude.

Quels effets de valorisation foncière ?

Les travaux de recherche montrent, avant tout, que la corrélation entre gain d'accessibilité et valorisation foncière est difficilement mesurable. De plus, lorsqu'ils existent, les effets de valorisation varient selon le type d'infrastructures,

En 2010, la loi Grand Paris pose la question de la valorisation foncière suscitée par les transports dans l'idée d'une réutilisation des plus-values pour financer les infrastructures. Rapidement, l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF) se saisit de cette question et met en place un groupe de travail dont l'objet est double : évaluer les effets de valorisation foncière autour des transports et s'interroger sur la manière de les maîtriser.

le contexte urbain, le marché immobilier, la situation foncière et l'organisation des maîtrises d'ouvrage. Quoi qu'il en soit, les plus-values éventuelles sont toujours relativement faibles et ne peuvent constituer un outil de financement d'infrastructures. Enfin, ce diagnostic montre qu'il n'y a pas de recette unique pour maîtriser et capter efficacement les plus-values.

Quelles recommandations ?

La valorisation foncière générée par l'arrivée d'un nouveau transport peut avoir des effets négatifs : la hausse des niveaux de charges foncières peut menacer l'équilibre financier des opérations. Le groupe de travail a formulé des propositions pour contrer ces effets négatifs et tirer profit des éventuels effets de valorisation.

Observer les marchés fonciers

Pour mener une politique publique de maîtrise des prix fonciers, il faut disposer de références sur des séries longues et à des échelles emboîtées (proximité du transport, commune, bassin de vie, métropole). Aujourd'hui, les données sur les valeurs des mutations foncières sont disponibles dans les bases fiscales, mais n'alimentent pas de dispositif d'observation à de telles échelles. Sous réserve que les données soient enrichies⁽¹⁾, leur exploitation permettrait d'évaluer les dispositifs fiscaux de taxation foncière

L'impact des projets de transports en Île-de-France

Périmètre de 800 m autour des projets de gare

Foncier concerné	20 192 ha	1,68 % de la surface régionale
Population concernée (2006)	1 923 831 habitants	16,7 % de la population régionale
Emploi concerné (2006)	1 249 395 emplois environ	22,7 % de l'emploi régional
Projets et ZAC	273 projets (2 740 ha) dont 176 projets (1 635 ha) en cours ou programmés (2030)	36,5 % des projets et ZAC régionaux

Ces chiffres concernent les périmètres de 800 m autour des stations du tracé Grand Paris Express, des projets de tramways et prolongements de métro inscrits au contrat de projets État-Région 2007-2013.

(1) Cf. dans ce numéro des Cahiers, l'article de Marie-Antoinette Basciani-Funestre et Amélie Darley, « L'opacité des prix fonciers : quelles pistes de réflexion ? », p. 20.

et les effets des politiques foncières publiques. Enfin, cette observation doit également identifier les gisements aménageables et permettre d'anticiper leur mise sur le marché.

Réguler pour satisfaire aux objectifs de mixité et de diversité

Différents leviers peuvent être mobilisés pour maintenir des niveaux de charges foncières compatibles avec la sortie de logements sociaux, d'équipements, de locaux d'activité pour PME, etc. Tout d'abord, des études foncières doivent être engagées en amont des projets pour tester la faisabilité économique des opérations et les possibilités de péréquations envisageables. Enfin, les clauses antispéculatives avec garantie de revente ou les baux à long terme assortis d'un pacte de préférence sont autant d'outils qui permettent, une fois le foncier mobilisé, de maîtriser les effets ultérieurs de valorisation immobilière et de ségrégation.

Anticiper pour garantir la faisabilité des opérations d'aménagement

Le développement de nouveaux droits à construire a des effets souvent mal anticipés par les collectivités. Pour maîtriser les plus-values qui découlent de cette augmentation de la constructibilité, des stratégies de veille foncière sont à mettre en place. Dans cette logique anticipatrice, il faut privilégier la souplesse en usant de l'acquisition amiable et du droit de préemption en révision de prix plutôt que des outils tels que les zones d'aménagement différenciés ou la déclaration d'utilité publique qui sont lourds, coûteux et difficiles à assumer politiquement. Trois niveaux d'action foncière doivent ensuite être distingués : la maîtrise du foncier lui-même, la maîtrise de son usage et enfin la gestion de son occupation. Il n'y a pas de recette universelle et toute politique d'anticipation foncière est à définir selon une typologie de territoire, selon le tissu urbain et selon le contexte foncier.

Territorialiser pour adapter les maîtrises d'ouvrage

On remarque un manque de dialogue entre l'aménageur et le transporteur, ainsi qu'une mauvaise prise en compte des projets de transport dans les stratégies d'aménagement. L'organisation partenariale de la maîtrise d'ouvrage offre les moyens de pallier ce déficit. Le groupe de travail considère que les maîtrises d'ouvrage intégrées entre projet de transport et projet urbain ne sont pas une solution optimale. Il convient plutôt de développer des maîtrises d'ouvrage associées (ou des co-maîtrises d'ouvrage) sous l'égide des collectivités avec un coordinateur. Les cas de figure étudiés font

apparaître différentes possibilités : coordination assurée par l'Établissement public d'aménagement (EPA), protocole d'accord société d'économie mixte (SEM)/SNCF ou encore co-maîtrise d'ouvrage ville/RFF. La solution à retenir dépendant du type de territoire, on distingue, d'une part, les sites à conforter, les sites à requalifier et les sites à « inventer » et, d'autre part, les sites de destination (activité, transit et loisirs) et les sites de « résidentialisation ».

Contractualiser pour coordonner les actions foncières

Qu'il s'agisse de contrats de développement territorial, de conventions d'équilibre ou de conventions d'intervention foncière, tous ces outils contractuels doivent se fonder sur des éléments clairs et précis au plan foncier. Pour cela, il faut systématiser les volets fonciers de ces différents contrats. Ils doivent décliner les actions foncières des différentes collectivités, fournir des éléments de faisabilité économique et prévoir, le cas échéant, les contributions publiques nécessaires à l'équilibre financier des aménagements.

