



HAL
open science

Le foncier en Ile-de-France, retour sur dix idées reçues

Sonia Guelton, Marie-Antoinette Basciani-Funestre, Amélie Darley,
Jean-Claude Driant, Jocelyne Dubois-Maury, Philippe Laurent, Françoise
Navarre, Renard Vincent, Philippe Thiard, Luc Vasselin

► **To cite this version:**

Sonia Guelton, Marie-Antoinette Basciani-Funestre, Amélie Darley, Jean-Claude Driant, Jocelyne Dubois-Maury, et al.. Le foncier en Ile-de-France, retour sur dix idées reçues. Lab'Urba. Lab'Urba, 2013, 978-29059-4247-0. hal-01541232

HAL Id: hal-01541232

<https://hal.science/hal-01541232>

Submitted on 6 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





Le foncier en Île-de-France

Retour sur 10 idées reçues

Les publications de l'adef

À paraître

2013, *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*
Boulay Guilhem et Buhot Clotilde (sous la direction de)

Déjà paru (depuis 1996)

- 2013, *La valeur en procès. Expropriation et stratégies judiciaires*, 246 p.
- Melot Romain
- 2012, *Premières Assises Nationales du foncier*, 100 p. - Collectif
- 2009, *Les nouvelles formes de l'aménagement*, 184 p. - Collectif
- 2008, *Les marchés des vides urbains*, 189 p. - Fausto Brito Adriana
- 2007, *Concilier sites pollués et renouvellement urbain*, 112 p. - Ademe
- 2007, *L'appellation d'origine*, 332 p. - Visse-Causse Séverine
- 2006, *Production foncière*, 155 p. - Collectif
- 2004, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, 280 p. - Collectif
- 2001, *La ville aux champs*, 218 p. - Collectif
- 2001, *Biens publics et valeurs immobilières*, 232 p. - Beckerich Christophe
- 2000, *Zonage et propriété foncière*, 256 p. - Ruegg Jean
- 1999, *Marchés immobiliers, segmentation et dynamique*, 266 p. - Collectif
- 1999, *L'expérience de l'expropriation*, 224 p. - Cavaillé Fabienne
- 1998, *Reconstruire la ville sur la ville*, 174 p. - Collectif
- 1997, *Les bureaux. Analyse d'une crise*, 181 p. - Nappi-Choulet Ingrid
- 1997, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, 256 p. - Sauvage Laure
- 1996, *Qui doit payer la ville ?*, 246 p. - Collectif
- 1996, *L'aménagement en questions*, 242 p. - Collectif

Guelton Sonia (dir.)

Le foncier en Île-de-France

Retour sur 10 idées reçues

adef éditions
2013

adef éditions
7 avenue de la république
75 011 Paris

www.librairiedufoncier.fr

Tous droits réservés.

Couverture :  UTTARAYAN @ TUMBLR

Maquette, conception et réalisation : Ada Seferi

Responsable d'édition : Clotilde Buhot

Dépôt légal : juillet 2013

ISBN : 978-29059-4247-0





Introduction

Sonia Guelton

La valeur - clef du foncier dans les questions d'aménagement est connue depuis longtemps, tant dans les principes de l'économie urbaine, que dans les pratiques d'aménagement longuement débattues depuis les années 1970.

Les termes posés sont aujourd'hui renouvelés avec la montée des enjeux de l'habitat et de l'environnement. Les perspectives de développement en Île-de-France rendent la question foncière particulièrement tendue, alors que les disponibilités sont rares et chères, ou alors inadaptées aux priorités politiques de densité et de préservation des ressources, voire de protection agricole. Les prix y poursuivent, depuis une dizaine d'années, une croissance exceptionnelle stimulant les stratégies des investisseurs mais rendant difficile l'accès au logement pour la plupart des ménages. Les aménageurs et les opérateurs de la construction se trouvent alors particulièrement confrontés aux pressions foncières, qui s'arbitrent de plus en plus sur des avantages fiscaux et financiers, et non sur les besoins d'urbanisation. Une batterie d'outils et d'innovation législative est mise en place pour stabiliser les tensions et répondre aux besoins d'attractivité (économique) et de solidarité (pour les habitants) sur le territoire du Nouveau Grand Paris, et organiser une nouvelle gouvernance métropolitaine.

La mobilisation du foncier est centrale dans le dispositif, avec la création des établissements publics fonciers pour faciliter les opérations de logement, la mobilisation prioritaire des terrains publics dont près de la moitié à ce jour est localisée en Île-de-France, le recours aux taxes foncières et immobilières pour stabiliser le financement des équipements. La révision du SDRIF, entamée depuis 2011, consacre ces orientations, mettant à l'honneur les débats sur la question foncière.

Dans ce contexte, les interrogations fusent, des blocages volontaires sont suspectés, des solutions sont encore proposées... Un grand nombre d'idées reçues circulent, donnant quelque crédit à des blocages éminents, ou à des solutions évidentes.

Le Laboratoire de recherche Lab'Urba (Université de Paris Créteil) a voulu se pencher sur cette question et enrichir la réflexion par la vision pluridisciplinaire qui caractérise la recherche en urbanisme et aménagement. Il a souhaité échanger les connaissances et les savoirs des chercheurs avec ceux des praticiens pour soulever des axes d'investigations concrets, des travaux à mener en collaboration avec les acteurs sur le terrain. La réflexion commune s'impose, tant pour porter un regard avisé sur les évolutions législatives que pour contribuer à l'évolution des savoirs et stimuler des orientations opérationnelles et professionnelles.

Les chercheurs et plusieurs institutions et organismes partenaires en Île-de-France se sont réunis pour caractériser les pratiques foncières régionales, identifier les enjeux et l'origine des blocages. 5 séminaires se sont tenus en 2011 et 2012, au cours desquels chercheurs et praticiens ont remis à plat leurs connaissances et leurs pratiques sur les marchés, les acteurs et les territoires, en les confrontant aux politiques publiques. Cet ouvrage rend compte des débats qui s'y sont tenus, et des propositions qui

ont été faites. Il souhaite interpeller les futurs professionnels en urbanisme et orienter les recherches à tous les niveaux.

La première partie de l'ouvrage revient tout d'abord sur la première idée reçue, qui consiste à caractériser la situation foncière en Île-de-France comme le résultat de la rareté de terrains disponibles. Une simplification trop rapide laisse planer des ambiguïtés, tandis qu'un regard plus précis permettrait de clarifier les enjeux et de valoriser des effets de chaîne et de dynamique territoriale. Puis les auteurs explorent les points de blocage qui sont régulièrement soulevés en matière foncière. Ils sont souvent dus à un manque de connaissance et de diffusion de l'information (idée reçue n°2). Certes l'information existe, tout particulièrement en Île-de-France. Mais une certaine complexité du langage et des concepts est volontairement entretenue par des acteurs qui ne partagent pas les mêmes réalités dans la chaîne de transaction du foncier. La construction d'un socle commun d'information est un exercice de confiance et de partenariat. Comment se positionne le propriétaire dans ce système ? Est-il bien cet « affreux spéculateur » que les politiques publiques condamnent (idée reçue n°3) ? La question foncière renvoie à la fois à une construction territoriale et un parcours social. Les enjeux individuels se mêlent aux enjeux de société, et de leurs anticipations économiques et spatiales. La particularité de l'Île-de-France apparaît particulièrement à l'aune des exemples étrangers. Alors, les logiques des propriétaires paraissent plus lisibles, et les orientations politiques plus apparentes. Ces politiques peuvent-elles avoir un effet sur les marchés (idée reçue n°4) ? Elles disposent d'une panoplie de moyens et d'outils, qui laissent un goût amer quant à leur usage, sempiternellement renouvelé avec des déboires récurrents. De meilleures perspectives, voire des modalités d'intervention efficaces, peuvent être envisagées. Les

réponses apportées s'évaluent également au regard de la réalité démocratique et des pouvoirs contraints des élus (idée reçue n°5). Les conditions d'une action publique réactive, proche du territoire et des besoins, sont proposées pour garantir certains effets. En posant les limites de chaque niveau de décision, elles appellent à réfléchir sur le partage et l'adéquation des efforts de l'ensemble des échelons des pouvoirs publics autour de la question foncière.

La seconde partie de l'ouvrage reprend les différents leviers exercés par la puissance publique, autant de solutions tour à tour mises en exergue aussi bien par la sphère publique que privée. Les outils juridiques limitent souvent la constructibilité des terrains dans un cadre de contraintes renforcées, notamment par le souci de durabilité et de protection de l'environnement (idée reçue n°6). Des exemples démontrent les possibilités contraires, des ouvertures et des temporisations que la règle aménage. Ils plaident pour une meilleure connaissance de l'usage pratique de la règle de droit. Les outils fiscaux sont actuellement confortés en Île-de-France. Leur efficacité théorique est reconnue, et leur pouvoir mobilisateur également (idée reçue n°7). Mais leur cohérence n'a jamais été clarifiée, et leur efficacité peu mesurée. Ces instruments des politiques publiques ne doivent pas nous leurrer. Les finalités sont souvent multiples et les frictions ne sont pas optimales. Peut-on, alors se tourner vers les organisations institutionnelles ou les coopérations autour des projets ? L'intercommunalité est la solution institutionnelle (idée reçue n°8). On veut y croire ! Bien qu'elle cherche sa voie en Île-de-France, se structure à tâtons, prise entre le pouvoir des maires et les évolutions législatives prudentes. Les coopérations autour d'un urbanisme de projet paraissent obtenir un meilleur consensus (idée reçue n°9). Encore faut-il différencier l'échelle du projet et ses ambitions stratégiques ou opérationnelles. Encore

faut-il distinguer les lieux sur lesquels le projet s'exerce. Les intérêts encouragés par l'hyper-marchandisation du foncier se rallient aisément sur certains espaces, mais en ignorent d'autres, pourtant stratégiques pour la région. De même, la focale donnée à la production de logements, la 10^e idée reçue porte bien sur la réalité des « 70 000 logements » à construire annuellement, a certes renouvelé le regard sur la question foncière en Île-de-France. Mais elle a partiellement éclipsé d'autres préoccupations régionales.

Cet ouvrage incite le lecteur, chercheur ou opérateur, citoyen ou décideur public, à prendre du recul sur les spécificités foncières en Île-de-France et à regarder de plus près la portée des solutions proposées. Mais il voudrait aussi engager à la compréhension et à la pédagogie. Il ne manque qu'un pas pour faire progresser ensemble ceux qui détiennent les outils et ceux qui les utilisent, pour réconcilier ce que l'on gagne et ce que l'on ne veut pas perdre au jeu du foncier !



Une seule question foncière en Île-de-France ?

Sonia Guelton

La question foncière semble se résumer en Île-de-France, au niveau excessif des charges foncières dont l'effet ségrégatif sur les implantations et les projets d'aménagement nuit au développement équilibré de la région. L'origine de cette situation est identifiée comme une pression de la demande sur une offre limitée. Elle entraîne la saturation des espaces constructibles et une hausse des prix. À défaut de pouvoir jouer sur la demande, on s'interroge sur l'offre foncière. Les états des lieux précisent qu'il ne manque pas de foncier en Île-de-France, il manque du terrain mutable. Les politiques se déploient alors pour lutter contre la rétention, encourager la construction des terrains et décourager la hausse des prix en organisant la captation des plus-values latentes. Elles mettent en action une boîte à outil d'une grande richesse et d'une grande diversité, entre planification, réglementation, vente de terrains publics, fiscalité... Elles proposent ces outils sur l'ensemble du territoire, à charge aux communes de les appliquer selon leur intérêt urbain et démocratique.

La réalité serait-elle autre ? L'Île-de-France se révèle être un territoire aux multiples visages qui soulève de multiples enjeux. Les pouvoirs politiques se posent-ils les bonnes questions ?

Les déterminants de la question foncière en Île-de-France

La tension foncière est liée à plusieurs facteurs qui sont très présents en Île-de-France :

- une pression de la demande.

La demande de foncier est forte, en particulier dans les espaces qui présentent de nombreuses aménités, à proximité des centres de services, de l'emploi, des accès au transport, des parcs. Or l'Île-de-France présente une forte concentration de ces aménités. Nœud de communication, pôle d'emploi, concentration d'équipements culturels, la région est globalement surdotée de ces facteurs qui attirent les ménages et les entreprises en provenance d'autres régions de France et du Monde. Certains lieux sont certes plus attractifs que d'autres. L'offre foncière, fixe et limitée, ne satisfait pas toute la demande. Elle existe mais les prix montent. Cette montée des prix est entretenue par le rayonnement de la capitale qui attire des acquéreurs dont les moyens permettent de payer le prix le plus élevé.

- une rétention de l'offre.

Les propriétaires ne sont pas toujours vendeurs de leur terrain. Soit ils attendent des jours meilleurs, pour encaisser des plus-values (contribution de V. Renard), ou pour transmettre à leurs enfants, soit ils ne sont pas en position de vendre pour des raisons familiales, d'âge, ou de droit de propriété contraint (usufruit ou propriété indivise, etc.). Parfois encore, ils veulent protéger une image ou une qualité de vie. De nombreux propriétaires conservent des terrains autour de leur habitation pour préserver leur tranquillité, leur vue. La vente se fera peut-être par la génération suivante, qui, moins intéressée par le cadre de vie et pour faire face à des besoins financiers, cherchera à réaliser la plus-value latente. En Île-de-France, la réduction de l'offre est alimentée par

deux phénomènes complémentaires : l'importance des propriétés publiques (elles occupent 33 % du sol à Paris) et la présence des propriétaires bailleurs (40 % du sol à Paris). L'occupation des propriétés publiques est, le plus souvent, incompatible avec la mutation : bâtiments administratifs, équipements délivrant un service public, sites historiques et culturels. La pression à la rationalisation de l'usage des immeubles de l'État menée depuis 2000 permet certes de libérer certains sites, mais elle ne modifie pas sensiblement l'offre. De leur côté, les propriétaires bailleurs, qu'ils soient bailleurs privés et bailleurs sociaux, ont une propension à conserver leurs biens. Animées plus qu'ailleurs par la qualité de l'emplacement et par les hausses continues des valeurs foncières, les stratégies des propriétaires-bailleurs s'inscrivent sur le long terme, ils en attendent un retour... mais aussi une garantie dans la durée...

- des phénomènes de frottements entre l'offre et la demande, à l'origine de la rareté.

Une insuffisance d'information ? L'Île-de-France est sans doute le lieu où l'information foncière et immobilière est la plus riche et où elle circule le mieux. Des limites sont posées dans cet ouvrage (contribution de M.A. Basciani-Funestre et A. Darley). Malgré une communication dense, régulière et d'origines multiples, les parties de l'échange paraissent rester sur des idées reçues, plus que sur des informations concrètes. Les mythes prennent le pas sur la réalité et entretiennent les spéculations. Celles autour des gares annoncées du Grand Paris donnent une illustration claire. En dépit des études qui démontrent la faiblesse de l'argument de l'attractivité des gares (ORF, 2011) - la valorisation foncière autour des gares serait modérée et variable - les promoteurs ont investi les lieux et se livrent une concurrence tenace, avant même de savoir si les ingrédients de la réussite des projets vont se concrétiser.

Une réglementation restrictive ? Il est peu de communes qui restreignent l'occupation des sols en Île-de-France. Hormis quelques situations caricaturales, les règles semblent finalement permissives (contribution de J. Dubois-Maury). On assiste plutôt à des distensions d'objectifs entre acheteurs et vendeurs qui campent sur leurs positions. La question foncière en Île-de-France se pose comme des questions personnelles qui s'affrontent et des questions d'inégalités de territoires.

Des questions multiples, liées aux déterminants des marchés

Du foncier pour le logement, animé par la rente et les aides d'État

Le foncier pour l'habitat est déterminé par l'existence d'une demande. Alonso (1964) explique comment l'utilité d'un emplacement détermine son prix foncier. La valeur du foncier dépend des caractéristiques de la demande, et du prix qu'elle est prête à payer, ou qu'elle peut payer avec ses revenus. On oublie souvent combien la demande est diverse. Certains quartiers sont très convoités par tous les ménages, à Paris, en première couronne et autour des projets de gare du Grand Paris. L'offre foncière ne satisfait pas l'ensemble de la demande. Il y a bien une pénurie de foncier. Les prix des charges foncières peuvent atteindre plusieurs milliers d'€/m². Ils ne permettent donc de réaliser que quelques logements correspondant à une clientèle qui peut payer le prix corrélatif. Ce niveau de prix entretient des comportements de rente, de conservation patrimoniale, d'assurance pour les moments difficiles. Il nourrit les logiques des propriétaires-bailleurs, si présents à Paris.

Il y a d'autres lieux, plus périphériques, ponctuels, où le foncier ne manque pas, mais où l'offre est artificiellement réduite pour éviter l'arrivée de populations non souhaitées, pour y préserver

des attributs de tranquillité, ou d'entre soi (témoignage de P. Laurent). La crainte d'avoir à réaliser des équipements publics est un autre facteur de blocage courant. Les collectivités locales peuvent décider, parfois, d'une fiscalité dissuasive ou d'un PLU restrictif. Des stratégies privées s'organisent souvent : des acquisitions préventives et des systèmes de propriété défensifs font monter les prix.

Pour permettre à une demande diversifiée de pénétrer ces marchés, permettre aux ménages aux revenus moyens de s'y installer, les pouvoirs publics accordent des subventions. Les subventions ne font pas baisser les prix ; elles maintiennent artificiellement un prix de marché élevé. Elles facilitent aussi la sélection des résidents, tout au moins à la première installation. La question du foncier pour l'habitat est perçue par les promoteurs, les organismes du logement social, comme une question de subventions. Les aides à la personne, les prêts conventionnés et les subventions publiques sont les pivots de l'activité des organismes du logement social. Les mesures du gouvernement d'aide à l'acquisition immobilière, le « Scellier », mais aussi le « Pass foncier » et le prêt à taux zéro, sont ceux de l'activité des promoteurs. Il y a des espaces où ces aides et ces mesures sont plus accessibles que d'autres, où elles vont faciliter la réalisation des logements. Les promoteurs cherchent à réaliser des opérations sur les espaces qui cumulent des prix fonciers modérés, des coûts de construction faibles et un plafonnement limité des loyers. Ils se tournent naturellement vers les espaces les plus périphériques (en zone B1), là où les conditions d'obtention des aides sont compatibles avec l'équilibre des opérations.

Les dysfonctionnements apparaissent tout autant lorsque l'offre n'existe pas pour une demande identifiée, que lorsque l'offre ne répond pas à la demande. Il n'est pas utile de construire des

logements dans une ville où les ménages ne veulent pas s'installer, ou de construire des logements dont le prix ne correspond pas aux revenus de la population locale (contribution de L. Vasselin). La périphérie regorge d'immeubles subventionnés par les dispositifs gouvernementaux mais où les populations ne veulent pas habiter. Les ménages qui s'y installent, par défaut, ont à cœur de partir à la première occasion. Ces situations sont à l'origine de dysfonctionnements à moyen terme. Dans le meilleur des cas, les prix baissent. La population n'est pas toujours celle qui avait été envisagée. Ou les immeubles restent vacants : l'INSEE a recensé¹ des taux de vacance important en Grande couronne, par exemple à Fontainebleau et à Provins (77).

Du foncier pour l'activité, trop et pas où on l'attend

Le foncier pour l'activité est déterminé par la volonté de promoteurs ou d'industriels de construire des locaux d'activité et de bureaux. En Île-de-France, l'objectif de bureaux domine. Les locaux d'activité sont plus souvent localisés en périphérie et le long des axes autoroutiers².

La construction des bureaux se développe sans se préoccuper de l'existence d'une demande. Contrairement à la promotion immobilière qui ne construit pas si elle n'a pas un niveau substantiel de réservation, d'engagement d'achat des futurs logements, les locaux d'activité sont construits sans la certitude d'être vendus. On parle d'une offre de « bureaux en blanc ». La crise a eu deux effets en Île-de-France : elle a ralenti le rythme des ventes de bureaux mis en chantier, elle a aussi réduit le volume et les lieux des constructions. Les promoteurs ne manquent pas de terrains pour construire, et les entreprises ne manquent pas de

¹ INSEE Île-de-France, Territoire, n° 381 - Janvier 2012.

² Voir le suivi des zones d'activité économique, IAU idF, 2011.

terrains pour s'installer. Conjoncturellement, il y a surabondance d'offre en Île-de-France : la demande, constante depuis 5 ans, est inférieure à l'offre. Il y a pourtant plusieurs problèmes fonciers pour la création de bureaux.

Les aménageurs n'arrivent pas à construire des bureaux dans les espaces souhaités pour les équilibres urbains. Le foncier mobilisable pour l'activité est circonscrit à quelques emplacements. La réalisation de bureaux doit satisfaire une logique d'investisseurs qui acceptent de financer une opération si elle leur garantit une rentabilité forte, un temps de retour d'investissement très rapide, de 6 à 7 ans. De fait, seuls quelques lieux répondent à ces critères, des zones géographiques historiques, les quartiers centraux de l'Étoile ou de l'Opéra, la Défense, l'ouest parisien, le quartier central de Nanterre et plus ponctuellement Paris Nord, ou Boulogne/Saint-Cloud. Les opérateurs ont des difficultés à trouver des financements sur d'autres sites. Les investisseurs n'ont pas confiance et refusent d'accompagner les opérations. De plus, la logique d'implantation des bureaux est une logique de pôle, l'entreprise veut bénéficier des externalités de proximité : il faut un noyau initial d'implantation, pour convaincre d'autres à s'installer. Les deux phénomènes entretiennent donc une sélection des sites de construction.

La surabondance de l'offre foncière masque aussi une inadaptation des locaux relativement à une évolution rapide des besoins des entreprises. La vacance annoncée est de 7 % en 2011, elle pourrait être supérieure si l'on recense l'ensemble des surfaces disponibles dans les immeubles de seconde main. L'obsolescence du parc a été mise en évidence par l'étude de l'ORIE (2012). D'une part, les entreprises sont vigilantes sur le niveau des loyers et charges de leurs implantations. Les charges qui pèsent sur les bureaux en Île-de-France, l'excès de fiscalité,

notamment les taxes du Grand Paris, ont considérablement alourdi le coût d'occupation dans certaines zones (contribution de F. Navarre dans cet ouvrage et la note n°27 de l'ORIE). D'autre part, les entreprises opèrent des réorganisations régulières en termes de mode de travail et d'exigences environnementales qui les poussent à modifier leurs exigences. Lorsqu'elles ne peuvent pas avoir accès au QCA³ parisien ou à la Défense, elles privilégient les nouveaux pôles de première couronne, les « campus tertiaires » (ORIE, 2012). Ces mouvements ne conduisent pas à réguler le marché et les prix dans la mesure où les bilans n'affichent pas l'obsolescence et les décotes immobilières et masquent la vacance réelle.

La très forte segmentation des métiers conduit à une concurrence entre promoteurs de bureaux et promoteurs de logement. Alors que les aménageurs cherchent plutôt à concilier les deux sur un même emplacement, les promoteurs de bureaux, qui ne bénéficient pas d'aide publique, sont le plus souvent évincés. Hormis dans les ZAC, les péréquations sont difficiles à mettre en place. Les mécanismes partenariaux sont, la plupart du temps, insuffisants pour réconcilier les objectifs.

