



LES ENJEUX DU FONCIER POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Une contribution à la réflexion

Le Congrès

Nantes

20-22 septembre 2005

Ce dossier est le fruit d'une collaboration entre la FNAU et l'Union sociale pour l'habitat, avec la contribution de Vincent Renard du CNRS.

Dossier préparé et rédigé par :

Agnès Charousset - FNAU

Patrice Duny et Anne Gruselle - agence d'urbanisme du Mantois

Nathalie Montot - agence d'urbanisme de la région angevine

Vincent Renard - économiste et chercheur au CNRS

Dominique Dujols - directrice des relations institutionnelle à l'Union sociale pour l'habitat

Gérard Salmona - conseiller de l'Union sociale pour l'habitat

Brigitte Brogat - conseiller technique à l'Union sociale pour l'habitat

Remerciements pour leur contribution à :

Marcel Belliot - FNAU

Eric Lamoulen – le Toit Angevin

Jacques Larouzé - Expansiel

Yannick Flamant - Le Logement Français

Catherine Caille – Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise

Lucile Laurin – Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse Aire Urbaine

Denis Landart – expert à l'Union sociale pour l'habitat

Remerciements aux participants du séminaire du 30 juin 2005 représentant :

Les agences d'urbanisme

Les services de l'Etat (DGUHC et DRE Ile de France, Délégation à l'action foncière)

La Caisse des dépôts et consignations

Les organismes Hlm

L'Union sociale pour l'habitat

Sommaire

Avant propos

Partie 1 - La question foncière dans la production de logement social

Partie 2 - Habitat social : le défi du foncier

Partie 3 – Quelques réflexions de l'Union sociale pour l'habitat

Partie 4 - Compte rendu du séminaire FNAU - USH le 30 juin 2005

Annexes au rapport de la FNAU

Avant propos

Face à une importante demande de logements abordables, voire à une crise du logement de grande ampleur, les organismes Hlm sont confrontés à la nécessité pressante d'accroître la production, et cela dans des conditions de coûts compatibles avec les revenus des ménages modestes.

Très vite se pose à eux la question du foncier disponible ou mobilisable dans des conditions compatibles avec l'équilibre des opérations, foncier qui apparaît aujourd'hui comme un goulet d'étranglement.

Or il s'agit d'une question très complexe, par la difficulté à appréhender le champ du foncier, par la diversité des acteurs et l'opacité des jeux qui sous-tendent les marchés fonciers, par l'absence d'identification claire d'une autorité organisatrice ou régulatrice, par l'ambiguïté parfois du discours et des pratiques des responsables politiques, mais aussi par la difficulté du monde Hlm à se constituer en opérateur de premier plan de ces marchés.

Par delà les travaux récemment menés par l'Union sociale pour l'habitat, et notamment illustrés par les propositions adressées en avril 2005 au Sénat¹, il est apparu nécessaire d'en faire un thème de débat au Congrès de Nantes, et d'asseoir ce débat sur des informations recueillies auprès de partenaires extérieurs, informations croisées avec la perception des organismes HLM.

D'où la démarche qui donne lieu au présent document.

Nous avons demandé à la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) d'enquêter auprès de ses adhérents sur la manière dont s'appréhende sur leur territoire la question du foncier en lien avec le logement social.

Dans le même temps, nous avons sollicité un universitaire reconnu dans l'économie du foncier, Vincent Renard, pour participer à la démarche de questionnement des agences et d'interprétation des résultats.

Ce travail a été ponctué par un séminaire animé par Vincent Renard, entre représentants des Agences d'urbanisme, des organismes Hlm, des représentants de l'Etat (DDE, DGUHC, Délégation à l'action foncière), de la Caisse des Dépôts, séminaire au cours duquel ces acteurs ont échangé leurs points de vue et leurs expériences à partir d'une restitution des réponses des agences d'urbanisme.

C'est ce travail que nous restituons ici dans un état presque « brut », juxtaposant les analyses, les points de vue et les informations concrètes afin de nourrir nos réflexions sans chercher à ce stade à présenter des orientations ou des propositions précises.

Nous avons pris ainsi le parti de laisser apparaître le caractère complexe et quelque peu « éclaté » de la matière, de laisser s'exprimer la perplexité de la majorité des acteurs et ainsi de contribuer davantage au questionnement qu'à l'énonciation d'une réponse claire : des pistes se dégagent, mais la recherche de solutions ne fera pas l'économie ni de la volonté politique de l'Etat et des élus territoriaux, ni d'un véritable courage des acteurs professionnels pour sortir d'une approche individuelle et immédiate de la question foncière.

¹ Sous le titre « Facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement- Quelques pistes de réflexion et de proposition » ce document d'avril 2005, qui s'inscrit dans la perspective du rapport sénatorial préparé notamment par MM. Dominique Braye et Thierry Repentin, est disponible sur le site de l'Union sociale pour l'habitat.

Partie 1 - La question foncière dans la production de logement social

par Vincent Renard, économiste et chercheur au CNRS, juillet 2005

La situation du logement en France est paradoxale à bien des égards.

Sur le plan strictement quantitatif, la proportion de production de logements neufs se situe globalement à un niveau très élevé, qu'on n'imaginait pas pouvoir atteindre il y a quelques années. En même temps, la proportion de logement social, dans ses diverses composantes, se réduit depuis plusieurs années, en particulier en région parisienne.

Les raisons en sont bien évidemment multiples, les situations très diverses.

S'il paraît très difficile de lister ces facteurs et de les synthétiser, c'était du moins un objet important du travail qui a été effectué de mettre en évidence cette diversité, et comment se sont déplacées les priorités.

Il en est un facteur, celui de l'approvisionnement foncier, qui revient de façon récurrente dans les explications avancées à l'insuffisante production de logement social. L'objet de l'enquête par questionnaire qui a été menée par les agences d'urbanisme était notamment, à partir d'un certain nombre d'études de cas, de décrire et analyser des exemples concrets de production foncière pour des opérations de logement social.

L'objet de cette note, à partir à la fois des résultats de l'enquête et de la journée de travail qui a eu lieu au mois de Juin, est de pointer quelques aspects essentiels des difficultés qui sont rencontrées et de proposer quelques pistes pour traiter le problème.

On peut ajouter ici que ces remarques ne sont pas faites au milieu du désert, elles interviennent dans un contexte où l'acuité de la question foncière a conduit à de nombreuses réflexions, rapports et groupes de travail. On citera en particulier, parce qu'il est particulièrement proche de ces réflexions, le rapport du groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, présidé par le Sénateur Braye (« foncier, logement : sortir de la crise », rapport n° 442, 2004-2005), qui consacre une part importante à la question du logement social.

- **L'approvisionnement foncier**

Un point marquant des témoignages et de l'enquête qui a été menée a trait à l'extrême diversité des modes d'approvisionnement en foncier. C'est peu de parler de diversité, on peut avoir l'impression que chaque opération correspond à une modalité différente, tant en ce qui concerne l'« apporteur » du terrain que le mode de financement et l'échéancier de l'opération.

Un certain nombre d'opérations sont effectuées sur des réserves foncières des collectivités locales, qui n'avaient le plus souvent pas été acquises dans cette perspective, ou au moins pas de façon immédiate.

D'autres terrains sont fournis par l'usage du droit de préemption, le plus souvent le Droit de Préemption Urbain, sans que celui-ci ait toujours été exercé directement dans cette perspective. Il a pu s'agir d'acquisitions d'opportunités, ou de préemptions ciblées, parfois pour empêcher une opération non souhaitée de se faire. Mais n'apparaît qu'exceptionnellement une utilisation stratégique réfléchie et continue dans le temps d'utiliser cet outil de la préemption pour l'approvisionnement foncier du logement social.

Plus largement, il apparaît qu'il n'existe pas un mécanisme standard d'approvisionnement, il s'agit plutôt de bricolage ad hoc, d'arrangements entre partenaires locaux, qui fonctionnent difficilement dans un contexte de hausse rapide des prix, dès lors qu'une certaine concurrence s'exerce sur les marchés correspondants.

Parmi les opérations analysées dans l'enquête, la plus grande partie obéit à l'une des deux configurations suivantes : soit l'opération se fait sur un terrain de la collectivité locale, réserve foncière constituée depuis longtemps, en quelque sorte hors marché.

Soit, pour l'autre partie, il s'agira de terrains achetés au dernier moment, comportement qui peut être favorisé par le mécanisme de la surcharge foncière, et il s'agit le plus souvent d'opérations de dimension réduite, faisant souvent apparaître des prix fonciers assez élevés, de l'ordre de 2 à 300 euros par m², voire plus. Il s'agit donc le plus souvent d'opportunités foncières saisies aux conditions du marché.

Par contre, on ne voit qu'exceptionnellement apparaître de véritable stratégie d'approvisionnement foncier, valable à moyen et long terme, précisant les responsabilités, les outils juridiques et les modes de financement.

Il est d'ailleurs frappant de constater qu'il n'existe en général pas dans les organismes de service foncier spécifique, si l'on excepte quelques équipes prospectives, en général dépourvues de responsabilités opérationnelles. Les organismes semblent en général considérer, en tout cas implicitement, que l'approvisionnement n'est pas de leur responsabilité directe.

Dans certains cas, l'EPCI, ou un établissement public foncier peut jouer un rôle central avec une visée à moyen et long terme, mais ce cas reste exceptionnel, et la carence d'une stratégie en la matière est peut être aujourd'hui le point le plus préoccupant.

- **Les outils de l'acquisition foncière publique**

La question de l'approvisionnement foncier soulève d'abord la question de l'outillage juridique auquel on a recours.

Les résultats de l'enquête montrent qu'une grande partie des terrains qui ont été achetés l'ont été à l'amiable. Le recours à l'expropriation n'apparaît que de façon exceptionnelle, et la préemption ne joue qu'un rôle limité. Ce constat n'est pas forcément négatif, il peut par exemple être fait également aux Pays Bas, où la question du logement social est considérée comme plutôt bien résolue. Mais il pose problème lorsque, dans un contexte de hausse rapide des prix, il n'existe pratiquement pas d'incitation, fiscale ou autre, à mettre son terrain sur le marché. La rétention exercée par les propriétaires, que l'on peut déplorer, apparaît alors simplement comme un comportement rationnel sur le plan de la gestion patrimoniale. Ajoutons que cette remarque peut concerner aussi bien des propriétaires privés que des propriétaires publics ou semi publics.

Compte tenu de l'acuité de la question foncière pour la production de logement social, il ne paraîtrait pas hors de propos de suggérer un recours plus systématique à cet outillage, prévu par notre droit, en particulier dans cet objectif de production de logement social.

Ceci dit, on doit souligner que le recours à ces outils soulève aujourd'hui deux types de problème.

Le premier concerne l'expropriation. C'est un outil incisif, d'une efficacité certaine. Mais il est aujourd'hui politiquement mal perçu au niveau local, et il est dans les faits de moins en moins utilisé pour l'urbanisme au quotidien. Il y est fait recours aujourd'hui essentiellement pour les grands

équipements publics, en particulier de transport. En prôner l'utilisation courante pour la production de logement social marquerait un engagement fort.

Ajoutons, bien que ce problème ne soit pas spécifiquement lié à la question du logement social, que la pratique de l'expropriation reste aujourd'hui sous le coup d'une condamnation de la France par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui a considéré que la difficulté pour l'exproprié d'accéder aux données de la Conservation des Hypothèques et la position dominante du Commissaire du Gouvernement conduisait à un déséquilibre manifeste, incompatible avec l'égalité des armes requise par un « procès équitable ». Cette situation qui ne semble pas avoir été résolue par le récent décret du 13 mai 2005, qui laisse persister le risque d'annulations récurrentes des expropriations par la Cour de Cassation.

Le recours à la préemption, qui a été utilisé dans une certaine mesure pour le logement social, soulève un autre type de problème : si son utilisation est explicitement prévue dans les textes relatifs au droit de préemption urbain, la jurisprudence apparaît de plus en plus restrictive quant à la motivation effective de la préemption, qui doit faire l'objet d'un projet concret, dûment spécifié, à la date de la décision de préemption. Le juge a même à l'occasion requis des précisions sur le mode de financement de l'opération.

Une telle exigence cadre évidemment très mal avec une stratégie longue d'approvisionnement foncier, et avec la notion même de réserve foncière, quel que soit l'organisme qui envisage de le mettre en œuvre.

Autant il paraît raisonnable que soit contrôlé le fait qu'un terrain qui a été préempté pour construire du logement social soit effectivement utilisé à cette fin dans un délai raisonnable (et non pas treize ans, comme ce fut le cas pour l'affaire Saint Denis de la Réunion, qui a donné lieu à une autre condamnation par la Cour Européenne des droits de l'Homme), autant ce resserrement manifesté par la jurisprudence paraît mettre en question la notion même de réserve foncière à moyen et long terme, qui paraît pourtant un outil important pour mettre en œuvre une stratégie foncière pour le logement social, tout particulièrement sur des marchés qui apparaissent de plus en plus cycliques.

Il importe ici que les mécanismes d'approvisionnement soient robustes, c'est-à-dire indépendants de la conjoncture cyclique. La question est aujourd'hui aiguë parce que la conjoncture immobilière est en plein boom.

Pour autant, les stratégies nécessaires doivent pouvoir trouver également leur terrain d'application dans les phases plus calmes, voire dans les périodes dépressives telle que celle qui est intervenue au début des années 1990 (période où il aurait été pertinent de constituer des réserves foncières publiques ...).

- **Les prix fonciers**

Il est à peine besoin d'insister sur ce point tant il est omniprésent dans les commentaires sur les freins à la production de logements sociaux.

La situation actuelle est bien connue, certains de ses caractères rappellent la bulle immobilière de la fin des années 1980, avec en particulier l'effet multiplicateur des prix immobiliers sur les prix fonciers. En effet, quand la demande augmente, le coût acceptable pour le foncier augmente d'autant dans le calcul du compte à rebours. Il rend souvent difficile d'assurer l'équilibre des opérations, malgré l'importance des différents compléments qui peuvent être apportés par d'autres partenaires, en particulier les surcharges foncières de diverse nature.

Dès lors que les organismes ne peuvent pas puiser dans un fonds de réserves constituées par ailleurs, explicitement affecté à la construction de logements sociaux, ou ne disposent pas d'une sorte de « fonds de roulement foncier » reconstitué au fur et à mesure, leur approvisionnement ne peut s'effectuer qu'au prix du marché, quand bien même ils recourent à la préemption ou à l'expropriation, dont on peut rappeler ici qu'il doit se faire au prix du marché, à la date de référence.

Si l'acquisition foncière, au prix du marché, s'effectue avec l'aide de quelque surcharge foncière et d'autres compléments éventuels, le versement de ces compléments pose lui même un problème spécifique dans la mesure où il entérine le résultat de la spéculation foncière et contribue à prolonger le problème posé.

Dès lors que les prix observés sur le marché foncier ne permettent plus de rentrer dans les clous de la production de logement social et d'assurer l'équilibre des opérations, se pose le problème de fond de savoir si l'on reconnaît la légitimité de payer ce prix au propriétaire du terrain, ou si il doit conduire à se poser la question de mettre en place des mécanismes d'intervention foncière rendant possible de telles opérations, en amputant le prix initial versé au propriétaire

Posé de cette façon, on voit immédiatement poindre, à juste titre, la question de l'inégalité de traitement entre propriétaires. Une fois encore, ceci renvoie à la question foncière dans son ensemble, et en particulier au contenu de la planification urbaine et son impact sur la valeur des biens. On peut signaler ici ce paradoxe : d'une part, tout le système foncier en France est organisé autour du principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme, y compris l'interdiction de construire...mais il n'existe pas dans notre droit de l'urbanisme de zonage spécifique pour construire du logement social. Nous reviendrons par la suite sur ce point essentiel.

Pour conclure, force est de constater que le versement systématique de surcharge foncière ou d'autres formes de soutien aux acquisitions foncières par les organismes entretiennent le principe selon lequel les constructeurs de logements sociaux interviennent sur les marchés fonciers, dans les mêmes conditions économiques que les autres opérateurs.

- **Inciter les propriétaires à la vente pour la construction de logements sociaux**

Plutôt que d'abonder les finances des organismes pour leur permettre d'acheter des terrains au prix du marché, une solution pourrait consister à inciter les propriétaires à vendre leurs terrains en les aidant soit par des incitations financières et fiscales, soit par l'octroi d'une densité plus forte dans l'hypothèse de construction de logements sociaux.