Innover pour assurer le passage à l'opérationnel

Les outils opérationnels à disposition des collectivités sont déjà nombreux, il s'agit surtout d'innover dans la manière de les mobiliser. Outre la zone d'aménagement concerté (ZAC), les outils partenariaux tels que le projet urbain partenarial (PUP), le dialogue compétitif ou encore des formules telles que les sociétés par actions simplifiées (SAS) permettent d'apporter des réponses spécifiques aux différents cas de figure. Par contre, le groupe de travail souligne qu'il reste certainement à innover sur les méthodes de concertation pour éviter des recours contentieux menaçant l'équilibre des opérations.

Effets de valorisation autour du tracé de tramway sur la RN7 à Athis-Mons et à Juvisy-sur-Orge

La plus-value générée par l'arrivée du tramway (en faisant abstraction du cycle décroissant du marché) existe, mais elle est modérée du fait de :

- la présence de nombreux commerces actifs qui engendrent des indemnités d'éviction importantes ;
- la préexistence d'un droit des sols qui a contribué à augmenter la valeur du foncier à acquérir.

L'arrivée du tramway, à défaut de générer des plus-values importantes, permet la mutation du foncier et la réalisation d'opérations qui, sans elle, auraient été impossibles. Les leviers envisagés pour dégager une plus-value plus importante sont de jouer sur :

- la variable densité ;
- la profondeur, en intégrant aux opérations potentielles un arrière constitué de pavillons et non de commerces, pour lequel on évite le poids des indemnités d'éviction. L'hypothèse a donc été testée :
- la plus-value dégagée par l'augmentation de la densité est insuffisante, car le coût de requalification du foncier pour des volumes opérationnels multipliés par trois ne permet pas d'atteindre pour autant l'équilibre financier ;
- des simulations sur le même site avec densification (d'un COS⁽¹⁾ de 0,3, on passe à 1,6) sur une bande plus large incluant désormais à l'arrière une zone pavillonnaire de qualité, ont également abouti à un bilan négatif.

(Source : étude exploratoire de l'EPF Île-de-France)

(1) Coefficient d'occupation du sol.

Le foncier sous influence européenne

Anne-Marie Chavanon
IAU île-de-France



Il n'est pas un domaine où, pour rétablir les équilibres économiques et budgétaires, stimuler la cohésion et la croissance, le regard ne se porte vers Bruxelles et Strasbourg.

L'influence de l'Union européenne est, en effet, partout sensible. De manière directe ou non, ses orientations, ses décisions et ses textes interagissent avec les outils de développement des États, quelle que soit l'échelle de territoire. Le foncier ne fait pas exception à la règle.

En quoi les décisions et les textes européens peuvent-ils avoir, en 2012, un impact sur l'utilisation du foncier dans les 27 États membres? Quelles en sont la nature et la mesure alors que les États et les pouvoirs locaux se veulent maîtres chez eux?

La réponse n'est pas des plus faciles tant l'influence communautaire est diffuse. En effet, bien que le foncier ne soit pas une prérogative des élus et des fonctionnaires européens, que l'aménagement du territoire ne soit pas une compétence de l'Union, il n'en reste pas moins touché par nombre de programmes et de politiques aussi bien transversales que sectorielles. C'est souvent le cas dans le domaine des compétences partagées⁽¹⁾ et c'est toujours le cas lorsque l'Europe se réfère au territoire, notamment pour la prise en compte des enjeux environnementaux ou celle des objectifs de croissance⁽²⁾, de cohésion économique, sociale et territoriale⁽³⁾.

La Stratégie Europe 2020⁽⁴⁾ destinée à répondre à la crise et la programmation budgétaire 2014-2020 est elle-même marquée par une approche de développement intégré davantage centrée sur le territoire.

Une influence à travers les priorités environnementales

L'influence de l'Europe s'exerce à travers ses instruments juridiques (directives, règlements, etc.) et financiers comme les fonds structurels qui en sont la partie la plus visible. Les priorités environnementales et de développement dura-

ble y sont très présentes : la lutte contre le changement climatique, la préservation des écosystèmes, de la biodiversité, de la qualité de l'air et de l'eau, la protection contre les risques majeurs ou le développement de l'économie verte ardemment défendue par l'UE lors du dernier sommet de Rio s'expriment à travers l'incitation et la protection.

L'un de ces outils les plus connus est le réseau Natura 2000, institué par les directives Habitats-Faune-Flore qui ont donné une valeur juridique à la conservation des milieux naturels, faisant de ce réseau un acteur du foncier à part entière⁽⁵⁾.

Autres exemples, la directive-cadre sur l'eau qui peut, indirectement, influencer les activités à proximité des nappes phréatiques ou la direc-

(1) Les compétences partagées concernent notamment le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). L'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants dans ces domaines. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas exercé (ou a décidé de ne pas exercer) la sienne (cf. «Europa : répartition des compétences au sein de l'UE»).

(2) Art. 191 du traité de Lisbonne et TFUE.

(3) Art. 174 du traité de Lisbonne et TFUE.

(4) Europe 2020, stratégie de croissance adoptée par l'UE pour les 10 ans à venir.

(5) Ces espaces qui concilient préservation de la nature et préoccupations socioéconomiques comptent en Île-de-France 25 sites d'intérêt communautaire et 10 zones de protection spéciale qui peuvent faire l'objet de contrats cofinancés par le Feader et les crédits de l'État.

tive sur le bruit environnemental qui impose aux États membres une cartographie de l'exposition au bruit dans l'environnement suivie de l'adoption de plans d'action adaptés, les directives Seveso et Inondations qui invitent les États à un usage raisonné des terrains à risque, enfin, les programmes Leader⁽⁶⁾ et Life⁽⁷⁾ qui ont le territoire pour pierre d'angle.

Une action manifeste à travers la politique régionale

Les programmes opérationnels de la politique régionale élaborés et gérés conjointement par la Commission européenne, les États membres et les autorités régionales ont une influence directe sur le foncier.