Le foncier agricole : entre préservation écologique et revalorisation partagée

Si elle a constitué l'origine de l'occupation foncière, l'agriculture en Île-de-France conserve une place importante dans les usages fonciers. Certes elle a presque disparu à Paris et a fortement reculé en première couronne, mais elle occupe une partie importante des franges urbaines et de la périphérie

³ « Quartier central des affaires » principalement composé par le 8^e arrondissement de Paris.

francilienne où elle subit des pressions fortes, mais de nature différente, ou sous-évaluée.

Les espoirs portés sur les terres agricoles visent plusieurs objectifs. Le maintien des exploitations agricoles à proximité des villes est un enjeu renouvelé avec l'augmentation du prix du transport. La pression du développement durable attache aussi une grande importance à la préservation de terres non urbanisées ou artificialisées, dans un but environnemental et récréatif, oubliant ses fonctions économiques. Le foncier agricole représente ainsi une ressource pour les équilibres naturels des Franciliens (Dibangou, 2012). Mais d'autres vertus sont attribuées aux espaces agricoles. Outre l'imaginaire des citoyens pour la campagne, le niveau des prix fonciers attire une partie des ménages et des entreprises qui ne trouvent pas à s'installer en ville. Des stratégies de collectivités locales peuvent aussi être identifiées. L'espace agricole peut apparaître comme une ressource pour les projets urbains qu'elles ne peuvent pas faire ailleurs. Chacun y trouve ici son avantage. L'exploitant agricole peut bénéficier d'un complément de revenu, notamment au moment de la retraite, dans la vente d'une partie de sa propriété. Il espère parfois des indemnités d'éviction à l'occasion de nouveaux projets urbains. L'urbain se garantit à moindre coût un refuge pour le week-end ou la résidence qu'il ne peut pas s'offrir à Paris. Les statistiques montrent que les transactions pour des acquéreurs non agricoles se négocient à un niveau de prix bien supérieurs (près de 10 fois supérieurs) à ceux des transactions entre agriculteurs. Ces transactions se réalisent prioritairement sur des petites surfaces dans les vallées, là où les parcelles sont éclatées, peu structurées.

La position des pouvoirs locaux est alors difficile à tenir. D'un côté, ils veulent préserver la profession d'agriculteur et d'un

autre côté, ils subissent la pression de ces mêmes agriculteurs qui, à un autre moment de leur vie, souhaitent valoriser leur propriété par l'urbanisation. L'évolution des parcelles en fonction de la situation économique de leur propriétaire, et, dans ce cas, en fonction de l'arrivée à la retraite, démontre des changements de posture foncière. La question foncière est aussi une question d'itinéraire de vie.

Des réponses politiques contradictoires

Les réponses politiques à ces enjeux fonciers, même si elles prônent la mise à disposition du foncier, n'ont pas, non plus, de sens convergent. L'État et ses établissements publics sont très présents en Île-de-France, compte tenu des enjeux de capitale, et de l'ambiguïté des pouvoirs en Île-de-France issue de l'histoire. Or ces institutions sont les premières à mener des actions foncières fortes au nom d'objectifs contradictoires.

- L'immobilisation du foncier pour les projets d'État. L'anticipation sur la réalisation de grands projets culturels ou administratifs, des projets liés aux transports, entraîne la constitution de réserves ou de mesures de sauvegarde. Le SDRIF inscrit et impose les « *dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'État et d'opérations d'intérêt national* »⁴. De nombreux espaces ont ainsi été acquis pour réaliser des réserves foncières ou simplement gelés en prévision de projets à venir. Les projets tardent souvent à voir le jour, et les réserves prennent l'allure de friches...

- Des ventes pour alimenter les équilibres budgétaires. Depuis la mise en œuvre d'une nouvelle « gestion du patrimoine

⁴ Île-de-France, 2030, Projet de SDRIF, Oct 2012, p.8.

immobilier de l'État » en 2004, les ministères ont dans leur feuille de route une incitation à vendre leurs terrains pour obtenir des ressources et réduire la dette. Les premières cessions ont majoritairement porté sur des terrains et immeubles en Île-de-France. Sur 634 millions d'€ de cessions totales en 2005 et 798 millions d'€ en 2006, les cessions d'immeubles parisiens représentent 78 % des recettes⁵. Encore en 2011, dix des vingt ventes les plus importantes ont également été réalisées en Île-de-France. La région contribue ainsi substantiellement aux recettes immobilières du budget de l'État.

- Des achats à prix réduit en faveur de la réalisation de logements. Tous les établissements publics ont reçu pour mission en 2008⁶ de favoriser la politique du logement. La Délégation à l'Action Foncière et Immobilière, qui anime ces missions, fait état de 25 000 logements mis en chantier de 2008 à 2011 sur du foncier public en Île-de-France, soit 18 % de la production de logement régionale. La loi de mobilisation générale pour la construction de logement⁷ confirme la concentration des cessions envisagées sur l'Île-de-France pour la construction de logements : 375 sites sont identifiés comme mobilisables sur 893, soit 41 % du total.

- Des achats négociés pour la préservation des espaces naturels. Les périmètres de protection des espaces naturels s'imposent à toutes les collectivités locales. Ils constituent des emprises non négociables, dont les périmètres s'accroissent,

⁵ Rapport d'information n°2457 de la Commission des finances de l'économie générale et du Plan à L'Assemblée Nationale, présenté par G. Tron, et discours de Woerth du 11 juin 2009 au colloque à l'Assemblée nationale intitulé « Immobilier de l'État : maintenir le cap ».

⁶ Premier programme de mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement pour la période 2008-2012.

⁷ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013.

sans tenir compte des besoins de l'urbanisation. En Île-de-France, l'agence des espaces verts (AEV) a acheté de nombreux terrains mais aussi des grosses exploitations agricoles dans le but de contribuer à cette politique. Des conflits d'attribution entre ministères conduisent parfois à des solutions sous optimales.

- La préservation des intérêts particuliers. Les services fiscaux, qui arbitrent les prix de vente et d'acquisition des terrains publics, ont des objectifs contradictoires. Lorsqu'ils évaluent les terrains, par comparaison avec les transactions passées, ils entretiennent les tendances que les actions publiques souhaitent par ailleurs enrayer. Lorsqu'ils procèdent par compte à rebours, ils anticipent les revalorisations et les allouent au propriétaire vendeur. Dans les deux cas, l'intérêt particulier des propriétaires semble souvent obérer l'intérêt général des opérations, celui de l'aménagement de l'espace.

Conclusion

Ces voies politiques, mues par des intérêts spécifiques légitimes, peuvent paraître discordantes. Elles ne font que rendre compte de la multiplicité des points de vue. Les arbitrages ondoient entre des solutions partielles, prises au bénéfice du plus offrant, qui laissent les autres insatisfaits. La recherche d'une solution « unique » pourrait-elle passer par des décisions concertées, entre les décideurs et les opérateurs ? La question est débattue. Lorsque l'enjeu porte sur le projet et que tous les acteurs sont d'accord sur son importance, à Montreuil par exemple, un consensus peut s'établir sur le foncier et conduire à des solutions acceptées par tous⁸. La culture de la concertation se développe, poussée par la difficulté des opérations et la volonté de réduire les incertitudes croissantes. Mais elle est encore coûteuse en pédagogie et en temps. Une voie alternative est une fois encore proposée⁹, celle de la maîtrise foncière publique. L'urbanisation se réaliserait sur des enjeux d'usages, de logement et d'emploi, et non sur les enjeux fonciers. Mais ce vieux rêve public est-il en mesure de résister aux spéculations des opérateurs et des propriétaires ?

⁸ Selon J.L. Poidevin (Nexity), lors du séminaire du 3 juin 2012, consacré aux *Marchés et acteurs*.

⁹ Voir la Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (janvier 2013).

Quelques références

Alonso W., 1964, *Location and Land Use*, Cambridge, Harvard University Press, 205 p.

Bouvelot G., 2008, « Rareté du foncier - multiplicité des intervenants publics : l'Île-de-France » in *l'ENA hors les murs*, n°380 - *Immobilier et collectivités publiques*, avril 2008, p. 9-11.

Dibangou F., 2012, *La préservation des fonctions agricoles en ville grâce aux circuits-courts de consommation : le cas du territoire de Rungis*, mémoire de master 1 Urbanisme et aménagement, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris est Créteil, 45 p.

IAU îdF et SAFER, 2009, Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels, Analyse du marché foncier observé par la SAFER Île-de-France (1994-2008), les études de l'IAU, 52 p.

ORF, 2011, *Les enjeux de la valorisation foncière aux abords des pôles de transport*, Paris, 72 p.

Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise en Île-de-France (ORIE), 2012, *Grenelle et l'obsolescence*, rapport du groupe de travail, présentation au 25^e colloque de l'ORIE, 72 p.





Des marchés fonciers toujours opaques ?

Marie-Antoinette Basciani-Funestre,
Amélie Darley

Depuis le début des années 2000, la crise de la construction a trouvé son principal fautif : le foncier. « Le foncier est cher », « Le foncier est le premier responsable de la crise du logement », « Le foncier est le premier poste de dépense dans les bilans d'opérations », autant de propos difficiles à contredire. Pourtant que sait-on réellement de ce foncier ? Nous savons que les prix fonciers ne cessent d'augmenter depuis 1998, que le foncier représente en moyenne 50 % du coût d'acquisition d'une maison en Île-de-France (contre 30 % France entière) mais aussi que la part du foncier dans les bilans d'opération est extrêmement variable. Mais qu'entend-on par foncier et lorsqu'on parle de prix fonciers, de quoi parle-t-on exactement ? En Île-de-France, le prix d'un terrain naturel se situe autour de 3 €/m² ; le prix d'un terrain à bâtir pour maison individuelle autour de 180 €/m² ; les montants de charges foncières de logements oscillent entre 300 à 800 €/m² constructible, ceux des charges foncières d'activités vont de 90 à 1 000 €/m². Autant d'indicateurs qui montrent que pour constituer une observation foncière solide, il faut pouvoir appréhender toutes ces nuances.

Depuis plusieurs décennies, l'observation des marchés fonciers est un sujet récurrent en France et tout particulièrement sensible en Île-de-France en raison de la crise du logement. Qu'ils soient établissements publics fonciers ou d'aménagement, gestionnaires, propriétaires ou développeurs de projets, promoteurs, lotisseurs ou bailleurs, tous les professionnels réclament des informations fines, pertinentes et pérennes sur le foncier. Or une observation foncière pertinente nécessite de connaître et d'analyser les volumes de transactions et les niveaux de prix et leur décomposition, mais également les comportements et les motivations des vendeurs et des acheteurs.

Une connaissance fractionnaire des marchés

Joseph Comby (2003, 2010) a proposé une typologie en six marchés fonciers, lesquels répondent à « des logiques différentes » : « Cette typologie ne résulte pas d'une réflexion théorique mais des besoins de l'observation des valeurs foncières et de la recherche d'explications susceptibles de rendre compte des amples mouvements qui les caractérisent ».

L'observation des six marchés sur le territoire francilien révèle une connaissance inégale et variable selon les marchés.

Les terres agricoles et naturelles : un marché régulé

L'espace peut être acheté comme bien de production, de consommation ou comme matière première. C'est ce que l'on nomme communément le marché rural et qui correspond aux 1^{er}, 2^e et 3^e marchés identifiés par Joseph Comby (2003, 2010). Le marché observé par la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) à travers les déclarations

d'intention d'aliéner (DIA) et les rétrocessions réalisées par elle-même, représente 96 % de ce marché rural. En Île-de-France, le marché observé par la SAFER donne une lecture des dynamiques à l'œuvre depuis 1994 (IAU-ÎdF et SAFER Île-de-France, 2012).

Ce marché oscille selon les années entre 3 500 et 5 000 transactions, entre 7 000 et 13 000 ha et représentait en 2011, 628 millions d'€. Comparé à celui d'autres régions, le marché foncier de l'espace rural francilien reste peu actif en nombre de ventes. Une part significative de ce marché est constituée de fonds bâtis (un quart environ des transactions). Or il est difficile de distinguer dans la formation du prix de transaction la part respective du bâti et du foncier, ce qui constitue donc une limite à la bonne compréhension de ce marché bâti. Il est néanmoins certain que le marché des fonds bâtis est un segment duquel sont progressivement exclus les agriculteurs compte tenu des niveaux de prix. Sur longue période, nous notons que les années 2000 ont été marquées par une activité croissante en nombre de transactions ainsi qu'en volume et par une valorisation forte des prix. Toutefois, la fin de la décennie amorce, notamment à partir de 2008, une baisse sensible de l'activité et des prix moyens qui se stabilisent autour de 3 €/m² (hors fonds bâtis).

Le marché spécifiquement agricole représente, quant à lui, 5 000 ha environ, soit la moitié de la superficie totale mutée sur l'espace rural. Chaque année, seulement 1 % de la superficie agricole régionale fait l'objet de ventes. Concernant les acteurs, depuis 2000, le marché est dominé en nombre de ventes, en surfaces comme en prix, par des vendeurs et acquéreurs sans rapport avec l'activité agricole. Sur le marché des terres agricoles, compte tenu de l'importance du fermage et de l'activité de la SAFER en matière de contrôle des prix, le prix moyen des biens reste inférieur à 1€/m².

C'est un marché extrêmement régulé. Néanmoins, en raison de l'augmentation des ventes sous forme sociétaire, une partie du marché rural échappe à la surveillance et donc à l'intervention de la Safer. Seule une évolution législative dans le cadre de la prochaine loi d'avenir sur l'agriculture permettrait de bénéficier d'une meilleure information.

Les terrains dits constructibles

En opposition aux terres agricoles et naturelles, les terrains constructibles, aussi souvent appelés terrains à bâtir, constituent le 4^e marché de J. Comby. Sont définis comme tels, les terrains acquis en vue d'une opération de construction quelle qu'elle soit (terrain nu, terrain avec bâtiments à démolir, immeuble inachevé, immeubles préexistants avec droit de surélévation) en application d'un PLU ou d'un autre document en tenant lieu. L'acquisition d'un terrain à bâtir par un particulier, personne physique, relève du régime des droits d'enregistrement.

En matière d'observation, il est difficile de repérer à coup sûr les terrains réellement destinés à la construction. L'analyse de ce marché à partir de 4 sources présentées ci-dessous donnera 4 valeurs différentes. Même si on choisit des critères de sélection communs (par exemple la surface, le taux d'encombrement, ou le degré de viabilisation), les résultats peuvent diverger sensiblement selon la source.

- Les surfaces calculées à partir des zonages des documents d'urbanisme, feront apparaître les terrains qui auraient vocation à être bâtis mais qui ne le seront peut-être jamais. La numérisation des POS/PLU d'Île-de-France permet ainsi de comptabiliser environ 20 000 ha ouverts à l'urbanisation.
- L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (dite EPTB) porte sur

le segment spécifique des maisons individuelles¹. En 2010, 868 ha de terrains ont été utilisés pour environ 11 200 logements individuels, sur des terrains d'une superficie moyenne de 774 m².

- La base BIEN des notaires renseigne sur le marché du logement avec un très bon taux de couverture (proche de 90 %) mais ce taux est moins bon sur les mutations de terrains. Y figurent essentiellement les transactions entre particuliers, mais peu celles des professionnels. L'information est par ailleurs très riche sur la localisation des biens, leur prix et les caractéristiques des vendeurs et acquéreurs. La base comptabilise 552 ha soit 6 679 terrains vendus en 2010 d'une surface moyenne de 826 m².
- Le fichier du ministère des Finances accessible² par les « demandes de valeurs foncières » (DVF) renseigne sur les mutations de terrains et de bâtiments à titre onéreux (ventes, échanges, apports, expropriations ou adjudications) intervenues au cours des cinq dernières années. La base comptabilise un total de 530 ha vendus soit 7 522 terrains vendus en 2010 d'une surface moyenne de 705 m².

Les charges foncières : une opacité soigneusement cultivée

La valeur du terrain est une notion complexe que reflète imparfaitement son prix. Cette valeur est fonction des droits à construire et de la nature de la construction (logements sociaux ou non aidés, bureaux, activités) que l'on peut y développer, on parle alors de « charge foncière ». Celle-ci s'exprime en €/m² de surface de plancher à bâtir et correspond à la somme à verser à un aménageur par un constructeur, en échange du droit de construire un bâtiment d'une catégorie donnée.

¹ Chaque pétitionnaire déposant un permis de construire pour une maison individuelle doit répondre à un questionnaire dans lequel il précise son âge, sa profession, sa nationalité, ainsi que le mode d'acquisition du terrain, sa superficie, s'il y a eu démolition préalable, viabilisation, sa date d'achat, son prix ainsi que les dates de construction, d'achèvement, d'abandon, voire d'annulation du projet. Il doit également préciser la surface, le prix et le constructeur de la maison.

² Aux personnes morales visées à l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales.

Elle est calculée selon la méthode dite du « compte à rebours », dans laquelle on part du prix de sortie du bien construit dont on défalque tous les postes de dépenses nécessaires à sa construction (dépollution, démolitions, fondations, niveau de TVA, participations, marges...).

Ces charges foncières sont particulièrement difficiles à connaître et à suivre de façon pérenne dans un système d'observation des marchés car elles révèlent le niveau de négociation atteint par les partenaires et sont donc rarement communiquées. C'est pourquoi en 2003 et en 2009, l'Observatoire Régional du Foncier en Île-de-France³ a engagé une série de réflexions pour mettre en place une observation appuyée sur la connaissance de ses membres : opérateurs publics ou privés, de la promotion immobilière ou des bailleurs sociaux, ou établissements fonciers.

Mais ces tentatives ont échoué car le manque de transparence est soigneusement cultivé :

- Le premier frein est lié à la méconnaissance de la nature et du volume des droits à construire, autrement dit la constructibilité attachée au terrain, ces informations ne figurant pas dans les actes de mutation.
- Le second frein tient à une certaine culture du secret qui perdure en France, à l'inverse des pays Anglo-Saxons. Pour le professionnel, c'est souvent la peur de dévoiler ses positions sur le marché. Pour le particulier, c'est la crainte de dire qu'on a profité d'une opportunité avantageuse. Pour les institutions publiques, c'est la peur du possible contentieux.

³ L'Observatoire Régional du Foncier (ORF) a été créé en 1987 par la volonté conjointe du Ministre de l'Équipement et du Président du Conseil régional d'Île-de-France. Association selon la loi de 1901, l'ORF regroupe élus, administrations et professionnels de l'aménagement. Sa mission est de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières et d'ouvrir le débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés (www.orf.asso.fr).

- La troisième cause de cette opacité des marchés tient au langage des différents professionnels : promoteurs, lotisseurs, bailleurs, France Domaine, qui se refusent à trouver des indicateurs communs au prétexte qu'ils ne partagent pas les mêmes pratiques et donc que les ingrédients qu'ils intègrent dans les charges foncières ne sont pas les mêmes et enfin que ces postes de dépenses diffèrent selon que l'on se situe dans des opérations en diffus ou en ZAC.
- Le quatrième frein a longtemps été celui du manque d'accès aux données publiques sur les mutations. En effet, malgré les lois successives imposant la diffusion de l'information, le ministère des Finances a organisé un système de communication des données sur les valeurs foncières qui ne favorise pas leur communication et leur exploitation statistique.

Heureusement depuis 2011, le voile du secret se déchire peu à peu et leur diffusion a démarré auprès notamment des établissements publics fonciers, et de collectivités locales qui en font la demande (Basciani-Funestre et Darley, 2013). En Île-de-France, le seul service de l'État à en disposer est la DRIEA, qui en a obtenu la communication pour remplir sa mission sur le Grand Paris.

Vers une vraie connaissance des marchés fonciers en Île-de-France

Croiser les données, les échelles et partager l'analyse : l'expérience de l'Observatoire régional du foncier (ORF)

En 2012, en réaction à ses tentatives avortées et malgré la difficulté de l'exercice, l'ORF a lancé une nouvelle tentative d'observation par le croisement des différents indicateurs déjà produits par ses membres pour les besoins propres à leur institution.

L'objectif visé est de rédiger une note de conjoncture avec une observation partagée par l'ensemble de ses membres, des marchés fonciers et immobiliers, en les rendant partie prenante de la collecte des données, de l'analyse et du diagnostic.

Ce dispositif étant basé sur l'adhésion à la démarche collective, chacun dans son domaine est ainsi appelé à fournir les quelques indicateurs (volumes, surfaces, et niveaux de prix) qu'il juge pertinents pour évaluer l'activité de son secteur :

- Les mutations foncières sont regardées à travers la base BIEN des notaires comparée à l'exploitation de DVF par la DRIEA ;
- Les terrains pour maisons individuelles sont approchés via les données EPTB de la DRIEA croisées avec celles de SITADEL étudiées par le SNAL ;
- Les marchés agricoles sont analysés par la SAFER ;
- Les marchés immobiliers suivent les ventes de logements neufs via ECLN et les données CAPEM de la promotion privée qui apporte aussi les mises en chantier de bureaux ;
- Les ventes de maisons et appartements anciens sont apportées par les notaires ;
- L'activité des opérateurs fonciers est approchée par les cessions de terrains des EPF, les objectifs de construction de logements sur les terrains publics par la DAFI, l'action de la Région via les interventions de son agence des espaces verts par l'IAU îdF, les ZAC et les ZAD par la DRIEA.

Fort de l'écho favorable de la publication des deux premières notes de conjoncture⁴, l'ORF va compléter son exercice par la communication de données sur le logement social en partenariat avec l'Association des Organismes HLM d'Île-de-France (AORIF) et sur la consommation d'espaces agricoles et naturels en partenariat avec le dispositif d'Observation de la Consommation d'Espaces Agricoles et Naturels (OCEAN).

⁴ Observatoire régional du foncier. *Note de conjoncture* n°1 et 2, juin et décembre 2012.

Créer des indicateurs du foncier

Afin de lever les craintes sur la divulgation des charges foncières par les professionnels, l'idée a germé de créer un « indice du prix du foncier » ventilé par localisation et type de produit.

En matière de suivi des marchés immobiliers, cette pratique est déjà très répandue :

- Aux États-Unis : l'indice FHFA établi par la *Federal Housing Finance Agency*, organisme dépendant du gouvernement américain, mesure l'évolution du prix des maisons individuelles à partir d'un échantillon de prêts hypothécaires. Il utilise la méthode des ventes répétées ;

- Au Royaume-Uni : l'indice DCLG est l'indice officiel du prix des logements, publié par le gouvernement britannique, à partir d'un échantillon de prêts hypothécaires. Il utilise la méthode des prix hédoniques ;

- En France, les notaires avec l'INSEE ont créé un indice des prix immobiliers qui est, lui aussi, basé sur des méthodes économétriques hédoniques. Cet indice a l'avantage de gommer les effets de structure des données. Il concerne les seuls appartements et maisons dans le secteur de l'ancien, vendus libres de toute occupation et en pleine propriété, à l'exclusion de tous les autres biens immobiliers. Il mesure les véritables évolutions du prix des logements anciens et est calculé en comparant les valeurs des transactions du trimestre courant aux valeurs de référence représentatives de l'ensemble des transactions à structure constante (de taille des logements, de localisation, de situation dans l'immeuble, etc.).