La première solution a par exemple été incluse dans le discours de politique générale du premier ministre au mois de Juin, qui a proposé l'exemption de l'impôt sur les plus values pour le propriétaire qui accepte de vendre son terrain pour une opération de logement social.

Si une telle mesure peut aller dans le bon sens, le caractère limitatif de la mesure envisagée ne devrait avoir qu'un effet limité, mais elle pourrait en effet supprimer l'incitation à l'attentisme du à la dégressivité de la taxation des plus values : dans un contexte de hausse rapide des prix, elle présente l'avantage de mettre en question le comportement attentiste de propriétaires qui jouent sur la dégressivité de cet impôt pour attendre de ne plus avoir à le payer.

Mais on doit aussi remarquer que la mesure ne peut avoir d'impact que sur les terrains pour lesquels les plus values représentent un montant important, on va donc se retrouver dans le contexte des terrains très chers, qui posent les problèmes déjà évoqués.

D'autre part, une telle exemption présente un aspect conjoncturel marqué : prise dans un contexte général de hausse rapide et généralisée des prix fonciers et immobiliers, elle peut certes avoir un certain impact, mais celui-ci disparaît lorsque le marché se stabilise ou se retourne. Il ne peut donc pas s'agir d'un outil efficace, de portée générale, robuste aux évolutions de la conjoncture.

- **Une concurrence croissante sur les marchés fonciers**

Une des observations qui revient le plus souvent dans l'enquête qui a été menée est celle de l'existence d'une vive concurrence qui peut être observée sur les marchés fonciers entre les différents opérateurs.

On observe en effet que, si il existe quelques acquisitions par préemption, et de façon tout à fait exceptionnelle par expropriation, l'essentiel des acquisitions se fait à l'amiable, aux conditions normales du marché, en concurrence avec tous les autres acquéreurs possibles, à commencer par les promoteurs, et également par la foncière logement, ce qui peut poser un problème particulier, mais aussi en concurrence avec d'autres opérateurs de logement social sur le territoire.

Ce fait d'avoir à « affronter la concurrence », pas toujours en position de force, semble un problème perçu avec acuité, comme une anomalie. Cette compétition pour l'appropriation de terrains intéressants, disponibles à la vente, entérine en effet l'évolution générale des marchés fonciers, quand bien même on la juge excessive. Est ainsi posée à nouveau la question centrale de savoir quel est le positionnement de l'intervention foncière des organismes par rapport aux marchés fonciers : sont-ils un intervenant comme les autres, où doivent ils disposer d'un cadre spécifique ? Doivent-ils le faire eux-mêmes ou recourir au service d'une agence spécialisée ? Bref, il faut définir, sur le plan institutionnel, juridique et économique, le mécanisme d'approvisionnement foncier, dont il est difficile de savoir dans la situation actuelle qui est réellement responsable.

Encore une fois, le programme local de l'habitat devrait ici comprendre un volet très important sur la stratégie foncière permettant d'atteindre les objectifs qu'il s'assigne. Le PLH n'est certes pas un outil foncier stricto sensu, mais il paraîtrait important qu'il explicite les conditions foncières de sa mise en œuvre.

En l'absence d'un régulateur institutionnel exerçant une régulation stratégique sur les marchés à une échelle pertinente, on voit émerger une difficulté croissante pour intervenir sur des marchés globalisés et de plus en plus volatils.

- **Planification urbaine et zonage : vers un zonage « logement social » ?**

L'architecture actuelle de la planification urbaine est complexe, très fournie en instruments variés, mais les articulations ne fonctionnent pas toujours de façon satisfaisante entre les différentes pièces du puzzle.

Sur le point qui nous concerne ici, l'articulation la plus défailante est peut être celle qui relie la question du logement, explicitement traité dans le cadre du PLH, à celle de la planification urbaine, exprimée dans le document essentiel que devrait être le Schéma de Cohérence Territoriale, et ensuite à celle du zonage foncier tel qu'il apparaît dans le Plan Local d'Urbanisme.

Il n'existe pas, si l'on excepte l'introduction récente d'une mesure de ce type par la loi SRU, à la discrétion des communes, et dont l'importance reste à ce jour tout à fait marginale, de pratique générale d'inscrire des zones réservées pour le logement social dans les documents d'urbanisme, en particulier dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

Les raisons en sont connues, un tel zonage aurait un impact – négatif- sur le prix des terrains et, compte tenu du principe de non indemnisation des servitudes, conduirait à une forte opposition des propriétaires, qui s'ajouterait à la stigmatisation habituelle du logement social. On est donc renvoyé une fois encore à la question du traitement de l'impact des règles d'urbanisme sur le prix des sols.

Ce point conduit à faire deux remarques.

En premier lieu, le zonage pour le logement social dans les plans d'urbanisme est une pratique courante dans un certain nombre de pays. Pour nous en tenir à des exemples proches, on peut par exemple observer qu'aux Pays Bas, le bestemmingsplan, équivalent hollandais de notre PLU, mais toujours au niveau de l'agglomération, indique les zones qui seront affectées aux logements sociaux, eux-mêmes classés en trois catégories selon les plafonds de revenu exigés. Et l'approbation de ce plan par le Ministère de l'Urbanisme vaut octroi des subventions correspondant au déficit prévisible de ces opérations, déficit qui apparaît en dépit de la municipalisation de fait des terrains à des prix qui n'intègrent pas la plus value d'urbanisation. Autant dire que, outre le fait que le logement social n'est pas stigmatisé comme en France- c'est le cas de plus de la moitié des logements à Amsterdam – le choix de construire du logement social est neutre sur le plan des finances locales.

La deuxième remarque a trait au lien étroit qui devrait exister entre le PLH, le SCOT et le PLU. Un objectif central du PLH est bien de dresser un tableau global, au niveau de l'agglomération, des besoins dans les différentes catégories de logement. Mais la question de l'approvisionnement foncier n'y est en général pas traité explicitement, et l'articulation entre le PLH et le PLU reste le plus souvent lâche, en particulier lorsqu'il s'agit d'un PLU mono communal, ce qui est souvent le cas.

Il n'existe donc pas de déclinaison concrète entre les conclusions du PLH et la préparation du PLU, au moins en ce qui concerne la production foncière pour le logement social. La traduction foncière des exigences du PLH en termes de zonage pour logement social dans le PLU paraît une voie qui mériterait d'être explorée, sans minimiser les objections qui ne manqueraient pas de fleurir.

Les propos précédents font apparaître l'ampleur de la tâche, qui ne peut se contenter de faire une check list d'outils à mettre en œuvre pour résoudre le problème posé.

Il ne peut l'être sans remettre en cause la philosophie économique profonde de notre système foncier qui, au nom de l'attachement rigide à des principes (absolutisme du droit de propriété et non indemnisation des servitudes), rend chaque jour plus difficile la réalisation dans de bonnes localisations, de constructions où d'équipements qui ne garantissent pas un rendement suffisant (notion de « highest and best use »).

Le principe de la non indemnisation des servitudes est en train de mourir des excès mêmes de la rigueur dans son application, et la flexibilité des règles joue, de façon souvent opaque, ce rôle.

Si l'on admet que le logement des ménages à faible revenu est un équipement public, et que l'équilibre financier d'une opération de logement social conduit, par le calcul du compte à rebours, à un niveau de charge foncière sensiblement inférieur à celui du marché, doit être explicité sur qui doit être imputée cette charge, en même temps que l'on définira le ou les acteurs responsables de l'approvisionnement en foncier ainsi que les conditions de leur intervention, ceci ne pouvant prendre sa pleine expression qu'en cohérence avec les différents documents de planification urbaine.

Partie 2 - Habitat social : le défi du foncier

Rapport de la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) – août 2005

L'Union sociale pour l'habitat constate une crise générale du logement à l'échelle nationale et la difficulté à y répondre rapidement en produisant des logements notamment sociaux. Au cœur de cette problématique, la question de la mobilisation du foncier paraît centrale. L'enjeu est à la fois de répondre à une situation d'urgence due à un manque général d'anticipation suffisante sur les besoins, et de mieux préparer l'avenir, notamment par la mise en perspective de ce foncier dans la production d'offre urbaine globale, compte tenu des contraintes économiques et financières que connaissent les acteurs. L'USH émet l'hypothèse que le foncier existe, mais qu'il n'est pas suffisamment disponible et fait sans doute l'objet d'une concurrence inflationniste entre acteurs.

Dans le cadre de son Congrès de Nantes, des tables rondes politiques auront lieu autour du thème des politiques territoriales de l'habitat et de l'avenir du financement du logement et autour de la question foncière. La question foncière y sera très présente... Les agences d'urbanisme, du fait de leur ancrage dans les territoires et de leur connaissance transversale des enjeux urbains ont été interpellées par l'USH pour fournir une analyse critique reposant sur des cas précis et l'expérience des partenaires locaux...

Cette note de la FNAU présente les principaux enseignements que l'on peut tirer de cas concrets étudiés dans le cadre d'une enquête animée par les agences d'urbanisme du réseau. Bien que les cas ne soient pas nommément cités, cette note ne fait qu'explicitier et synthétiser ce que révèle l'enquête... Elle n'est en aucun cas exhaustive et ne balaie pas toute la question. La démarche s'attache à déceler les problèmes rencontrés dans quelques territoires couverts par des agences d'urbanisme ayant décrit, à partir d'exemples explicites, les mécanismes en œuvre localement pour mobiliser du foncier à destination du logement social. Il est précisé au lecteur que le foncier, tel qu'il est traité dans ce document, concerne le logement social bien sûr, mais il arrivera que le champ des commentaires s'étende au logement globalement, voire au foncier en général car le logement social n'est pas un objet urbain isolé.

Cette note présente enfin les données du « problème ». Elle analyse les difficultés émergentes d'après les exemples observés. Et elle propose un court aperçu des outils, pratiques... utilisés et mis en place par les acteurs locaux dans ce contexte.

1 - Quel contexte pour l'habitat et l'habitat social ?

1 – 1. Une situation paradoxale, mais favorable

Le présent document repose sur l'enquête que la FNAU a menée au sein du réseau des agences. Un volet de l'enquête portait sur la description du contexte actuel pour la production de logements sociaux. Cette première partie s'attache à restituer les propos et à articuler leur contenu.

Après les années 60 et 70 marquées par une production massive de logements sociaux sous forme de grands ensembles (*ZUP – Zone à Urbaniser en Priorité*) et les années 80 où se sont développés de grands *lotissements* pavillonnaires périurbains, la dynamique de construction s'est ralentie en France. Aujourd'hui, le pays se trouve devant des besoins en constructions d'autant plus importants que les évolutions démographiques des années 90 et du début du XXI^{ème} siècle ont mal été anticipées. On prévoyait une stagnation de la population liée à un flux migratoire moindre et à un taux de natalité en baisse, mais on n'avait pas envisagé la hausse du nombre de ménages engendrant des besoins en logements conséquents. Ce processus démographique est corrélé à trois facteurs : la progression des familles monoparentales liée à la « banalisation » du divorce, l'arrivée à l'âge adulte

des enfants des baby boomers qui entament leurs décohabitations et le vieillissement de la population avec une nette progression de l'espérance de vie. Ainsi, la construction de logements tant sociaux que privés se trouve au cœur de la plupart des PLH (Programme Local de l'Habitat) communaux ou intercommunaux analysés.

Par ailleurs, si les besoins sont croissants, le constat et la prise en compte des erreurs et des excès du passé aboutissent à l'émergence d'une nouvelle pensée urbaine et environnementale et d'une conception renouvelée de l'habitat et de ses modes de construction. Suite aux difficultés des grands quartiers d'habitat social, aux problèmes liés aux infrastructures de transports, à l'isolement et à la qualité moyenne des aménagements des grands lotissements pavillonnaires, de nouveaux concepts sous-tendent notre façon collective d'envisager la ville. Le renouvellement urbain, la mixité sociale, la reconstruction de la ville sur la ville, l'idée de ville compacte ou de ville dense, les mutations urbaines, le développement durable et la préservation des espaces naturels et agricoles, la recherche d'une plus grande sécurité... se retrouvent de façon systématique dans les discours politiques et techniques. Concrètement, cela se traduit par le développement d'opérations de petite taille insérées au mieux dans le tissu urbain existant ou en continuité avec celui-ci.² Pour le logement social, il s'agit de démolir le parc de logements considéré comme « obsolète », de réhabiliter des logements, de « résidentialiser » des immeubles, de requalifier des espaces et, dans les communes où le nombre total de logements locatifs conventionnés ne représente pas 20% des résidences principales (article 55 loi SRU), de construire des logements sociaux par le biais de petites opérations et d'opérations mixtes avec des logements relevant de statuts et de financements différents.

On comprend aisément qu'il existe un paradoxe entre l'énorme besoin quantitatif et cette vision urbaine centrée sur le renouvellement urbain dont le coût est élevé et la mise en œuvre particulièrement longue. A cela s'ajoute une conjoncture immobilière très tendue se caractérisant par une croissance des prix du locatif et de l'accession dans le secteur privé, une fluidité des parcours résidentiels mise à mal et une vacance réduite.

En la matière, l'Etat, au fil du temps et à travers un certain nombre de textes législatifs, donne sa vision des choses. Dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU, décembre 2000) complétée par la loi Urbanisme et Habitat (UH, juillet 2003), l'Etat privilégie le renouvellement urbain sur l'étalement urbain.

La loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine (août 2003) met en place l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et encourage la démolition de 250 000 logements sociaux et la reconstitution de l'offre de logements sociaux hors des quartiers prioritaires. A la mi mai 2005, l'ANRU a validé des projets de rénovation urbaine concernant 187 quartiers (essentiellement des quartiers prioritaires), où résident plus d'un million d'habitants : plus de 47 000 constructions, 52 000 démolitions et 98 000 réhabilitations sont prévues.

Enfin, prenant en compte la nécessité de relancer la construction de logements sociaux, l'Etat à travers son Plan de Cohésion Sociale (janvier 2005) incite à bâtir ou à constituer une offre nouvelle en logements, notamment sociaux (500 000 sur 5 ans).

Cependant, face à cette volonté clairement affichée, les moyens et les compétences de l'Etat semblent se « diluer » avec la décentralisation. La compétence habitat et les leviers de la construction sont répartis entre plusieurs acteurs publics. L'Etat légifère et incite. Les collectivités territoriales directement confrontées au problème du logement, deviennent maîtres d'ouvrage du développement urbain local : d'un côté, les EPCI portent la politique de l'habitat, de l'autre les communes s'occupent de la question foncière (droit des sols, droit de préemption...). Les départements en charge du

² Ce que révèlent parfaitement les exemples analysés.

développement social, peuvent aussi intervenir directement dans le secteur de la construction lorsqu'ils demandent la délégation des aides à la pierre. Enfin, les Régions soutiennent la production de logements en particulier par des interventions concernant le foncier.

1 – 2. Une question foncière qui révèle la crise de production de logements

Qu'est ce que le foncier ? L'urbaniste, l'économiste, le juriste,... ont des conceptions à la fois divergentes et complémentaires de cette question :

- Pour l'urbaniste, le foncier est l'expression d'une occupation du sol, en d'autres termes le support d'un usage. Ce foncier présentera des caractéristiques volumétriques, comme le relief, le bâti, sa forme et sa densité. Ce foncier a une histoire et un vécu. Il pourra être l'ancrage d'un projet urbain ou d'une opération : il permet de générer l'offre urbaine.
- Pour l'économiste, le foncier constitue non seulement une valeur, mais aussi un rendement, qu'il soit locatif, agricole... Ce foncier est bien sûr une assiette fiscale. S'il est un coût et une charge, il sera également un objet d'équilibre financier pour que sa valorisation soit rendue possible. Cet équilibre financier constitue à l'évidence un risque dont le foncier s'avère être un facteur important dans sa phase de portage. Le foncier est, en effet, un marché caractérisé par un stock et des flux qui génèrent l'offre et la demande.
- Pour le juriste, le foncier, est un statut du sol : règlement (droit à construire), contraintes et servitudes qui régissent son utilisation (protection patrimoniale ou naturelle par exemple). Il peut également être destiné à un usage précis décidé par la collectivité (équipements, infrastructures...) sous la forme d'un emplacement réservé. Dans son régime contractuel, il peut être un acte (transaction, cadastre) ou un contrat (acquisition différée, servitudes conventionnelles, hypothèque...). Le foncier, c'est aussi le sous-sol ou le tréfonds...