Prenons parmi les 10 projets urbains intégrés (PUI) aidés par le Feder et le FSE en Île-de-France (période 2007-2013)⁽⁸⁾, l'exemple du projet collectif Écocité, le long du canal de l'Ourcq, sur les communes de Noisy-le-Sec, Romainville, Bondy et Bobigny. Chaque ville a pu créer sa propre ZAC : à Bobigny, sur 20 ha, 1 150 logements, des équipements et des commerces, 130 000 m² d'activité économique dont un pôle d'excellence dédié aux écofilières et un port de fret urbain lié au futur centre de tri-méthanisation du Syctom, projet phare de la ZAC (50 ha) de Romainville. À Bondy, 15 000 m² d'activité et 8 000 m² de logements HQE, le réaménagement du port urbain et un hôtel d'activité dédié aux éco-filières. Enfin, à Noisy-Le-Sec, 6,5 ha d'activité, 650 logements, un centre médicalisé et un groupe scolaire.

L'impact des règles de la concurrence

La Commission européenne joue un rôle d'arbitre dans l'octroi des aides publiques et veille à ce que les États n'aient pas recours à des montants de subventions déraisonnables pour attirer les investisseurs. Parmi les grandes catégories d'aides autorisées, les aides à finalité régionale (AFR) influent sur le marché du foncier dès lors qu'elles encouragent les investissements, la création d'emplois et de nouveaux établissements avec des conditions différentes selon le niveau de développement des zones éligibles (ex. : prime à l'aménagement du territoire, aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises par les collectivités territoriales)⁽⁹⁾.

Autre type d'impact, celui de la mise en conformité des droits nationaux avec le droit communautaire sur certaines libertés fondamentales telles que le droit de propriété ou la limite du droit de préemption.

Ces quelques exemples ne donnent qu'un aperçu du poids de l'UE sur le territoire. Bien que son intervention passe souvent par des États désireux de garder le contrôle du déve-

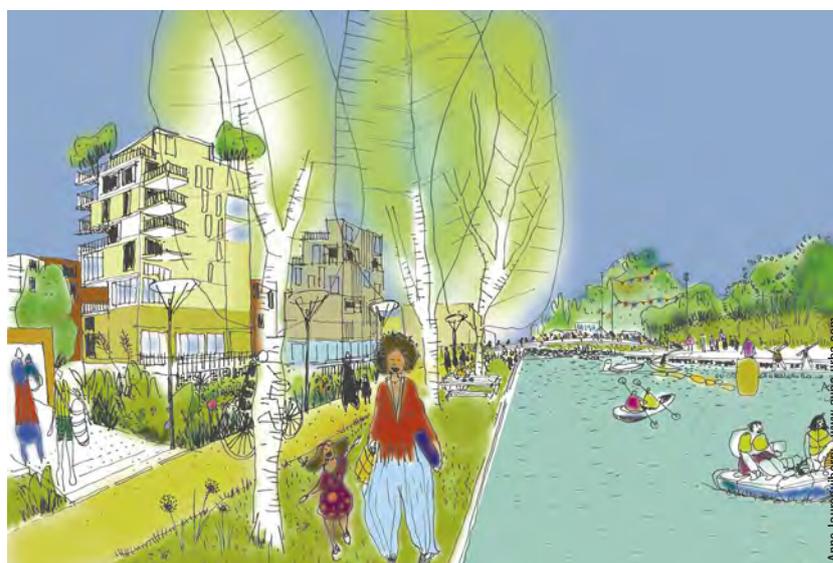
loppement, les aides attribuées ont un effet de levier incontestable sur la requalification de l'offre foncière et immobilière. Et les fonds européens, axés sur les thèmes de cohésion, compétitivité et coopération de la politique de cohésion 2014-2020, seront des outils de valorisation du territoire avec lesquels il faudra compter.

(6) Liaison entre action de développement de l'économie rurale.

(7) L'instrument financier européen pour l'environnement Life+ a été doté d'un budget total de 2 143 milliards d'euros pour la période 2007-2013. La Commission lance, chaque année, un appel à propositions pour les projets Life+.

(8) Le montant de l'aide européenne ou des fonds structurels a été de quelque 80 millions d'euros (M€) : Seine-Aval (Mantes-en-Yvelines, les Mureaux, Ecqueville, Chanteloup-les-Vignes) bénéficiaire d'une aide de 12 m€ dans les Yvelines, Plaine commune (12 m€) Clichy-sous-Bois-Montfermeil (6,5 m€), Bobigny-Bondy-Noisy-le Sec-Romainville (6 m€) en Seine Saint-Denis; le pays de Meaux en Seine-et-Marne (plus de 10 m€), les lacs de l'Essonne (Grigny-Viry-Châtillon) pour un montant de plus de 8 m€ ; Seine-Amont dans le Val-de-Marne; Argenteuil-Bezons et Val-de-France dans le Val-d'Oise.

(9) Conditions de mise en œuvre des AFR en France dans la décision de la Commission sur la carte française pour la période 2007-2013 : http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2006/n343-06.pdf; DGCL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/par_secteur_economique/aides_a_finalite_reg/; site de la Commission : http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/g24242_fr.htm.



L'Île-de-France a bénéficié de plus de 700 millions d'euros de fonds européens pour la période 2007-2013 pour développer la compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale dans les territoires en difficulté. Ici le projet Écocité le long du canal de l'Ourcq.

Les délaissés, source créatrice de paysages transitoires

Corinne Legenne
IAU île-de-France



La ville se renouvelle sur elle-même depuis toujours, en imputant variablement le quotidien des habitants. Ici, une station-service a laissé place à un immeuble d'habitation en un temps très court : entre mai 2011 et juillet 2012, le terrain a été dépollué, les graphes vivant leur dernier instant avant la finalisation du chantier.

La ville produit, consomme l'espace et abandonne l'inutile, l'obsolète à l'image de la société. Elle crée de nombreux délaissés sous la pression de la standardisation du marché, de l'urbanisation diffuse et de politiques économiques et foncières favorisant plus le développement que le recyclage. Désaffectés, dépréciés, voire déclassés, les délaissés désignent des espaces et des terrains ayant des caractéristiques très différentes.