L'ORF a sollicité l'appui et l'expertise de chercheurs du laboratoire CREST de l'INSEE et du lab'Urba de l'Université Paris Est Créteil pour réfléchir à la forme que devraient prendre

ces indices spatiaux. Loin d'être aboutie, cette réflexion a toutefois le mérite, là aussi, de faire évoluer petit à petit l'idée d'une observation partenariale. Cette réflexion qui va se poursuivre est d'autant plus intéressante qu'elle permettrait d'instaurer un dialogue plus sain entre professionnels, avec des comparaisons entre territoires et par segment de marché, détaché des stratégies commerciales des uns et des autres. Ceci permettrait sans doute, d'améliorer ensuite, les moyens à apporter pour comprendre voire pour corriger les distorsions constatées.

Vers une connaissance des stocks : un mythe ?

Après de longues années de difficultés d'accès aux données, l'horizon se dégage et l'observation foncière se développe à l'échelle de l'Île-de-France. Avec les exigences en matière de maîtrise de l'étalement urbain des lois Grenelle I et II et de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, de celles de la loi sur le Grand Paris et du prochain schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), l'observation foncière devient un outil indispensable d'évaluation et de régulation des politiques publiques de développement de l'offre foncière.

Néanmoins, un pan entier de cette observation, à savoir la connaissance des stocks, demeure difficile. En effet, lorsqu'on évoque la pénurie de foncier, se pose aussi la question du stock. Or aujourd'hui il est impossible d'avoir une vision claire des stocks de foncier sur les marchés pour lesquels on déplore cette pénurie, à savoir les marchés des droits à bâtir.

En outre, le foncier disponible est très hétérogène : nouveaux terrains à bâtir (zone AU des PLU), terrains à recycler, dents creuses, parcelles à densifier, etc. Aujourd'hui, à l'échelle

régionale, il est seulement possible de regarder dans le rétroviseur pour dire que :

- sur les 250 000 ha d'espaces urbains, 750 ha sont recyclés annuellement, 150 ha d'entre eux correspondent à la reconversion de sites d'activités et produisent annuellement 7 000 logements ;
- les tissus urbains constitués produisent 15 000 à 20 000 logements/an soit la moitié de la production annuelle régionale.

Connaître le stock de droits à construire, c'est avoir accès à une information homogène, partagée et actualisée des règlements d'urbanisme qui découlent des documents locaux d'urbanisme. Mais, les études et diagnostics fonciers menés localement font apparaître que, pour traduire une réalité concrète en termes de potentiels fonciers, cette information « réglementaire » doit aussi tenir compte de faisabilités économiques et techniques, et de contingences politiques difficiles à appréhender à une échelle régionale.

Dans le cadre du Nouveau Grand Paris, l'observatoire des marchés fonciers et immobiliers aux abords des gares du Grand Paris a été inauguré en avril 2013. Il ouvre de nouvelles perspectives quant à la connaissance et au suivi des évolutions constatées sur les marchés fonciers.

Le foncier en Île-de-France

Quelques références

Basciani-Funestre M.A et Darley A, 2013, « L'opacité des prix fonciers : quelles pistes de réflexion », *Les Cahiers de l'IAU*, Fonciers en partage, n°163, p. 20-21.

Comby J., 2003, « La formation de la valeur sur les six marchés fonciers », *études foncières*, n°101, p. 18-23.

Comby J., 2010, *L'Observateur de l'immobilier*, n°75.

IAU îdF et SAFER Île-de-France, 2012, *Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels*, exploitation des données SAFER 2000-2011, 42 p. (<http://www.iau-idf.fr/detail.html?etude=970>)





Propriété, rétention et spéculation : les mystères de l'offre foncière ?

Vincent Renard

En Île-de-France, « la question foncière » est régulièrement présentée comme déterminant de l'aménagement, jusqu'à faire perdre de vue, parfois, que les tensions sur les marchés franciliens ne représentent pas le territoire entier (les politiques sur les zonages pour les aides au logement mettent bien ce point en évidence).

Au cœur du problème se trouve la question de la « mobilisation foncière » ou l'offre foncière, c'est-à-dire que soient mis sur le marché suffisamment de terrains, là où il faut, à des prix modérés. L'offre foncière constitue donc un blocage récurrent dans la gestion des politiques foncières, vis-à-vis duquel tout le monde accuse tout le monde : les pouvoirs publics gêneraient les marchés par des réglementations proliférantes, les propriétaires par la rétention et la spéculation (qui reste à définir), les associations par la multitude des recours contre les permis de construire...

S'intéresser au « système foncier » dans son ensemble, c'est-à-dire aux facteurs, historiques, anthropologiques, sociologiques, économiques, juridiques qui déterminent l'usage des terrains, peut constituer une clé de lecture d'un territoire. Pour

autant, nous limiterons notre analyse ici à trois composantes particulièrement peu investiguées : la propriété, la rétention et la spéculation. Nous nous en tiendrons ici à un point limité, le rôle de la « spéculation » par les propriétaires, et en particulier celui de la « rétention foncière », cible récurrente des politiques publiques depuis longtemps. Pour mieux comprendre ce point, commençons par un tour d'horizon au-delà des frontières.

L'herbe est-elle plus verte ailleurs ?

L'Europe est de ce point de vue partagée selon un axe Nord Sud, entre le Nord (Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves), et le Sud (France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce).

Si l'on veut résumer cette opposition entre les droits du propriétaire et les contraintes réglementaires, on la trouve dans l'équilibre entre la défense des intérêts du propriétaire du terrain et ceux de la collectivité, de l'intérêt général d'un bon aménagement. Et cet équilibre est très différent d'un pays à l'autre.

Cet équilibre est d'ailleurs souvent explicité dans la Constitution même du pays. Face à notre droit « inviolable et sacré », la Constitution allemande précise par exemple que la propriété du sol est « un ensemble de droits et de devoirs », et la loi fondamentale d'urbanisme, le « Baugesetzbuch », précise que le devoir du propriétaire est d'utiliser son terrain... comme l'indiquent les règles d'urbanisme. C'est donc une contrainte active, quasiment une obligation de faire. Aux Pays-Bas, la loi prévoit l'expropriation systématique des terrains à bâtir, et il n'est pas besoin d'y recourir tant le « civisme foncier » que l'on observe aux Pays-Bas conduit les propriétaires concernés à céder les terrains en question, du moins jusqu'à une période récente. Plus loin au Nord, la Constitution suédoise indique que la terre appartient à tous (« allemansrätt »,

le droit de tous), sauf exceptions, pour la protection normale de la vie privée.

Les paysages sont marqués par ces différences dans le contenu du droit de propriété et sa mise en application. Paysages ouverts ou fermés.

En France, c'est la culture du « défense d'entrer chien méchant », écriteau posé pour dissuader le promeneur. Comme le décrit Jacques Lacarrière, dans son livre « Chemin faisant », la marche à travers la campagne française s'est transformée en véritable course d'obstacles : autoroutes, voies ferrées, « propriété privée, défense d'entrer » etc.

Ces différences dans la conception et le contenu de la propriété se traduisent bien sûr dans les mécanismes du développement urbain, entre le respect obsessionnel de la propriété du foncier (la « dictature du parcellaire ») et l'acceptation des modifications de structure de la propriété foncière pour l'adapter à l'aménagement. On peut se souvenir de la déclaration du très libéral ministre Chalandon en 1970 : après avoir mené pendant une première période une politique foncière très libérale, avec en particulier une interdiction d'interdire de construire si la parcelle est de taille suffisante (loi dite des 1 000 m²-4 000 m²) –Mai 1968 n'était pas loin- ce dernier devait prendre un virage plus interventionniste pour déclarer « il faut collectiviser les sols sans le dire ». On ne pouvait mieux expliciter le déplacement de principe de l'équilibre, mais il ne fut guère suivi d'effet.

Le partage des responsabilités entre public et privé est clairement influencé par cette question foncière.

En Suède par exemple, est pratiquée depuis longtemps une politique systématique d'anticipation du développement urbain (à 50 ans, voire plus...) par la réalisation de réserves foncières publiques à long

terme. On urbanise quasiment que sur des terrains déjà publics, et la collectivité les attribue ensuite à des promoteurs-constructeurs à travers des baux emphytéotiques de longue durée, perpétuels dans les faits, qui préservent à terme les intérêts de la collectivité et lui rapportent des recettes régulières et substantielles. Dans les villes, le service foncier et le service urbanisme jouent ensemble un rôle stratégique.

Une telle politique systématique de réserves foncières avait été amorcée en Région Île-de-France dans les années 1960, menée par l'Agence Foncière de la Région, mais elle s'est pratiquement arrêtée à la construction des villes nouvelles.

Sur le plan de la « captation de la rente », objet même du jeu spéculatif, le cœur du jeu foncier, la collectivité récupère donc l'essentiel de l'augmentation des valeurs. Ajoutons que les grandes villes restent propriétaires de l'essentiel des terrains, qu'elles louent aux propriétaires des bâtiments, suivant le système du « leasehold », système de la maturité pour résoudre la question foncière.

Au Danemark, le foncier reste privé pour l'essentiel. Mais lorsqu'un terrain devient urbanisable par changement de zonage, 66 % de la plus-value est versée à la collectivité. Quant à la taxation annuelle, le terrain est taxé en fonction du COS autorisé et non de la densité effective du projet de construction qui se réalisera. Ici encore une forme de « civisme foncier » conduit à l'acceptation de cette règle du jeu... qui constitue une forte incitation à respecter le plan.

En Allemagne, la situation est intermédiaire, il y a équilibre entre l'initiative publique et l'initiative privée, avec des modalités variables selon les villes et les Länder. La propriété privée implique à la fois des droits et des devoirs. L'obligation du propriétaire, c'est de construire et de le faire conformément au Plan établi par la collectivité (*Bebauungsplan*), avec trois conditions : accepter le remembrement foncier, céder 30 % des

terrains à la collectivité pour équipements publics et assimilés, et assumer la prise en charge des équipements nécessaires à l'urbanisation. Le propriétaire revend à un promoteur (obligé de réaliser un pourcentage fixé de logements sociaux), ou bien il exerce son droit de délaissement auprès de la collectivité, à un prix « administré ». Le pouvoir d'urbanisme est au niveau des agglomérations, la politique foncière est intégrée aux démarches de planification et les services font en sorte qu'il n'y ait pas de pénurie foncière. Dans la plupart des villes il n'y a pas de blocage foncier, cela explique aussi en bonne partie pourquoi la question de l'étalement urbain n'y est pas omniprésente.

Ce ne sont pas seulement des techniques d'aménagement, ces différents systèmes traduisent bien des philosophies économiques différentes par rapport à la valorisation urbaine, qui induisent naturellement les comportements des propriétaires, en particulier cette fameuse rétention.

Qui sont les spéculateurs ?

Le qualificatif de spéculateur est assez systématiquement associé au foncier. Mais qu'est-ce que la spéculation ? C'est un terme très ancien, associé à l'origine à l'observation du fonctionnement des marchés, qui désigne couramment l'acte économique qui consiste à acheter un bien ou un titre pour le revendre ultérieurement à un prix plus élevé, sans lui avoir fait subir de transformation. Il s'applique clairement au foncier où, les prix des terrains étant très évolutifs, la « spéculation » peut aisément y être profitable. Il importe ici d'introduire une distinction entre l'acteur simplement clairvoyant qui a acheté au bon moment un terrain dont le prix va monter pour un ensemble de raisons objectives, croissance de l'urbanisation, équipement du quartier etc. et qui pourra

le revendre ultérieurement avec une substantielle plus-value. Rien de répréhensible ici, la seule question posée est de savoir comment le système fiscal prend en compte cette plus-value « indue », évoquée dans ce qui précède. Et on connaît les dysfonctionnements de notre taxation des plus-values foncières, atteint en outre d'une instabilité chronique.

Cette lecture est à distinguer de la spéculation que l'on peut qualifier d'active, au sens où le propriétaire met en œuvre différents moyens pour changer la nature de son bien, son régime juridique, très classiquement pour obtenir le changement de terrain inconstructible en terrain constructible. Une telle transformation peut emprunter différents chemins, depuis la plus parfaite légalité républicaine jusqu'au recours à une série de pratiques discutables voire franchement hors la loi. Le trafic d'influence y est fréquent.

On peut penser ici à la typologie proposée par Marie Elizabeth Chassagne, dans son ouvrage *Les mamelles de la France* (1979), qui distingue chez les propriétaires les « ASEP », les « affreux spéculateurs ennemis du peuple », et les PPFM, les « petits propriétaires fonciers méritants ». Les premiers utilisent les moyens les plus tordus pour gagner de l'argent avec leur terrain, tandis que les seconds, au terme d'une honnête vie de labeur, peuvent au bout du compte se payer le terrain qui hébergera le pavillon de leur rêve. Et l'auteur nous précise que chaque citoyen héberge en lui un peu de ces deux archétypes. On peut aisément les observer dans le fonctionnement réel des marchés fonciers.

M.E. Chassagne y ajoute le PPP, le « petit propriétaire pauvre », agriculteur propriétaire d'une terre éloignée, dans les montagnes de la Haute Ariège ou des Alpes de Haute Provence, peu productive, mal conformée, qui n'intéressera personne sur le marché foncier,

et dont les enfants n'envisagent évidemment pas de reprendre l'exploitation. La « France du désert » compte ainsi bon nombre de millions d'hectares.

Ces comportements de spéculation doivent aussi être éclairés par le fonctionnement concret des marchés, en soulignant les raisons de la vente, la « propension à vendre » que recherchent les acteurs de la construction et leur façon de réagir aux évolutions du marché. Il faut pour cela comprendre les comportements réels des propriétaires de terrains.

Dans les discours des pouvoirs publics, il est courant – on pourrait multiplier les citations – de mettre en cause la « rétention » du fait des propriétaires, qui gardent leur terrain en l'état, alors qu'on pourrait, qu'on devrait en faire un autre usage. On retrouve l'ASEP. Ce comportement serait coupable, moralement condamnable.

Toute morale mise à part, il faut comprendre que dans les faits les marchés fonciers sont des marchés de croque-morts, de syndicats de faillite et d'avocats du divorce. Nous voulons dire par là, et les professionnels de l'aménagement et de la construction le savent bien, que les terrains sont souvent mis sur le marché à la suite d'un événement familial ou professionnel, le décès, la faillite de l'entreprise, la séparation. Ces événements sont un facteur déterminant des formes urbaines, les opérations se développent là où se présentent des opportunités foncières. C'est cela qu'on peut qualifier de « dictature du parcellaire », qui n'est en fait que la traduction d'un comportement rationnel et routinier des propriétaires.

S'il en est ainsi, c'est en bonne part en raison de l'horizon temporel long des propriétaires. En régime de croisière, le propriétaire d'un terrain n'a pas de raison de vendre, la propriété d'un beau terrain bien placé est un excellent placement, la fiscalité annuelle, la taxe foncière sur les propriétés non bâties est très faible, et un bon classement au plan d'urbanisme

n'a d'autre conséquence que de faire monter le prix de son terrain, sans l'obliger à rien. La « rétention » n'est donc pas un comportement coupable, ce n'est pas une affreuse spéculation, c'est simplement une gestion en « bon père de famille », comme le dit le Code Civil, dans le cadre juridique et fiscal existant. C'est donc l'ensemble du système foncier qui est en cause. L'équilibre entre les droits du propriétaire et l'intérêt d'un bon aménagement du territoire devrait être la clé de l'évolution, pour mettre enfin en œuvre l'article initial de notre Code de l'Urbanisme, l'article L-110, selon lequel « le territoire français est le patrimoine commun de la nation ». Et il ne suffira pas d'inciter l'État à céder ses propriétés, ni d'ajouter une énième taxe, inapplicable et inappliquée, sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis. Le caractère improductif du récent « versement pour sous-densité » n'en sera qu'une illustration de plus.

Que faire ?

Il existe certes des « spéculateurs » fonciers actifs, qui achètent des terrains bien situés dans l'attente de la modification du PLU, qui manient avec agilité les nombreuses niches fiscales, qui profitent d'informations privilégiées pour acheter des terrains à proximité d'équipements pas encore annoncés pour y réaliser des plus-values. (On peut noter ici en souriant que les acquéreurs pressés qui ont acheté des terrains à proximité des 57 gares du Grand Paris Express ne sont pas tous au seuil de la fortune pour cette raison, peut-être devront-ils patienter...) Mais cette forme de spéculation active reste marginale, par rapport à ce comportement hélas rationnel de la simple conservation de son bien parce qu'il offre de bonnes perspectives de valorisation et que son stockage est quasiment gratuit.

Se pose alors la question de l'outillage à mobiliser si l'on veut véritablement mobiliser les terrains constructibles dans les PLU. Une remarque s'impose ici, la question foncière, comme question de politique publique, présente une caractéristique marquée : la récurrence et l'impuissance. La question posée repose depuis des lustres sur le même problème: mettre sur le marché suffisamment de terrains, là où il faut, en temps voulu, à des prix modérés. Et le foisonnement d'excellents rapports sur la question, l'historique rapport du VI^e Plan dans les années 1960, le rapport Saglio « l'offre foncière » en 1980 comme le rapport dit « Braye - Repentin » au Sénat en 2005 offrent beaucoup plus qu'une check-list des mesures possibles, ils proposent une structure d'action articulée autour d'une analyse de ce blocage foncier et ses origines. On aurait pu en ajouter nombre d'autres. La pertinence de beaucoup de leurs propositions n'a d'égal que la faiblesse voire l'inexistence de la traduction législative et réglementaire. On peut ajouter que la décentralisation –le Parlement est très largement constitué d'élus locaux – n'a pas véritablement conduit à une politique incisive sur ces questions.

Nous ne reprendrons pas ici l'ensemble des éléments des politiques publiques pertinentes en la matière. Elles sont largement traitées dans d'autres chapitres de cet ouvrage. On peut souligner le rôle clé que pourrait avoir l'introduction d'une véritable fiscalité foncière annuelle assise sur des valeurs vénales régulièrement actualisées. Voir Bercy pour l'organisation de la résistance.

Une planification urbaine active repensée pourrait y jouer un rôle clé. Mais il est clair que la commune n'est pas le lieu idoine d'exercice du « pouvoir foncier » (PLU, autorisations, exercice du droit de préemption). Du grain à moudre pour l'acte III de la décentralisation et la future loi urbanisme et logement.

Nous nous étendrons ici sur une politique qui nous paraîtrait pleine

de promesses, même si son usage reste aujourd'hui marginal : la séparation de la propriété du sol et la propriété du bâti.

Les baux emphytéotiques : peut-on séparer la propriété du sol de la propriété du bâti ?¹

Dans l'arsenal des mesures imaginables – et disponibles – il en est une prête à l'usage, depuis longtemps, celle qui consiste à séparer – temporairement ou durablement – la propriété du sol et la propriété du bâti : le propriétaire, public ou privé, met à disposition d'un utilisateur, sous forme de bail, un terrain, pour une durée plus ou moins longue. On comprend donc qu'il ne s'agit pas d'innovation stricto sensu. Le cadre juridique existe depuis longtemps, les diverses techniques ont été utilisées ici ou là – on cite toujours les mêmes exemples, les hospices de Lyon, Strasbourg, le Front de Seine etc.

Un tel système fonctionne depuis la nuit des temps, en particulier en matière de terres agricoles, avec toutes les formes de fermage ou de métayage. En matière de terrains urbains, de terrains à bâtir, il existe aussi tout un arsenal juridique pour le mettre en pratique, en particulier le bail emphytéotique ou le bail à construction dans le cas français. Pourtant son utilisation reste marginale, en dépit de tentatives successives pour l'étendre ou le généraliser. De nombreux pays, dans le Nord de l'Europe, ou parmi les pays « en transition », en font une large application, apportant dans une large mesure une solution satisfaisante à la question foncière. Nous voudrions ici préciser ces points et donner un élément d'explication sur sa faible application, alors qu'elle pourrait contribuer à la

¹ De larges tirés de cette partie sont extraites de l'article « Bail emphytéotique : séparer le sol et le bâti » paru dans *Réflexions immobilières* n° 62, 4^e trimestre 2012.

solution du problème. Il y a là un gisement pour une innovation importante, ou du moins pour une utilisation innovante d'une technique existante.

La location des terres agricoles est une pratique très ancienne, d'abord payée en nature, puis en argent : c'est la pratique du fermage. Les baux étaient initialement limités à 99 ans, pour éviter tout retour au féodalisme, mais la longue bataille pour assurer une certaine sécurité de l'exploitant a débouché sur la loi de 1945 sur les baux ruraux, qui a consacré -durablement- une certaine forme de domination des exploitants sur les propriétaires. Aujourd'hui, la majeure partie des terres agricoles est précisément en fermage, les propriétaires exploitants ne possédant qu'à peine la moitié des terres agricoles.

Rien de tel en matière de terrains urbains. Les premières traces de dissociation entre la terre et le bâti remontent aux legs qui ont pu être faits à un certain nombre d'institutions charitables, en particulier religieuses, assortis de l'interdiction de revente. Après les lois sur la séparation de l'église et de l'État, certaines de ces institutions ont précisément choisi de les céder sous des baux à très long terme. Tel est par exemple le cas des hospices civils de Lyon, qui reste un important propriétaire foncier de cette ville. L'exemple en est régulièrement cité, même si son application peut poser problème et l'arrivée des fins de bail ne garantit pas sa pérennité.

Proche du bail emphytéotique, le bail à construction a été créé en 1964, avec les mêmes caractéristiques principales, mais dans l'optique de contribuer à favoriser la construction : la construction sur le terrain donné à bail n'est plus une opportunité donnée au preneur, elle est un engagement précisé dans le contrat de bail, le bailleur étant supposé récupérer la construction au terme du bail. On peut en rapprocher la technique de la concession immobilière.

Si ces techniques se veulent incitatives sur le plan économique, elles traduisent aussi une préoccupation de maîtrise du devenir du territoire, le propriétaire bailleur gardant le contrôle de l'usage de son terrain pendant toute la durée du bail.

Au-delà de l'introduction du bail à construction, les années 1960 et dans une certaine mesure les années 1970 ont donné lieu à un véritable changement de perspective dans le traitement de la question foncière. Croissance démographique, retour des pieds noirs d'Algérie, immigration, insuffisance de la construction neuve ont conduit à une pression très forte, qui s'est traduite dans l'envolée des prix fonciers. Une première réaction dans l'action publique a été le développement de l'action foncière publique directe, qui s'est d'abord exprimée par la création d'établissements publics fonciers d'État, en particulier dans le cas de la Région Parisienne, avec la création de l'AFTRP, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne, chargée notamment des acquisitions foncières pour la création et le développement des villes nouvelles. Cette méthode « à la hollandaise » n'est pas allée jusqu'au bout dans la mesure où, sauf quelques exceptions, les terrains ont été revendus et non donnés à bail à long terme, comme dans la plupart des pays scandinaves.

C'était en fait la période de démarrage de la promotion immobilière privée, qui s'est heurtée rapidement à la question de la négociation foncière, face à la rétention de propriétaires attentistes, et l'intervention foncière publique était à cette époque publiquement revendiquée par les deux fédérations de promoteurs pour solutionner la question de l'approvisionnement foncier. La « municipalisation des sols » n'était pas à l'époque perçue comme un épouvantail par les acteurs privés, bien au contraire... Pourtant, le début des années 1970 a marqué le déclin de cette perspective.