Cet essai sémantique pourrait montrer, de façon caricaturale, que le vocable « foncier » est très variable selon les métiers et entraîne des visions dont le contenu ne présente pas de grandes similitudes. D'un point de vue des usagers du foncier, on pourrait prolonger l'exercice selon que la vision présentée soit celle du bailleur social, du promoteur de bureaux ou encore celle du logisticien des transports. La compréhension des marchés foncier et immobilier passe par un effort d'acculturation que les approches de chaque acteur ou profession n'est pas en mesure de clarifier seul. Le foncier est une denrée perçue comme rare face à laquelle des besoins d'acteurs différents s'expriment. Il devient donc un sujet convoité de mise en concurrence plutôt qu'un bien global sur lequel s'exercent des complémentarités dans le projet urbain.

Le foncier reste une matière première et un socle au projet urbain qui concerne les logements. Il pose par son statut souvent privatif, la question de l'intérêt général motivé par une finalité collective et publique. Cet intérêt général se heurte à la caractéristique constitutionnelle du foncier : un bien pratiquement inaliénable et inviolable. Toutes les mesures d'intervention sur le foncier, qu'elles soient fiscales, réglementaires... doivent d'abord être compatibles avec les principes constitutionnels français et ensuite exécutables du point de vue juridique et financier : une expropriation est assortie du principe d'indemnisation du préjudice vécu par le propriétaire exproprié. Une politique d'anticipation par réserves foncières menée par une collectivité peut entraîner des recours, même après plusieurs années. On voit bien que l'action publique est nécessairement assortie d'une attitude prudentielle.

La valeur du foncier est en soi un dernier frein à la production de logements et surtout de logements sociaux. L'ADEF (Association des Etudes Foncières) en a très bien expliqué sa dimension d'ajustement. Il existe trois variables :

- le foncier admissible, celui que le compte à rebours du vendeur, constructeur, aménageur... permet de définir comme compatible avec le marché,
- le foncier du marché, celui des valeurs observées qui constituent une référence valable en période d'inflation mais semblent plutôt moins adaptées en cas de ralentissement, voire de retournement de marché,
- le foncier projeté, celui de la valeur que le vendeur estime et qui est le mélange de sa perception du marché avec soit des projections personnelles (pour les individus), soit une gestion d'actifs (pour les entreprises et institutions).

L'acuité de la question augmente concernant le logement social du fait de sa dimension d'intérêt général. Parce qu'il ne permet pas une acquisition compétitive, ni un usage de l'espace traditionnellement valorisé, le logement social trouve difficilement sa place dans la chaîne de production de l'offre urbaine. Face à ces difficultés, les différents usagers fonciers se réfugient parfois dans des attitudes et des approches corporatistes, voire défensives.

1 – 3. Les caractéristiques de cette pénurie foncière : rareté par manque de fluidité

La pénurie foncière est le maître mot de tous les acteurs du développement urbain consommateur de foncier et à plus forte raison de ceux qui ne peuvent pas se permettre une mise en concurrence inflationniste. Cette pénurie se caractérise par une grande similitude d'analyse au travers des 46 agences d'urbanisme françaises.

Ainsi, le manque de construction et d'anticipation foncière pendant des années donne une incontestable intensité au manque de logements lui-même amplifié par la pénurie foncière. En effet, la crise financière de l'aménagement des années 90 a lourdement grevé la capacité financière des collectivités locales qui avaient engagé leurs garanties sur des projets dont la programmation suivait l'euphorie de la fin des années 80. De surcroît, échaudées et prudentes, elles n'ont pas projeté de nouvelles constructions pendant quelques années. La baisse de la production de logements depuis 5 à 10 ans selon les agglomérations, comparativement aux années 80 et début 90, en est le signe.

A cela s'ajoute le paradoxe entre la nécessité d'un foncier rapidement mobilisable et le renouvellement urbain qui repose sur un foncier plus long à maîtriser (démolition, dépollution, remembrement). Le problème du surcoût foncier lié à cette remise en état s'aggrave avec les temps longs que nécessitent ces interventions. Ces durées supposent un portage foncier durable et donc un impact financier plus lourd. Le foncier en zone centrale des agglomérations est élevé et entraîne des surcoûts qui limitent la capacité à agir de tous les acteurs.

Par ailleurs, la forte concurrence entre les acteurs se dessine autour de deux paramètres : la plus ou moins grande centralité et l'environnement dans lequel s'inscrivent les terrains... Cette concurrence ne facilite pas le positionnement de certains opérateurs et notamment des bailleurs sociaux dont la marge de manœuvre est limitée par les contraintes d'équilibre des opérations compte tenu des objectifs de loyers modérés. En effet, la rareté relative du foncier génère une forte pression immobilière qui entraîne les prix à la hausse, les éloignant progressivement d'une charge foncière admissible pour le logement social.

Cependant, cette pénurie doit être relativisée au regard des besoins estimés : le Plan de Cohésion Sociale indique 500 000 logements à construire, qui sur la base de constructions moyennes de 75m² de SHON par logement et un COS de 1.5, se traduisent par un besoin foncier de 2 500.

En définitive, la chaîne de production de logements sociaux subit des entraves à plusieurs niveaux : en amont sur l'anticipation foncière et le défaut de programmation, puis sur la mise en concurrence des projets et en aval sur le portage dans le temps... Plus qu'un « manque » de foncier, autrement dit « rareté » ou « pénurie » absolue de foncier, le logement social se heurte à un manque de fluidité de foncier à son usage, en d'autres termes, à un manque de capacité pour agir sur un marché inflationniste.

2 – Quelle traduction des blocages actuels pour le foncier de l'habitat social ?

L'USH a interpellé la FNAU pour disposer d'éléments sur la mobilisation du foncier en vue de construire du logement social pour son Congrès à Nantes. L'enquête menée par la FNAU au sein du réseau des agences a permis de donner une matière plus vivante et actuelle à ce rapport.

Le questionnaire, support de l'enquête, porte sur différents cas de figure ou exemples qui se situent tant dans des agglomérations d'échelle métropolitaine que dans des villes moyennes, dotées d'Agence d'Urbanisme. Ces cas de figure ou exemples reflètent les problèmes qui se posent aux acteurs locaux, tant en extension urbaine qu'en renouvellement urbain :

- A- Foncier public non « maîtrisé » par la collectivité mais intéressant (exemple emprise RFF...),
- B- Emprise foncière privée présentant un intérêt particulier (exemple friche industrielle non polluée),
- C- Site intéressant ou stratégique appartenant éventuellement à plusieurs propriétaires fonciers différents (exemple renouvellement urbain),
- D- Foncier « maîtrisé » par la collectivité, mais affecté par un risque naturel, industriel... ou par une contrainte patrimoniale,
- E- Foncier public « maîtrisé », mais « refus » de logements sociaux...
- F- Foncier public « maîtrisé », mais dévalorisé du fait de sa localisation.
- G- Autre (foncier produit en ZAC, programmation particulière, servitude d'urbanisme...),
- H- Autre (observation, diagnostics...),
- I- Autre (politique foncière globale, stratégie d'acteurs, conférence d'élus,...),

Pour compléter ces questionnaires, les agences ont collaboré avec les services habitat et/ou urbanisme des intercommunalités (communauté d'agglomération ou urbaine) et les bailleurs sociaux locaux. La FNAU a recueilli plus de 30 cas de figure sur près de 13 agglomérations. Une analyse détaillée de cette enquête est présentée en annexe.

La trentaine de cas concrets étudiés a été organisée autour de questions ouvertes favorisant une certaine liberté dans la forme des réponses. Si cette méthode induit une plus grande difficulté d'exploitation des questionnaires, elle offre une richesse de matière qui constitue le fondement du présent rapport.

Les résultats de l'enquête ont ainsi pu permettre l'organisation d'une réunion-débat le 30 juin 2005, réunissant une trentaine de personnes (USH, FNAU, organismes HLM et agences d'urbanismes).

Le panel de réponses analysées porte sur des terrains de taille plutôt petite et correspondant à des opérations comprenant un nombre réduit de logements sociaux : près des 4/5 des opérations ont une densité nette inférieure à 100 log/ha... Ces paramètres figurent en annexe, mais les exemples ne sont numériquement pas suffisants pour tirer des conclusions statistiques. En revanche, la matière recueillie permet de mettre en évidence les points suivants.

2 – 1. La localisation et la valeur du foncier

Premier frein à la construction de logements et plus particulièrement de logements sociaux : le surcoût lié à la centralité car les terrains sont bien desservis, proches des équipements et se situent « dans le marché ».

A contrario, là où il y existe un foncier mobilisable, l'absence de valeur foncière de ces terrains situés dans des quartiers dont l'image est dévalorisée (habitat privé de fait, ZUS...), ne facilite pas leur remise sur les chemins de l'économie et du marché.

Enfin, les coûts d'aménagement en extension urbaine ou dans des secteurs enclavés, qui doivent intégrer la prise en compte des coûts de développement des infrastructures et des équipements, obèrent souvent la faisabilité des opérations, notamment lorsqu'il s'agit de logements sociaux.

Mal placés, trop chers, ces terrains représentent souvent une offre virtuelle sans « réalité économique ».

2 – 2. Le poids de l'occupation des terrains et le coût du changement d'usage

La dépollution d'un site peut entraîner de mauvaises surprises liées à une analyse non poussée des sous-sols au moment de la programmation initiale et des premiers engagements. Il est rappelé que cette situation est rarissime en ZAC car le diagnostic initial impose un travail de repérage des pollutions du sol assez fin et en relation avec la nature future de l'occupation. En tout état de cause, ce surcoût peut causer une sérieuse remise en question de l'opération. Le coût financier restera à la charge d'une entité qui n'avait pas nécessairement prévu la survenue d'un risque de cette ampleur.

La démolition de différents types de bâtiments (industriel, habitat, équipement public...) avant reconstruction, les éventuelles découvertes archéologiques... augmentent les délais de remise en état des sols et provoquent un temps long du projet, soit un surcoût inévitable pour l'opération.

La restructuration contrainte d'immeubles (enveloppe des bâtiments conservée, pallier/étage remis à neuf sur le marché...) y est également vécue comme une charge financière disproportionnée au regard d'une obligation non accompagnée de dispositifs d'aide à la hauteur de l'enjeu. Il en va de même pour le surcoût architectural lié à la proximité d'un monument classé, à une contrainte d'urbanisme dans le cas d'un site classé, ou à d'autres contraintes spécifiques (risque d'inondations, sismiques, ...).

Le renouvellement urbain est assorti d'un effet combinatoire de coûts induits qui nuisent au redéploiement de l'offre urbaine dans une politique de reconquête des espaces bâtis où le logement social devrait trouver toute sa place.

2 – 3. La vision morcelée des acteurs

Dans les espaces potentiellement disponibles pour permettre la construction, les grandes emprises sont très repérables et convoitées, mais la négociation est souvent rendue complexe à cause d'un malentendu sur la question de la valeur patrimoniale. Si le propriétaire est institutionnel, la collectivité pense être en droit d'attendre de ce grand propriétaire une conduite sensible à l'intérêt général et à la nécessité de créer des valeurs foncières compatibles avec les contraintes d'équilibre des opérations de logements sociaux. Le propriétaire institutionnel est pourtant confronté à l'obligation de gestion de ses actifs et n'est pas en mesure de les « brader ».

Les exemples étudiés sont suffisamment variés pour mettre à mal les idées reçues sur le comportement des propriétaires en fonction de leur statut, à savoir institutionnel ou autre. En effet, leurs critères de libération du foncier ne vont pas dans le sens de l'intérêt général.

La difficulté de libération de terrains tient à deux situations : soit il s'agit d'un propriétaire qui pratique la rétention ou la spéculation ; soit l'emprise du projet concerne plusieurs parcelles qui obligent une maîtrise foncière et une négociation collective et personnalisée avec plusieurs propriétaires.

Quand le foncier est tout ou partie maîtrisé, une concurrence entre l'habitat et les activités peut s'observer. Entre les communes et les intercommunalités qui se partagent les compétences droit des sols et habitat, des négociations voient le jour. Les communes intégrées à une EPCI tendent à vouloir construire des logements car elles perçoivent la taxe d'habitat. A l'inverse les EPCI peuvent souhaiter se doter, d'abord, de moyens supplémentaires générés par la taxe professionnelle en favorisant l'implantation d'activités. La TP peut, par effet de levier sur la situation financière locale, participer à l'équilibre financier des projets de construction avec du logement social et des équipements. Pourtant, si cette concurrence existe bel et bien, elle semble, au vu des exemples analysés, moins vivace que ce que l'on aurait pu imaginer. Enfin, il existe d'autres déterminants lourds, comme par exemple un EPCI qui peut défendre un rééquilibrage et se heurter à une commune qui se voit imposer des logements sociaux, comme une commune qui peut vouloir des logements pour « sauver l'école », etc.

Quant aux habitants, la pression qu'ils exercent sur les pouvoirs locaux à l'encontre de certains projets de logements sociaux n'est ni rare ni facile à négocier.

Un phénomène plus récent, mais cité par les agences, est la concurrence foncière entre les opérations « en défiscalisation » et les interventions publiques de logements « au prix des domaines ».

Bien d'autres points manquent sans doute, mais il n'est pas besoin d'aller plus loin pour souligner la difficulté à coordonner, associer les vues des différents acteurs. La mobilisation du foncier en faveur du logement social nécessite un travail d'intermédiation. Les cas de « réussite » entre les acteurs relèvent de personnalités déterminées à coopérer plus que de structures.

2 – 4. Un problème d'outils ou un problème de projections ?

On note clairement une crise des outils conçus dans les années 60 qui trouvent leur limite dans un contexte de décentralisation, de pénurie foncière, de produits financiarisés entraînant une concurrence sur la gamme des produits « logement ». Cette crise se complique avec le mouvement actuel de renouvellement des espaces urbains : « reconstruire la ville sur la ville », dont la mise en œuvre, si elle paraît légitime, n'est pas dépourvue de risques et de difficultés.

C'est l'occasion de rappeler les risques à venir dus au retard perçu à transformer les POS en PLU. Cette situation révèle, entre autre chose, la difficulté des élus à anticiper les besoins en logements. Le

manque de projection et de coordination des acteurs locaux nuit vraisemblablement à l'émergence d'une réponse ad hoc en matière d'habitat ; l'offre urbaine, dès qu'il y a un projet et une ambition partagée, se constitue.

De plus, en matière de planification, la lenteur des procédures d'urbanisme réglementaire ou opérationnel conduit souvent à une asphyxie des projets. Dans les documents existants, l'inadéquation entre les politiques d'infrastructure de transports et de développement des bassins en extension urbaine, aboutit à une production en diffus n'offrant pas de vision globale au territoire.

Du point de vue de l'ingénierie, les bailleurs subissent gravement les conséquences de la faiblesse (la « crise ») de la construction des années 90 ; les organismes bailleurs ont alors perdu une partie de leur équipe de maîtrise d'ouvrage qu'ils n'ont pas reconstituée. Un mal-être est perceptible chez les bailleurs par rapport à l'accès au foncier, par rapport aux financements et de façon plus générale par rapport à leur intégration aux circuits de l'ingénierie territoriale où la profession ne se sent pas en mesure d'agir pleinement et au bon moment.

Par ailleurs, l'indisponibilité de la maîtrise d'oeuvre opérationnelle conduit souvent à des appels d'offre infructueux, des délais de construction accrus et des défections d'entreprises du bâtiment au cours d'opération.

Les outils et l'appareil de production semblent en deçà de ce qu'exige l'enjeu et le défi qui se pose en matière de production de logement social. Il révèle une crise d'anticipation et de projection.

3 – L'optimisation des outils et des pratiques : des recettes à la carte ?