Le délaissé, case vide nécessaire au mouvement

Les délaissés désignent aussi bien des terrains d'une certaine dimension – des friches industrielles, des installations obsolètes, des sites en déshérence aux abords des infrastructures, des opérations d'aménagement en difficulté que des terrains de dimension plus modeste, des chutes du découpage fonctionnel de l'espace, auquel personne ne sait donner une fonction, un usage, un sens. Les délaissés peuvent garder cet état de fait longtemps. De nombreux terrains sont en attente d'une hypothétique réalisation, touchés de plein fouet par la crise économique. Certains attendent la finalisation du montage du projet, attentifs à l'avancée des multiples étapes qui scandent un grand projet urbain. D'autres sont laissés pour compte par leur propriétaire. Les délaissés n'ont plus d'usage économique utile et reconnu. Terrain d'aventure pour certains, ils sont également les lieux où se manifestent les sentiments de peur, de transgression, de ressentiment, d'exclusion...



Le temporaire, l'inachevé dérange. Or, le renouvellement urbain et l'inévitable lenteur des grands projets engendrent la mise en vacance de nombreux terrains, pour des durées variables pouvant dépasser une vingtaine d'années. Accompagner les territoires en mutation, par la gestion transitoire de ces parcelles, permet d'éviter à des générations de vivre dans un paysage de friche. Une gestion simple peut valoriser le paysage immédiatement.

Le délaissé, une respiration utile

Ces délaissés ne sont peut-être que des résistances au changement, mais leur existence est peut-être avant tout une respiration utile. Elle redonne du sens aux notions de temps, une vision des restes de l'aménagement, un lieu de liberté pour les personnes et les plantes pionnières... Ce sont peut-être des espaces « vitaux », porteur d'identités provisoires, prétextes à de nouvelles pratiques sociales pour mettre en œuvre de nouveaux usages.

Ainsi, la réappropriation collective de l'espace transforme ces déchets en ressource. Chaque délaissé constitue une situation originale, porteuse d'une expérimentation de nouveaux modes de valorisation du territoire, que les aménageurs comme les associations se réapproprient, chacun à sa manière, en fonction de ses moyens.

Les aménageurs ont compris que pour démontrer la crédibilité du projet dans son entier, leur confiance dans l'avenir du quartier, ils devaient porter toute leur attention à la gestion pertinente du délaissé, comme signe positif vis-à-vis des habitants. Ils sont également très attentifs à la façon dont les habitants peuvent ressentir et interpréter des aménagements temporaires. Il est nécessaire d'imaginer, comprendre, débattre des interprétations possibles et des sens qui pourront être donnés à de telles réalisations éphémères pour ne pas décevoir. Plus encore que de la concertation, il s'agit de viser une coproduction avec les habitants.

Les associations de quartier qui voulaient retisser des liens entre voisins et embellir leur cadre de vie se sont intéressées au délaissé et ont sensibilisé leurs élus. La multiplication des demandes a engendré la création de nombreux jardins partagés, encadrés par les collectivités. Pour exemple, à Paris la charte Main verte a permis de préciser les responsabilités respectives de la municipalité et de l'association gérante du jardin, garantissant ainsi un usage conforme à l'intérêt général.

Trois exemples présentent la diversité des situations de ces délaissés et les multiples possibilités d'utilisation transitoire avant l'usage définitif.

Aux Thermopyles, de l'éphémère à un jardin pérenne

Sur les terrains des n° 6-8 rue des Thermopyles et des n° 13-15 rue de Plaisance, la Ville de Paris souhaitait créer des logements sociaux. L'association de quartier Urbanisme et démocratie (UdÉ) a proposé de diversifier cette offre, par la création d'une pension de famille. La Ville de Paris a approuvé l'idée. Urbanisme & démocratie a obtenu de la mairie et de Paris-Habitat, propriétaire des terrains, l'autorisation de créer un jardin sur la parcelle située dans l'angle de la rue des Thermopyles, en attendant que le projet sorte de terre et que soit restitué à l'association quelques parcelles en vue de proposer un jardin partagé. L'association utilisait déjà une cour privée attenante pour des moments de convivialité dans le quartier. Le jardin éphémère des Thermopyles – pour moins d'un an – a créé une bouffée d'air, en donnant vie à cet ancien terrain vague, utilisé pour de grandes fêtes thématiques.



S. Castano/IAU r4F

Il a été très apprécié par les habitants du quartier: « Ce petit jardin communautaire portait bien son nom, content d'exister le temps qu'on le laisserait être. Il n'est plus. La rue garde toutefois son charme [...]. Le nouvel immeuble a été conçu de sorte à ne pas casser l'harmonie de l'endroit. »

Cet été, l'association s'est vu remettre les clés de la partie des délaissés destinée au jardin partagé. Une réunion publique a été organisée en septembre, pour décider collectivement de l'avenir du jardin des Thermopyles.

L'île de Nantes, transformation nomade

Territoire en déshérence suite au départ de l'industrie navale, l'île de Nantes s'est cherché un avenir au milieu des années 1990. Son renouveau fut marqué par une interaction forte entre la dynamique culturelle nantaise et les mutations urbaines en cours sur l'île. L'île, étant perçue comme un terreau sur lequel des idées nouvelles peuvent germer, la réappropriation du passé industriel de Nantes s'est réalisée par une transformation lente, mesurée et transitoire, en lien avec les artistes et les créatifs.

Pour exemple, les anciennes halles industrielles d'Alstom ont accueilli des événements autour de la culture, de la création et de la communication, tirant parti des volumes importants des halles et de leur localisation proche du centre-ville, offrant une dynamique et une symbolique forte au projet urbain. C'est le cas notamment de l'exposition Le Grand Répertoire initiée par l'association La Machine, qui a vu défiler près de 200 000 visiteurs, de l'installation Estuaire 2007, ou encore du festival de musique Scopitone, et aujourd'hui de Crêpetown, la plus grande crêperie du monde. Ces espaces ont également été investis par de petites structures culturelles et créatives de tous types, des jeunes entreprises aux indépendants, en passant par des artistes. La réutilisation des bureaux et des espaces vacants d'une partie des halles a permis de faire cohabiter près de 40 structures, et plus de 200 salariés. Après dix années de vie transitoire, ces structures ont été installées dans le hangar de l'ancien Karting. Douze modules s'organisent dans l'espace, créant une ambiance urbaine, et offrant des surfaces en location, de 12 à 96 m². Des modules écologiques, pensés pour ne nécessiter qu'un trajet en semi-remorque par unité, sont entièrement démontables, et réalisés en « bois pays », grâce au concours de la filière bois des Pays de la Loire. Ce concept NOW – New Office Workshop – imaginé par l'architecte Jean-Louis Berthomieu, permet une nouvelle façon – légère et non définitive – de penser la requalification des friches urbaines.