Malgré leur attrait, ces méthodes de séparation de la propriété foncière et de la propriété du bâti ne se sont jamais vraiment développées, à la différence de la Grande Bretagne et des pays d'Europe du Nord.

Parmi les tentatives pour le relancer, on peut citer le « rapport Barton », du nom du conseiller d'État qui a présidé le groupe de travail auteur du rapport publié en 1982. Après avoir examiné un certain nombre d'exemples d'opérations montés selon l'une de ces formules, très généralement dans des conditions satisfaisantes, et analysé quelques cas de pays voisins, le rapport conclut de façon tout à fait favorable, au prix de quelques aménagements fiscaux, au développement de ce type de formules et en prône la généralisation. Ce rapport n'a pourtant fait l'objet que de quelques commentaires intéressés, sans aller plus loin. L'application en reste tout à fait marginale aujourd'hui.

Plus récemment, on peut évoquer la tentative menée par Madame Boutin, lorsqu'elle était ministre du logement, en 2008, sous la dénomination de « pass foncier ». Sans introduire la séparation pérenne entre le foncier et le bâti, le système dissociait en deux le parcours d'acquisition ; une première étape, pouvant durer 25 ans, consacrée à l'acquisition du logement lui-même, suivie d'une seconde étape, consistant en l'acquisition du terrain. Pour diverses raisons, malgré un évident intérêt initial, le système n'a jamais pu se développer. Complexité du cadre juridique, multiplicité des conditions imposées, conditions de ressources, faible volonté politique, il y a été mis fin avant que le système ait pu véritablement faire ses preuves.

Une des raisons fortes – et elle est au cœur du problème – est de savoir qui, quel organisme, va assurer la gestion du foncier pendant cette longue période transitoire. La perspective initiale était de confier cette responsabilité à « Action Logement » (le 1 %). Mais les ponctions successives opérées par l'État sur

les ressources du 1 % ont largement contribué à la difficulté pour mettre en place le « pass foncier ».

Cette question de la « mère porteuse » pendant la période intermédiaire est cruciale. Ou alors il faut imaginer un système pérenne, dans laquelle le « portage foncier » devient progressivement une activité qui s'équilibre, voire une activité rentable, comme le montrent par exemple les principales villes des Pays-Bas pour lesquelles les recettes des « baux fonciers » constituent une recette significative pour la ville.

On pourrait aussi citer une technique émergente, celle de l'« usufruit locatif social », dans laquelle un investisseur investit dans les murs en laissant l'usufruit par exemple à un organisme de logement social. Cette méthode n'en est encore qu'à ses tous débuts mais elle ouvre des perspectives prometteuses en matière de politique sociale du logement.

Plusieurs centaines de millions d'habitants dans le monde, dans des pays à niveaux de développement différents, sont propriétaires de logements dont le terrain d'assiette ne leur appartient pas. Ce type de pratique a une portée générale dans des pays aussi différents que les Pays-Bas, le Vietnam, la Suède, la Chine, la ville de Moscou, etc. Ce peut être un outil puissant, à la fois en termes physiques en permettant la maîtrise du développement des territoires, et aussi en termes redistributifs, dans la mesure où la politique de fixation des baux fonciers permet de mener une politique sociale du logement. Le paradoxe français est que tous les outils existent, les quelques exemples d'utilisation ont conduit en général à de bons résultats, et pourtant cette pratique reste marginale.

Outre les aspects techniques et juridiques, une raison de nature plus anthropologique se trouve peut-être dans la notion de propriété, la propriété du terrain faisant partie intégrante de la propriété du bâtiment. Un legs de la déclaration des droits

Propriété, rétention et spéculation : les mystères de l'offre foncière ?

de l'homme et du Code Civil. L'approche de la propriété dans quelques pays d'Europe du Nord permet pourtant des solutions à la fois plus efficaces et plus équitables.

Si innovation il doit y avoir, elle sera dans l'impulsion, politique, sociétale, pour mettre en œuvre réellement ces techniques et acclimater l'idée qu'un terrain urbain ou périurbain est à la fois un bien public et un bien privé.

Quelques références

Adef, 2004, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, adef, Paris, 280 p.

Adef, 1991, *Un Droit inviolable et sacré : la propriété*, Paris, adef, 238 p.

Bauer G. et Roux J.R., 1976, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Seuil, Paris, 189 p.

Benguigui F. (dir.), 2004, *Démembrer et fractionner la propriété ; de nouvelles formes de propriété à la lumière des expériences étrangères*, La documentation française, Paris, 164 p.

Callies D.L., 1996, *Takings : land-development conditions and regulatory takings after Dolan and Lucas*. Chicago, Ill.: Section of State and Local Government Law, American Bar Association.

Chassagne M.E., 1979, *Les mamelles de la France : agriculture et territoire*, Galilée, Paris, 252 p.

Comby J., 2010, « Les baux à long terme, modes d'emploi », *études foncières*, n°143, p. 33-34.

Harvey D., 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Editions Amsterdam, Paris, 93 p.

Houdeville L. et Dhuys J.F., 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Les éditions ouvrières, Paris, 414 p.

Ingram G.K. et Hong Y.H. (eds), 2008, *Property rights and land policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA, 496 p.

Lami I., 2005, *An overview on planning systems and urban markets in Europe*, Aracne-éditrice, Rome, 249 p.

Mayoux J. (rapport de la mission d'études présidée par), 1979, *Demain l'espace, l'habitat individuel périurbain*, La documentation française, Paris, 143 p.

Pisani E., 1977, *Utopie foncière, l'espace pour l'homme*, Gallimard, Paris, 240 p.

Prager J.C., (sous la direction de), 2004, *Villes et économie*, La documentation française, collection « villes et sociétés », 311 p.

Renard V., 2012, « Bail emphytéotique, séparer le sol et le bâti », *Réflexions immobilières*, n°62, p. 8-9.

Renard V., 2006, « Finances locales et formes du développement urbain », *Revue d'Économie Financière*, n° 86, p. 147-156.

« Le logement au cœur de la crise », *Esprit*, n° 774, Le Seuil, janvier 2012, 191 p.

Shiller R.J., 2006, *Irrational exuberance*, 1st Edition Princeton University Press 2nd edition Crown Business, 336 p.

Vorms B., 2011, « Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accès dans les zones les plus chères », ANIL, *Habitat Actualité*, Mai 2011.



Le mythe des maires bâtisseurs

Questions à
Philippe Laurent,
maire de Sceaux et président de Paris - Métropole

Ma fonction de maire d'une commune d'Île-de-France (20 000 habitants) se conjugue avec celle d'animateur de la commission Logement de Paris Métropole ces trois dernières années. Depuis 2001, nous avons à quelques-uns d'abord, et ensuite beaucoup plus nombreux, essayé de construire un lieu d'échanges et de débats entre les élus locaux de la métropole parisienne. Contrairement aux pratiques établies de longue date dans les agglomérations de Lyon, Nantes, Lille ou Bordeaux, nous n'avons pas à Paris cette habitude de discuter, de partager des diagnostics ou encore de prendre une position commune sur certains points. Cette grande avancée s'est finalement faite rapidement. La démarche de Paris Métropole doit beaucoup également au précédent président de la République lui-même qui, en 2007, a en quelque sorte obligé au dialogue entre l'État, la région et les communes sur les grandes politiques de transports et d'aménagement. Il y a des ouvertures qui s'annoncent, mais surtout une habitude qui se prend de dialoguer ensemble. C'est une première étape qui est plus constructive que toute forme d'autres montages institutionnels ou juridiques qui peinent toujours à s'imposer, car on y voit des risques qu'ils arrivent en superposition d'autres outils ou montages, et qu'ils restent

inefficaces. Pour autant, à un certain moment, il faut trancher si l'on démontre la nécessité d'une nouvelle organisation institutionnelle. Et cela, seule la loi peut le faire.

Les missions des élus répondent-elles aux projets de constructions en Île-de-France ?

Certains disent que les communes ne possèdent ni les compétences, ni les moyens financiers et techniques. Mais on insiste rarement sur le fait que le maire a aussi, souvent, en face de lui une population qui ne comprend pas l'intérêt de lancer des études, d'initier et d'animer des projets. Pourquoi faudrait-il « changer » ? Pourquoi faudrait-il dépenser ? Une démarche trop « dynamique » peut être considérée comme de la mauvaise gestion. Parfois, les habitants sont conservateurs : il y a un changement de culture, de mentalité, à développer dans notre pays.

Les élus sont ainsi confrontés à un enjeu sociétal et démocratique.

Ainsi, dans de nombreuses villes, la concertation se traduit, assez systématiquement, par un refus. Ceux qui pourraient avoir un intérêt à ce que quelque chose se fasse ne participent pas à la concertation. En revanche, ceux qui ont intérêt à ce que rien ne se fasse sont présents et bloquent le projet. La majorité de la population est centrée sur ce qu'elle a, sur la préservation des acquis. Elle ne regarde pas ce qu'elle peut avoir, elle ne se rend pas compte de ce dont elle pourrait bénéficier, par exemple de nouveaux services de proximité, de commerces, etc., en cas d'évolution de la ville.

Il y a un blocage de la population face à la construction, pas uniquement de logements sociaux. À mon sens, le principal blocage qui empêche la construction de nouveaux logements n'est

pas d'ordre financier, ni d'ordre procédural ou administratif. Il est d'ordre sociétal. Pour autant, ce n'est pas le type de logements voire de populations qui est l'objet de blocages, comme on l'affirme souvent, c'est davantage le refus de voir se réaliser de nouvelles constructions, d'accueillir de nouvelles populations quelles qu'elles soient. Les habitants n'en voient pas l'enjeu et mettent en avant les inconvénients pratiques : de nouveaux habitants, ce sont des difficultés accrues de circulation et de transports en commun, des classes surchargées, moins de places de crèches, etc. Quels que soient les revenus des habitants, dans les villes « huppées » ou dans les villes ouvrières, y compris dans les quartiers dits populaires, le blocage s'exprime souvent au regard du changement.

Face à ces blocages, les arguments avancés par les maires sur la demande en logement (pour maintenir la population ou pour permettre aux enfants de se loger) sont peu entendus. Pour lever ces blocages, il y a donc un vrai discours politique global à tenir car les maires ne peuvent pas faire face seuls.

Souvent, les maires ne bénéficient pas d'un appui suffisant de la part des services de l'État ou des ministères. Les discours des ministères ne sont pas forcément entendus et compris. Ils restent incantatoires parce qu'ils ne sont pas suffisamment construits, et ne donnent pas le sentiment de s'appliquer localement et de concerner le territoire précis où vivent ceux qui, éventuellement, les entendent. Ils ne sont généralement pas facilement appropriés par la population. Il faut développer une pédagogie particulière pour faire comprendre le sens des politiques publiques en la matière, et cette pédagogie aiderait les maires à convaincre les populations.

L'intervention des établissements publics fonciers (EPF), pour utile qu'elle soit, répond à des modalités parfois trop rigides

pour des villes. Elles sont bien adaptées pour les friches industrielles, ou sur des grands terrains. Mais, en Île-de-France, on a aussi besoin de travailler dans « la dentelle » et de réagir rapidement sur des opportunités foncières qui se présentent, parfois pour des opérations très limitées de quelques logements possibles : une « dent creuse » à combler, la préemption d'un petit immeuble à rénover en centre-ville, etc. La convention avec l'EPF ne permet pas cette réactivité, par exemple sur une préemption qui n'était pas prévue, qui n'est pas inscrite dans la convention.

Il faut à cet égard souligner le rôle important des offices publics communaux de l'habitat, que l'on condamne souvent au nom du « *big is beautiful* ». L'office municipal, proche des décideurs communaux et des habitants, est un outil précieux. Il permet de mettre en œuvre la politique communale sur le foncier, selon les opportunités qui apparaissent, pour construire quelques logements, ou pour racheter aussi de petits immeubles dans le centre-ville. Ses capacités, même limitées, permettent de réaliser de telles opérations sans mettre les budgets en déséquilibre. L'office gère aussi localement les logements, au plus près des habitants. Son intervention permet d'accompagner en gestion les choix d'investissement. Il y a une complémentarité à développer entre les grands bailleurs du logement social, et les offices de proximité, plutôt que de vouloir à tout prix tout concentrer dans d'énormes acteurs qui ne s'intéresseront pas aux petites opérations de « complément » urbain.

Quels sont les moyens d'intervention des maires sur le foncier ?

Le rôle du PLU est pensé comme un garde-fou, pour permettre à chacun de se positionner en cohérence avec le développement

de la ville et de ses objectifs. Le PLU est tout en bas de la hiérarchie de tous les documents d'urbanisme, même si tous les documents ne sont pas dans la hiérarchie des documents d'urbanisme. In fine, c'est bien à travers le PLU que tout se décide. C'est bien dans le PLU qu'on va affecter un usage à un espace. La question est souvent posée par les constructeurs qui voient dans le PLU un simple droit à construire. Dans certains cas, ils n'obtiennent pas de permis de construire et s'en étonnent. Les projets des promoteurs peuvent conduire à des prix trop élevés ou ne pas correspondre à l'intérêt général tel que le définissent les élus dont c'est la mission. La régulation du PLU par le permis de construire permet d'ajuster les projets des constructeurs avec les projets de la commune. On peut considérer le permis de construire comme un outil d'ajustement, nonobstant les questions juridiques.

Pourtant, dans la pratique du PLU, on a pu parfois inverser le processus classique. Les règles d'urbanisme sont fixées une fois que le projet est arrêté, après les discussions avec les propriétaires, les aménageurs, et en accord avec les objectifs de la commune. C'est une démarche positive incontestablement, en théorie ça marche très bien. On définit les secteurs de projet et on gèle le périmètre en attendant que le projet soit défini et accepté. Les règles de construction ne sont pas fixées. Elles ne seront fixées qu'une fois qu'on aura révisé et modifié le PLU, dans le sens du projet urbain du secteur.

Les communes ne peuvent que difficilement lutter financièrement contre l'intervention des propriétaires ou des promoteurs. Les propriétaires cherchent à faire monter les prix de leurs terrains. Les promoteurs veulent réaliser des profits sur leurs opérations. Ils se concentrent sur les opérations qui leur permettent de vendre dans les meilleures

conditions¹. Ces objectifs ne sont pas toujours ceux de la puissance publique locale.

Pourtant, le foncier n'est manifestement pas un bien comme un autre, qu'on peut soumettre aux règles normales du marché. Je suis convaincu que la propriété publique est l'outil le plus efficace, avec l'usage de baux emphytéotiques, ou baux à construction. On peut prendre l'exemple de Fribourg ou de Hambourg. Dans ces villes, comme dans la plupart des villes allemandes, le foncier a toujours été majoritairement propriété publique. Il n'y a pas de problème d'acceptabilité de la population, lorsque le foncier est public, ni aujourd'hui, ni dans l'avenir.

À Sceaux, par exemple, la ville est propriétaire d'un certain nombre de terrains, notamment les plus grands. Dans la mesure du possible, nous ne vendons pas ces terrains, nous pratiquons le bail à construction. Cette politique a été initiée il y a environ trente ans. C'est une démarche tout à fait intéressante pour gérer l'urbanisation, qui permet de faire de l'aménagement sans aliéner la propriété publique. Le maintien de la propriété publique permet de se concentrer sur la question de l'aménagement, de la piloter dans le sens voulu par les élus. La démarche est aussi intéressante sur le plan financier, car le loyer capitalisé sur environ 50 ans est en gros équivalent au prix de vente. Il faut développer ces formules dans l'avenir. Certaines opérations ont été lancées sur ce modèle pour réaliser du logement locatif, cela ne pose pas de difficultés. Il faudrait réfléchir à ce type de montage, mais en propriété. C'est aussi une question de culture, différente

¹ A. Bouteille (2008) explique que les promoteurs réalisent des opérations lorsque le prix d'achat du foncier leur permet de garantir un prix de vente cohérent avec le niveau de revenu des habitants. Dans les centres où la pression foncière est trop forte, sauf cas particulier, l'équilibre des opérations ne permet pas de vendre à un prix acceptable (*études foncières*, n° 135).

dans notre pays de ce qu'elle est dans les pays anglo-saxons notamment (contribution de V. Renard).

La politique de réserves foncières peut être entretenue par de nouvelles acquisitions, dans l'attente ou avec un projet. Mais nous ne menons pas la même politique que celle des années soixante. À l'époque, les villes achetaient du foncier sans savoir pourquoi, sans projet, et il était fréquent de garder les réserves foncières 50 ans sans rien faire. Maintenant, on s'inscrit plutôt dans une logique de projet, on identifie des périmètres et des temporalités. En termes de communication, la distinction dans le budget de la ville de la dette pour équipements publics, d'une part, et de la dette pour acquisition et pour réserve foncière d'autre part, permet de clarifier les engagements politiques. Il conviendrait que cette présentation distinctive soit généralisée, pour une meilleure lecture et compréhension des comptes de la commune.

Reste-t-il du foncier disponible pour les grands projets urbains ?

Pour réaliser des grands projets, il faut évidemment une capacité foncière d'une certaine taille. Les opérations peuvent se faire sur des friches ou sur du bâti dégradé ou insalubre que l'on peut raser. Mais cela a déjà été très largement fait au cours des trente dernières années – avec plus ou moins de bonheur – et rares sont aujourd'hui les grands espaces disponibles dans la zone agglomérée d'Île-de-France. Avec le tissu bâti existant et l'occupation foncière, seules sont désormais réalisables les opérations de « dentelle », d'extension limitée, de rehaussement, de comblement d'une dent creuse, etc.

La question se pose différemment pour l'aménagement rural et périurbain. Les communes semblent ne s'intéresser qu'aux

centres-bourgs. C'est sans doute une question d'économie, pour éviter la construction de nouveaux équipements ou de nouveaux services pour lesquels elles ne disposent pas toujours des moyens financiers. C'est aussi, peut-être, pour répondre aux injonctions des politiques nationales, qui prônent la centralité sous toutes ses formes. Mais les communes paraissent aussi délaisser les usages non urbains et l'espace qui leur est nécessaire. Ces espaces sont soumis à des pressions fortes, des pressions pour la protection de l'environnement, ou encore des pressions du monde agricole.

Les élus disent souvent qu'il est compliqué pour eux, y compris dans les petites communes comme en Seine-et-Marne, de concilier la présence du monde agricole et la volonté de construire. Dans certains conseils municipaux, la majorité des membres est directement intéressée par l'évolution du tissu urbain. Il peut y avoir des influences qui sont plus de l'ordre de l'affectif ou de l'intérêt personnel que du projet urbain. C'est très clairement l'une des grandes problématiques de l'urbanisme et du développement économique en Île-de-France.





L'action publique peut-elle réguler les prix fonciers ?

Luc Vasselín

Depuis 1998, le coût du foncier en Île-de-France a connu une phase exceptionnelle de hausse continue, brièvement interrompue par la crise de 2009. Même si les signes avant-coureurs d'un retournement cyclique se multiplient aujourd'hui, le reflux ne s'opérera sans doute pas de façon homogène : Paris et la zone dense restent l'objet d'une demande forte dans un contexte de pénurie de logement. Dans l'intervalle, l'augmentation du coût du foncier aura joué un rôle de centrifugeuse sociale, rejetant vers la périphérie francilienne (et au-delà) les populations modestes et interdisant l'accès à la zone centrale aux nouveaux arrivants autres que financièrement (très) aisés. En novembre 2012, dans le 6^e arrondissement de Paris, des offres de location annonçaient 35 €/m² en vide, 42 €/m² en meublé, tandis que les transactions immobilières atteignaient 12 000 €/m²...

Une première période de hausse des prix (1998-2003) a été marquée par la résignation et l'attentisme des perdants du « Monopoly immobilier », et à l'inverse par la satisfaction discrète des propriétaires voyant leur bien s'apprécier de lui-même... et des collectivités se débarrassant de leurs réserves

foncières « plantées » depuis le krach immobilier de 1991. L'engagement d'actions foncières publiques significatives relevait alors de l'exception. L'atteinte progressive d'un point de rupture économique et social dans le marché du logement a ensuite conduit à une mobilisation des plus clairvoyants des acteurs publics, et à une interpellation croissante des collectivités par leurs administrés : qu'attendaient-elles pour agir et ramener les prix « à la normale », ou au moins interrompre leur flambée ?

Cette question apparemment simple appelle une réponse complexe.

En premier lieu, l'action publique foncière implique de nombreux acteurs :

- l'État dans plusieurs de ses composantes (ministères, établissements publics) ;
- les communes, détentrices des prérogatives publiques relatives au foncier ;
- les EPCI, plus ou moins intégrateurs (plutôt moins s'agissant de l'Île-de-France) ;
- moins directement, mais en mesure d'agir en la matière au titre de leur compétence générale, les départements et la région.

Or les stratégies menées par chacune de ces collectivités peuvent être contrariées, volontairement ou non, par celles d'un autre acteur public.

En second lieu, l'action publique peut actionner divers leviers : la réglementation de l'urbanisme, imposée ou négociée avec les acteurs publics et privés, la fiscalité, et bien sûr l'acquisition-cession de foncier. Mais chacun de ces outils est utilisé simultanément dans la poursuite d'autres objectifs qui peuvent nuire à l'atteinte de résultats dans la régulation foncière.

Il convient de les examiner successivement, sous l'angle de leurs conséquences sur le marché foncier.

Les leviers de l'action publique

La réglementation : le problème d'interdire

Instaurées et sans cesse développées en vue de protéger le territoire national défini comme « patrimoine commun de la Nation » (article L. 110 du code de l'urbanisme), ces règles ont principalement pour objet d'empêcher de faire n'importe quoi n'importe où. Elles posent des limites à la production de bâti : plafond légal de densité, puis coefficient (maximum) d'occupation des sols (COS), obligation de respect des reculs, des prospects, des gabarits... Sans contester leur légitimité, force est de constater, du point de vue qui nous intéresse ici, qu'elles contribuent ainsi à la rareté du foncier constructible et donc à sa cherté.

La réponse publique à ce problème de rareté semble évidente : elle consisterait à ouvrir à l'urbanisation de vastes territoires. Cette stratégie se heurte au principe de gestion économe du sol posé par l'article L.110 précité, fortement réaffirmé par les lois issues du Grenelle de l'environnement. Et sa mise en pratique n'a jamais entraîné la baisse attendue du prix du foncier ; elle a même parfois eu l'effet inverse. Au demeurant, un nombre croissant d'acteurs de l'immobilier s'accordent à dire qu'en Île-de-France aujourd'hui, ce n'est pas tant le foncier juridiquement urbanisable qui fait défaut, que le foncier effectivement *mobilisable*.

Or, dans un système de marché ouvert, le détenteur de foncier constructible cédera logiquement son bien à celui des promoteurs qui lui aura fait l'offre la plus élevée, c'est-à-dire celui qui aura le mieux su « faire suer le COS » et/ou aura pris le plus gros pari sur le prix de sortie de ses m² de plancher. Pour emporter la mise, il doit viser la clientèle la plus argentée possible susceptible d'être intéressée par l'emplacement et le produit, et intégrer dans son

calcul une hypothèse de poursuite de l'inflation immobilière, quitte à geler l'opération en cas de retournement de conjoncture. Tous les propriétaires et les promoteurs agissant dans le même système contraint, le marché immobilier est alors l'objet d'un effet de cliquet anti-baisse, comme cela s'est produit fin 2009 en Île-de-France. Seule une contraction brutale et durable de la demande aurait pu enclencher une baisse significative des prix. Cela ne s'est pas produit (cf. infra).