Dans les exemples analysés, un certain nombre d'outils sont utilisés afin de relever le défi du foncier et de constituer une offre nouvelle en logements sociaux. Certains de ces outils sont anciens, d'autres plus récents. La place des pratiques nouvelles, parfois en limite de ce que le droit prévoit, à la croisée des techniques financières et basées sur de la négociation informelle n'est pas non plus négligeable. Toutefois, les outils d'anticipation foncière restent rares et partiels, alors que comme nous l'avons précédemment noté c'est l'absence de projection par le passé qui a favorisé la situation d'urgence actuelle.

3 – 1. Des outils anciens à redécouvrir...

L'enquête montre que l'acquisition amiable reste la plus sécurisante et démontre que les acteurs revisitent des outils classiques comme la ZAC, la ZAD, les baux de longue durée (emphytéose...) et les garanties d'emprunt.

- Les *mécanismes pré-opérationnels* « classiques » pour la maîtrise foncière

Parmi ces mécanismes, *l'acquisition à l'amiable* par une collectivité ou un promoteur public ou privé reste le plus simple.

La commune (ou dans un des cas étudiés un EPCI) peut également exercer son droit de préemption urbain (DPU voire même DPU renforcé) sur les zones U (urbanisées) et AU (à urbaniser) à condition qu'elle soit couverte par un POS (Plan d'Occupation des Sols) ou un PLU (Plan Local d'Urbanisme) approuvé. Pour exercer son *droit de préemption* sur un terrain faisant l'objet d'une vente donnant lieu à DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner), le Conseil Municipal de la commune doit délibérer et motiver cette préemption.

Enfin, si ni l'acquisition à l'amiable, ni l'exercice du DPU n'est possible, la collectivité peut *exproprier* pour cause d'utilité publique. La construction de logements sociaux peut être reconnue comme

opération d'utilité publique. Toutefois, ce mécanisme est très lourd (tant d'un point de vue technique que politique) et de fait très long.

Dans les exemples de l'enquête FNAU analysés, ces trois mécanismes sont parfois utilisés simultanément en fonction des besoins et de la position adoptée par les propriétaires face à la collectivité.

- *La Zone d'Aménagement Concertée (ZAC)*

La ZAC est un outil ancien réformé par la loi SRU³. C'est une opération publique permettant d'aménager et d'équiper des terrains. Sur la ZAC, les terrains mis en vente sont acquis par la puissance publique (droit de délaissement, acquisition à l'amiable, DPU ou expropriation). La collectivité n'a pas l'obligation d'acquérir tous les terrains d'un coup, ce qui lui laisse un peu de temps. Le projet de ZAC doit remplir les conditions de l'article L.300-1 du CU⁴. Cette procédure est relativement lourde et complexe. Elle semble plutôt utilisée pour les opérations de taille importante. Dans les cas analysés, seuls 15% correspondent à des ZAC. Ici, leur taille ne semble pas plus importante qu'en diffus. Les acteurs de l'habitat privilégient aujourd'hui les opérations en diffus moins coûteuses en temps que les ZAC. De plus, les risques de retournement des marchés en cours d'opérations paraissent alors moins grands.

- *La Zone d'Aménagement Différée (ZAD)*

La ZAD permet à une collectivité, un EPCI ou une SEM locale bénéficiant d'une convention publique d'aménagement d'exercer pendant 14 ans, sur toutes les zones couvertes par la ZAD et sans POS ou PLU, un droit de préemption. Cette procédure n'est utilisée que par un seul EPCI dans les exemples traités. De plus, on note qu'à l'approche des 14 ans, les propriétaires attendent que la ZAD « tombe » afin de voir si leurs terrains par un changement de destination ne vont pas prendre de la valeur.

- *Les mécanismes financiers*

Parmi les mécanismes financiers les plus courants dans les cas analysés, on trouve la *garantie d'emprunt* offerte à un bailleur par une collectivité.

Il existe aussi des *subventions pour surcharge foncière* apportées le plus souvent par la commune, mais dans un exemple aussi par un EPCI. Ce mécanisme qui permet à un bailleur de construire en ayant une charge foncière considérée comme « supportable » (autour de 100 euros/m²) est d'autant plus souvent utilisé que les prix du foncier sont élevés et croissent. Cependant, on peut se demander dans quelle mesure ce mécanisme extrêmement coûteux ne participe pas de la croissance des prix du foncier.

- *Les baux de longue durée*

Trois types de baux de longue durée permettent de dissocier propriété du sol et propriété de la construction et de la gestion.

³ Avant c'était un droit dérogatoire au POS : le règlement de la zone ne s'appliquait pas aux terrains situés à l'intérieur de la ZAC. Aujourd'hui, la ZAC doit appliquer le règlement de la zone du POS ou du PLU sur laquelle elle est implantée.

⁴ L.300-1 du CU : les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre « un projet urbain », une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, « de permettre le renouvellement urbain », de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou opérations.

Deux exemples de *bail à construction* sont identifiés dans les cas observés. Le bail à construction défini pour une durée de 18 à 99 ans engage le preneur du bail, à titre principal, à édifier une construction sur le terrain du bailleur et à conserver le terrain dans son état d'entretien pendant toute la durée du bail. Il y a donc une obligation de construire : la nature et l'importance des constructions et les délais dans lesquels elles doivent être réalisées sont précisés.

C'est justement ce qui le différencie du *bail emphytéotique* qui autorise la construction sans l'obliger.

Le *bail à réhabilitation* est un contrat par lequel un bailleur social s'engage à réaliser dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble pour un usage d'habitation pendant toute la durée du bail. Ce type de bail vise la remise en état d'immeubles qui seront ensuite loués en tant qu'habitation à des personnes à faibles ressources.

Un des cas étudiés sans nommer précisément le bail à construction en reprend le principe. Cet exemple porte sur des quartiers qui souffrent d'une véritable perte d'attractivité résidentielle et qui sont entrés dans un processus de dévalorisation urbaine. Dans ces quartiers, ne sont conservés des bâtiments que leurs enveloppes (démolition des étages et parties communes). Les paliers/étages « quasi neuf » sont remis sur le marché, à charge pour l'acquéreur de réaliser les travaux et de bénéficier ainsi des avantages financiers liés aux opérations de réhabilitation du parc privé.

Enfin, rappelons qu'avec l'article L.127-1 (instauré par décret en 1995) du Code de l'Urbanisme, le dépassement de 20% du COS (Coefficient d'Occupation des Sols) est autorisé à condition que « la partie de la construction en dépassement ait la destination de logements à usage locatif bénéficiant d'un concours financier de l'Etat au sens de l'article L.351-2 du Code de la Construction et de l'Habitation (...) ». Cet article peut donc favoriser la construction de logements sociaux après décision du Conseil Municipal.

3 – 2. Des outils d'intervention foncière ou financière nouveaux...

Parmi les nouveaux outils financiers, l'enquête menée par la FNAU met en exergue le *prélèvement instauré par la loi SRU*. Les communes de plus de 3 500 habitants (ou 1 500 dans l'agglomération francilienne) situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants et comprenant moins de 20% de logements sociaux sont soumises à ce prélèvement qui est proportionnel au nombre de logements locatifs conventionnés manquants pour atteindre ce seuil. Dans un des cas présentés, la commune appartient à un EPCI doté d'un PLH (Programme Local de l'Habitat) qui, comme le dit la loi, se voit rétrocéder le montant du prélèvement afin de permettre la réalisation des objectifs de logements sociaux du dit PLH.

D'un point de vue stratégique, l'enquête insiste sur l'*articulation SCOT* (Schéma de Cohérence Territoriale), *PLH et PLU* qui est présentée par tous comme une nécessité. Les règlements des PLU doivent permettre la réalisation des objectifs des SCOT et PLH. Ce qui implique véritablement un suivi global de la réalisation de ces documents par les collectivités territoriales ou par les agences d'urbanisme. Avec la délégation des aides à la pierre, les EPCI se voient dans l'obligation de localiser et de quantifier très précisément la production de logements sociaux dans les PLH « nouvelle manière ». Ces derniers prennent alors une grande importance et doivent favoriser dans certains territoires l'émergence d'une réflexion sur la question du foncier mobilisable et à mobiliser.

Enfin, dans une des agglomérations enquêtées, les nouveaux outils juridiques de la loi SRU et UH sont utilisés dans les PLU :

- avec l'article L.123-2a « dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un

périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; (...). »

- avec l'article L.123-2b, « dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ».

3 – 3. Des pratiques nouvelles : un champ énorme, mais souvent expérimental

Quelques pratiques originales détectées dans l'enquête, valent aussi la peine d'être énoncées.

Un *montage financier innovant* vise à développer de la mixité résidentielle dans un quartier d'habitat social dont l'image est très « dévalorisée ». Une opération en accession sociale à la propriété a été possible grâce à la mise en place d'un bail emphytéotique rendant le foncier très accessible et par une garantie de rachat de la collectivité (passant par un intermédiaire) à l'accédant en cas de difficultés rencontrées par celui-ci au cours de l'acquisition.

Dans plusieurs cas, il est avancé l'idée d'instaurer un *pourcentage de logements sociaux* par opération d'une certaine taille. Le PLH peut être utilisé pour inciter par ce biais à la construction de logements sociaux. Dans de nombreux exemples, les élus utilisent aussi leur pouvoir de négociation auprès des promoteurs pour permettre le montage d'opérations mixtes publiques/privées. Enfin, certains envisagent d'imposer directement dans les PLU et dans certaines zones des taux de logements sociaux par opération. Toutefois, cette pratique liée à une volonté politique forte semble en limite juridique (problème notamment du droit de délaissement du propriétaire sur ces secteurs) et nécessite une clarification urgente (peut-être dans la loi Habitat pour Tous) au risque de voir se développer de nombreux contentieux.

Une agglomération met en avant une initiative nouvelle : les bailleurs sociaux envisagent de se regrouper en *GIE* (Groupement d'Intérêt Economique) afin de pouvoir répondre à des appels d'offre les concernant. Les bailleurs ne semblent pas vraiment organisés pour faire de la prospection foncière : la taille, l'organisation et l'histoire d'un certain nombre d'entre eux limite cette possibilité. La possibilité de se grouper afin de prospecter et d'établir des liens avec les communes paraît une bonne voie pour l'avenir.

La *minorité de blocage* est aussi une pratique considérée dans un exemple. Il s'agit de l'achat par la collectivité de quelques parcelles pour préserver un site de toute opération avant élaboration d'un projet. Leur localisation stratégique permet d'inciter à la vocation d'un site (habitat, habitat social, mixité...).

La possibilité offerte depuis février 2000 aux bailleurs *d'acheter 50% d'une opération en VEFA* (Vente en Etat Futur d'Achèvement) peut aussi permettre un partenariat public/privé et la sortie d'opérations mixtes. Toutefois, les bailleurs ne semblent pas toujours s'y retrouver. Il n'existe pas réellement de partenariat entre eux et les promoteurs privés : les prix leurs sont imposés et le coût dépasse souvent de 15 à 20% le prix d'une opération réalisée directement par le bailleur. Toutefois, certains saisissent des opportunités dans le cadre de la VEFA dans les zones les plus tendues. Quelques bailleurs craignent même de ne devoir passer « que » par la VEFA.

3 – 4. Des outils d'anticipation rares ou partiels

Pour anticiper, la première des choses mises en avant dans l'enquête, est d'appréhender et d'analyser les marchés du foncier et de l'habitat. Les marchés de l'habitat sont relativement bien connus, notamment au travers des observatoires développés par les agences d'urbanisme ou les collectivités et alimentés par différentes sources nationales (SITADEL, ECLN, CDBIEN, PERVAL...) ou locales (petites annonces immobilières, entretiens auprès des notaires, des agents immobiliers...). En revanche, si l'analyse des DIA peut apporter des éléments d'informations sur les marchés du foncier, la principale source dans ce domaine est détenue par la DGI qui ne transmet que très partiellement ses données.

L'anticipation et la projection nécessitent des outils particuliers de prospection foncière et de portage des terrains.

- La *prospection foncière* consiste à rechercher des terrains adaptés (en terme de prix, de localisation...) pour la construction de logements et à trouver les moyens d'acquérir et éventuellement de rendre viables ces terrains. La plupart du temps, les acteurs sont en concurrence les uns avec les autres et le corporatisme prime. Ce qui paraît contradictoire avec un enjeu d'intérêt général comme le logement social.
- Des missions de prospection foncière de niveau souvent intercommunal se développent et aboutissent dans certains territoires à la création d'*EPF* (Etablissement Public Foncier) ou de *SAF* (Société d'Action Foncière...). Ces outils existent, mais restent relativement peu répandus. Les EPF et SAF éprouvent des difficultés à réaliser des réserves foncières car les masses financières mobilisables ne permettent pas d'agir de façon significative par acquisition sur le marché. D'autres voies que celles de la maîtrise foncière par l'acquisition, devraient être approfondies.
- Couplée à la mise en place d'un EPF ou d'une SAF, on trouve parfois des *fonds de minoration foncière* visant à acquérir des terrains à la valeur estimée par le service des domaines et à les revendre à des coûts minorés (de 20 à 40% selon les exemples analysés) pour réaliser des logements locatifs sociaux, des structures d'hébergement des ménages en difficulté, des programmes mixtes de logements prévus dans un PLH.

La réserve foncière instaurée par l'article L.221-1 du Code de l'Urbanisme est un autre outil important d'anticipation foncière. Toutefois, dans cet article, il est précisé que les collectivités locales sont habilitées à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une opération, à condition que celle-ci réponde aux objets définis à l'article L.300-1. Or, comme nous l'avons déjà précisé, cela implique que la collectivité a établi un projet et que le processus de valorisation est engagé sur les terrains visés par la réserve foncière. Au final, la collectivité risque d'acheter au prix fort et de réaliser son projet à court terme. Certaines agglomérations militent pour l'instauration d'un système plus souple de motivation en ce qui concerne les préemptions pour réserves foncières. Il faudrait sortir cet outil de son ornière pré-opérationnelle et lui rendre son objectif initial d'outil de réserve foncière permettant d'anticiper et de préparer l'avenir et le développement futur des territoires.

Enfin, des programmes, ou plan d'action foncière voient le jour dans certaines agglomérations : ils visent à élaborer sur le long terme une stratégie foncière. Concrètement, dans un des exemples, cela se traduit par des réserves foncières d'intérêt communautaire dont le portage est assuré par l'EPCI sur les zones d'urbanisation future et en renouvellement urbain pour une durée de 10 ans. L'EPCI prend en charge une grande partie des frais fonciers et des taxes foncières et cherche à acquérir environ 25ha/an.

Propos conclusifs...

Aujourd'hui, n'est-ce pas une déficience des pratiques plus qu'une inadaptation des outils qui est en cause ? Différents outils juridiques, pré-opérationnels et financiers qu'ils soient nouveaux ou anciens existent, mais sont, en définitive, sous utilisés. La complexité de ces mécanismes, l'absence d'acteurs formés et surtout ayant une pratique active et opérationnelle en milieu urbain grèvent le fonctionnement du système. Comme on l'a vu, les outils de prospection foncière et d'anticipation pèchent par leur manque d'opérationnalité. Il est à noter le souhait de (re)trouver un outil qui permette réellement à la collectivité de constituer des réserves foncières en milieu urbain sans avoir dès le départ un projet finement défini.

Par ailleurs, si la chaîne du foncier est complète allant du projet de territoire à la construction, certains de ses chaînons sont en souffrance (prospection foncière, ingénierie territoriale, acteurs opérationnels, entreprise du bâtiment...) et l'ensemble manque parfois de cohérence (manque de suivi global, de rencontre des métiers...). Enfin, l'image négative du logement social et l'absence de volonté de certains acteurs ne peuvent que servir et accentuer les déficiences du système.

Le vrai défi que l'enquête FNAU révèle, c'est notre capacité à proposer et à faire bien ensemble pour débloquer des problèmes qui semblent d'ordre technique sans l'être véritablement.

Partie 3 - Quelques réflexions de l'Union sociale pour l'habitat

Les résultats de l'enquête auprès des agences d'urbanisme, comme les débats auxquels ils ont donné lieu lors du séminaire de restitution, inspirent aux représentants de l'Union sociale pour l'habitat quelques réflexions.

Le sentiment qui se dégage tout d'abord est celui d'une grande diversité, voire d'un éclatement des pratiques territoriales. Si dans l'ensemble les cas présentés représentent plutôt des petites opérations – ce dont on ne saurait tirer de conclusions statistiques – semble se passer comme si chaque opération était un cas d'espèce, dont il est difficile de tirer une méthode reproductible. De fait, l'ère de la production « industrielle » de logements comme de terrains à bâtir est révolue.