Agnès Bouguignon



Agnès Bouguignon



Cyril Shraw

Quelques vues du jardin des Thermopyles.



Ici, le toit du gymnase est envisagé comme un espace à pratiquer, actuellement investi par un jardin.

Références bibliographiques

- Acte des rencontres du Nature & Paysage. « Les délaissés temporaires ». Blois, vendredi 25 septembre 2009.
- Acte des rencontres de Natureparif. « Friches urbaines et biodiversité ». Saint-Denis, 18 novembre 2011.
- Vignolles Est, 75020 Paris, 47 logements et un gymnase. Toa, architectes associés, 2011.

Webographie

- <http://www.iledenantes.com>
- <http://www.toa-archi.com>
- <http://caue75.archi.fr> vidéo « Sur les toits »
- <http://u.d.free.fr>
- <http://www.paris.fr/loisirs/jardinage-vegetation/jardins-partages/p9111>

Crédits photographiques p. 89
Kansir/ Flickr-CC
C. Doutre/BaSoH/IAU idF
C. Legenne/IAU idF
DRIEA/ Gobry
G. Lacoste/IAU idF
S. Mariotte/IAU idF
Eieio1948/sxc.hu
Images of Money/ Flickr-CC
F. Toma/IAU idF
B. Basset/IAU idF
E. Blum/IAU idF

Au final, les anciennes halles de l'entreprise Alstom vont accueillir, dans les halles 4 et 5 l'école supérieure des beaux-arts de Nantes Métropole (ESBANM), dans la halle 6 l'université de Nantes et un ensemble d'immobilier de bureaux, et dans les halles 1 et 2 seront notamment regrouper les acteurs d'animation du pôle économique du Quartier de la création, un pôle technique (ateliers à machines, de montage...), et des ateliers d'artistes et d'expérimentation. La richesse de ces activités a permis de faire monter en puissance l'économie de la connaissance dans ce quartier, objet d'une réflexion particulière dans le projet urbain. À l'horizon 2014, le quartier de la création donnera naissance à une véritable cité, où entreprises, enseignement supérieur, création culturelle et artistique, trouveront à échanger et à partager pour imaginer l'environnement et les services de demain.

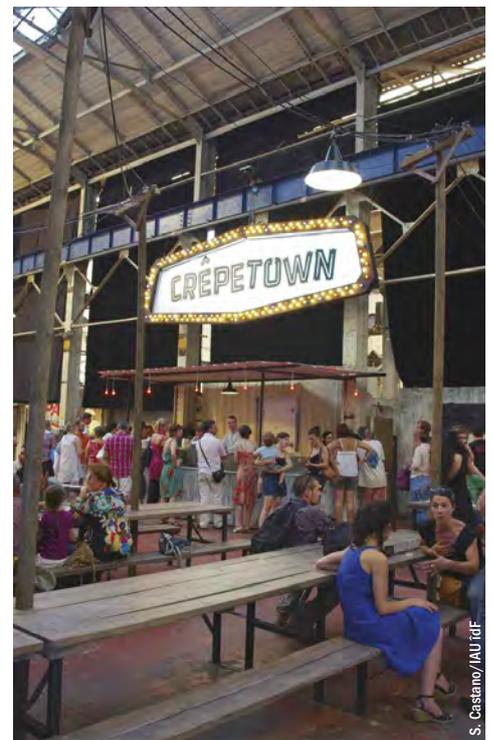
Un jardin perché sur le toit du gymnase des Vignolles

Inscrite dans le cadre du renouvellement urbain du quartier des Vignolles, cette opération de 47 logements, riche d'enseignement, était inscrite dans un secteur de plan de masse⁽¹⁾, avec un programme très contraint : insérer l'opération dans le paysage caractéristique des faubourgs parisiens, et intégrer un équipement sportif en cœur d'îlot, tout en respectant les gabarits imposés.

Les parcelles destinées à cette opération avaient été mises en valeur par un des premiers jardins partagés de Paris. L'équipe de maîtrise d'œuvre, toa, a proposé à la ville de Paris de conserver cette idée de jardin, sur le toit du gymnase. La ville a abondé cette proposition en demandant de prévoir un local associatif, en vue d'installer un jardin d'insertion.

Le jardin est quadrillé par l'empreinte de la structure du gymnase, permettant de délimiter plusieurs espaces et d'assurer les cheminements. De même, les fosses pour les plantations disposent de profondeur variable, pour permettre l'implantation de bosquets, venant dessiner des espaces de repos et d'ombre. Cette disposition a permis de créer plusieurs jardins dans le jardin. Ainsi, l'association Lafayette Accueil a investi le « jardin perché sur le toit ». Près de 800 m² sont à la disposition de l'association pour la réinsertion de personnes en situation d'exclusion. Une partie du jardin est réservée à une association de riverains, qui a créé un jardin partagé. Plusieurs parcelles sont également réservées à des écoles. Ces activités partagées permettent aux personnes en situation de grande exclusion de rompre leur isolement et de reconstruire la confiance en soi, favorisent la sensibilisation à l'écologie des jeunes enfants, offrent la possibilité d'apprendre à jardiner en milieu urbain et contribuent à l'animation du quartier.

Le gymnase des Vignolles est un exemple de valorisation foncière démultipliant les usages, réinjectant des espaces de liberté dans la ville. L'utilisation des toits peut ainsi répondre à beaucoup d'attentes. Pour autant, elle ne doit pas se substituer à poursuivre l'effort de création d'espaces verts attractifs, et diversifiés de plein sol.



(1) Secteur particulier du PLU dans lequel un plan précis, côté en trois dimensions, définit le volume et les prescriptions architecturales à respecter ; outil adapté au tissu parcellaire dense, visant à dégager des formes urbaines homogènes.