Par ailleurs, en matière de règles d'urbanisme, les vingt dernières années ont vu se multiplier les possibilités d'insérer du logement social dans une logique de mixité : emplacements réservés, majoration de COS... Ces dispositifs ont tout leur intérêt pour favoriser l'émergence de foncier à un coût maîtrisé ; mais en permettant d'échapper ponctuellement aux coûts du marché, ils ne peuvent en rien être considérés comme régulant celui-ci. Les règles qui pourraient peser sur les prix fonciers sont celles qui, à l'opposé d'interdire, obligerait à faire (équiper, construire) ; mais de telles contraintes constituent une charge tellement excessive au regard du droit de propriété qu'elles ne sauraient être instituées sans donner au propriétaire la possibilité de mettre en demeure la collectivité d'acquiescer. Les communes françaises n'ayant pas, dans leur immense majorité, les moyens de cette acquisition forcée, le législateur ne s'est engagé que timidement dans cette voie qui a pourtant prouvé son efficacité dans d'autres États (cf. infra, premier bilan).

Le levier fiscal : un maquis soigneusement entretenu

La fiscalité du foncier peut porter sur les stocks (le patrimoine, bâti ou non) ou sur les flux (les aliénations, l'acte d'aménager ou de construire). De fait, les deux coexistent :

- les stocks subissent annuellement la taxe foncière sur le bâti ou sur le non bâti ; la TSE levée par les établissements publics fonciers est additionnelle à ces deux taxes foncières, mais aussi à la taxe d'habitation due par les ménages, et à la contribution foncière des entreprises qui a succédé à la taxe professionnelle. La TSE « Grand Paris » s'additionne aux mêmes taxes, mais du fait de sa création postérieure à la suppression de la taxe professionnelle, son assiette pèse beaucoup plus sur les ménages que sur les entreprises.

- s'agissant des flux, les cessions sont soumises aux droits de mutation à titre onéreux, et le cas échéant à la taxation des plus-values immobilières ; les constructions sont exposées à la taxe d'aménagement et au versement pour sous-densité. De même, la prise en charge d'équipements publics dans un bilan d'opération (ZAC, lotissement...) s'assimile à une taxation de fait des flux d'urbanisation.

L'arbitrage entre les deux n'est pas sans conséquence sur le coût du foncier et de son urbanisation : plus on épargne les stocks en taxant les flux, plus on permet la rétention foncière, et plus on favorise la rente au détriment de l'entreprise. Inversement, plus les stocks sont taxés et plus le maintien d'un foncier improductif dans un patrimoine devient coûteux : l'arbitrage en faveur de la mobilisation est encouragé. Ainsi, l'annonce d'un prochain renforcement de l'imposition des plus-values immobilières a accéléré les cessions et s'est traduite pour l'ensemble des EPF de France par un fort regain d'activité fin 2011. Depuis lors, l'instabilité de la fiscalité sur ces plus-values contribue à l'attentisme des propriétaires dans l'espérance de jours meilleurs. La tendance récente accentue cette dernière taxation sur les stocks (taxe sur les logements vacants, majoration des bases du foncier non bâti en zones urbaines... et un report par les communes, sur les taxes foncières, de leur manque à gagner

dû à la suppression de la taxe professionnelle). Mais dans un pays où le foncier est faiblement taxé, surtout s'il est non bâti et s'il a conservé un classement fiscal agricole (classification qui n'a guère de sens, en zone dense, au regard de sa valeur d'usage potentielle), ces évolutions, récentes et loin de s'être généralisées, restent encore marginales dans leurs conséquences sur la mobilisation du foncier – et manifestement sur son prix.

En matière foncière et immobilière comme dans les autres domaines, la fiscalité s'exerce en « positif » (par la taxation) et en « négatif » (par des exonérations, des subventions, ou de plus en plus des restitutions sous forme de crédits d'impôt).

Pour les restitutions, c'est le flux qui est encouragé et non le stock. L'État et d'autres collectivités aident ceux qui achètent, réhabilitent ou construisent un logement. Plusieurs politiques du logement, aidées de différentes manières, coexistent : logement social bénéficiant de subventions directes, de prêts avantageux et d'un taux réduit de TVA ; crédit quinquennal d'impôt sur le revenu en faveur des accédants, institué par la loi TEPA en 2007 ; TVA réduite sur les travaux dans les logements anciens ; défiscalisation des investissements locatifs (successivement dispositifs PériSSol, Besson, Robien, Borloo, aujourd'hui Duflot) mais la plus aidée (le Scellier) va cannibaliser toutes les autres.

Quel est l'impact réel de ces aides en tous genres sur le prix du foncier ? En aucun cas elles ne le tirent à la baisse : à l'inverse, en solvabilisant l'acquéreur (ou l'investisseur, public ou privé), elles permettent une vente du bien ou de la prestation à un prix supérieur pour un coût final après subvention identique pour l'acheteur, un peu comme les consommateurs n'ont pratiquement pas vu les prix baisser dans les restaurants malgré les milliards publics dépensés sous forme de baisse de TVA. Ainsi, le flot d'argent public déversé dans le logement ressemble-t-il à un ued : faute d'être canalisé

jusqu'à son embouchure, il se perd dans les sables - en l'espèce les poches du rentier - et les marges de la chaîne des acteurs intermédiaires... Un exemple historique récent mérite ici d'être rappelé : la subvention pour surcharge foncière, pensée en phase haussière du foncier (1980-90) pour permettre de produire du logement social, a été mise en œuvre juste après le krach de 1991... et a parfois servi, dans des opérations « plantées », à financer à un haut niveau le foncier du logement social, permettant ainsi de céder à moindre prix le foncier destiné au marché « non aidé ». De la même manière, la décision gouvernementale de faire acheter en VEFA par des acteurs publics quelque 30 000 logements « plantés » par la crise de 2009 a régulé les prix... en empêchant leur baisse.

Pis encore : la concurrence, sur un même foncier, de plusieurs politiques de logement aidées se traduit logiquement par la victoire de la plus solvabilisée : c'est ainsi, dans la dernière période, que le logement « Scellier », s'adressant à des investisseurs de la classe moyenne supérieure puissamment motivés par l'importance du crédit d'impôt attendu, s'est développé au détriment des autres productions, des besoins réels des ménages (Trannoy et Bono, 2012)... tandis que le nombre total de logements produits était au plus bas¹. Là encore, on rencontre la limite, dans un système de marché, d'une action publique elle-même non systémique. Au total, le maquis des aides publiques est tel que le marché « libre » réel (au sens de « exempt de toute forme d'intervention publique ») est réduit à quelques opérations... C'est d'ailleurs Benoist Apparu, alors en charge de l'urbanisme et du logement qui, début 2012, justifiait la réduction des aides en matière de

¹ Coïncidence, ou causalité ? Une analyse reste à approfondir pour vérifier si le Scellier a heureusement permis de produire du logement qui, sans lui, n'aurait pas été construit, ou si, à l'inverse, il a malheureusement nui à la production dans d'autres créneaux. La question vaut bien sûr aussi pour le « Girardin » ; dans un article du 14 juin 2010, la revue AULH (aujourd'hui AEV) détaille comment cette défiscalisation a asphyxié les autres filières logement à la Martinique.

Scellier par l'inutilité de courir après la hausse des prix, espérant même que la suppression des aides publiques se traduirait par une baisse de ceux-ci.

La mobilisation du foncier public : une efficacité contestée et contestable

La politique de cession de patrimoine foncier public, si elle n'est pas sans intérêt, n'est pas sans risque² ; elle ne constitue qu'une solution partielle... et définitive, sauf si la collectivité, au lieu de céder le foncier, le donne à bail à construction ou à bail emphytéotique pour une durée déterminée, auquel cas la durée du bail peut coïncider avec la durée d'amortissement de l'investissement immobilier. Cette pratique connaît une certaine réalité, avec des exemples bien connus comme les Hospices civils de Lyon mais aussi des communes historiquement investies dans le logement, notamment dans la France de l'Ouest. Elle présente l'avantage pour la collectivité de ne pas perdre définitivement le contrôle de son foncier, et de pouvoir repenser son urbanisme à des échéances raisonnables. Pour son locataire, c'est la possibilité d'équilibrer son opération sans risque, contrebalancée par la perte de propriété du bâti à l'expiration du bail. Si cette échéance n'effraie pas un bailleur social dès lors qu'il a éteint l'emprunt contracté pour la construction (et qu'il peut espérer une reconduction du bail), il n'en va pas de même d'un accédant ou d'un investisseur privé, dont la vision patrimoniale -en France- ne s'accommode pas de l'existence d'une limite temporelle à sa propriété. En tout état de cause, au regard de la question qui nous préoccupe, le bail à construction ne régule pas les prix fonciers : tout comme les règles d'urbanisme en faveur du logement social, il crée du foncier administré hors marché - et c'est son atout.

² Comme en témoigne la vente récente, à Paris, d'anciens locaux de l'Imprimerie nationale... rachetés peu après, beaucoup plus cher, par un autre service de l'État.

S'agissant de la cession proprement dite du foncier public (notamment celui de l'État), elle est placée chroniquement face à une injonction contradictoire : d'un côté fournir du foncier à bon marché pour produire le logement, notamment social, qui fait défaut ; de l'autre, équilibrer les comptes du vendeur (ministère, établissement public) par une cession au plus haut du marché (exemple de RFF)³. Mais en tout état de cause, un effet baissier de ces cessions sur le marché foncier ne serait envisageable que si elles étaient durablement massives, tout particulièrement en zone dense, cédées à un prix inférieur au marché et assorties de cahiers des charges stricts quant au prix et aux conditions d'attribution des logements à construire.

Il existe bien un exemple historique d'une telle politique publique de cession massive de foncier. Il s'est produit en 1789. Pour éponger la dette colossale de l'Ancien régime, les Constituants décident de nationaliser les biens du clergé, en vue de les vendre (Mathiez, 1924 ; Tulard et *al.*, 1987). En contrepartie, le clergé, qui a ainsi perdu ses revenus propres, est salarié par l'État. Les historiens ont quelque mal à mesurer le poids du foncier et de l'immobilier ainsi mis, d'un coup, sur le marché⁴ (mais est-on sûr d'être mieux renseigné sur l'inventaire des biens publics actuels ?). Au plan qui nous intéresse, le bilan est peu flatteur : variation anarchique des prix ; enrichissement rapide des spéculateurs qui ont parié sur

³ L'application du principe budgétaire de non-contraction des recettes et des dépenses devrait conduire à vendre ce foncier à un prix compatible avec l'équilibre de l'opération qu'il peut porter et, s'il y a lieu de dégrader le bilan d'opération par des exigences de surreprésentation du logement social, de faire prendre en charge le déficit spécifique par des crédits logement. Cela ne semble pas la logique retenue par l'actuel Gouvernement.

⁴ Probablement 10 % du foncier français, soit près de 5 millions d'hectares, et un parc immobilier énorme, en grande partie non reconvertible (abbayes rurales en particulier), souvent déjà dégradé depuis des décennies. On notera au passage la cavalerie qui consiste, en échange d'une espérance de recette immédiate, à se créer une dette salariale perpétuelle... Opposition du pape à cette nationalisation, méfiance des acheteurs potentiels, rachat au rabais de l'immobilier par des marchands de biens et de matériaux de construction : les assignats émis pour le montant escompté des produits de cession vont se déprécier à vive allure, et la dette sera finalement « soldée » par la banqueroute des deux tiers en 1797.

Le foncier en Île-de-France

l'achat de biens nationaux qu'ils conserveront malgré l'Empire, le Concordat et même la Restauration ; dégradation accélérée du patrimoine immobilier ecclésiastique.

L'acquisition publique peut-elle réguler les prix ?

Un constat pessimiste : la nostalgie du tunnel

Un consensus social et juridique s'était établi à la Libération autour d'un foncier pensé comme « matière première de l'aménagement », et donc à prix nécessairement bas échappant à la spéculation (au même titre, par exemple, que le pétrole, carburant et combustible du développement économique, jusqu'aux années 1970). Le « tunnel » identifié par Jacques Friggit dans sa courbe des prix de l'immobilier⁵ a contenu ces prix à un niveau bas⁶. L'acquisition massive de foncier, pendant les Trente Glorieuses, notamment dans les zones d'aménagement différé (ZAD), par la puissance publique ou ses bras armés (Caisse des dépôts/SCET, réseau des SEM, AFTRP, EPA des villes nouvelles, premiers EPF d'État, etc.) n'y est pas étrangère.

Depuis lors, ce paradigme foncier a été battu en brèche de tous côtés. Il a reculé au profit d'une vision du foncier comme objet de spéculation. L'appropriation de la rente foncière par la collectivité au moyen d'un changement de la règle d'urbanisme s'est heurtée à la jurisprudence française ou européenne⁷.

⁵ J. Friggit a produit des séries longues dont celle du coût du logement rapporté au revenu disponible par ménage (à Paris depuis 1840, en France depuis 1935)

⁶ Hors les 2 périodes des guerres et après-guerres mondiales, c'est la seule parenthèse de prix bas dans les 170 dernières années à Paris.

⁷ Par exemple « consorts Vigoureux contre SNCF » (Cassation, 1/12/1993) et Motais de Narbonne (CEDH, 2/7/2002 et 27/5/2003). « La Cour a jugé que le maintien d'un terrain en réserve foncière après expropriation, durant 19 ans, avait indûment privé les requérants, héritiers de l'ancienne propriétaire, de la plus-value engendrée par ce terrain (...) » : on est bien loin du principe qui avait longtemps prévalu dans la jurisprudence antérieure, celui du refus d'un enrichissement sans cause.

Dès lors, l'intervention de la puissance publique doit s'effectuer au prix du marché. Le juge de l'expropriation comme le service des Domaines se réfèrent à celui-ci pour estimer, par comparaison dans les cas simples ou par compte à rebours calculé sur la constructibilité maximale autorisée par la règle d'urbanisme pour les opérations complexes, le « juste⁸ » prix de l'appropriation par la collectivité. On voit mal comment celle-ci pourrait ensuite peser sur les prix fonciers, sauf à ce qu'elle revende à perte, ce qui l'expose aux aléas décrits supra (contribution de F. Navarre)⁹.

Le bilan peut donc sembler pessimiste.

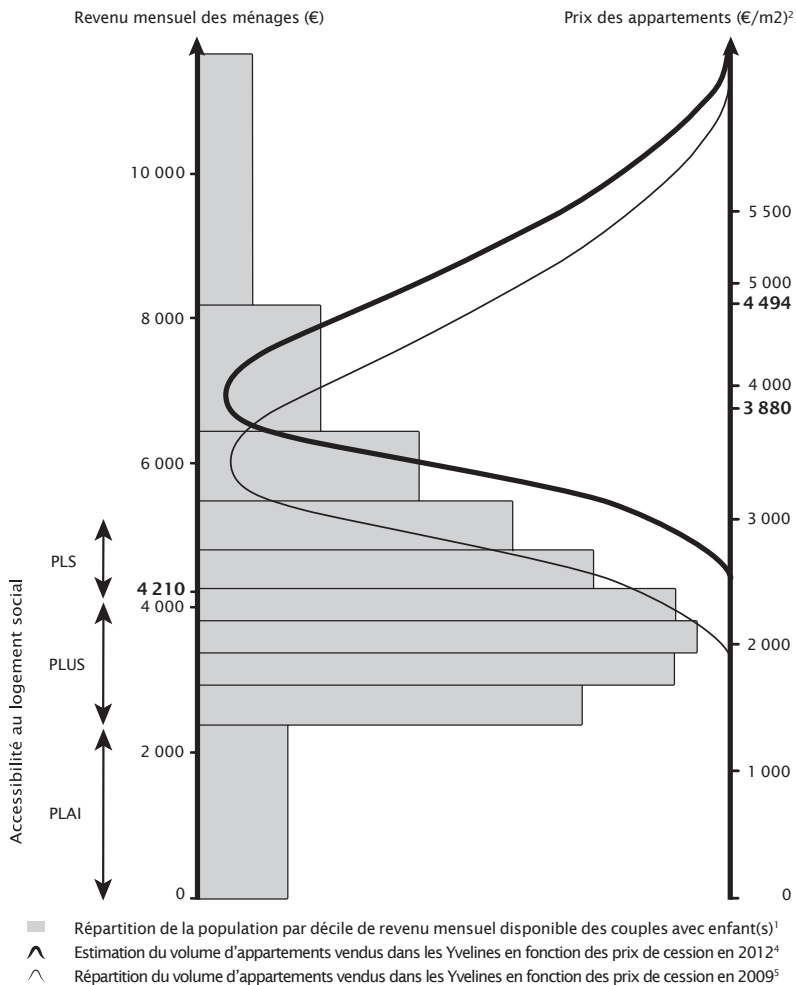
Les outils réglementaires, sans cesse complétés de nouveaux dispositifs, ont jusqu'à présent échoué à faire baisser le prix du foncier. Tout au plus permettent-ils, de gré ou de force¹⁰, la production de logement social, mais dans des quantités sans commune mesure avec les besoins en logement des ménages éligibles (60 % des ménages sont sous les plafonds de revenu ouvrant droit au logement social), alors que les transactions immobilières du marché « libre » se font à des prix réservés aux plus fortunés, comme l'illustre le cas des Yvelines (cf. figure 1).

⁸ Au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

⁹ Au passage, on notera avec amusement qu'en Île-de-France aujourd'hui, une technique employée par certaines communes régule efficacement à la baisse les prix immobiliers et partant, fonciers : elle consiste à préempter en révision de prix (ou à menacer de le faire) tout bien mis en vente au-dessus d'un plafond fixé par la collectivité. Il s'agit bien évidemment d'un détournement de pouvoir, que le juge ne manque pas de sanctionner quand il est saisi. Mais les procédures sont longues, coûteuses et hasardeuses, et le consensus local semble établi en faveur de la modération des prix qui en résulte. Ainsi, les promoteurs sont loin de tous se plaindre d'une situation qui, par sa transparence des prix d'entrée et de sortie, leur garantit une activité peut-être sans grosse marge, mais sûrement sans risque. Il faut avoir vu un congrès de la FNPC applaudir à tout rompre Jean-Pierre Brard, alors maire de Montreuil, invité pour plaider en faveur de cette pratique dont il était un adepte de premier plan...

¹⁰ Obligation de 20 %, et bientôt 25 %, de logements locatifs sociaux (art. 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000).

Figure 1. Prix d'acquisition admissibles rapportés au revenu disponible des ménages³



Lecture de la figure 1 :

En 2009, un T4 de 80 m² se vendait en moyenne 3 880 €/m² dans les Yvelines. Un ménage devait donc gagner 6 800 €/mois pour l'acquérir. En 2012, un T4 de 80 m² se vendait en moyenne 4 494 €/m² dans les Yvelines. Un ménage devait donc gagner 8 200 €/mois pour l'acquérir.

En 2012, seuls les déciles de revenu les plus élevés sont en mesure de devenir propriétaires dans les Yvelines, soit 30 % de la demande de logements. Les ventes d'appartements concernent en grande majorité les 9^e et 10^e déciles, soit des ménages dont les revenus sont supérieurs à 6 200 €/mois. Pour la moitié des ménages yvelinois, dont les revenus sont inférieurs à 4 200 €/mois, les prix d'acquisitions sont trop élevés. Ils sont éligibles au parc social mais les logements locatifs sociaux ne représentent que 20 % du parc yvelinois.

L'augmentation continue des prix depuis 2009, soutenue par les mesures financières et les dispositifs fiscaux avantageux, a fortement accentué l'écart avec le revenu des ménages. Cette tendance pourrait être généralisée à tous les types de logements et contraint les ménages à revoir leurs prétentions à la baisse, en termes de superficie, de qualité ou de localisation.

¹ Source : INSEE.

² Le prix d'acquisition maximum est calculé sur la base d'un T4 de 80 m².

³ Montant en €/m² admissible en fonction du revenu des ménages avec un prêt sans apport sur 20 ans à un taux de 4,8 %.

⁴ Extrapolation EPFY à partir des données logements neufs (CAPEM 2012).

⁵ meilleursagents.com (T4 2009).

L'argent public injecté par les outils fiscaux et les aides financières publiques profite rarement à l'utilisateur final. Il est capté par les acteurs intermédiaires quand la collectivité n'est pas en situation de contrôler la chaîne immobilière depuis l'amont jusqu'à la livraison finale du bien, et au-delà lors des reventes¹¹. Or, du fait de l'éclatement des compétences et du morcellement communal et même intercommunal, l'ingénierie publique apte à exercer cet encadrement fait défaut dans la plupart des collectivités, seules les plus importantes ayant les moyens (sans en avoir nécessairement perçu la nécessité d'ailleurs) de s'en doter.

Ce sont les mêmes raisons qui limitent l'efficacité d'une intervention publique directe sur le marché par des achats et/ou des ventes : faute d'être à la bonne échelle quantitative comme temporelle, ces actions s'inscrivent nécessairement dans les conditions financières du marché et ne peuvent donc le réguler. Au mieux, elles apportent du foncier hors marché à des usages qui, comme le logement social, ne pourraient prospérer sans ces deux derniers types d'action (aide financière et/ou apport de foncier à prix minoré).

Des modes de régulation possibles

Puisque l'explication ne réside pas dans les outils dont on a vu qu'ils sont nombreux, cherchons-la plutôt du côté des systèmes d'acteurs locaux, publics et privés. Hormis quelques exceptions, les collectivités n'ont pas les possibilités de jouer autrement qu'à la marge sur le marché. Elles ne peuvent soumettre le propriétaire foncier à des niveaux d'exigence tels qu'il faudrait les assortir

¹¹ Par l'assujettissement de la vente à des clauses anti-spéculatives qui interdisent, limitent ou confisquent la plus-value en cas de revente avant 5, 7 ou 10 ans- la jurisprudence étant à affermir sur la durée à partir de laquelle de telles clauses constituent une charge excessive attentatoire au droit de propriété.

en contrepartie de la possibilité, pour ledit propriétaire, de mettre la puissance publique en demeure d'acquérir les biens concernés, ce qu'elle ne saurait faire faute de moyens financiers. Trop nombreuses et avec des compétences dispersées, elles ne peuvent qu'intervenir sur le marché secondaire des logements HLM dont le poids reste trop faible pour influencer sur le logement libre, comme en témoigne le divorce croissant des prix de chacun d'eux.

Les acteurs privés se plaignent du même mal : la chaîne de production est trop fractionnée. Si après un opérateur A, un opérateur B se voit ajouter des charges, le prix de sortie du logement va augmenter ; à l'inverse, un opérateur intégré a les moyens de faire pression sur le propriétaire initial, de faire en sorte que l'ensemble des coûts aval remonte jusqu'au foncier, par un compte à rebours et contraigne son prix à baisser.

L'univers de la promotion, autour de quelques majors, rassemble (ou plutôt met en compétition, ce qui renchérit nécessairement les prix fonciers) d'innombrables sociétés de taille mineure. On doit aussi signaler que certains des maillons de cette chaîne se sont considérablement affaiblis, comme les investisseurs institutionnels, les « zinzens » (banques, assurances...) : ces acheteurs finaux d'immobilier étaient assez puissants pour peser sur le marché quand ils se constituaient des actifs prudeniels immobilisés en détenant durablement du foncier mis à bail à des loyers intermédiaires. Ils n'ont cessé de se dégager massivement depuis le début des années 2000 ; leurs successeurs restent à inventer.