Mais cette impression de cas d'espèce renvoie à une réalité plus troublante : non seulement la plupart des acteurs semblent perplexes face à la complexité et au caractère quelque peu insaisissable de la question foncière - et pas seulement au plan conceptuel mais dans la réalité des territoires - mais il semble qu'aucun d'entre eux ne domine réellement la question, et cela d'abord au plan politique. C'est-à-dire qu'alors qu'on pourrait attendre que des acteurs majeurs – l'Etat et les collectivités locales d'une part, les grands opérateurs de la production immobilière (et surtout les Hlm) d'autre part – maîtrisent la question foncière, anticipent les mouvements des marchés, pratiquent les outils de l'action foncière, etc., en réalité, on est loin du compte.

Du côté des pouvoirs publics, les collectivités locales semblent avoir perdu la pratique des outils classiques (ZAC, réserves foncières, DPU, expropriation,) et peiner à anticiper les évolutions, c'est-à-dire à conduire une stratégie prévisionnelle pour accorder la disponibilité foncière avec les projets de développement. Le retard pris à la transformation des POS en PLU, s'il a des causes multiples, est significatif de cette difficulté.

A cela certaines raisons évidentes : des responsabilités pas vraiment clarifiées entre commune et intercommunalité ; des expériences malheureuses de « ZAC plantées » qui suscitent une certaine méfiance vis-à-vis des grandes opérations où la collectivité finance le portage et s'implique dans la prise de risque ; des évolutions jurisprudentielles qui créent une grande incertitude face au risque contentieux ; et cela pour mener une politique d'offre sociale qui certes satisfait des besoins, mais ne suscite pas, c'est le moins qu'on puisse dire, une reconnaissance certaine de l'électorat ! Le logement social, et les arbitrages qu'il exige en matière foncière, restent trop souvent un « sujet qui fâche », pas forcément facile à traiter dans la transparence – certaines non réponses à l'enquête sont ainsi assez compréhensibles...

Les propriétaires publics ou parapublics de terrains, de leur côté, ne se conduisent guère en partenaires bénévoles des politiques foncières au service du logement social : les règles qui s'imposent à eux –équilibre des comptes voire excédents, pas ou peu d'aides d'Etat, cela sous le contrôle des instances européennes – ne leur permettent certes pas de « brader » leur foncier.

C'est qu'au niveau national, l'Etat n'a pas clairement choisi sa politique en ce domaine. D'une part il finance les acquéreurs sociaux (surcharge foncière) et prend des mesures législatives favorables, d'autre part, il s'abstient de calmer le jeu de l'inflation, quant il n'y contribue pas lui-même.

Ainsi, si l'on peut comprendre qu'il hésite à offrir gratuitement les terrains des ministères disposant de vastes emprises, on peut s'étonner qu'il n'y ait, semble-t-il, guère de mise en cohérence entre, d'une part la politique de l'Équipement qui vise à offrir au logement une partie des terrains qu'il contrôle directement ou qui appartiennent aux grands établissements publics de ce secteur (encore que la Délégation à l'action foncière n'a pas d'obligation précise au regard de la part qu'elle doit apporter au logement social), d'autre part la politique récemment initiée qui vise à valoriser (comprendre : vendre au plus cher) le patrimoine immobilier des autres ministères. Bien plus, on ne peut qu'être interrogatifs face à la récente modification de l'article L.631-7 du CCH qui permet désormais de vendre à Paris les immeubles des administrations comme immeubles commerciaux, alors qu'ils devaient jusqu'à présent être « remis à l'habitation ».

L'enquête des agences d'urbanisme, comme les témoignages des élus locaux montrent ainsi la difficulté à mobiliser le foncier public, celui de l'État comme celui des établissements publics nationaux.

Mais au-delà de politiques sectorielles peu coordonnées, force est de constater que l'État soutient lui-même par la dépense fiscale l'inflation des prix du foncier comme la médiocre allocation des terrains. Les agences d'urbanisme confirment la concurrence pour l'accès au foncier entre opérateurs de l'offre de « produits de défiscalisation », aidés à guichets ouverts, et autres opérateurs, dont les Hlm, et constatent que celle-ci aboutit à rendre impossibles des opérations de logement social, mais aussi à produire des opérations qui peinent à trouver preneurs, du fait d'un rapport qualité/prix déconnecté de la demande solvable des ménages à loger.

Au total, et malgré des exceptions notables montrées par l'enquête, l'impression domine que, sur un sujet éminemment politique comme l'est la question foncière, il y a un déficit politique certain.

Sans approfondir l'analyse des causes de ce déficit, on peut en avancer deux : la question foncière en France oppose deux principes fondamentaux, celui d'une conception supérieure de l'intérêt général et celui du droit de propriété. Ceci suppose donc des arbitrages difficiles, et l'on en a connu dans le passé avec de grandes lois d'orientation foncière : le remembrement rural a ainsi constitué a priori une atteinte majeure au droit de propriété. Mais c'est là qu'intervient un deuxième facteur défavorable, le facteur temps : les politiques foncières et de production de logement social exigent d'avoir et de faire prévaloir une vision de long voire de très long terme, vision incompatible avec le temps très court de la vie politique d'aujourd'hui.

Du côté des organismes Hlm la question foncière ne paraît pas mieux maîtrisée. S'il est permis de trouver, dans l'enquête ici présentée et dans les débats qu'elle suscite, matière à interpellier les pouvoirs publics, une autre réalité dérangeante émerge également, qu'il ne faut pas éluder : si la *question* du logement social est à tout moment présente dans les réponses des agences comme un souci majeur, ses *acteurs*, et notamment les organismes Hlm, le sont beaucoup moins. Si l'on creuse un peu, il semble qu'ils apparaissent comme des acteurs parmi d'autres, souvent comme des partenaires souhaités, mais rarement des intervenants de premier rang : ils sont loin d'indisposer par leur omniprésence et d'agir en perturbateurs des marchés locaux...

Peut-être est-il permis de penser qu'un niveau modeste d'anticipation et de volontarisme foncier des pouvoirs publics locaux répond à une détermination modérée des organismes Hlm.

Au-delà du sentiment diffus que l'on peut avoir, il apparaît que sous l'effet probable du ralentissement de la production dans les années 1990, et celui de la montée légitime des préoccupations liées à la gestion, notamment sociale, les organismes ont pour nombre d'entre eux réduit leurs équipes de monteurs d'opération et de prospecteurs fonciers, perdu la pratique des évaluations rapides, de la négociation etc.

Ils peuvent certes invoquer des handicaps dont ils ne sont nullement responsables : obligation du passage par le vote du conseil d'administration et par l'évaluation des domaines ne facilitant pas la négociation, encore moins la réactivité (comment acheter « à la barre » dans ces conditions ?), méfiance des vendeurs face à un acquéreur pas très « valorisant ». Et ils ont longtemps bénéficié de vastes terrains d'un seul tenant proposé par la collectivité, ce qui ne favorise pas une culture de prospection.

Mais leurs atouts potentiels, à travers leur savoir-faire d'opérateurs, ne leur permet pas dans nombre de cas de s'imposer et d'occuper sur les marchés locaux une position telle que leur poids objectif (en termes de patrimoine) devrait leur permettre d'acquérir.

Sans nier la dimension d'autonomie des organismes, on ne peut s'empêcher de regretter qu'un acteur qui « pèse » quatre millions de logements et détient une légitimité d'intérêt général n'ait pas un rôle plus décisif sur les marchés fonciers.

Une action foncière à caractère collectif est forcément délicate à mener – d'autant que l'opacité qui caractérise les marchés fonciers n'y invite guère - et pas forcément payante à court terme. De fait très peu de cas sont présentés par les agences d'urbanisme. Mais une meilleure coordination, ne serait-ce que pour éviter une concurrence inflationniste entre organismes paraît indispensable.

Cette coordination doit s'envisager au moins dans la perspective de prochains retournements de marchés. En effet le souci actuel est celui de l'inflation foncière, de la rétention spéculative : comment construire lorsqu'on a aucun terrain d'avance, que le foncier bien placé fait l'objet d'une concurrence « folle » des opérateurs ? C'est pourquoi le Mouvement Hlm a préconisé des mesures de court terme (cf contribution de l'USH aux travaux du Sénat⁵). Mais ceci ne doit pas faire oublier les baisses récurrentes, voire les chutes brutales des marchés immobiliers : c'est aussi parce que les occasions n'ont pas été saisies lors du « bas de cycle » des années 1990 que les organismes se trouvent aujourd'hui dépourvus. Il convient donc de réfléchir dès à présent aux moyens d'être en meilleure position lorsqu'un tel retournement se produira.

Des politiques publiques plus déterminées, des organismes Hlm mieux organisés et proactifs : si l'enquête révèle des pistes de réformes utiles en ce qui concerne les outils de l'action foncière, c'est surtout la volonté et la coordination des acteurs qui paraissent, au vu des exemples positifs, déterminantes.

Pour schématiser, des outils affinés permettent l'action foncière immédiate, mais le foncier met en œuvre une double temporalité :

- à court terme, il s'agit certes d'apporter des terrains disponibles et abordables financièrement à des projets immédiats de production de logements. Lorsqu'on constate l'importance des files d'attente, lorsqu'on est sensible aux difficultés de logements de nombre de ménages, on doit se préoccuper de renforcer l'action immédiate.
- à plus longue échéance, on doit tenir compte du fait que dans une économie respectueuse du droit de propriété, seule une stratégie d'anticipation de longue haleine préserve des difficultés du type de celles que l'on connaît aujourd'hui.

⁵ L'une des mesures immédiates proposées dans cette contribution – l'exonération des plus-values en cas de vente de foncier à un organisme Hlm a d'ores et déjà été adoptée dans la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. D'autres, portant sur l'urbanisme et le foncier public, devraient figurer dans la future loi habitat pour tous.

Pour conclure, et compte tenu du constat de la perplexité des acteurs, du fait que personne n'a le sentiment de maîtriser la question foncière (cf la diversité des définitions suivant les angles de vue : juridique, économique, urbanistique, et les responsabilités professionnelles), il paraît hautement souhaitable que ceux de ces acteurs qui se placent dans une perspective d'intérêt général s'efforcent de construire une « culture commune » par l'échange des points de vue et un dialogue régulier qui permette de sortir de l'éclatement des approches et des actions et de traiter le foncier, l'un des biens les plus précieux (art L.110 du Code de l'urbanisme : « le territoire français est le patrimoine commun de la nation »), avec le soin qu'il mérite.

Partie 4 – Compte rendu du séminaire FNAU - USH le 30 juin 2005

La question foncière se révélant cruciale pour la mise en œuvre du plan de relance, l'Union sociale pour l'habitat a souhaité se rapprocher de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, qui dispose, grâce aux agences d'urbanisme, d'une expertise en la matière.

A partir de l'enquête réalisée par la FNAU, une rencontre a été organisée entre des agences d'urbanisme et des organismes HLM, elle a eu lieu le 30 juin. Ce séminaire a permis de confronter des expériences et des analyses, avant de rechercher conjointement des solutions possibles.

• Partager l'analyse

Les deux parties se retrouvent dans un même objectif, celui de mieux maîtriser la question foncière. Ils partent du même constat : que l'approvisionnement du foncier n'est pas à la hauteur des besoins et qu'il convient de réfléchir aux causes et moyens d'y remédier.

Et chacun ressent les enjeux du foncier en fonction de ses propres domaines d'action.

Pour la FNAU, c'est le métier des agences d'être au cœur de la chaîne de fabrication du foncier.

Pour l'USH, maîtriser la question foncière est nécessaire pour être en capacité de faire des propositions pertinentes aux pouvoirs publics, et pour peser individuellement et collectivement sur le foncier.

La question foncière prend aujourd'hui une acuité particulière. La situation est nouvelle par la conjonction de facteurs aggravants mais que les observateurs jugent de durée limitée (quelques années)

- mauvaise anticipation des besoins en logements qui se traduit par un engorgement,
- urgence du plan de cohésion sociale et besoins de reconstruction de l'ANRU alors que, la planification et l'encadrement du foncier actuel n'ont pas anticipé ce besoin,
- exigences qualitatives (renouvellement de la ville sur la ville, taille des opérations) qui semblent mal s'accommoder du besoin quantitatif.

Il ressort un foncier difficilement mobilisable à la hauteur des besoins. Le foncier est alors cher, complexe et de petite taille.

Dans ce contexte, la question foncière se décompose en deux :

- Les organismes rencontrent un besoin pour faire face à l'urgence en trouvant des solutions de court terme privilégiant des circuits d'achat courts qui reposent sur deux axes :
 - élargir l'offre grâce à l'extension à l'urbanisation
 - trouver des aides financières à la hauteur du surcoût foncier
- Les agences d'urbanisme mettent l'accent sur la nécessité de préparer l'avenir. La situation actuelle met en évidence en effet la multiplicité des outils fonciers mais aussi leurs limites juridiques et d'efficacité.

- **Suggérer des solutions**

Des propositions de mesures ont été émises au cours du séminaire. Elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse ultérieure pour les affiner ou les valider. Elles sont récapitulées ici à l'état « brut » et invitent à la réflexion.

1. Des mesures pour préparer l'avenir

- En matière de fiscalité

Afin de réduire la rétention foncière, modifier la taxe sur les propriétés non bâties et constructibles, soit en l'augmentant, soit en imposant sur la valeur vénale du terrain.

- En matière de réglementation

Plusieurs points pourraient être modifiés ou précisés :

- unifier et clarifier les compétences territoriales sur le foncier entre communes et EPCI ou autres groupements
- définir la réserve foncière du point de vue législatif
- créer un lien PLH - PLU : clarifier le chaînage au-delà de l'article de loi
- introduire un pourcentage de logements sociaux dans les documents d'urbanisme (PLU) (possibilités/servitudes)
- allonger le droit de préemption à trois mois au lieu de deux

- En matière de professionnalisme

Des actions dans la durée et des expériences pourraient être conduites :

- organiser le secteur HIm (règles de jeu, groupements...)
- rééquilibrer la concurrence dissymétrique avec les autres acteurs notamment par l'amélioration de l'image du logement social et par l'anticipation et la constitution d'une capacité de régulation du marché du foncier.
- développer la connaissance des marchés fonciers (à partager éventuellement avec la FNAU)
- réfléchir à des indicateurs de réussite de production de logements sociaux sur les différentes agglomérations

2. Des mesures pour faire face à l'urgence :

- En matière de financement des surcoûts fonciers

Pour compléter ou améliorer le mécanisme de surcharge foncière, son suggérés :

- le démembrement temporaire de propriété
- la revente partielle en bloc ou à l'unité après plus value
- le recentrage des aides fiscales de l'Etat sur le logement social

- En matière d'approvisionnement foncier par opportunités

Pour corriger les erreurs de planification rappelées ci avant, il est proposé des mesures visant à desserrer en urgence de zones urbanisables soit en envisageant des villes nouvelles, soit par l'extension de l'urbanisation. Il est également proposé de les compléter par une meilleure capacité à utiliser la VEFA (Vente en l'état futur d'achèvement) ou les autres solutions de maîtrise d'ouvrage alternatives à la maîtrise d'ouvrage directe

Ce séminaire a donc contribué à mettre à jour des pistes de meilleure maîtrise foncière. Sous réserve d'analyse ultérieure, elles devraient alimenter un travail interne au secteur et en partenariat avec la Fnau, et des échanges avec les pouvoirs publics.