Ressources





ADEF
Premières Assises nationales du foncier : ressource foncière, ambitions territoriales
www.assisesnationalesdufoncier.com

EN JUIN 2011, ALORS QUE L'ASSOCIATION DES ÉTUDES foncières (Adef) fête ses trente ans, elle convie décideurs politiques, acteurs privés et experts à partager leurs expériences, leurs interrogations et leurs propositions lors des premières Assises nationales du foncier.

En trente ans de vie, l'Adef a assisté à un bouleversement de la donne foncière. Les politiques foncières ne sont plus aux seules mains de l'État : la décentralisation s'est traduite par un transfert des compétences d'urbanisme aux communes, et par une montée en puissance des collectivités locales en matière d'aménagement. Plus proches des citoyens, les collectivités et leurs partenaires se sont saisis de la question foncière pour atteindre leurs missions de service public : construire des logements, encourager le développement économique, préserver l'agriculture, autant d'objectifs qu'il n'est pas évident de concilier.

Dans le même temps, la libéralisation de l'économie s'est traduite par une montée en puissance des logiques financières dans l'immobilier, l'urbanisme et la gestion du foncier. Dans ce contexte, élaborer des projets qui ne découlent pas uniquement des prix des charges fon-

cières devient difficile. L'exercice de plus en plus coûteux du droit de préemption et l'apparition d'une législation européenne qui conduit à réviser les outils de l'action foncière renchérissent le coût des politiques et complexifient l'action des opérateurs.

Ces réflexions furent approfondies au cours d'ateliers abordant la question foncière à la lumière de différents thèmes : la préservation de l'agriculture, l'aménagement urbain durable, la prise en considération de la biodiversité, la rénovation des zones d'activité, la construction de logements, la gestion des risques et les répercussions des décisions européennes. En apportant un regard transversal sur la question foncière, en faisant émerger des propositions pour une réforme des compétences des collectivités territoriales, en réaffirmant le besoin, partagé par les acteurs du foncier, d'un système d'observation et de diffusion des données, ces assises ont apporté un regard prospectif.

L'ensemble de la manifestation a fait l'objet d'une publication de l'Adef qui synthétise les réflexions engagées par les intervenants et poursuivies au cours de nombreux échanges avec la salle.



ADEF
Évaluation foncière. L'improbable certitude
www.adeff.org

L'ÉVALUATION FONCIÈRE A ÉTÉ AU CŒUR DES débats des Assises nationales du foncier (2011). Un an plus tard, l'Adef lui consacre un colloque qui, au fil de trois ateliers, invite élus, décideurs, investisseurs, experts et professionnels du foncier et de l'aménagement à débattre des fondements théoriques de l'évaluation, à s'interroger sur la place et les implications de l'évaluation pour les politiques publiques et, finalement, à observer la manière dont d'autres pays l'envisagent.

L'évaluation foncière est un exercice épineux. Elle vise à approcher le prix d'échange d'un bien avant que ce dernier ne soit placé sur le marché. Pour y parvenir, plusieurs méthodes s'offrent à l'expert : la méthode comparative, la plus classique, consiste à apprécier la valeur d'un bien à partir de références passées. Elle suppose que les biens échangés sont comparables, ce qui est loin d'être évident. D'autres méthodes, issues de la finance, s'appuient sur les rendements à venir du bien pour évaluer sa valeur. Elles appellent un pari sur le futur (niveau des prix du marché, taux d'actualisation) et constituent donc des projections risquées.

Aux écueils propres aux méthodes d'évaluation s'ajoute le fait que tous les acteurs ne partagent pas les mêmes techniques. Si les experts rappellent que l'évaluation nécessite une connaissance précise du futur programme, l'évaluation doit-elle prendre en considération l'intérêt général ? Dans le cas d'une expropriation, le législateur a répondu que l'indemnisation des propriétaires ne pouvait prendre en compte l'usage futur du bien. Mais dans un contexte où la plupart de ventes sont réalisées à l'amiable, où, dans certains cas, les collectivités publiques sont elles-mêmes vendeuses, la privation de la plus-value produite par une opération d'aménagement est vécue comme une atteinte au droit de propriété. Les invités de l'atelier international ont rappelé que le casse-tête de l'évaluation foncière s'étend bien au-delà de nos frontières. Toutefois, nous retiendrons de cette comparaison internationale qu'il est urgent de compléter nos méthodes d'évaluation et de développer des systèmes d'observation du foncier adaptés afin d'éclairer nos politiques publiques.

DÉPUIS LE XVII^e SIÈCLE, EN MÊME TEMPS QU'ILS renforçaient leurs compétences, les États ont exigé une fiscalité plus forte. Pour ce faire, des outils de recensement et d'évaluation de la richesse ont été créés, le cadastre étant un outil majeur. L'étude des histoires des cadastres modernes, dans une perspective internationale, permet de distinguer les expériences nationales et de dégager la diversité des résolutions cadastrales selon les États. Pour tous, il est primordial de préserver les ressources fiscales tout en réformant profondément la répartition de l'impôt entre les contribuables. Toutes les études menées sur ce sujet dans plusieurs pays européens des XVIII^e et XIX^e siècles (Belgique, Espagne, France, Vénétie, Lombardie, Bosnie-Herzégovine et Turquie) aboutissent aux mêmes conclusions. D'une part, définir la mesure cadastrale participe d'une opération de réforme de la fiscalité et ne doit pas être trop onéreux; d'autre part, les États ont conscience qu'il ne faut pas trop alourdir l'impôt pour ne pas entraver la croissance économique. Tous les efforts d'exactitude que révèlent les différentes expériences cadastrales examinées mènent à une individualisation forte de l'impôt et rejettent les modalités anciennes de répartition par communautés. Jusqu'au XVIII^e siècle, le cadastre est mesuré principalement par

masses de cultures, et n'attribue pas précisément à chacun sa quote-part au sein des communautés villageoises.

Face à l'augmentation des valeurs urbaines et à la volonté de les mettre à profit, la modernisation du système fiscal se confronte à une difficulté d'application nouvelle. Avec l'application de la mesure cadastrale en ville, la nature des biens à expertiser change fondamentalement. Les grilles appliquées en termes d'occupation du sol ou de variation des revenus varient de celles du rural.