L'utilisation cacophonique des instruments fonciers par des acteurs de plus en plus nombreux et désunis fait obstacle à un rétablissement des équilibres du marché. Comment favoriser le retour à une action efficace, cohérente et durable ?

Le foncier en Île-de-France

L'existence d'opérateurs intégrés à l'échelle la plus pertinente comme, par exemple, les EPA dédiés à une OIN (ville nouvelle) ou les EPF sur un ensemble territorial cohérent, comme la Basse Seine ou la métropole lorraine, a été signalée comme une clé de la réussite des politiques foncières de l'après-guerre (cf. supra). La relance de tels acteurs constitue-t-elle une (des) réponse(s) au blocage actuel ?

L'exemple de l'Établissement public foncier des Yvelines

De 1968 à 2000, 4 établissements publics fonciers (EPF) d'État et 2 EPF locaux ont été créés. Depuis 2001, 10 EPF d'État et près de 20 EPF locaux ont vu le jour. Leurs périmètres cumulés couvrent près des deux tiers de la population française, et le projet d'une couverture complète du territoire est à l'ordre du jour. L'appétence pour cette famille d'opérateurs relève-t-elle d'un simple effet de mode, ou au contraire de la conviction qu'ils peuvent contribuer significativement à sortir de la crise du logement cher ?

L'examen de l'activité d'un EPF comme celui des Yvelines (l'EPFY) peut éclairer la question.

Souhaité par le Département et fortement subventionné par lui, l'EPFY a été créé par l'État en même temps¹² que deux autres EPF de taille départementale (EPF Hauts-de-Seine et Val-d'Oise) et qu'un EPF interdépartemental, dit « d'Île-de-France », couvrant le reste du territoire régional, soit 5 départements.

L'EPFY n'a donc que 6 ans d'existence, mais un bilan peut déjà s'esquisser, porteur de questionnements.

Au 31 décembre 2012, ses ressources cumulées (hors cessions) depuis l'origine s'élèvent à 211 M€, issus à parts exactement

¹² Les 4 décrets datent du 13 septembre 2006.

égales des subventions du Conseil général et de sa recette fiscale propre, la TSE. Il a passé des conventions avec un tiers des 262 communes des Yvelines (situées essentiellement en Seine-Aval et en zone dense) et leurs EPCI, portant en premier lieu sur la maîtrise de foncier pour le logement (dont une part minimum de locatif social, variable selon les besoins locaux), et en second lieu pour le développement économique. Ces conventions l'ont engagé à acquérir, puis à céder, un montant total pluriannuel de foncier de 608 M€ (frais d'études, de portage et de travaux –démolition, dépollution compris). Il en a déjà dépensé plus du tiers, 221 M€, dont 36 M€ revendus aux collectivités ou à leurs opérateurs (selon les cas aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux). Il faut rappeler que l'EPFY ne poursuit pas de but lucratif : il revend à prix coûtant en répercutant ses dépenses de portage, mais pas ses frais de structure ni l'inflation, tant qu'elle reste inférieure à 3 % en moyenne annuelle sur la période de portage.

En quoi son activité agit-elle sur le marché du logement et sur les prix fonciers ? Même s'il est encore tôt pour conclure, on peut déjà indiquer quelques résultats :

- son action a permis de lancer plus de 200 projets comportant à terme de 20 à 100 % de logements sociaux, et notamment d'insérer des logements sociaux par une péréquation en leur faveur au sein de programmes immobiliers, particulièrement dans les communes « SRU », dans la limite admissible pour les prix des logements libres ;
- le foncier qu'il a revendu porte, ou portera à terme, des programmes totalisant 1 345 logements, dont plus de 50 % seront des logements locatifs sociaux.

Ces chiffres sont à placer en regard des besoins en logements dans le département : en 2006, année de création de l'EPFY, 4 000 logements

ont été autorisés, face à un objectif annuel alors fixé à 6 000, relevé ensuite à 7 000, enfin fixé à 9 000 dans la territorialisation des objectifs de logement (TOL) issue de la loi « Grand Paris ».

Cet apport reste donc marginal, et en tant que tel peu susceptible d'influer sur le marché. Il est toutefois supérieur aux objectifs initiaux, et il a modestement contribué à faire des Yvelines le département francilien le plus actif en construction de logement en 2012, la politique volontariste du Conseil général étant déterminante¹³.

Mais ces ordres de grandeur changent au regard du potentiel à venir. Les 89 conventions collectivités/EPFY signées au 31 décembre 2012 représentent un objectif cumulé d'acquisition de foncier permettant de produire plus de 23 400 logements. C'est donc l'équivalent de quatre années de production yvelinoise au rythme actuel, qu'il faut certes répartir sur quelques années. L'impact sur les flux de production n'est plus marginal. Le foncier en stock représente déjà un potentiel de 13 700 logements. Au total, le foncier déjà revendu, celui en stock au titre des réserves foncières ou des conventions, auquel s'ajoute celui restant à acquérir dans le cadre des conventions en cours ou en instance de signature, permettent d'approcher les 35 000 logements.

Cette contribution de l'EPFY ne peut toutefois avoir d'influence sur les prix qu'à deux conditions : que son prix d'achat soit bas¹⁴, et que la chaîne de production soit maîtrisée jusqu'à la livraison du logement. Sur le premier point, il existe des exemples significatifs :

¹³ Dans le cadre des contrats de développement de l'offre résidentielle (CDOR), le département subventionne les communes à hauteur de 10 000 € chaque logement construit au-delà de la production moyenne constatée pendant la période précédente.

¹⁴ Il faut s'entendre sur le foncier dont on parle : il n'y a pas de commune mesure entre un foncier de futur éco-quartier qu'il faudra équiper, le cas échéant après l'avoir remis en état (dépollution, démolition), et la « dent creuse » en zone urbaine déjà équipée. On peut observer qu'en France, à la différence des États européens déjà évoqués, les données sur les prix du foncier urbain manquent singulièrement de transparence, à la différence du foncier rural, d'une part, et des logements urbains, d'autre part.

ainsi, à Orgeval, l'EPFY vient de se voir confirmer par le juge une préemption en révision de prix à 4 M€ (contre 7,5 M€ attendus par le vendeur). Un tel résultat s'explique certes par la professionnalisation des équipes, mais aussi par la capacité de l'EPFY, notamment financière, d'inscrire son intervention dans la durée, et sur de vastes territoires (à l'exemple de l'éco-quartier Mantes-Rosny, ou celui de Mareil-Marly, cf. encadré page suivante).

Il renoue aussi avec les pratiques de réserves foncières des grands anciens, en étant titulaire du droit de préemption sur 2 800 hectares de ZAD dans l'opération d'intérêt national de Seine-Aval (où il doit déjà préparer sa stratégie en prévision de l'extinction de ces ZAD, programmée pour 2016). Face aux déclarations d'intention d'aliéner qui lui parviennent de ces territoires d'avenir, il exerce son droit de préemption de plus en plus en révision de prix : dans 80 % des cas aujourd'hui, chiffre tendanciellement à la hausse. Enfin, il peut accompagner une collectivité dans l'édiction de contraintes urbanistiques fortes, dès lors qu'il dispose d'une taille financière critique lui permettant d'affronter une mise en demeure d'acquérir.

Sur le second point (la maîtrise de la chaîne de production), l'action de l'EPFY est d'autant plus efficace qu'elle s'articule en OIN avec un établissement d'État d'aménagement, l'EPAMSA (Établissement Public d'Aménagement de Mantes Seine-Aval), qui est rapidement devenu son premier « client » foncier. L'intégration du foncier et de l'aménagement dans une action cohérente permet d'optimiser les coûts et les prix tout au long de projets partagés.

Le marché foncier de Mareil-Marly

Commune de 3 530 habitants avec moins de 5 % de logements locatifs sociaux, la commune de Mareil-Marly est un micro-marché yvelinois très résidentiel assez haut de gamme avec un potentiel foncier important (beaucoup de vergers délaissés) :

- Une quinzaine d'hectares ouverts à l'urbanisation
- Une trentaine d'hectares non ouverts (mais inscrits au SDRIF)

Dans l'esprit des propriétaires, les références de prix des terrains non équipés tournent autour de 400-450 €/m², prix incompatibles avec des opérations comprenant du logement social.

L'opération des Mardelles

Le projet des Mardelles prévoit la construction de 75 logements sur 2 hectares avec des prix de sortie qui devraient être inférieurs à 5 500 €/m², ce qui est raisonnable pour Mareil Marly. Le maire n'a pas souhaité qu'une partie des logements soit vendus à des prix maîtrisés, préférant que les prix soient dans l'ensemble modérés.

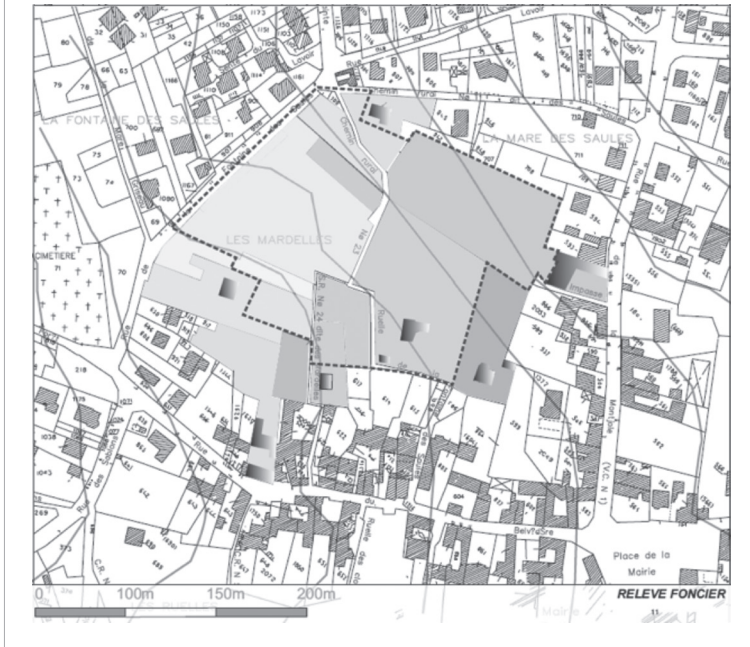
Aujourd'hui sur ces terrains, la commune porte un projet qui fait l'objet d'une mise en concurrence. La procédure envisagée est un permis groupé avec programme d'aménagement d'ensemble. L'EPFY accompagne la commune dans la désignation du bailleur et du promoteur. Il a été notamment suggéré d'intégrer le prix de sortie des logements comme un critère de choix.

L'action de l'EPFY sur les prix

Dans le cadre d'une « convention d'action foncière pour la réalisation de programmes d'habitat » signée en mars 2010, l'EPFY a engagé des

L'action publique peut-elle réguler les prix fonciers ?

discussions avec les propriétaires constitués en un regroupement d'une douzaine de propriétaires souhaitant que les prix soient les mêmes pour tous. Ces négociations ont pu déboucher sur un accord global de 250 €/m² de terrain sans conditions suspensives mais avec une clause de retour à meilleure fortune (si plus de SHON que prévu, complément de prix à hauteur de 600 €/m² de SHON supplémentaire à répartir entre les propriétaires). Aujourd'hui, cet accord fait référence, puisque le prix a été récemment confirmé par le juge.



Lorsque l'EPFY intervient directement auprès de la collectivité locale, c'est une de ses missions que de participer à la maîtrise des coûts. Il accompagne la collectivité dans son projet pour garantir, notamment à travers des règlements de consultation et des cahiers des charges de cession, à la fois que les prix ne dérivent pas en cours de production et, par l'affichage des prix des charges foncières dans les consultations des opérateurs, que la concurrence entre eux porte sur la qualité des projets et non sur une surenchère dans les offres d'achat de ces charges foncières.

Ainsi résumée à grands traits, l'action de l'EPF peut s'analyser comme celle d'un outil foncier mutualisé capable de compenser les limites horizontales (superficie et population) et verticales (compétences disponibles en interne) des collectivités qui font appel à lui. Sur un territoire comptant 1,4 million d'habitants, soit la population d'une région moyenne française¹⁵, mais confrontée à des enjeux logement aigus (49 communes « SRU » dont 20 carencées), la moyenne annuelle de ses dépenses opérationnelles dépasse 40 M€. L'EPFY dispose très largement de la taille critique permettant de porter des stratégies ambitieuses¹⁶. En même temps, la concentration de son action sur un territoire restreint (cf. carte 2) lui permet d'espérer peser de manière décisive sur le marché foncier. Dans les espaces où son intervention est significative, l'action de l'EPFY pourrait conduire, entre le premier marché « libre » et le second auquel il contribue fortement, celui du logement social, à l'émergence d'un « tiers marché » administré (dont l'interférence avec le premier reste à étudier et à encadrer).

¹⁵ Sa population le place entre Poitou-Charentes, Haute-Normandie et Alsace, autour d'1,7 M d'hab., et Basse-Normandie, Auvergne et Franche-Comté, autour d'1,3 M d'hab.

¹⁶ Dans leur ouvrage *Les politiques foncières* (1996), J. Comby et V. Renard évaluent la population et les acquisitions minimales annuelles d'un EPF à respectivement 200 000 habitants et 20 MF (soit, corrigés de l'inflation, environ 4 M€ 2012). L'EPFY représente 7 fois le premier chiffre, et 10 fois le second.

L'action publique peut-elle réguler les prix fonciers ?

L'EPFY n'est pas sûr de parvenir à un tel résultat ; mais si la fusion des quatre EPF franciliens envisagée dans le projet de loi de décentralisation se concrétisait, on imagine la difficulté d'une telle entité à faire face aux besoins en logement de près de 12 millions d'habitants. Il semble difficile d'exercer, à l'échelle de l'Île-de-France, un accompagnement « dans la dentelle » proche des besoins (cf. contribution de P. Laurent) et une action foncière suffisamment intensive et proactive pour être en mesure de peser sur les prix.

Quelques références

Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, Que sais-je ?, 128 p.

Carrez G., 2011, Rapport d'information à l'Assemblée Nationale n° 3631 sur *l'application de mesures fiscales contenues dans les lois de finances*, Assemblée Nationale.

Mathiez A., 1924, *La Révolution française*, éd. Originale Max Leclerc et H. Bourrellier, réédition 2012 Bartillat, Paris, 658 p.

Trannoy A. et Bono P.-H., 2012, *Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir*, rapport pour l'IGF, document de travail, AMSE, School of economics, Aix Marseille.

Tulard J., Fayard J.-F. et Fierro A., 1987, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française. 1789-1799*, Robert Laffont, Paris, 1213 p.





Vaincre la rareté du foncier par la règle ?

Jocelyne Dubois-Maury

Le foncier a une double vocation. Il est le support physique du développement urbain, il est aussi le porteur incontournable de tout un ensemble de contraintes concernant la constructibilité car celles-ci limitent la quantité des terrains disponibles à l'urbanisation. Ces contraintes sont multiples, mais elles résultent, de plus en plus, de la mise en œuvre de dispositifs relatifs à l'environnement, avec toutes ses dimensions qui vont de la protection à la valorisation des différents patrimoines.

Cette dualité fonctionnelle du foncier, ressource très peu renouvelable, est, depuis quelques décennies, à l'origine d'idées reçues qui encombrant les débats et les politiques d'aménagement. Les territoires périphériques des grandes métropoles, sont particulièrement affectés, là où les usages du foncier sont soumis aux plus fortes pressions, tant démographiques qu'économiques. Il s'ensuit nombre de critiques réductrices et orientées. Les unes dénoncent une pénurie de foncier, responsable du manque de construction de logement notamment social. Les autres s'indignent de la poursuite d'un étalement urbain destructeur irréversible des espaces naturels. Mais, par ailleurs, certains s'en accommodent,

estimant qu'il est fondamental de répondre aux besoins fonciers des activités économiques qui croissent plus vite que celui des habitants (Coloos, 2001).

Dans ce chapitre, il s'imposera donc de retenir la constante distinction mais aussi les interactions entre :

- le couple foncier/constructibilité considéré dans une logique économique strictement quantifiée, voire rationnelle, élaborée à partir d'un produit, le sol, devenu souvent un produit marchand, donc largement soumis à la réalité du marché, et
- le couple foncier/environnement¹ qui procède d'une vision qualitative, souvent subjective et d'interprétation variables selon les territoires.

Dans ce contexte appliqué à la Région Île-de-France, on examinera le rôle plus ou moins déterminant du foncier sur la constructibilité pour le logement. La constructibilité reste l'enjeu socioéconomique majeur des territoires franciliens, notamment dans le contexte éminemment stratégique de la nouvelle version du Schéma de développement de la région Île-de-France (SDRIF).

Une offre foncière inégale selon les territoires franciliens

La rareté du foncier constructible peut être abordée selon différentes considérations. Elle peut résulter d'un manque quantitatif d'espace, dans les communes déjà fortement urbanisées ou, ce qui est plus rare, lorsqu'un ensemble de règles ou de servitudes fait obstacle à l'urbanisation. La rareté peut être organisée, résultant des choix opérés par les responsables des collectivités locales, dans leurs documents d'urbanisme. Mais elle est peut-être aussi subie, lorsque le prix de marché des terrains ne permet pas aux opérateurs de reporter les coûts de leurs

¹ Au sens du développement durable.

projets d'aménagement sur le prix à payer par les divers futurs usagers.

La rareté foncière a alors, en pratique, une signification très différente selon l'usage pressenti qui attribue une valeur au terrain, et qui renvoie à des règles d'urbanisme spécifiques. Elle se décline selon les territoires et leurs attractivités spécifiques pour le secteur économique ou pour le secteur résidentiel.

Effectivement, en ce qui concerne le secteur économique aujourd'hui, les complexes commerciaux, les implantations logistiques, parcs d'activités, de stockages, les infrastructures de transport, ont des besoins fonciers les plus importants, et qui progressent beaucoup plus que le secteur productif avec ses usines et ateliers. Toutes ces activités semblent encore trouver des terrains à prix modéré, sans trop grandes difficultés, en périphérie de la zone parisienne agglomérée, au-delà de Seine Amont, Plaine de France, Essonne, dans un rayon pouvant désormais dépasser 50 km. Des conditions de prix et de distance à Paris entraînent la diffusion massive de l'habitat individuel ou groupé, à faible densité, en grande couronne.

Il y a, par contre, une grande difficulté à trouver du foncier destiné au logement, lorsque les charges foncières s'envolent et peuvent être proches de la moitié du prix total des constructions, ce qui s'observe, sur l'essentiel du territoire de la ville de Paris et gagne progressivement les communes de première couronne. Les terrains inoccupés, éventuellement disponibles y sont :

- des « dents creuses » de quelques centaines de mètres carrés, souvent objet de longues situations conflictuelles qui retardent la constructibilité ;
- des terrains rendus disponibles par l'éradication de logements insalubres notamment dans le secteur nord-est de la capitale ;
- des terrains en partie construits, couvrant plusieurs hectares, propriétés des grands détenteurs publics ou semi-publics comme la

SNCF/RFF, la RATP, l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), le ministère de la Défense lorsque, pour diverses raisons, ils sont désaffectés ou sous-utilisés. Lorsqu'ils sont pleinement localisés à l'intérieur de territoires déjà urbanisés, au centre de Paris, ils peuvent être convoités par des promoteurs privés, quel que soit le prix du marché –cf. hôpital Laennec, VII arrondissement- mais aussi ils sont la cible des pouvoirs publics en quête de foncier – cf. l'hôpital Boucicaut, XV arrondissement -. On peut mentionner l'exemple de l'AP-HP qui, en 1999, lança un appel d'offres pour une étude de réalisation d'actifs immobiliers sur les sites de trois hôpitaux : Broussais, Laennec, Boucicaut. « *Le but était d'évaluer les différents outils d'aménagement potentiellement utilisables, de faire le point des tendances du marché et de proposer des modes de cessions selon les caractéristiques des sites et des situations* » (Curvalle-Pétillot, 2013). Par ailleurs, suite à la loi de mobilisation du foncier public², et la récente loi Duflot³ l'acquisition de biens des grands propriétaires publics peut désormais s'effectuer à un prix minoré, par une décote, lorsqu'il s'agit de construire des logements sociaux.

Dans la première couronne, celle des vieilles banlieues naguère industrielles, dont le tissu bâti est pratiquement continu, il n'existe pratiquement plus de terrain disponible pour la construction, sauf les cas cités plus haut (renouvellement, dent creuse...). Au cours des dernières décennies, les seules opportunités foncières ont, la plupart du temps, résulté de la désindustrialisation. Après une modification des zonages, les municipalités ont réalisé des opérations de ZAC multifonctionnelles. Ces opportunités sont aujourd'hui rares, tandis que les valeurs du foncier constructible se rapprochent de celles de Paris. Le coût du foncier y demeure,

² Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

³ Nouveau dispositif gouvernemental en faveur de l'investissement immobilier locatif applicable dans le cadre de la LOI 2012 de finances pour 2013 n°2012-1509 du 29 décembre

pourtant inférieur à celui de La Défense, permettant des opérations tertiaires de grande ampleur. La Défense, avec sa surface de 564 ha, est aujourd'hui entrée dans un marché tendu, alors que les réseaux de voiries et les espaces publics y laissent peu de terrains disponibles pour répondre à la demande.

Reste la seconde couronne, dite périurbaine ou des franges métropolitaines, les constructions, traditionnelles ou récentes n'y sont encore que des archipels d'urbanisation dans un espace rural dominant. Le foncier se révèle d'une grande hétérogénéité quant à ses usages, ses types d'hybridation fonctionnelle et les formes d'appropriation des sols. Ce sont aussi les territoires qui enregistrent les plus forts taux de croissance démographique régionale, générant une demande croissante de logements, jumelée à celle des divers services d'accompagnement, ainsi qu'à celle des espaces ouverts plus ou moins récréatifs. Il s'ensuit un décalage maximal entre les valeurs d'usage et les valeurs de marché d'un foncier encore agricole, devenant, plus que jamais, produit marchand. Mais c'est aussi dans ce vaste espace métropolitain périphérique, que se localisent quelques grandes potentialités foncières. C'est notamment le cas de la base aérienne 217, à Brétigny-sur-Orge, en Essonne, à une trentaine de kilomètres, au sud de Paris. Définitivement fermée, depuis 2012, par le ministère de la Défense, elle constitue, avec ses 750 hectares, un futur choix hautement stratégique, quant à ses différentes formules de réaffectation – pôle tertiaire, pôle logistique - qui, toutefois ne s'inscrivent pas dans le projet du Grand Paris, ni d'ailleurs dans le SDRIF révisé. Les auteurs du SDRIF assurent n'avoir pas encore engagé une réflexion à cet égard compte tenu de la date récente de la fermeture.

Il apparaît donc, au total, que la rareté du foncier mutable et constructible est très différenciée dans l'espace francilien, en

regard de la variété des demandes. Mais, les seules lois du marché sont loin de rendre compte de la multiplicité des situations et de leurs dynamismes. En effet, l'offre foncière reste soumise à des outils juridiques, concrétisation de politiques urbaines qui peuvent relever d'objectifs difficiles à concilier

Une constructibilité soumise à des contraintes juridiques intangibles

En règle générale, les contraintes pesant sur le droit de construire relèvent des règlements des documents d'urbanisme et de leurs annexes qui inscrivent les obligations ou les modalités de la production de terrains à bâtir, mais qui en fixent aussi les interdictions et les limites géographiques.