ANNEXE au rapport de la FNAU

A - Une vision globale des l'enquête

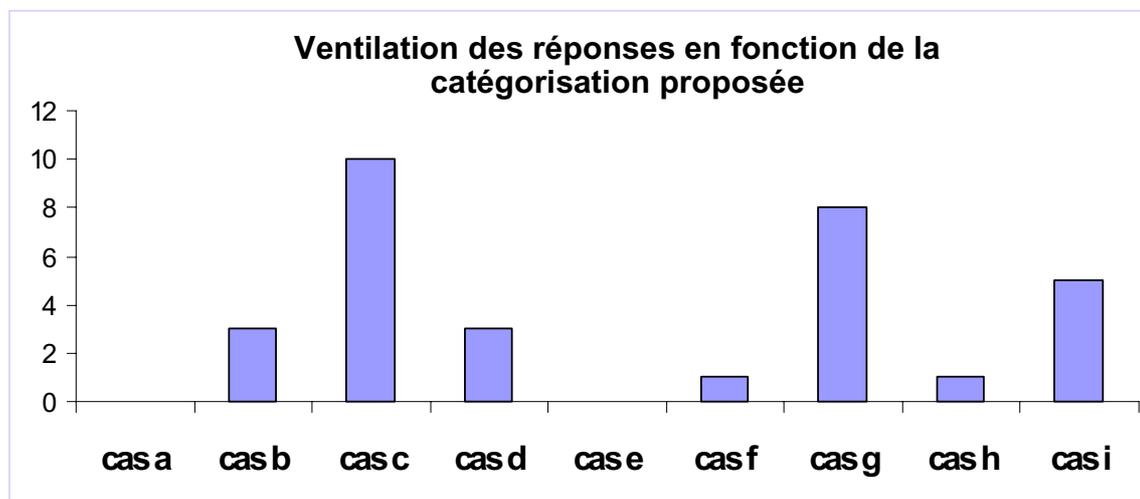
A. a - Une enquête au sein du réseau des agences d'urbanisme

L'USH a interpellé la FNAU pour disposer d'éléments sur la mobilisation du foncier en vue de construire du logement social pour son Congrès à Nantes. L'enquête menée par la FNAU au sein du réseau des agences a permis de donner une matière vivante, concrète et actuelle. Les délais étaient courts, l'enquête menée en un mois, mais les résultats ont été riches pour permettre l'organisation d'une réunion débat le 30 juin 2005, réunissant une trentaine de personnes (USH, FNAU, organismes hlm et agences d'urbanismes).

A. b - Un questionnaire ouvert mais pragmatique

Le questionnaire, support de l'enquête, porte sur différents cas de figure ou exemples qui se situent tant dans des agglomérations d'échelle métropolitaine que dans des villes moyennes, toutes dotées d'Agence d'Urbanisme. Ces cas de figure reflètent les problèmes qui se posent aux acteurs locaux, tant en extension urbaine qu'en renouvellement urbain. Une catégorisation des différentes situations foncières possibles a été proposée par la FNAU et validée par l'USH :

- J- Foncier public non « maîtrisé » par la collectivité mais intéressant (exemple emprise RFF...),
- K- Emprise foncière privée présentant un intérêt particulier (exemple friche industrielle non polluée),
- L- Site intéressant ou stratégique appartenant éventuellement à plusieurs propriétaires fonciers différents (exemple renouvellement urbain),
- M- Foncier « maîtrisé » par la collectivité, mais affecté par un risque naturel, industriel... ou par une contrainte patrimoniale,
- N- Foncier public « maîtrisé », mais « refus » de logements sociaux,
- O- Foncier public « maîtrisé », mais dévalorisé du fait de sa localisation.
- P- Autre (foncier produit en ZAC, programmation particulière, servitude d'urbanisme...)
- Q- Autre (observation, diagnostics...)
- R- Autre (politique foncière globale, stratégie d'acteurs, conférence d'élus,...)

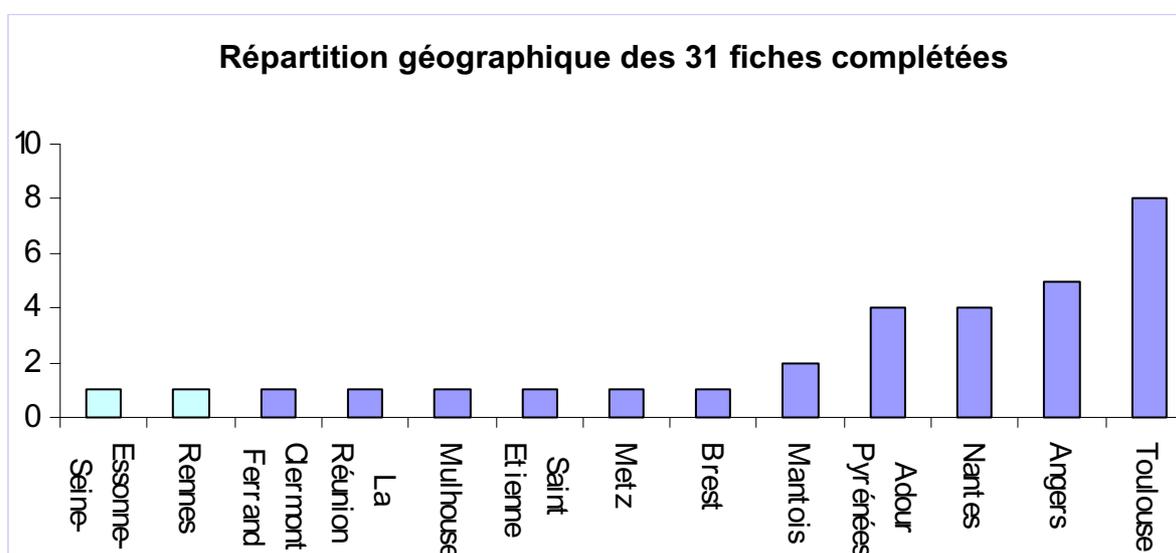


On notera que le cas A concernant les foncier « non maîtrisé » par la collectivité se retrouve implicitement introduit dans les cas D et G. La frontière entre les différents cas n'est pas aussi étanche que le laisserait penser la catégorisation proposée.

L'enquête ne recense pas de cas E, mais la sensibilité de la question du « refus » de logement social se retrouve dans d'autres exemples.

Cette catégorisation a permis de donner de la lisibilité sur l'éventail du champ à couvrir et sur le pragmatisme attendu dans les réponses.

Pour remplir les questionnaires, les agences ont collaboré avec les services habitat et urbanisme des intercommunalités (communauté d'agglomération ou urbaine) et les bailleurs sociaux locaux. Une trentaine de cas de figure explicitant la question foncière et sa mobilisation en vue de produire une offre nouvelle en logement social a été recueillie. Ces exemples concernent une quinzaine d'agglomérations et portent sur des opérations récentes.

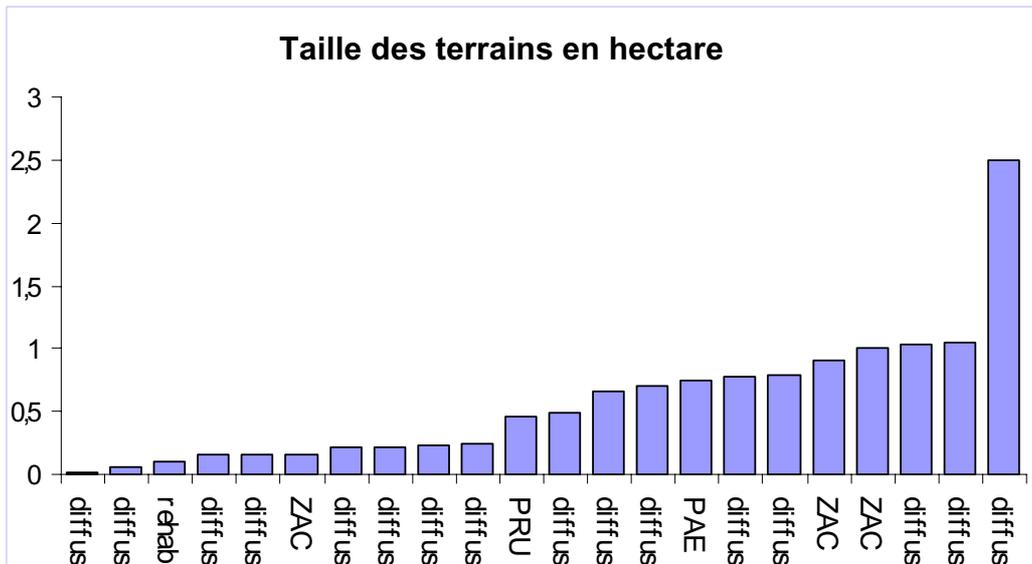


Les exemples ne sont numériquement pas suffisants pour tirer des conclusions statistiques. Nous attirons l'attention du lecteur sur l'interprétation hâtive ou la généralisation abusive qui pourrait être faite sur des lieux ou des situations. L'intérêt de cette enquête repose sur la mise en perspective de situations variées et opérationnelles pour dégager les enjeux relevés par les acteurs locaux.

A. c - Des opérations de taille « maîtrisable »

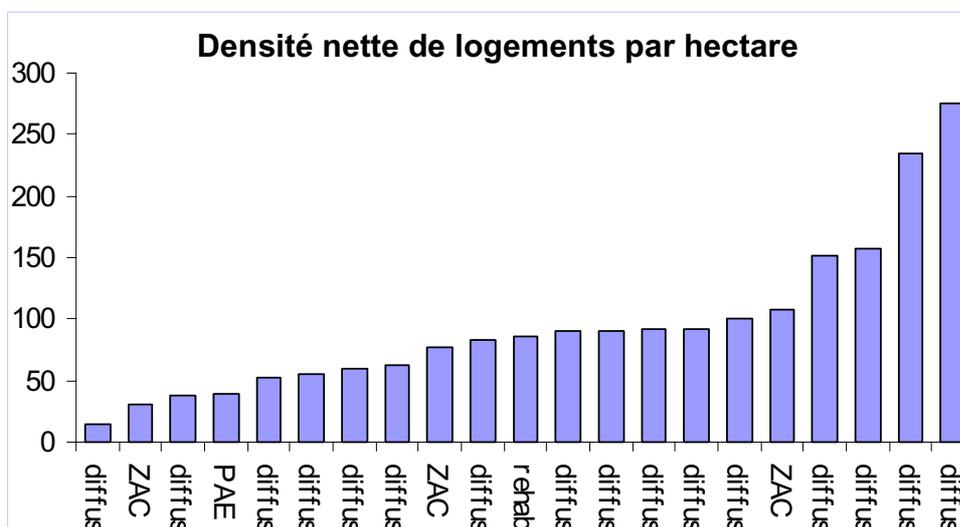
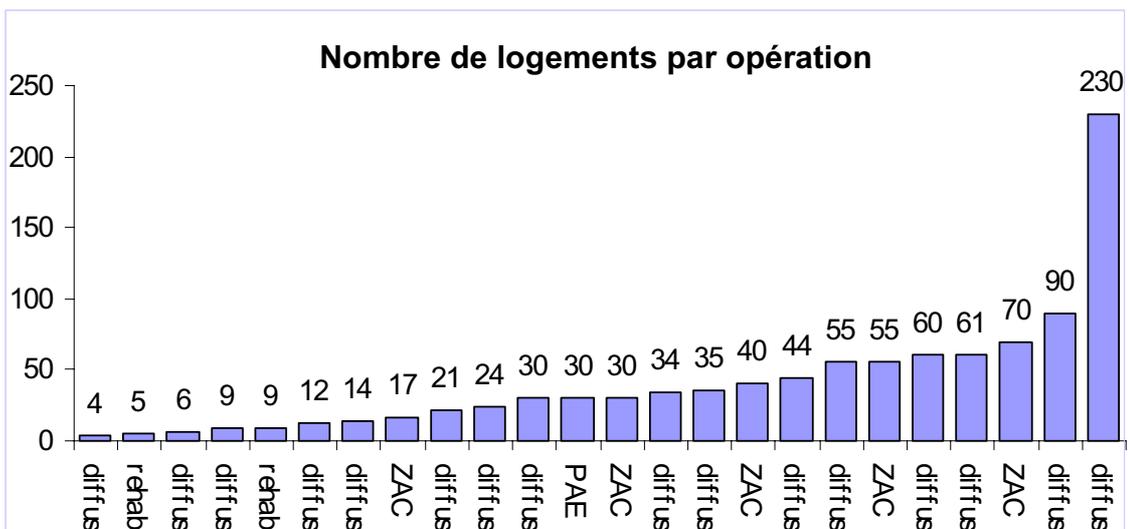
Les opérations recensées dans cette enquête présentent une première caractéristique commune : les terrains sont de plus petites tailles que dans les années 80. Cette tendance repose sur deux facteurs :

- 1) la taille des parcelles en renouvellement urbain sur des tissus urbains constitués,
- 2) la gestion du risque lié à l'opération et au portage foncier.



A. d - Des opérations moins « denses » en logements sociaux

On observe depuis plusieurs années que les opérations proposent un nombre réduit de logements sociaux : les 4/5 des opérations ont une densité inférieure à 100 log/ha... Cette tendance s'explique par l'évolution des modalités opérationnelles : travail sur la forme urbaine et la qualité des espaces publics, recherche de la mixité sociale et fonctionnelle...



B – Une restitution détaillée de l'enquête FNAU

Cas A

Foncier public non « maîtrisé » par la collectivité mais intéressant (grande emprise institutionnelle)

Aucun des questionnaires renvoyés ne correspond à ce cas de figure. Ce type de situation n'est pourtant pas rare et une partie de ce foncier présente un enjeu particulier en terme de renouvellement urbain du fait de la localisation et de la taille de certains de ces terrains (permettant des opérations importantes). Sa négociation apparaît souvent difficile et le coût de ce foncier reste élevé : il existe une divergence entre l'objectif du propriétaire de ne pas brader son bien (l'équilibre de ces comptes est en jeu...) et l'intérêt général. Par ailleurs, son utilisation nécessite pour le propriétaire de bien réfléchir à la ville de demain et par exemple pour RFF, à la place des transports (collectifs notamment). Les changements d'usage peuvent être difficilement réversibles.

On note actuellement une volonté de l'Etat de céder une partie des terrains de certains ministères (Défense notamment) pour dégager du foncier.

Si aucun exemple n'explique directement ce cas de figure, des problématiques analogues se retrouvent dans les cas C et surtout G (phase opérationnelle). Le choix de spécifier ce cas de figure était « provocateur », car ce foncier convoité mais dont les termes de négociation sont inachevés ne peut être « officialisé ». L'intérêt visé en dissociant ces cas des autres était ainsi de dresser un inventaire de principe des situations que les acteurs locaux sont à même de rencontrer.

Cas B

Emprise foncière privée présentant un intérêt particulier (exemple friche industrielle)

Enjeux/motifs à agir

La question des anciens sites industriels est plus ou moins prégnante selon les villes et leurs histoires (industrialisation/désindustrialisation). Toutefois, cette problématique concerne toutes les villes : il s'agit d'un changement d'usage de l'économie vers l'habitat ou un tissu mixte, c'est un processus de renouvellement urbain. Si ici les exemples choisis portent plutôt sur des friches industrielles, des questions relativement similaires pourraient se poser pour des immeubles de bureaux dont l'usage est devenu obsolète.

Contexte

Trois contextes totalement différents :

- Cas 1 : + 20% de logements sociaux (LS), avec un Programme Local de l'Habitat (PLH) en cours d'élaboration et la SERM est délégataire du droit de préemption sur le quartier en Grand Projet de Ville (GPV).
- Cas 2 : 6% de LS, pas de PLH, politique habitat et droit du sol communaux.
- Cas 3 : 18% de LS, un PLH. La commune appartient à une agglomération avancée en terme de politique intercommunale de l'habitat. Celle-ci subventionne le foncier en vue de produire du logement social et essaie de repérer les sites prioritaires d'accueil de l'habitat.

Caractéristiques

Les trois cas présentés sont situés à proximité des cœurs de ville, c'est-à-dire dans des secteurs valorisés subissant la pression des centres. Les opérations sont bien desservies par les transports publics (ligne de bus, futur tramway pour le Cas 1, future ligne de métro pour le Cas 3). Cette centralité joue sans doute un rôle majeur dans la nécessité de reconverter ces sites.

Toutefois, les trois cas se différencient par l'image du site :

- Dans le Cas 1, le secteur environnant connaît une certaine fragilisation (fin des activités industrielles, une cité jardin ouvrière à proximité dont les logements deviennent obsolètes) et nécessite une redynamisation/requalification dans le cadre d'un GPV.
- Dans le Cas 2, on se situe dans un site touristique très valorisé.
- Dans le Cas 3, le site est en cours de valorisation urbaine : le projet de reconversion de la friche industrielle (pollution métaux lourds...) est mené depuis de nombreuses années.

Problèmes émergents

La centralité de ces terrains implique un foncier « cher », donc plus difficilement mobilisable pour des opérations de logements sociaux.