Les auteurs de cet ouvrage se sont attachés à décrire l'histoire de ces ajustements, de ces démarches expérimentales. L'analyse des conditions de la détermination fiscale – donc de la mesure cadastrale – montre que c'est la conception de la répartition de l'impôt qui impose le mode d'évaluation des biens. Qui élabore ces évaluations? Comment?

Enfin, les auteurs s'interrogent sur l'évolution de la mesure cadastrale. D'autres sources d'évaluation sont confrontées aux procédures d'estimation cadastrale. Quelles informations sont prises en compte pour les établir? Avec quel contrôle sur leur fiabilité? Y a-t-il décalage entre l'évaluation des biens, pour la détermination de l'impôt, et leurs valeurs sur le marché foncier?



SOUS LA DIRECTION DE FLORENCE BOURILLON ET NADINE VIVIER
La Mesure cadastrale
Estimer la valeur du foncier
Presses universitaires de Rennes

ALORS QUE L'ON N'ACCORDAIT GUÈRE, JUSQU'ICI, d'intérêt au potentiel foncier des territoires objets de la politique de la ville, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a marqué l'émergence d'un « objet foncier » à part entière dans les territoires déqualifiés. La réflexion menée dans le cadre d'un rapport de l'ORF sur le foncier dans les secteurs Anru franciliens (2011) a montré que la valorisation foncière, malgré certaines limites ou contradictions pointées par les acteurs auditionnés, est partie intégrante du dispositif Anru, notamment au travers de son ingénierie financière. La transformation lourde visée à court terme par le PNRU a en effet vocation à mettre les territoires investis sur le marché en les dotant d'une valeur immédiate et d'un potentiel de valorisation autonome pour l'avenir. Parallèlement, les objectifs du Grenelle et ceux du Grand Paris viennent accroître l'intérêt pour les « gisements fonciers » potentiels, représentés par ces espaces déjà urbanisés, desservis en transports et dotés d'équipements, mais à faible densité d'occupation.

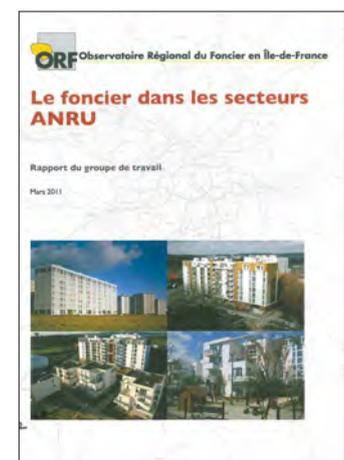
Comment ces objectifs – déclinés au travers du dispositif de financement de l'Anru et, à partir de 2006, de l'exonération de la TVA à 5,5 % dans les secteurs Anru et dans la zone des 500 m

autour de la ZUS porteuse – se concrétisent-ils dans les quartiers en rénovation urbaine d'Île-de-France? Comment se déclinent-ils localement, dans des contextes territoriaux divers?

Le rapport s'intéresse particulièrement à l'arrivée de la promotion privée dans les secteurs Anru. Signe tangible des mutations foncières en cours, cette entrée fut possible grâce à la réunion de trois facteurs :

- l'évolution positive – ne fût-ce qu'en terme d'image physique, sinon immédiatement en terme de représentation – des secteurs en PRU ;
- la mise en place de la TVA à 5,5 % pour les programmes neufs en accession (et des autres dispositifs de solvabilisation) ;
- l'existence d'une demande d'accession à prix modéré ne pouvant être satisfaite par l'offre « banale ».

Pointant l'absence de bilan, et *a fortiori*, d'évaluation de cette mesure de TVA à 5,5 %, l'étude apporte des éléments d'analyse intéressants sur les caractéristiques des bénéficiaires, les logiques des acteurs, ainsi que sur ses avantages, ses limites et ses risques pour l'avenir. Elle formule, de façon plus générale, des pistes d'études et d'actions.



NICOLE SMADJA (CESER),
GIOVANNA ESPOSITO (AORIF),
BRIGITTE GUIGOU (IAU îdF).
Le Foncier dans les secteurs Anru,
Rapport du groupe de travail, ORF
mars 2011



AGUR

Visions : ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement

Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque, 2007

L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION Flandre-Dunkerque propose une réflexion stratégique sur les politiques et stratégies foncières. La question foncière est au cœur de la stratégie de développement du territoire. Elle concerne le juriste, l'écologue, l'urbaniste, l'économiste et le citoyen.

Le foncier est le pivot de l'action publique du projet urbain. Dans son projet urbain, Saint-Ouen a su tirer parti de ses atouts fonciers : limitrophe de Paris, elle dispose d'énormes réserves de terrains (les docks de la Seine, 100 ha). Le schéma d'aménagement prévoit pour ce nouveau quartier des immeubles de bureaux, des logements sociaux, un établissement scolaire, des équipements, un parc. Saint-Ouen veut conserver une mixité sociale, maîtriser les coûts du foncier et les prix de l'immobilier.

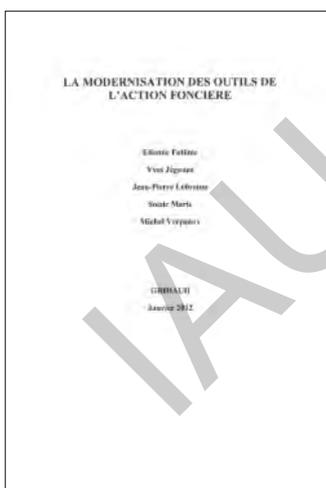
Le rapport offre un éclairage sur les outils dont disposent les agglomérations pour maîtriser le foncier et son coût et agir sur le marché foncier privé. Ce sont des outils réglementaires d'aménagement : le schéma de cohérence territoriale (SCot), la zone d'aménagement concerté (ZAC), la zone d'aménagement différé (ZAD), le plan local d'urbanisme (PLU), le coefficient d'occupation des sols (COS). Il y a également des outils fiscaux : la participation pour voirie et réseaux, la taxe locale d'équipement, le programme d'aménagement d'ensemble (PAE), la

vente en état futur d'achèvement (Vefa), la participation de l'État et des collectivités à une surcharge foncière, la vente à prix préférentiel.

Existente également des établissements publics fonciers, au service des intercommunalités ou des communes, pour leur offrir des capacités financières et techniques permettant de conduire des stratégies foncières.