Elles consistent en prescriptions, en servitudes d'utilité publique ou en emplacements réservés. Elles peuvent aussi prendre la forme d'une intervention volontariste de la puissance publique par les voies de préemption ou d'expropriation. Elles s'accompagnent d'outils spécifiques, de réglementation ou de servitudes d'utilité publique ou d'urbanisme applicables au sein de périmètres « sensibles » ou « stratégiques » traduisant des priorités des pouvoirs publics telle que le maintien et le développement de la biodiversité ou la protection du patrimoine, au sens large. Les contraintes locales, instituées selon les stratégies propres à chaque territoire s'articulent avec des règlements et servitudes imposées par l'État dont la portée est inégale sur les espaces.

La liste de ces interdits ne cesse de s'élargir, avec la montée en puissance des objectifs de biodiversité et de durabilité et impliquant un nombre croissant de territoires dont les finalités peuvent se regrouper en trois catégories, comme suit :

- *la protection des espaces naturels*, par le biais de l'interdiction de construire, concerne les réserves naturelles ou biologiques soit environ 4 000 ha en Île-de-France selon l'Office national des forêts, plus encore des espaces forestiers boisés classés, des forêts domaniales (72 604 ha), des forêts de protection classées (58 220 ha), comme Sénart, Fontainebleau, Rambouillet.

Divers autres territoires sont concernés, ce sont les espaces naturels sensibles. En effet, pour préserver des paysages, des milieux naturels, des champs d'expansion des crues, les départements sont compétents pour mettre en œuvre des politiques de protection d'espaces naturels (ENS) (C.urb.L.142-1). Pour ce faire, ils peuvent acquérir à l'amiable ou par le droit de préemption.

On connaît mal l'étendue de ces espaces. Une évaluation quantitative précise des territoires concernés des départements franciliens ne peut s'effectuer que par de minutieuses enquêtes locales. Par exemple, le nouveau schéma départemental des ENS de l'Essonne⁴ indique 2158 ha acquis par les collectivités locales alors que le Val de Marne en première couronne, identifie seulement 230 ha d'ENS.

Mais, la Région Île-de-France s'est dotée depuis 1976 d'un établissement public dédié à la protection foncière des espaces naturels menacés par l'urbanisation. Il s'agit de l'Agence des espaces verts (AEV) de la Région Île-de-France qui définit des périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF) au sein desquels elle exerce une veille foncière et des interventions directes d'acquisitions ou d'aménagement, ou en mettant en place des conventions de gestion écologiques avec les partenaires. Il existe 74 PRIF couvrant 36 700 ha qui sont progressivement acquis et gérés par l'AEV.

- *la prévention des atteintes à la santé publique et au bien-être des habitants*. La santé est devenue une notion globale, multi déterminée

⁴ Schéma départemental de l'Essonne 2012/2021

par l'environnement (Dab, 2012) et c'est le cas notamment des nuisances sonores. A cet égard, la lutte contre le bruit se concrétise, par la prescription de Plan d'Exposition au bruit (PEB) autour des aéroports de Roissy et d'Orly, ainsi qu'autour de l'héliport d'Issy-les-Moulineaux qui interdisent toute construction à usage d'habitation dans la zone la plus affectée par les nuisances sonores.

- la protection des populations et des biens susceptibles d'être affectés par un aléa naturel, ou par un risque technologique implique de sévères restrictions au droit de construire. Toutefois l'établissement de servitudes, interdisant toutes nouvelles constructions, ne concerne que les territoires exposés aux plus grands risques prévisibles. Dans le cas des risques naturels qui concernent surtout l'inondation et les mouvements de terrains, ces servitudes de non constructibilité s'inscrivent dans le périmètre de danger maximal de plan de prévention des risques naturels (PPRN). On recense 579 communes couvertes par un PPRN approuvé et 323 où il est prescrit.

Mais on ne dispose pas de données sur les superficies où effectivement toute constructibilité est interdite. Seules les superficies exposées au risque inondation sont comptabilisées couvrant 3,8 % de la Région. A cet égard un débat reste ouvert sur leur potentiel de constructibilité.

Quant aux risques technologiques, des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), délimitent, en particulier autour des établissements classés Seveso 2 des périmètres à l'intérieur desquels, toute constructibilité est exclue. En Île-de-France, trois PPRT sont approuvés et une trentaine sont prescrits, pratiquement tous en grande couronne. À ce jour, on ne dispose d'aucune donnée précise sur le volume des territoires où toute constructibilité est proscrite.

Toutefois, à côté de ces contraintes absolues à la constructibilité, existent nombre de contraintes caractérisées par une certaine flexibilité.

Une constructibilité gouvernée par la flexibilité des régimes juridiques

Cette flexibilité peut résulter d'abord de l'écriture du PLU, dont les règles sont directement opposables aux demandes d'autorisation concernant les utilisations et occupations du sol (C.Urb R.123-9). Si le PLU a pour finalité d'organiser l'espace communal, il peut prescrire des limitations à la construction voire des interdictions de construire, et cela peut viser deux catégories de zones : les zones agricoles et les zones naturelles. Les unes et les autres font l'objet d'un nombre important de dispositifs juridiques dont il convient d'évaluer les effets de contrainte sur la constructibilité du foncier.

- *La rigidité des prescriptions relatives aux risques cède le pas aux préoccupations socio-économiques.* De vastes territoires sont placés sous le joug d'un ensemble de dispositifs juridiques telles les servitudes d'utilité publique, contraintes majeures et complexes qui pèsent sur le droit de construire. En pratique, les modalités et le tracé de ces périmètres de servitudes sont sources de débats, susceptibles d'être remis en question, et alimentent un abondant contentieux. C'est en particulier le cas, dans les périmètres à haut risque frappés d'interdiction absolue du droit de construire, des zones plus éloignées du risque, sur lesquelles on estime que les probabilités de dangers, de nuisances ou encore d'atteintes à l'environnement sont de moindre intensité. Le souci de prévention cède, alors, aux préoccupations socioéconomiques des collectivités locales, hostiles à un gel jugé excessif de leur capital foncier. Dès lors, les constructions nouvelles peuvent être autorisées, mais affectées de diverses prescriptions sur leur usage, leur densité et la nature du bâti.

Il serait intéressant d'inventorier et d'analyser les comportements de maires pris entre l'obligation de respecter ces mesures

de prévention, le souci de répondre à des pressions locales résidentielles ou économiques et, par ailleurs, comme on va le voir, de légitimer la consommation d'espace dans les PLU en application de la loi Engagement National pour l'environnement de 2010. Il s'ensuit, au total qu'il serait utile de tester les données fournies par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, selon lesquelles, 80 % des logements d'Île-de-France sont construits, dans moins de 20 % des communes régionales.

- *Les compromis issus de la multiplication des priorités posées par la montée en puissance de politiques environnementales sur les territoires qui seraient potentiellement constructibles.* Au-delà des nombreux dispositifs qui assurent la protection des patrimoines, des paysages, celle des espaces naturels ou agricoles (cf. infra), deux textes récents tendent à renforcer les contraintes sur la constructibilité, sans qu'il soit possible, d'en quantifier les effets. C'est, suite à la loi Grenelle 2, du 12 juillet 2010, l'établissement de trames vertes et bleues, ayant pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité (décret du 31 octobre 2012). C'est aussi, suite au décret du 23 août 2012 l'obligation de soumettre à l'évaluation environnementale les documents d'urbanisme. Mais, simultanément les enjeux surgissent entre la mise en œuvre de ces objectifs de durabilité et toutes les autres affectations, nécessaires à un légitime développement socioéconomique. Il s'agit, dès lors, de chercher à apaiser les contradictions et d'ouvrir la voie aux conciliations, voire au compromis, d'aménagement, entre les trois piliers du développement durable : économie, social, environnement. La tâche est d'autant plus délicate, que la responsabilité de la gestion du foncier échoit encore aux communes et que les élus peuvent être tentés d'interpréter les textes pour satisfaire les attentes des populations. A titre d'illustration on présentera brièvement les conditions d'application et l'ampleur spatiale d'une série de

dispositifs destinés à moduler la constructibilité et donc, à faire obstacle à une urbanisation jugée excessive. On les présentera selon leur degré de rigidité en regard de la constructibilité et dont le maire doit assurer la mise en œuvre :

- La constructibilité des sites naturels classés et inscrits reste largement sous le contrôle de l'Architecte des Bâtiments de France ;
- Les zones de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPAUP) au nombre de 46 en Île-de-France soit environ 9 000 hectares, relèvent pratiquement des compétences de collectivités locales. Selon leurs stratégies, elles peuvent limiter la constructibilité dans certains périmètres et y instaurer de véritables servitudes. Tout en maintenant les ZPPAUP, le législateur, en 2010, a établi une procédure nouvelle avec l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ayant également un caractère de servitude d'utilité publique. Sur tous ces territoires la constructibilité du foncier se trouve soumise à nombre de contraintes fortes et peu négociables tout comme celles des secteurs sauvegardés, ainsi que celles existant dans un rayon de 500 autour des édifices classés historiques ;
- Les sites Natura 2000 constituent, depuis 1992, un réseau de périmètres dans lesquels des mesures contractuelles visent à préserver les habitats naturels et des espèces, tout en tenant compte des besoins et des activités socioéconomiques et culturelles. La constructibilité reste donc possible, car d'un point de vue général, on observera (Drobenko, 2004) que les pouvoirs locaux disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour intégrer les protections résultant du réseau Natura 2000. En Île-de-France, 35 sites sont, répertoriés qui représentent près de 9 % du territoire régional ;
- Des parcs naturels régionaux (PNR), eux aussi, ont pour finalité la protection des patrimoines naturels et culturels ainsi que la réalisation et l'animation d'un projet de développement durable, en application de leur charte, établie en concertation entre

la région et les collectivités locales. Si la valeur juridique de leur charte est reconnue, ses effets sur la constructibilité sont limités, car ce n'est qu'en fonction de leur degré de précision, que leurs avis et orientations peuvent peser sur le contenu des documents d'urbanisme, donc sur ses zonages. La région Île-de-France compte 4 PNR, couvrant 167 452 ha, pour l'essentiel en seconde couronne. L'étude des documents d'urbanisme locaux couverts par les 4 PNR franciliens, mériterait attention quant au volume des autorisations délivrées, leur nature et l'effectivité du respect de la biodiversité.

Les territoires agricoles vont-ils demeurer la variable d'ajustement de la constructibilité du foncier ? La difficile préservation du foncier à usage agricole ne cesse d'être soulevée par des rapports officiels. Dans le cas de la métropole francilienne, la consommation de ce foncier agricole est évaluée à quelque 1 300 ha/an par les Chambres d'Agriculture régionales.

Le département de Seine et Marne s'inscrit pour près des deux tiers de ce total et les données élaborées par l'IAU - Île-de-France soulignent l'ampleur des prélèvements effectués au profit du secteur logistique, pour l'essentiel, en grande couronne, mais aussi pour une moindre part en proche banlieue, tel le vaste projet du Triangle de Gonesse, programmé sur 280 ha. La réaction des pouvoirs publics pour limiter ces processus d'artificialisation des sols s'est exprimée par la mise en place d'un arsenal de dispositifs et des mesures réglementaires, mais dont les retombées sont incertaines.

Dès 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) inscrivait parmi ses objectifs le freinage de l'étalement urbain, politique publique volontaire traduite dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU). Avec cette loi SRU, la constructibilité des zones agricoles classées « A » au PLU s'est révélée plus restreinte que celles des anciennes zones « NC » des POS correspondant

plus largement aux zones de richesse naturelles. Selon la loi SRU, seules pouvaient être autorisées en zone A « les constructions et installations nécessaires à l'exercice d'activités agricoles, à celles de certains services publics ou d'intérêt collectif » (C.Urb R.123-7). Ce dispositif, jugé trop restrictif, a ouvert la voie à des pratiques locales instaurant des parades, des techniques dites de « pastillage » qui définissent au sein des zones A, des micro-zones N constructibles, autorisant les changements de destination et les extensions. Le juge administratif a sanctionné à plusieurs reprises de telles pratiques (Conseil d'État 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône). Toutefois suite à cet arrêt, la loi Engagement National pour le Logement, s'est orientée, avec le nouvel article C.urb L. 123-1-5, vers un assouplissement du régime foncier des zones agricoles. La tendance s'est vue confirmée par le décret du 29 février 2012⁵ qui a introduit l'article nouveau R.123-7 du code de l'urbanisme. Ce nouvel article R.123-7 permet des différenciations à l'intérieur des zones A :

Dans l'ensemble de ces zones, pourront être admises des « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont incompatibles avec les activités agricoles ou forestières, et ne portent pas atteintes à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Mais on observe surtout que les règles citées ci-dessus ne concernent pas « des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » qui eux, peuvent être prévus par le règlement de zone du PLU (C.urb L123-1-5). Formulation juridique qui admet que dans ces secteurs la nature des constructions admises y est libre.

⁵ Décret n°2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme, pris pour l'application de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Qui plus est, sont désormais autorisés les changements de destination des bâtiments agricoles, laissant la voie ouverte à d'autres vocations fonctionnelles. En pratique, l'utilisation de ces micro-zonages sera très certainement « un point de débat épineux entre les collectivités compétentes en matière de PLU, à l'écoute des demandes de leurs administrés et les chambres d'agriculture » (Rouhaud, 2012).

Il conviendra donc d'évaluer, dans quelle mesure les différents acteurs politiques et détenteurs du foncier agricole en Île-de-France pourraient être attentifs à ce type de dispositif.

En parallèle avec l'évolution de ces textes, se sont succédées, en 1999 puis en, 2005, des législations, propres à l'agriculture et à la consommation d'espaces agricoles. Telles sont les zones d'agriculture protégées (ZAP), les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), voire un projet d'intérêt général (PIG) qui en s'imposant aux zonages des documents d'urbanisme (SCoT et PLU) sont autant d'outils pouvant interdire toute constructibilité. De fait, il semble que très peu de ces périmètres soient effectifs et c'est pour combler ces lacunes que la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a créé les Commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) article L.122-13 du code de l'urbanisme avec pour objectif de réduire de moitié l'artificialisation du foncier agricole. Mais, ces commissions ne sont que consultatives.

Rappelons que, par ailleurs, la SAFER peut aussi jouer un rôle dans la préservation des espaces agricoles. Environ 170 communes franciliennes ont signé une convention avec la SAFER d'Île-de-France. Il semble, qu'elle ne parvienne pas non plus, à limiter efficacement la constructibilité donc l'artificialisation du foncier, aux dépens des sols de la région, cultivés ou en prairies. Mais on sait que les véritables finalités des SAFER sont, depuis leurs origines, de maintenir les activités agricoles.

- Une certaine flexibilité à la constructibilité en zone naturelle.

On sait que dans les PLU selon C. urb. R 123-8, sont classés en zones N (naturelles et forestières) les espaces communaux « équipés ou non à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espace naturel ». Un principe général d'inconstructibilité est édicté, encore que des constructions légères, ainsi que des ajouts inférieurs à 20 m² y soient légalement admis, ouvrant ainsi la voie à de variantes de « mitage ». Par ailleurs, dans ces zones N, les auteurs des PLU peuvent prévoir « des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités » dans lesquels la constructibilité est admise. A cet égard, le décret du 29 février 2012 apporte un certain nombre de précisions. Le nouvel article R 123-8 précise d'un côté, au sein de la zone N de droit commun, sont interdites toutes autres constructions et installations que celles nécessaires à l'exploitation agricole ainsi qu'à des équipements et services publics compatibles avec la vocation de la zone. D'un autre côté, il souligne que « des constructions peuvent être admises au sein de sous-secteurs de taille et de capacité d'accueil limité ». Rappelons que le transfert de COS en zone naturelle reste possible dans l'ensemble de la zone N. Le flou entourant la notion de « secteur de taille et de capacité d'accueil limités » et le risque de leur généralisation laissent peser des incertitudes concernant la volonté officielle affichée de freiner les diverses formules d'étalement urbain.

L'objet de ce texte était de rappeler le rôle incontournable du foncier, celui de sa gestion, de sa maîtrise dans le contexte de l'évolution raisonnée d'une aire métropolitaine. Évolution complexe puisqu'elle doit conjuguer la poursuite de sa croissance économique et celle de ses besoins spatiaux incompressibles, atténuer les disparités sociales entre ses divers territoires et

comblent la demande pressante en équipements résidentiels et services afférents. Mais toutes ces nécessités doivent être de plus en plus conciliées avec la préservation des espaces agricoles et naturels et la réalisation des continuités écologiques, comme les récentes trames vertes et bleues. Il s'ensuit à l'évidence, la recherche d'équilibres, à partir de réponses négociées, voire de compromis. On peut estimer que sur environ 18 % du territoire régional, constitués d'espaces naturels protégés, d'éléments de la Ceinture Verte ou de terrains frappés de diverses servitudes, toute constructibilité est, de fait, dépourvue de toute possibilité. C'est donc, aux dépens des vastes espaces agricoles et des espaces naturels insuffisamment protégés, qui couvrent encore, plus de la moitié de la Région que devraient, selon toute probabilité, continuer de s'effectuer les processus d'artificialisation des sols. Probabilité que n'ignorent nullement les responsables régionaux qui, selon les termes du SDRIF révisé et son évaluation environnementale de 2012, prévoient, que d'ici 2030, la consommation d'espaces naturels et agricoles affectera environ 1 327 ha⁶ par an.

La réflexion reste donc ouverte sur l'ampleur, les localisations et les modalités juridiques ou techniques concernant le foncier mutable dans les zones déjà plus ou moins urbanisées. Des outils peuvent être destinés à favoriser ou à mettre en œuvre de manière plus ou moins directive des opérations de renouvellement urbain de manière programmée et phasée dans le temps dans le cadre des projets d'aménagement et de développement durable et des orientations d'aménagement et de programmation des PLU. Il s'ensuit nombre de thèmes de veille, d'évaluation ou de recherche évoqués dans le texte.

⁶ Evaluation environnementale · Projet de Schéma directeur de la Région Île-de-France, Octobre 2012, p. 89.

Quelques références

Coloos B., 2010, *Habitat et ville. Quinze questions et controverses*, Edition de l'Aube, Coll. Sciences Po Urbanisme, Paris, 431 p.

CONSEIL REGIONAL d'Île-de-France, 2012, *Projet de Schéma Directeur de la région Île-de-France 2030*.

Curvalle-Pétillot A., 2013, *La reconversion des anciens hôpitaux, un enjeu pour les centres hospitaliers et les métropoles françaises - Expériences comparées à Lyon, Marseille, Montpellier, Paris, Poitiers, Saint-Etienne*, Thèse géographie, Université Paris Sorbonne, 604 p.

Dab W., 2012, *Santé et environnement*, Que sais-je ?, 4^e édition, PUF, Paris, 126 p.

Drobenko B., 2004, « Natura 2000 et droit de l'urbanisme », Février J.-M. et Deves C. (dir.) *Le réseau écologique européen, Natura 2000*, LITEC, Paris, p. 201-226.

Dubois-Maury J., 2008, *L'interface droit et développement durable : le rôle du foncier in Le développement durable*, Ellipses, Paris, p. 154-175.

Dubois-Maury J. 2010, *Documents d'urbanisme et développement durable*, Éditions du Puits Fleuri, Paris, 314 p.

Dubois-Maury J., 2010, « Enjeux fonciers, crise du logement, désordres sociaux », Wackermann G. (dir.), *La France en villes*, Atlande, p. 149-156.

Fatôme E., Jégouzo Y., Lebreton J.-P., Marie S. et Verpeaux M.,

Le foncier en Île-de-France

2012, *La modernisation des outils de l'action foncière*, Rapport du GRIDAUH, 187 p.

IAU îdF, 2011, *L'environnement en Île-de-France*, Mémento 2011, Paris, 204 p.

IAURIF-DRIAF, 2004, Atlas rural et agricole de l'Île-de-France, 180 p.

OECD Green Growth Studies, 2012, *Compact City Policies - A Comparative Assessment* -, OECD publishing, Paris, 283 p.

Rouhaud J.-F., 2012, « Le nouveau régime juridique des « zones agricoles » et des « zones naturelles » des plans locaux d'urbanisme » - *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme* - Paris EFE Éditions - n°6/12.





La fiscalité : un levier d'action ?

Françoise Navarre

Les terrains manquent, notamment au sein des grandes agglomérations, et tout particulièrement en Île-de-France, pour édifier suffisamment de logements comme pour pourvoir aux aménagements économiques nécessaires. Les instruments fiscaux, dans leurs différentes déclinaisons, seraient à même de réduire cette rareté, en incitant les propriétaires réticents à mettre leurs biens sur le marché. Ils serviraient également une récupération par la puissance publique de tout ou partie des plus-values indûment captées par les vendeurs. Les produits perçus contribueraient encore au financement des équipements, dont la réalisation a en général des répercussions - à la hausse - sur le prix des terrains. En pénalisant des densités de construction trop faibles, la fiscalité serait à même d'orienter vers des usages économes du sol. Telles seraient quelques-unes des vertus des taxations. Suivant, leur usage demanderait à être intensifié et généralisé.

Ce chapitre propose d'examiner ces postulats, avec quelques détails voire avec quelque circonspection, en abordant dans un premier temps les points positifs des dispositifs fiscaux ayant trait au foncier, au regard des finalités poursuivies. Dans un second temps, est évoqué le fait que toutes les dispositions, dans leur application, ne sont pas aussi efficaces, équitables ou incitatrices qu'escompté.

Elles génèrent parfois des tensions additionnelles. Les limites des outils fiscaux généralement usités méritent ainsi d'être repérées, venant nuancer l'optimisme souvent immodéré dont on entoure ces instruments. Au final, le point de vue demande à être nuancé.

Le système fiscal français, et c'est l'une de ses particularités, est à la fois composite et complexe. Il résulte d'une sédimentation progressive, et le domaine sur lequel il porte - celui des questions foncières et de l'aménagement - est sensible et évolutif. Les dispositifs qui visent la taxation des stocks de biens ne sont pas à évaluer à la même aune que ceux qui portent sur les flux. Les premiers visent à réduire les avantages de la détention, voire à la pénaliser ; ils tendent à une fluidification des marchés. L'objectif des seconds est plutôt de restituer à la puissance publique une partie des gains que ses actions ont contribué à générer, ou bien de lui procurer des ressources compensant les charges générées par l'urbanisation. On ne saurait en outre assimiler les dispositifs qui se traduisent par des prélèvements (impôts, taxes...) à ceux qui s'effectuent sur un versant positif (exonérations, allègements fiscaux...). Les uns sont plutôt dissuasifs, les autres plutôt incitatifs. Chaque mesure n'obéit alors pas aux mêmes finalités. Certains instruments fiscaux donnent lieu à des déclinaisons spécifiques en Île-de-France ; le contexte et les dynamiques métropolitaines condensent en effet les enjeux, voire les contradictions. Le point de vue est alors tout à la fois à nuancer et à contextualiser.