Dans le Cas 1, le terrain a été vendu au bailleur dépollué et nu, mais lors des travaux des fondations de cheminé de l'usine ont été trouvées : cela a provoqué des retards et un surcoût. Problèmes auxquels se sont ajoutées des défections d'entreprises.

Dans le Cas 3, l'opération a été suspendue dans l'attente de l'autorisation de dépollution du site. De plus, cette opération est rendue difficile, car les contraintes architecturales imposées par la ville entraînent un important surcoût dans la construction.

Pratiques/réponses

La cherté du foncier dans le Cas 1 a nécessité une subvention pour surcharge foncière de la part de la collectivité. A noter aussi dans ce cas, le développement d'une vision stratégique du territoire : le PLH est volontariste et vise la mixité de l'habitat, l'augmentation de la construction (depuis 2001, diminution du nombre de LS en stock) et la restructuration des centres anciens. La création d'outils fonciers est abordée dans le projet de PLH : Etablissement Public Foncier (EPF), Observation foncière, connaissance des marchés fonciers. Dans le cadre du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), du PLH et du PLU (Plan Local d'Urbanisme) est engagé une réflexion en vue de requalifier cinq sites industriels (40ha) sur le territoire en y proposant des programmes mixtes (habitat/activité/équipement...).

Dans le Cas 2, l'option a été faite d'une opération mixte en ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) : les opérateurs sociaux sont intervenus à la demande d'un opérateur privé. La présence des deux opérateurs a sans doute permis d'équilibrer l'opération et de ne pas entraîner un coût trop élevé du terrain pour les bailleurs sociaux.

Le Cas 3 est aussi une opération mixte, mais c'est la ville qui a « imposé » de construire 30% de LS dans cette ZAC privée. Deux subventions pour surcharge foncière (CA et ANRU) ont aidé à la sortie de ce projet.

Divers

Dans les deux premiers cas, la concurrence entre les acteurs apparaît comme un élément important. Cette situation pose de nombreuses difficultés pour mobiliser du foncier en vue d'opération de logements sociaux.

Cas C

Site intéressant ou stratégique éventuellement en « multipropriété » foncière (exemple renouvellement urbain)

Enjeux/motifs à agir

La complexité de ces cas est corrélée aux difficultés émanant de la libération du foncier. Les opérations de renouvellement urbain présentées sont variées :

- d'une part remembrement de parcelles appartenant à plusieurs propriétaires (et multi usage) nécessitant une action de démolitions/reconstructions (Cas 1, 3, 8 : commune d'environ 5000 habitants, Cas 5, 7 et 10 : commune d'environ 20 000 habitants) ;
- d'autre part réhabilitation de locaux désaffectés (Cas 2 : 11 000 habitants) ou d'habitat insalubre appartenant à la catégorie « logement social de fait » (Cas 4 : 180 000 habitants).

Pour les Cas 1, 3, 5, 6, 7, 8, les bâtiments à démolir sont de plusieurs types (bâtiments commerciaux, habitats, garages, friches artisanales, parkings publics, bâtiments appartenant à un établissement public).

La majorité des exemples (Cas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10) porte sur/ou se trouve localisée à proximité de centres urbains ou de bourgs plus ou moins qualifiés. Ces sites se caractérisent par une très bonne desserte en transport en commun (TC) et physique, la proximité au centre historique et aux équipements communaux. La centralité, motif du renouvellement urbain, peut ici aboutir à un accroissement du coût du foncier rendant difficile une opération de logements sociaux.

Dans le Cas 1, il s'agit d'un terrain localisé en limite d'une ZUS (Zone Urbaine Sensible) : la question de l'utilisation de terrains en limite communale et de la transition entre deux types de tissus urbains (habitat/zone d'activité) est abordée dans cet exemple.

La problématique liée à la proximité d'un monument classé faisant intervenir pour le Permis de Construire (PC) l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) est traitée dans les Cas 5 et 10.

Pour le Cas 9, il s'agit d'un remembrement de parcelles non bâties et non équipées (champs, usage agricole, cultures) en périphérie de ville. Dans le Cas 9 ainsi que dans le 8 et le 10 sont décrites des opérations mixtes opérateurs privés/bailleurs sociaux. Ces opérations sont soutenues par les communes qui encouragent (« négociation coercitive ») la mixité de logements dans un contexte foncier très concurrentiel.

Les Cas 1 et 4 en cours de montage présentent un intérêt particulier car ils s'inscrivent dans des projets ANRU :

- Cas 1 : reconstitution de l'offre de logements.
- Cas 4 : réhabilitation d'un parc vétuste et renouvellement de l'offre de logements.

Contexte

Seules les communes des Cas 8, 9, 10 appartenant à la même intercommunalité sont concernées par la loi SRU. Dans cette intercommunalité, la production de logements sociaux a été relancée depuis 2002. Le PLHI (Programme Local de l'Habitat Intercommunal) date de 2001. Il est en cours de modification pour l'obtention de délégation des aides à la pierre. Les objectifs de ce PLHI sont l'accompagnement au développement résidentiel, la production de logements sociaux dans un but de rattrapage ou de redéploiement sur l'ensemble du territoire selon les configurations, la poursuite des actions de solidarités en direction des ménages les plus défavorisés à travers l'offre de logements adaptés... Cet EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) développe une action foncière particulière en direction du logement social.

Un PLH datant de la même époque avec des objectifs de constructions de logements sociaux se retrouve également pour le Cas 5. Cette commune connaît cependant une réduction de sa production de logements depuis 2000 : la production annuelle de logements est inférieure aux objectifs du PLH. Un EPF et un outil de recensement des DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner) sont développés sur ce territoire.

Pour les Cas 1, 3, 7, il existe un déficit de construction de logements sociaux : production en baisse depuis le début des années 2000. Dans ces communes, les PLH sont en cours ou récents. Les objectifs des PLH des Cas 1 et 3 sont notamment la requalification urbaine et le renouvellement urbain, l'amélioration de l'attractivité résidentielle et la construction de logements (certaines communes sont en décroissance démographique). Ici, l'action foncière n'est pas directement spécifiée pour le logement social. Cette action porte plus sur le renouvellement urbain que sur l'extension urbaine. A l'inverse, précisons que dans le Cas 7, un EPF (région/Conseil Général/EPICs/communes) a été créé en 2002 avec pour objectif : l'acquisition foncière et immobilière en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement.

Enfin dans le Cas 6, habitat, aménagement et foncier relèvent des compétences communautaires. De nombreuses pratiques et outils sont développés, ou sont en cours d'élaboration à l'échelle intercommunale : réserves foncières intercommunales, DPU (Droit de Prémption Urbain) intercommunal, ZAC intercommunales, politique de surcharge foncière.

Cas 2 et 4 : pas de renseignement sur cette partie.

Caractéristiques

10 cas sont répertoriés, en diffus et en réhabilitation, sur des surfaces en deçà de l'hectare (sauf un exemple à 2,5 ha), pour des densités de logements allant de 50 à 150 log/ha. Ces opérations portent essentiellement sur des logements sociaux financés en PLUS (Prêt Locatif à Usage Social). Le foncier a été acquis à l'amiable, parfois préempté par l'EPCI et parfois maîtrisé et valorisé par un bail emphytéotique.

Problèmes émergents

Les problèmes relevés se recoupent en fonction des cas :

- coût du foncier qui rend l'équilibre des opérations difficiles notamment lorsqu'il s'agit de logements sociaux (Cas 2, 3, 9, 10),

- échec du montage d'une opération en ZAC avec des difficultés notamment liées à l'équilibre financier (Cas 5)
- multi propriété nécessitant des négociations avec plusieurs propriétaires pour des terrains de taille réduite : difficulté d'achat du terrain au propriétaire (Cas 10), nécessité d'avoir recours successivement à plusieurs modes d'acquisition des terrains allant de l'acquisition à l'amiable à l'expropriation (Cas 1, 3, 4, 6, 7),
- complexité des projets en terme de montage technique (Cas 4...), financier (Cas 2...), juridique (Cas 1...),
- lenteur des procédures de modification des documents d'urbanisme qui ont un rôle parfois essentiel pour permettre la sortie de ces opérations (Cas 1),
- lenteur des services des domaines pour faire des évaluations des prix des terrains (Cas 1),
- Surcoût architectural lié à la proximité d'une église classée faisant intervenir : ce surcoût rend l'opération sur de l'ancien plus onéreuse pour l'opérateur social qu'une opération neuve (Cas 10),
- ralentissement dû à la question de la propriété de la voirie (Cas 9),
- problème de configuration de l'opération en relation avec son espace environnant (Cas 6 : parking voisin, Cas 1 : ZUS voisine, Cas 7 : projet global intégrant logements+ équipements+ commerces+ voie piétonne de liaison),
- problème lié au financement de la reconstitution de l'offre de stationnements publics (Cas 5),
- libération retardée d'une emprise foncière privée (Cas 5),
- concurrence des acteurs et des usages : l'ensemble des cas sont concernés par ce problème.

Pratiques/réponses

En général

Cas 1, 2 et 3 : normes de stationnement minorées pour le logement social.

Cas 2 : la commune a mis en place une veille des DIA et des mutations agricoles (convention avec la SAFER).

Cas 4 : création d'un GIE (Groupement d'Intérêt Economique) par quelques opérateurs sociaux qui ont décidé de se regrouper pour répondre ensemble à des appels d'offre.

Cas 6 : afin de mobiliser du foncier en vue de produire du logement la Communauté Urbaine (CU) a adopté et développé un certain nombre d'outils de politique foncière : droit de préemption communautaire, ZAC communautaires, programme d'action foncière dédié à l'habitat avec un système de réserve foncière d'intérêt communautaire dont le portage est assuré par la CU sur les zones NA (urbanisation future) et en renouvellement urbain pour une durée 10 ans. La CU prend à sa charge 70% une partie des frais fonciers et taxes foncières... L'objectif est d'acquérir 25ha/an. Par ailleurs, la CU cherche à décliner les objectifs du PLH dans les PLU (en cours) au moyen d'emplacements réservés, de périmètres avec des objectifs et des priorités de logements sociaux, d'identification des sites disponibles. La CU finance le logement social et garantit les emprunts des

bailleurs dans le cadre du PLH. Enfin, une mission de prospection foncière est envisagée et pourrait aboutir à une EPF dans le cadre d'un partenariat avec la région.

Cas 7 : les actions menées en faveur du foncier dédié aux opérations de logements sociaux se déclinent de la façon suivante : utilisation du droit du sol pour mettre en place la politique foncière du PLH (Zone d'Aménagement Différée, tentative de faire figurer des emplacements réservés dans les PLU) ; minoration de 20% des terrains si engagement de la commune de réaliser au moins 60% de logements aidés sur le terrain (cette minoration est prise en charge selon la commune par une des Communautés d'Agglomération (CA) ayant contractualisé avec l'EPF) ; élaboration d'un plan d'action foncière pour avoir une réflexion et établir une stratégie foncière sur le long terme.

Cas 8, 9, 10 : cette EPCI a mis en place dans le cadre de son PLH plusieurs éléments de politique foncière : une subvention pour la réalisation de logements très sociaux (10% du montant de l'opération et jusqu'à 6 097 euros par logements) ; une subvention pour surcoût foncier dans les opérations en PLUS (depuis 2005, 20% de dépassement plafonné à 60 euros/m² de surface utile : financement Etat, CG, EPCI) ; garantie d'emprunt (100% en PLUS). Par ailleurs, un travail est réalisé pour intégrer dans les PLU les actions foncières du PLH et articuler ces deux documents : élaboration de porter à connaissance de l'EPCI pour les communes, projet de l'EPCI de se porter acquéreur des SMS destinées à 100% à l'accueil du logement social en cours de discussion entre l'EPCI et les communes.

En particulier

Cas 1 : forte utilisation des outils « stratégiques et droit du sol ». Les modifications des PLU sont utilisées pour permettre la réalisation des objectifs du PLH et du projet ANRU, notamment en renouvellement urbain. Utilisation des règlements du PLU (variation de COS, proportion de logements sociaux dans la majorité des opérations, sur certaines zones règlement souple visant à favoriser l'opérationnel...) et des nouveaux dispositifs de la loi SRU (L.123-2a et L.123-2b).

Cas 2 : utilisation du bail emphytéotique, importance et rôle des acteurs locaux dans les partenariats et les négociations (pouvoir de négociation des acteurs locaux notamment les élus).

Cas 3, 5, 6, 9 : mécanisme de surcharge foncière pour permettre l'équilibre de l'opération en LS. Dans le Cas 6, la CU prend à sa charge la surcharge foncière.

Cas 4 : l'EPF est délégataire du droit de préemption de la commune. L'EPF est opérateur des opérations de renouvellement urbain : il réalise l'opération de recyclage du foncier (acquisition de terrain bâti, libération du terrain) avec à l'issue de l'opération la revente du foncier libéré à l'opérateur ou à la commune. Il développe des opérations fonctionnant sur le principe de la restructuration d'immeubles : enveloppe du bâtiment conservée, pallier/étage remis sur le marché « quasi neuf » à charge pour l'acquéreur de réaliser les travaux tout en bénéficiant des mécanismes financiers de type OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat).

Cas 5 : une démarche de projet urbain à l'échelle de ce quartier proche du centre historique a abouti à un plan de référence intégré au PLU et à une stratégie partagée. Ainsi, malgré les difficultés, le projet est préservé dans sa cohérence urbaine, même si les objectifs du PLH ne sont pas atteints.

Cas 6 : réalisation d'un programme d'action foncière dédié à l'habitat : réserve foncière d'intérêt communautaire dont le portage est assuré par la CU sur les zones NA et en renouvellement urbain pour une durée 10 ans.

Cas 8, 9, 10 : les élus pour remplir leurs engagements de construction de logements sociaux (PLH, SRU) et faire de la mixité sociale utilisent leur pouvoir de négociation (« négociation coercitive »). Leur objectif est de favoriser des opérations mixtes (opérateurs privés/opérateurs sociaux) équilibrées.

Cas 9 : revente de la voirie appartenant au bailleur à la commune par un échange de terrain afin que le PC soit accordé.

Cas 10 : achat de terrain avec institution de partenariat promoteurs privés/opérateurs sociaux, mais sans passer par la VEFA (Vente en Etat Futur d'Achèvement). Achat par la commune de foncier le long de la voirie pour réaménager l'espace public et créer des stationnements face aux commerces dans la partie privée. Attribution d'une subvention sur la partie LS, amortie sur deux ans au titre du prélèvement SRU (loi Solidarité et Renouvellement Urbain).

Divers

Sans intervention publique (avec parfois utilisation de moyens coercitifs : préemption, ZAD, expropriation) dans les différents cas présentés, les opérations de logements sociaux n'auraient pas pu voir le jour, du fait de la concurrence des acteurs dans un contexte de forte hausse des valeurs.

Dans le Cas 7, il est précisé qu'en 11 ans le prix des terrains à augmenter de 125% et qu'il existe une forte concurrence entre les opérations privées en défiscalisation et les interventions publiques au prix des domaines.

Une inquiétude quant au différentiel de temps entre les impératifs opérationnels liés au dossier de financement de l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) et la grande inertie des dispositifs et procédures fonciers (par exemple dans le cas de l'expropriation) transparaît aussi dans les questionnaires.

Cas D

Foncier « maîtrisé » par la collectivité, mais affecté par un risque naturel, industriel... ou par une contrainte patrimoniale

Enjeux/motifs à agir

Trois cas sont décrits. Le Cas 1 appartient à la catégorie des sites maîtrisés par la collectivité mais appartenant à un périmètre de monument classé et donc soumis à certaines règles (contraintes) précises d'urbanisme. Le Cas 2 est complexe du fait de sa proximité avec un fleuve et de son enclavement dans une zone bâtie en mutation. Le deuxième cas est une opération de renouvellement urbain, le premier porte sur un changement d'usage du bâti. Le troisième cas concerne un terrain présentant une servitude liée aux inondations (PPRI).

Contexte

Deux contextes totalement différents :

- Cas 1 : commune de petite taille non soumise à la loi SRU (environ 900 habitants au Recensement de la Population de 1999).
- Cas 2 : commune soumise à la loi SRU (17% de logements sociaux).

- Cas 3 : commune soumise à la loi SRU (14% de LS) percevant la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine), elle ne sera plus soumise à prélèvement une fois atteint les 15% de LS. Elle construit peu de LS.