L'Observatoire foncier est un autre outil indispensable à toute politique foncière. Il capitalise des données telles que prix, surface, nature des terrains, vendeurs et acquéreurs, description du marché foncier et immobilier. Il influence le développement foncier et l'attractivité d'une commune. Des exemples en Île-de-France et à Paris sont proposés. Contre l'étalement urbain, contre la juxtaposition de maisons individuelles, contre la disparition du foncier agricole et des espaces naturels, *Visions* préconise la densité. La densité peut prendre plusieurs formes : la construction à l'intérieur d'un îlot existant (démolition, réhabilitation), la juxtaposition de différents types de logement (collectif, individuel dense ou pavillonnaire), ou la surélévation du bâti existant, ce qui évite de mobiliser du foncier supplémentaire.

Ce rapport offre au lecteur, aménageur ou simple citoyen, un aperçu didactique des moyens offerts pour mettre en place et valoriser une politique foncière efficace.



FATÔME ÉTIENNE ; JÉGOUZO YVES ;
LEBRETON JEAN-PIERRE ; MARIE SOIZIC ;
VERPEAUX MICHEL.

La Modernisation des outils de l'action foncière

CETTE ÉTUDE CHERCHE À SAVOIR COMMENT L'action foncière de l'État a évolué au fil du temps, et quelles questions particulières pose la réforme des établissements publics fonciers (EPF) issus de l'ordonnance du 8 septembre 2011, notamment en termes de gouvernance, de fonctionnement et de missions. Centrée sur les EPF qui sont dédiés à l'action foncière, elle s'intéresse aux évolutions historiques de leur statut ainsi qu'à celles des politiques foncières en France. Son objectif est de recenser et de comparer les différents opérateurs et instruments des politiques foncières locales et nationales, en analysant leurs fonctions, leurs rôles, leurs champs d'intervention respectifs, en examinant les coordinations, coopérations et articulations existant entre les différents acteurs, mais aussi les éventuelles concurrences, étant donné que les établissements publics fonciers de l'État coexistent avec des établissements publics fonciers locaux (EPFL) sur un même territoire.

À l'origine, les EPF ont été créés pour accompagner les grandes politiques d'aménagement du territoire, tandis que les établissements publics fonciers locaux ont été créés par et pour les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation et du suivi foncier de la planification urbaine. En fonction de cette coexistence, le présent rapport tente de savoir si les

superpositions sont évitables et comment, l'utilité ou la difficulté de gestion d'une telle superposition, si la couverture actuelle du territoire est satisfaisante et comment elle peut évoluer. L'échelle territoriale des EPF généralement régionale ou interrégionale devrait être plus importante que celle d'un EPFL, mais est parfois limitée à une échelle départementale ou supradépartementale où les priorités de l'État et des collectivités locales peuvent être divergentes. Si la création d'un EPF répond à l'identification d'enjeux fonciers spécifiques, celle d'un EPFL répond à une volonté de mutualisation des moyens humains et financiers de collectivités locales. Cependant, la superposition de ces deux structures peut s'avérer complémentaire, permettant aux EPFL de prendre en charge les opérations locales, et aux EPF de se concentrer sur des enjeux plus larges que l'échelle intercommunale, devant lesquels les collectivités locales sont démunies. Cela nécessite une réelle coordination des différentes actions. La coexistence des deux outils présente toutefois un désavantage financier, la taxe spéciale d'équipement (TSE), plafonnée à 20 euros par personne résidant dans le périmètre des compétences de l'EPF, étant perçue par l'établissement le plus ancien, qui doit en reverser la moitié à l'EPF le plus récent.

L'IAU île-de-France

investit les médias sociaux

Twitter

<http://twitter.com/iauidf>

Notre actualité en temps réel, notre présence à l'extérieur, nos tables rondes en direct, des actualités connexes, des avant-premières...



Facebook

<http://www.facebook.com/iauidf>

Notre actualité, des contenus complémentaires, notre présence sur le web et dans les médias, des invitations, un dialogue ouvert...



Google+

<http://bit.ly/gplus-iauidf>

Nous avons posé quelques jalons sur ce réseau social en devenir.



LinkedIn

<http://linkedin.com/company/865361>

Entrez en contact avec la communauté de nos chargés d'études et suivez notre page « Entreprise ».



Youtube

<http://www.youtube.com/user/iauidf>

Notre production vidéo ouverte aux commentaires : 3 questions à, reportage, focus sur des publications.

Slideshare

<http://www.slideshare.net/iauidf>

Consultez une sélection de diaporamas de nos chargés d'études et de documents institutionnels.



Dailymotion

http://www.dailymotion.com/iau_idf

Notre production vidéo ouverte aux commentaires. Chaîne officielle labellisée *Official user*.



Depuis mars 2012, l'IAU île-de-France s'est mobilisé pour investir les principaux médias sociaux. Objectifs et ambitions : élargir et diversifier nos cibles, diffuser une actualité au fil de l'eau, toucher des réseaux partageant les mêmes centres d'intérêt, proposer des informations en complément de nos médias numériques classiques tels que notre site Internet ou notre *Newsletter*, bref, être ouvert à la discussion et au partage...

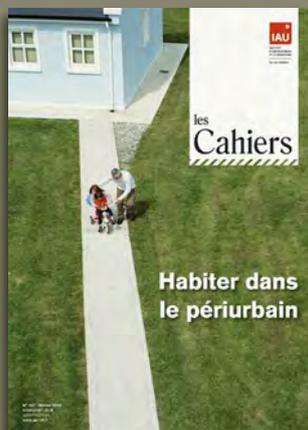
Derniers Cahiers parus

//////////////////// n° 162



Urbanismes de projet
mai 2012
Numéro double

//////////////////// n° 161



Habiter dans le périurbain
février 2012

//////////////////// n° 160



Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines
octobre 2011

//////////////////// n° 159



Le paysage, du projet à la réalité
septembre 2011

//////////////////// n° 158



Et demain ?
juin 2011
Numéro double

//////////////////// n° 157



Équipements et services : la métropole au quotidien
janvier 2011



En vente à l'IAU île-de-France

15, rue Falguière, 75740, Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 79 38 - www.iau-idf.fr