Caractéristiques

Le Cas 1 est un site classé parmi les plus beaux de France situé en milieu rural sans transport en commun. Ce site n'est pas enclavé. L'opération consiste à réhabiliter un ancien presbytère et à y aménager des logements sociaux.

Le terrain du Cas 2 tout en étant situé en centre-bourg est enclavé dans une zone bâtie en mutation. Les réseaux et voiries internes à l'opération sont à prévoir.

Le troisième cas porte sur un terrain au sud d'une petite commune à proximité d'une zone d'habitation. Le terrain n'est pas équipé, mais une ligne de TC passe à proximité avec une bonne desserte. L'image du site et de la commune (résidentielle de haut standing) est très bonne.

Cas 1 : site qui subit la pression démographique périurbaine, mais dont les contraintes patrimoniales limitent fortement les actions volontaristes en faveur de la construction.

Cas 2 : situation complexe du terrain (centralité/enclavement + contrainte naturelle) qui rend le foncier cher et l'opération impossible sans l'intervention des collectivités publiques.

Cas 3 : la commune appartient à une agglomération ayant un PLH, mais dont le PLU ignore les prescriptions. De plus, cette commune durant la dernière décennie, a consommé son foncier par le biais de lotissements sans compter et une grande partie de son territoire est contraint par des servitudes (PPRI et PEB). Le terrain concerné par l'opération est divisé en trois secteurs : inconstructible, constructible et partiellement constructible.

Pratiques/réponses

Le Cas 1 démontre qu'il est envisageable de reconverter de « beaux » espaces en faveur du logement social (changer l'image de cette catégorie d'habitat) et qu'il reste possible de produire du logement social sur un site très contraint lorsque la nécessité d'une offre nouvelle se fait criante.

Dans le Cas 2, l'exemple met en avant la forte volonté communale (financements importants de la part de la collectivité) de renforcer le centre-bourg en faisant du renouvellement urbain et de construire des logements sociaux pour permettre d'atteindre les objectifs du PLH (et de la loi SRU). D'une manière générale, afin de mobiliser du foncier en vue de produire du logement la CU a adopté et développé un certain nombre d'outils de politique foncière (Cf. cas C n°6).

Pour réaliser cette opération, le bailleur a reçu une subvention pour la construction et une garantie d'emprunt. La surcharge foncière a été financée de deux façons : d'une part au moyen d'une subvention pour surcharge foncière par les collectivités publiques et d'autre part grâce au fond de minoration foncière (enveloppe mise en place par l'EPF local, la région et l'Etat). Le portage foncier a été assuré par l'EPFL.

Divers

D'après l'auteur de la fiche de Cas 1, la concurrence existant entre les acteurs intervenants dans cette commune très rurale et celle se développant dans d'autres espaces urbains avoisinants n'est pas comparable. Dans cette commune, la concurrence des acteurs est moindre.

L'auteur du Cas 3 précise que les terrains détenus par l'EPFL sont intéressants à court terme, mais qu'il n'y a pas de prospection à venir. Les terrains constructibles à l'échelle de l'agglomération sont rares et bien que les PLU en révision commencent à ouvrir des terrains à l'urbanisation, il n'est pas certain que ce soit pour du logement social. A noter aussi la rareté des projets proposés par les bailleurs sociaux. Enfin, les bailleurs subissent une forte concurrence du privé qui ne sont pas contraints par l'estimation des domaines et n'éprouvent pas les mêmes difficultés pour atteindre l'équilibre financier de leurs opérations.

Cas E

Foncier public « maîtrisé », mais « refus » de logements sociaux

Ce cas de figure reflète une difficulté latente des pouvoirs locaux, mais pour laquelle il est normal de ne pas avoir d'exemple explicite. Il a été décidé de le mettre en exergue pour permettre un commentaire « à dire d'expert ». On l'a retrouvé de façon atténuée dans un autre exemple...

Une partie du foncier maîtrisé affectée à un usage social peut entraîner une prise de position radicale des citoyens. De plus, un foncier maîtrisé par la collectivité suscite des convoitises sans doute légitimes, mais qui concurrencent la destination de ce terrain : l'apport de TP (Taxes Professionnelles) peut paraître attrayant, voire recommandé pour les finances locales. Concernant l'usage du sol, des pressions s'exercent donc sur la Mairie.

Pour moduler ces propos, le maire a un pouvoir de négociation et de bâtisseur du territoire qu'il met en œuvre plus fréquemment, mais et avec plus ou moins d'aisance. Ce pouvoir lui permet de travailler à la conciliation des enjeux et des intérêts généraux. Le lien à l'ingénierie territoriale est évident : les outils d'aide à la décision font ressortir les enjeux, apportent les éléments de contexte et amènent arguments et paramètres d'ajustements pour les pratiques de l'aménagement public.

En tout état de cause, au vu des autres fiches, on peut affirmer que lorsqu'une commune est dotée d'un PLH intercommunal, la difficulté décrite ci-dessus ne disparaît pas, mais est aplanie et les moyens d'actions sont démultipliés.

Cas F

Foncier public « maîtrisé », mais dévalorisé du fait de sa localisation

Enjeux/motifs à agir

Un site pourvu d'un projet peut être dévalorisé du point de vue de sa localisation.

Cette localisation défavorable est souvent liée à un problème d'enclavement à l'intérieur de l'espace urbain, à un déficit de lien avec les centralités, à une discontinuité du tissu urbain...

Outre les questions de dessertes (TC...) qui créent le lien et l'intégration du site à vocation sociale au reste de l'ensemble urbain, d'autres liens peuvent être développés :

- sur un site existant, travailler le lien par une procédure de remembrement : agir sur le parcellaire permet de modifier, à condition d'un projet global, le lien par l'intégration de nouvelles formes urbaines et de fonctionnalités urbaines diversifiées.
- sur un site sous-utilisé, concevoir un projet d'habitat social, d'accession... peut être le support d'un projet de renouvellement urbain, de requalification, de mixité et de renouvellement de l'offre sociale.

Contexte

Le seul cas analysé porte sur un projet de renouvellement urbain, en permis groupé, encadré par un PLHI qui propose, par l'intermédiaire du PLU, une action foncière spécifique pour le logement social. C'est une opération de 44 logements en accession sociale à la propriété dans une commune non concernée par l'article 55 de la loi SRU (40 % de logements sociaux).

Caractéristiques

Le cas présenté se situe dans un quartier d'habitat social, classé en Zone France Urbaine (ZFU) et concerné par un GPV et un projet ANRU. Il est situé en limite d'un quartiers de tours et de barres de 7 000 logements construit dans les années 60-70. L'ensemble du quartier est classé en Zone à Projet Opérationnel au PLU. La desserte de ce quartier y est une des plus efficaces du réseau d'agglomération.

Toutefois, l'image du site est déficitaire, même si elle tend à se normaliser. Le projet est ici envisagé comme un levier « qualifiant ». Au rythme de construction des dernières années, cette opération couvre 1/3 de la production annuelle de l'agglomération. Rien ne s'est construit depuis environ trente ans dans ce quartier.

L'occupation initiale de ce terrain était naturelle (boisée), mais pas classée comme telle au PLU.

Problèmes émergents

Le renouvellement urbain est la priorité de cette agglomération, où la fluidité du foncier est contrainte (friches industrielles, emprises ferroviaires, occupation bâtie partielle...). On note, par ailleurs, l'inexistence d'une politique foncière d'anticipation et de portage sur ce territoire.

Bien sûr, la concurrence entre les acteurs est forte et sans intervention volontariste de la collectivité, il est pratiquement impossible de faire du logement social.

Pratiques/réponses

Dans cet exemple, la situation de mauvaise fluidité foncière a été compensée par un bail à construction de 50 ans sur un terrain appartenant au domaine privé de la commune. Le bilan de l'opération est ainsi équilibré. Le promoteur paie un loyer (coût du terrain pour le promoteur sur 50ans : 138 000 euros). Le rendement locatif permet en outre de financer la viabilisation.

La collectivité a pris part au montage financier en imposant un CC (prix de sortie, montage foncier...)

Divers

La ville a ici produit une offre correspondant à la demande locale et visant à fluidifier le parc social par une offre intermédiaire entre parc privé et locatif social. La ville garantit le rachat en cas d'accident pendant une période de 10 ans. En contrepartie des efforts de la collectivité, et parce que celle-ci a la volonté de maintenir dans le temps une majorité de propriétaires-occupants, la ville impose à tout propriétaire qui louerait son bien, de lui verser une indemnité de 15 % du montant du loyer.

Cas G

Foncier produit en ZAC, programmation particulière, servitude d'urbanisme...

Enjeux/motifs à agir

Des fonciers au statut engagé par un projet : ZAC, programmation particulière, servitude d'urbanisme...

Contexte

Les Cas 1, 2 et 3 interviennent dans un contexte de rééquilibrage géographique de la répartition des logements sociaux entre les différentes communes de l'agglomération affirmé dans le PLH. L'agglomération peut assurer le portage foncier pour le compte d'opérateurs sociaux et à la demande d'une commune.

Pour le Cas 4, l'agglomération prend en charge 70 % des frais fonciers dans un contexte de politique de l'habitat ambitieuse et notamment en matière du foncier.

Pour les Cas 5, 6 et 7, les intercommunalités se sont organisées pour doubler le financement de la production de logements sociaux et pour appuyer une politique d'identification des sites prioritaires pour l'accueil de l'habitat.

Caractéristiques

Les caractéristiques de ces huit cas sont similaires : ils se situent tous dans des secteurs avec une bonne image. Les Cas 1, 2, 3 constituent une partie d'un projet portant sur un ensemble immobilier plus grand :

- Cas 1 : opération en diffus, avec un risque de pollution des sols,
- Cas 2 : ZAC,
- Cas 3 : opération en diffus,
- Cas 4 : opération en diffus située en centre ville,
- Cas 5: opération en diffus en PAE (Programme d'Aménagement d'Ensemble) proche du centre-bourg,
- Cas 6 : projet de petite taille faisant partie d'une ZAC de 140ha,
- Cas 7 : opération en diffus très bien desservie avec équipements,

- Cas 8 : ZAC avec une contrainte patrimoniale. Elle constitue la première opération de collectif social sur la commune.

Problèmes émergents

Dans le Cas 4, le bailleur a acheté à l'amiable un terrain à un opérateur privé. Cela a conduit à une négociation immobilière d'un bien qui est sur/dans le marché... C'est de plus en plus souvent le cas pour les opérations en renouvellement urbain.

Les retards d'opération (Cas 6) pèsent sur la réalisation de logements sociaux.

Le contexte est très concurrentiel (Cas 7).

Pratiques/réponses

Les Cas 1, 2 et 3 se réalisent dans des contextes urbains où le foncier ne rencontre pas d'obstacle à sa mutabilité.

Cas 8 : la collectivité locale a participé au montage financier de l'opération. Cette opération bénéficie des effets positifs du marché.

Cas 2: la subvention municipale a permis de compenser la surcharge foncière. Une subvention d'équilibre a été versée par l'agglomération et le département.

Cas 3 : une subvention municipale est allouée aux évolutions de la voirie. Cette opération de centre ville est rendue possible grâce à l'existence d'une réserve foncière.

Cas 1 : le bail à construction dont le rendement locatif du terrain sur 60 ans est de 233 000 euros - somme mise de départ, puis 9 000 euros par an est une solution qui a permis à la collectivité de ne pas verser de subvention. Le terrain a été acquis par le bailleur à un particulier.

Les Cas 4 et 7 montrent que sans politique ambitieuse, il est presque impossible d'agir là où le marché est tendu. La collectivité s'est organisée pour capter un foncier destiné à l'habitat social. L'appui financier de la collectivité permet de gommer les effets du marché.

Lorsque l'opération subit un retard (Cas 6), l'intervention publique est importante pour accompagner la définition de solutions adaptées.

Dans le Cas 5, une opération d'une telle envergure n'aurait pas été possible sans recours à des financements complexes pour acquisitions foncières (ancienne zone maraîchère valorisée), à la mise en place d'une subvention d'équilibre pour surcharge foncière et à une garantie des emprunts très robuste.

Divers

Dans les cas analysés, il apparaît que l'urbanisme réglementaire (PLU), ne favorise pas la démarche prospective.

Cas H

Foncier : observation, diagnostics...

Enjeux/motifs à agir

Un exemple relatif aux aspects d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été enregistré. Cette question aurait pu être un objet en soi bien plus développé car tous les EPCI sont dotés d'observatoires (souvent domiciliés dans les agences) et conduisent des diagnostics fonciers. La masse d'informations à recueillir est de toute façon considérable et pourrait faire l'objet d'une enquête en soi.

De plus, les réponses relatives aux autres cas ont intégré, le plus souvent, ce paramètre.

Un travail d'extraction des réponses recueillies dans les autres exemples permet de dégager les sources les plus communément citées.

Il n'y a pas une agglomération sans un système d'information sur les questions foncières :

- transactions foncières,
- DIA,
- évolutions de l'occupation du sol,
- construction,
- vacance foncière (et immobilière),
- projets et notamment les ZAC,
- transactions immobilières,
- loyers,
- évolution du parc social et des segments de l'offre en logements,
- financements du logement,
- etc...

Les questions foncières intègrent des systèmes d'observation portant sur le suivi des marchés de l'habitat.

Contexte

Dans le Cas 1, l'exercice du droit de préemption permet, au travers des DIA, une observation des marchés fonciers et immobiliers et la mise en œuvre du programme d'action foncière pour constituer des réserves foncières à moyen et long termes pour l'habitat et le logement social.

Caractéristiques

Le cas 1, opération mixte de 0,2 ha en centre bourg, en diffus, a été rendu possible car le foncier appartenait à la ville.

Problèmes émergents

Les prix du marché foncier n'auraient pas permis la sortie de l'opération.

Pratiques/réponses

Le suivi des marchés permet un travail d'anticipation et l'exigence d'une maîtrise des prix de revient. Dans le cas 1, elle n'a été envisageable pour la SA HLM que par l'intermédiation de la collectivité détentrice du foncier.

Cas I

Politique foncière, stratégie d'acteurs, conférence d'élus,...

Enjeux/motifs à agir

Des exemples qui révèlent une politique foncière, qui reposent sur des stratégie d'acteurs, des conférences d'élus... qui font ressortir le projet, donc la volonté politique et les moyens nécessaires qui y sont attachés, devaient être mis en exergue. Cette partie a été enrichie par des notes transmises par les agences (bulletin, lettre...).

Contexte

- Cas 1: transformation d'une opération locative en location-accession. Ce lotissement intercommunal (en limite de deux communes) a nécessité l'intervention d'un aménageur privé ; l'îlot a été acquis par un bailleur-promoteur. Le PLH de la communauté d'agglomération est en cours.
- Cas 2 : opération de locatif social par obligation faite au promoteur par la ville de construire 30 % de logements sociaux sur une ZAC privée.

Caractéristiques

Le Cas 1 concerne une superficie réduite (1 570 m² pour 6 logements) avec une superficie moyenne de parcelle de 262 m².

Le foncier a été acquis sans participation de la collectivité et le risque a été pris par l'aménageur.

Le Cas 2 concerne 40 logements (3 400 m² de SHON).

Problèmes émergents

La concurrence entre les acteurs est forte.

La commune assure une action de veille des DIA et des mutations agricoles, elle affiche son souhait de maintenir 25 % de logements sociaux dans la production annuelle.

De nombreuses contraintes pèsent sur les opérations et à plus forte raison sur celles qui ne sont pas rémunératrices : survenue du risque lié à la dépollution, difficultés financières dues aux contraintes architecturales...

Pratiques/réponses

Dans un contexte tendu, les bailleurs demandent à rencontrer le maire au moins une fois par an. De leur côté, les acteurs privés prospectent et la seule parade efficace en zone agricole reste le droit de préemption de la SAFER et la volonté politique des élus.

Dans le Cas 1, il avait été convenu de créer du logement locatif social, mais le montage financier de l'opération a orienté le projet vers de la location-accession qui n'était pas la volonté du maire.

Le Cas 2 est courant et motive des discussions sur l'opportunité de créer un EPFL.

Divers

Malgré la volonté politique, la faisabilité globale d'une opération de logement social reste impossible sans une manne financière publique.