Des avantages certains aux dispositifs fiscaux

Limiter la rétention en imposant la détention

Les propriétaires de terrains ne supportant pas de construction sont assujettis, annuellement, au paiement de la taxe foncière sur

les propriétés non bâties, dont le taux est fixé par la collectivité locale¹. L'assiette de la taxe est une valeur indiciaire, dite valeur locative cadastrale² estimée par les Services fiscaux, sur la base de catégorisations et de références anciennes (datant de 1961) souffrant d'un déficit d'actualisation. Les terrains devenant constructibles sont ainsi longtemps demeurés considérés, du point de vue fiscal, comme des friches, et imposés comme tels. Or, le changement de leur destination s'accompagne généralement d'une forte augmentation de leur valeur vénale. Pour aller dans le sens de dispositions plus équitables et plus adaptées, de nouvelles modalités de taxation ont été introduites : les lois SRU (Solidarité et Renouvellement urbains en 2000³) puis ENL (Engagement National pour le Logement en 2006⁴) ont autorisé les communes à pratiquer des majorations forfaitaires des bases de la taxe pour les terrains déclarés constructibles (situés dans une zone urbaine délimitée par un document d'urbanisme). Un amendement à la Loi de Finances rectificative de 2012 étend et renforce la portée de la disposition, en la rendant notamment applicable de plein droit dans les secteurs (de marché) tendus⁵.

En toute logique, les majorations des prélèvements contribuent à réduire les revenus des propriétaires, à modifier leur modèle économique. « *Plus les stocks sont taxés et plus le maintien dans le patrimoine devient coûteux : l'arbitrage est encouragé* »,

¹ Commune et/ou intercommunalité, selon la configuration et les choix locaux.

² Représentative du revenu théorique qui pourrait être tiré du bien (dans des conditions normales de marché).

³ Loi du 13 décembre 2010.

⁴ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, et Décret d'application n° 2007-1788 du 19 décembre 2007, modifié par la Loi de Finances 2009, codifié à l'article L 1396 du Code Général des Impôts.

⁵ Elle en majore par ailleurs les montants, en attribue le bénéfice aux autorités compétentes en matière de PLU et instaure des possibilités d'exonération ou de modulation infra-communales selon les priorités d'urbanisation.

indique L. Vasselin⁶. L'on ne peut en ce sens nier le bien-fondé du dispositif qui présente par ailleurs l'avantage de fournir aux collectivités des ressources additionnelles, la taxe en milieu urbain étant généralement en elle-même peu productrice de revenus.

Limiter la rétention en taxant les plus-values

La fiscalité ne frappe pas uniquement la détention des biens et les revenus potentiels qu'ils sont censés générer. En s'attaquant aux plus-values de cession, elle vise à priver les propriétaires d'une partie des produits de leur vente, celle par exemple qui résulte de changements de vocation provenant d'initiatives de la collectivité. Ceci vaut pour les terrains désignés comme constructibles (le classement peut entraîner pour le propriétaire une plus-value particulièrement importante, pouvant aller jusqu'à 100 fois le prix initial)⁷. Une taxe communale forfaitaire frappe ainsi la (première) cession (à titre onéreux) de terrains devenus constructibles (et ce, depuis la Loi de Finances rectificative pour 2006) ; son montant est égal à 10 % de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition du terrain⁸. La Loi de Modernisation de l'Agriculture de 2010⁹ suit des dispositions analogues : la taxe qu'elle instaure concerne également les premières cessions de terrains¹⁰, et s'applique lorsque le rapport entre le prix de vente et le prix d'acquisition est supérieur à 10.

⁶ Intervention à l'occasion du séminaire du 25 novembre 2011, consacré à *Rareté, spéculation et régulation : trois idées reçues*. Pour des réflexions d'ensemble relatives à ce point, aux avantages/désavantages de la fiscalité foncière : Adef (1983).

⁷ AMF, 2010.

⁸ Actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation publié par l'INSEE. En l'absence d'éléments de référence, la taxe est égale à 10 % des deux tiers du prix de cession (codification par l'article 1529 du Code Général des Impôts).

⁹ Loi 2010-874 du 27 juillet 2010 art. 55 (JO 28 p. 13925).

¹⁰ Dont le classement en zone constructible est intervenu après le 13 janvier 2010.

La validité des principes de ces captations ne soulève pas de doutes. Les finalités sont à la fois morales et économiques ; elles s'inscrivent dans la logique « propriétaire-payeur ». Dans le cas général, le poids de la taxe est à même de dissuader les détenteurs de biens de différer les ventes et d'escompter des prix particulièrement élevés. Les taxations fournissent en outre des moyens à la collectivité, notamment pour financer les charges imputables à l'ouverture et à la poursuite de l'urbanisation.

Financer les équipements en taxant les nouvelles constructions

La nouvelle taxe d'aménagement (instaurée à compter de 2012¹¹) frappe les opérations d'aménagement, de construction (ou de modifications) dans les localités dotées d'un document d'urbanisme¹². Son montant est fonction d'un barème forfaitaire, de la surface des constructions et d'un taux variable (de 1 à 5 %) selon l'importance des aménagements à réaliser dans des secteurs délimités à l'intérieur du territoire communal.

Le dispositif actuel, par rapport à la multitude des dispositions antérieures, présente l'avantage de la simplicité, ce qui est gage de son acceptabilité et de son efficacité. Le caractère généralisé de la taxe assure la contribution – légitime – de tous les titulaires d'autorisations de construire et d'aménager aux efforts d'équipement et ainsi, celle des propriétaires qui en bénéficient. Les modulations autorisées rendent possible une articulation, souhaitable, du système fiscal avec les priorités urbaines et locales.

¹¹ Par la Loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010).

¹² Et dans les Communautés urbaines.

Inciter à des usages économes

L'heure est à la lutte contre l'étalement urbain, à un usage économe du sol. Un instrument incitatif, en rupture avec les pratiques antérieures, a récemment été mis en place à cette fin¹³ : le versement pour sous-densité (VSD). Son montant est fonction de la valeur déclarée du terrain, de la surface de construction nécessaire pour atteindre le seuil maximal de densité, fixé localement.

De la sorte, le VSD, par les prélèvements qu'il instaure, engage les constructeurs à user au mieux des ressources foncières. La fiscalité s'inscrit en cohérence avec les politiques retenues au niveau national (l'aménagement sert des finalités de développement durable). Parallèlement, elle supporte des déclinaisons territorialisées¹⁴. Chacun, constructeur et/ou collectivité, est engagé vers la réalisation des objectifs reconnus comme désirables et servant les intérêts de tous.

Des limites certaines aux dispositifs fiscaux en vigueur

Les dispositifs mentionnés, dans leur diversité, leur complémentarité et parfois leur opposition, possèdent des mérites indiscutables. Toutefois ils ne sont pas exempts de limites, l'effet de certains dispositifs allant parfois à l'encontre des objectifs poursuivis. Certaines de ses limites sont ici soulignées.

Indiquons en premier lieu, comme le rappelle J. Dubois-Maury¹⁵, que bon nombre d'outils de régulation existent désormais,

¹³ Article 28 de la Loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010).

¹⁴ Via le seuil de densité.

¹⁵ Séminaire du 25 novembre 2011, consacré à *Rareté, spéculation et régulation : trois idées reçues*.

à la disposition des élus. Ceux-ci ne se saisissent pas aussi fréquemment qu'on pourrait l'escompter de ces instruments, juridiques, réglementaires et fiscaux. Le manque d'efficacité parfois imputé à ces derniers ne tiendrait alors pas à leurs qualités ou défauts ; le volontarisme local et la responsabilité des élus pourraient être mis en question...

Des incidences sur la rétention foncière faibles et incertaines

Les possibilités de majoration de la valeur locative cadastrale sont, dans les faits, peu pratiquées. On estime le nombre de communes l'ayant mis en place à 200, à l'échelle nationale (Leclerc, 2012). Dans les faits, on constate qu'elles sont rarement mises en œuvre par des localités soumises à de fortes pressions urbaines ou à des besoins intenses en matière d'urbanisation. Ainsi, Noisy-le-Sec est la seule commune francilienne à avoir instauré la mesure (Leclerc, 2012). Le dispositif qui visait à mettre sur le marché des terrains, notamment pour la construction de logements, n'a pas eu l'effet escompté, en Île-de-France encore moins qu'ailleurs.

La majoration est en outre aveugle : forfaitaire, elle touche des terrains (mal situés, peu desservis, de petite taille) dont la constructibilité n'est pas garantie. Elle confère à la taxe un caractère ambigu : celle-ci frappe à la fois - via la valeur locative cadastrale - l'usage économique du terrain et - via la majoration - son utilisation potentielle en tant que terrain à bâtir. La conjugaison de ces deux finalités opacifie l'impôt. En l'état, on peut aisément comprendre l'hésitation des élus locaux quant à son maniement, contenant en germe des risques politiques, pour des rendements encore mineurs et des incidences incertaines.

Les frais liés à la détention de propriétés sont généralement tenus comme faibles. « *Le terrain cher est le seul bien dont le stockage est gratuit* », mentionne V. Renard¹⁶, justifiant ainsi la rationalité du comportement économique des propriétaires pratiquant la rétention. Il faut reconnaître que les montants des majorations de la taxe foncière (0 à 3 €/m² en 2010 ; 5 €/m² en 2014, 10 €/m² en 2016 dans les zones tendues) comptent peu, au regard des prix des terrains constructibles (en moyenne, 120 €/m² en Île-de-France, un peu plus de 200 €/m² en Petite Couronne et environ 100 €/m² en Grande Couronne, selon l'ORF, 2012). La partie fiscale des frais de portage devient néanmoins pénalisante pour ceux dont la tâche consiste précisément à assurer du portage, à savoir les Établissements Publics Fonciers (EPF). Selon S. Brillet¹⁷, les taxes représentent en moyenne 40 % des frais de gestion de l'EPF. Elles participent directement du renchérissement progressif du patrimoine. Leur poids est tel qu'il engage à limiter autant que possible les délais de détention, surtout lorsqu'il s'agit de pièces importantes. Les montants à acquitter sont réduits si les bâtiments existants sont détruits¹⁸. La situation est paradoxale puisqu'alors, la commune bénéficiaire se voit privée d'une partie de ses ressources fiscales quand elle est exposée à des charges d'aménagement... Au final, la taxation souffre d'un manque certain de pertinence.

Les inadaptations fondamentales de la taxe proviennent du caractère désormais suranné de ses bases, et de leur mode vieilli d'évaluation. Une correcte évaluation des bases des taxes est un préalable incontournable. Lorsqu'il est question de modifier la façon de déterminer ces assiettes, les débats fusent. Les

¹⁶ Séminaire du 25 novembre 2011, consacré à *Rareté, spéculation et régulation : trois idées reçues*.

¹⁷ De l'Établissement Public Foncier Île-de-France, intervention à l'occasion du séminaire du 22 juin 2012, consacré aux *Territoires à enjeux*.

¹⁸ Les montants de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont inférieurs à ceux de la taxe sur les propriétés bâties.

partisans de la prise en compte des valeurs vénales sont aussi nombreux que ceux attachés à des valeurs locatives estimées. Les valeurs vénales sont certes représentatives des réalités ; elles sont néanmoins volatiles et cycliques et en cela, inadaptées aux besoins financiers des collectivités. La révision et l'actualisation de valeurs locatives sont des processus longs¹⁹. Ils induisent, pour les collectivités et pour les contribuables, des changements d'ampleur que des dispositifs de lissage – encore complexes – s'attachent à atténuer. Régulièrement situés entre ces alternatives (quant à la nature de la base à prendre en compte puis à son mode d'évaluation), les projets de réforme hésitent, voire s'affrontent. La légitimité du dispositif est affectée par ces vicissitudes.

Taxer les plus-values. Oui mais sur quelle base ?

Les dispositions (nationales et locales, anciennes et nouvelles) concernant la taxation des plus-values ne manquent pas, au point de constituer un édifice manquant de lisibilité. L'une des faiblesses, partagée, de cet ensemble tient aux difficultés à évaluer les plus-values elles-mêmes. Le prix d'achat initial des terrains n'est souvent pas connu (contribution de M.A. Basciani-Funestre et A. Darley). L'évaluation prend alors un aspect arbitraire, ouvrant sur des difficultés de mise en application et de généralisation.

La mobilisation des taxes sur les plus-values a un moment été envisagée pour financer les travaux liés à la réalisation des infrastructures de transport prévues dans le cadre du Grand Pari(s). Quels terrains inclure dans le dispositif ? Quelles échéances temporelles considérer pour l'apparition des plus-values effectives ? Les questions ne manquaient pas ; elles ont

¹⁹ Initiée en 2010, la révision de la valeur locative des locaux professionnels ne verra par exemple pas le jour avant 2015.

contribué à un renoncement à l'initiative. D'autant qu'il avait été estimé par l'Établissement Public Foncier de Île-de-France (EPFIF), sur la base de simulations, que les ressources générées prendraient l'allure de recettes de poche, sans rapport avec les dépenses effectives liées aux projets²⁰.

La taxation sur les plus-values vise à mettre rapidement sur le marché des terrains déclarés constructibles. Les abattements progressifs avec la durée de détention (tels ceux instaurés avec la Loi de Modernisation de l'Agriculture) aboutissent à l'effet inverse : les propriétaires ont tout intérêt à attendre leurs pleins effets. Les changements en la matière, voire les inversions de logique, créent des incertitudes et peuvent favoriser l'attentisme. L. Vasselin²¹ note d'ailleurs l'irrationalité des modifications porteuses d'objectifs contradictoires : « *La taxation des plus-values immobilières a changé radicalement. (...) Le gouvernement a donné deux réponses symétriques en moins de dix ans au même sujet, sans aucune vérification scientifique.* ».

V. Renard²² souligne par ailleurs que les effets des taxes dépendent étroitement des tensions (ou non) des marchés locaux. Dans un marché tendu, la possibilité de transfert de la taxe sur l'acquéreur contribuera à une élévation des prix... Les modalités de régulation instaurées seraient dans ces cas contre-productives. Ainsi en irait-il en Île-de-France, là où les prix sont déjà élevés et les biens rares. Le mécanisme contribuerait à éloigner encore davantage du marché ceux pour lesquels se posent déjà des

²⁰ Intervention de S. Brillet (EPFIF), à l'occasion du séminaire du 22 juin 2012, consacré aux *Territoires à enjeux*.

²¹ Intervention lors du séminaire du 25 novembre 2011, consacré à *Rareté, spéculation et régulation : trois idées reçues*.

²² « Fiscalité immobilière et financement des équipements », 24/03/11, disponible en ligne à l'adresse <http://itemnews.unblog.fr/2011/03/24/fiscalite-immobiliere-et-financement-des-equipements/> consulté le 03/11/12

questions d'accessibilité financière. Accentuant l'effet joué par les prix, il serait à même d'orienter les choix des constructeurs et de renforcer les processus de spécialisation spatiale.

De la difficulté de déterminer et répartir la taxe d'aménagement ?

Les programmes d'équipement à mettre au compte d'opérations d'aménagement ou de construction font l'objet d'une détermination précisée dans le cadre de procédures conventionnelles, tels les ZAC, les PUP... Hors ces situations, on peut simplement pressentir l'émergence de besoins, disposer d'appréciations encore floues de leurs volumes. Rien n'assure la concordance des premières évaluations et des montants collectés via la taxe d'aménagement, fondés sur des barèmes forfaitaires et généraux. La réalisation d'études d'impact *ad hoc* (telles que suggérées par S. Brillet²³) apporterait les précisions nécessaires et guiderait le calibrage barémique. En l'absence, la taxe atteint parfois des montants élevés, disproportionnés par rapport aux besoins et fragilisant les bilans des opérations. La pondération par la surface des réalisations assure des différenciations dans les contributions ; elle peut difficilement garantir l'équité des participations. Sans rapport avec les besoins de financement de la collectivité ni avec les capacités contributives des redevables, la taxe peut largement être mise en question, du point de vue de sa pertinence.

Stop and go : l'exemple du VSD

Le Versement pour Sous Densité a remplacé le Plafond Légal de Densité, tout en fonctionnant selon des principes analogues. Les

²³ Représentant de l'Établissement Public Foncier de l'Île-de-France · Intervention à l'occasion du séminaire du 22 juin 2012, consacré aux *Territoires à enjeux*.

obligations de densification succèdent à celles d'expansion. Face à la contingence des objectifs, le dispositif fiscal édifié, servant alternativement des finalités opposées, soulève des incertitudes quant à son effectivité.

La densité demeure en outre la variable clé alors qu'elle constitue uniquement l'un des traits distinctifs des milieux urbains. La règle possède alors un caractère univoque et une rigidité certaine quand les partis pris (de densification plus ou moins intense) n'ont pas fait leurs preuves, et ne peuvent donner lieu à des déclinaisons intangibles.

La mise en œuvre locale du dispositif suppose par ailleurs une acceptation des objectifs de la densification. En Île-de-France, comme ailleurs, l'acceptation sociale de densité ne va pas de soi. Tout se passe comme si les injonctions ministérielles vers des densités accrues ignoraient les vécus individuels et collectifs. Dans ce contexte, les élus peuvent-ils se faire les promoteurs de dispositions suscitant mécontentements et risques de sanctions électorales ? (contribution de P. Laurent).

Quand la fiscalité organise la concurrence entre usages

La liste des instruments fiscaux mentionnés est loin de couvrir l'ensemble de la panoplie existante. L'accent a été mis sur ceux engageant des prélèvements, ce qui leur accorde une visibilité certaine. Les incidences de ceux qui créent des avantages (tels les dispositifs Scellier, visant à renforcer les dynamiques de construction) ne sont pas clairement évaluées. Leurs défauts ont été soulignés lors des débats organisés au cours des séminaires du Lab'Urba : « *La défiscalisation entretient une hausse de prix, un effet pervers sur le prix du terrain. Les aides publiques concourent aussi au phénomène. Par exemple la surcharge foncière : les rallonges font grimper les prix...* ». En première lecture, les dispositions en question réduiraient les possibilités de mobilisation d'un foncier

accessible pour une pluralité d'usages et notamment pour ceux qui, comme le logement social et particulièrement en Île-de-France, nécessitent un foncier abordable. Leurs effets seraient en outre cumulatifs et négatifs. Luc Vasselín rappelle dans cet ouvrage qu'« *en matière de restitution, le flux est encouragé et non le stock. On détaxe les gens qui achètent. Il y a plusieurs politiques du logement aidées de différentes manières, mais la plus aidée va cannibaliser toutes les autres.* ». Les dispositifs « positifs » ne seraient alors pas plus idéaux que les instruments « négatifs ».

À des fins de rééquilibrage au sein de l'espace métropolitain, pour infléchir les dynamiques d'aménagement et limiter les constructions essentiellement réalisées dans la partie ouest de la capitale, une redevance annuelle de création de bureaux et une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux ont été mises en place. La Loi de Finances rectificative pour 2010 a introduit un ensemble de modifications dans le régime de ces prélèvements. Pour faire face aux besoins de financement de la Société du Grand Paris et du réseau de transport du Grand Paris Express, pour adapter le système fiscal aux réalités urbaines franciliennes, le champ d'application, les zonages, les tarifs de la redevance et de la taxe ont été revus. Il s'ensuit, globalement, un alourdissement des prélèvements pour l'ensemble des activités. Pour exemple, les tarifs pesant sur les activités de bureaux augmentent en moyenne d'un peu plus de 40 % (ORIE, 2011). L'augmentation atteint près de 400 % dans des communes changeant de circonscription d'imposition²⁴. De façon générale, du point de vue des professionnels, l'alourdissement des prélèvements serait, en tout état de cause, dissuasif pour des implantations et *in fine*, irait à l'encontre des objectifs de compétitivité recherchés à l'échelle régionale. Il conviendrait, pour limiter ces effets négatifs, de trouver, pour les taxes, des

²⁴ Le tarif de la redevance passe ainsi de 3,2 €/m² à 15,92 €/m² dans des communes comme Asnières-sur-Seine, Clichy, Fontenay-aux-Roses, Malakoff et Nanterre (ORIE, 2011).

assiettes suffisamment larges et diversifiées, permettant des taux faibles, et rendant ainsi les prélèvements relativement indolores. La logique des acteurs économiques et celle des acteurs politiques entrent alors en tensions. La conjonction des changements sur le plan national (la suppression de la Taxe Professionnelle et son remplacement par la Contribution Economique Territoriale, la révision des valeurs locatives des locaux à usage professionnel, les changements de régime du Versement Transport, la Taxe d'Aménagement...) comme au niveau régional (l'instauration d'une TSE, additionnelle à la fiscalité locale²⁵) ont éveillé les sensibilités et aussi les réactions négatives. Les modifications concomitantes et largement ciblées sur les activités économiques et de bureaux ont pu laisser entendre à leurs détenteurs qu'ils allaient être tenus pour les financeurs essentiels des investissements à venir. Au-delà, sur le plan foncier et immobilier, les modifications introduites dans la fiscalité sur les bureaux suscitent des inquiétudes. Les promoteurs immobiliers, les aménageurs, les utilisateurs, et les propriétaires fonciers eux-mêmes, seront touchés, estime l'ORIE (Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise). Les accroissements ne pénaliseront pas les opérations dans les secteurs (tel le quartier central de l'agglomération) où le marché se porte bien. Ils risquent de compromettre la réalisation d'opérations dans les secteurs plus périphériques, où les marchés sont plus fragiles. Les programmes d'habitat deviendraient alors plus attractifs, sur le plan économique. La diversification des marchés et les rééquilibrages spatiaux se verraient ainsi compromis. Les objectifs d'efficacité de la fiscalité, alliés à l'abondance des changements et à une relative inadaptation aux spécificités territoriales, entreraient en contradiction avec des objectifs d'aménagement, voire renforceraient les tensions internes à la région, au regard des usages des sols voués à l'aménagement.

²⁵ La taxe additionnelle à la TSE créée au bénéfice de la Société du Grand Paris constitue une taxe de répartition, le montant forfaitaire est fixé à 117 millions d'€/an et sera réparti entre les contribuables soumis à la taxe foncière, à la taxe d'habitation ou à la contribution foncière des entreprises dans la Région Île-de-France.

Conclusion

La question de la fiscalité, qu'il s'agisse de la détention de foncier ou de ses usages, resurgit périodiquement, ce qui est révélateur de son intérêt et de sa pertinence au regard des enjeux que les pratiques et recherches dans ce domaine amènent à soulever. Les dispositions fiscales, dans leurs ajustements successifs, cherchent à s'attaquer, au plus près, aux aspects économiques et financiers des processus. Elles traquent alors uniquement quelques facettes, partielles, des réalités. Qu'importe, pourrait-on admettre. Reconnaissons, avec maints économistes, que ces dispositions interviennent à la manière de prix, de signaux, d'indications à même d'influer sur les comportements des acteurs, économiques et politiques. Leurs potentialités régulatrices sont indispensables, en ce qu'elles jouent sur d'autres mécanismes que ceux propres aux règles et normes à vocation générale.

En l'état, on l'a souligné, le système fiscal actuel est néanmoins loin d'être exempt de limites, affectant sa robustesse. Une plus grande articulation avec des dispositifs de production d'éléments d'informations ou de connaissance, et d'évaluations semble constituer un préalable. Une adéquation plus étroite du système fiscal aux réalités territoriales et aux objectifs poursuivis reposerait sur une meilleure connaissance des marchés, des prix, et des modes de détention des biens. Les informations nécessaires à cette fin existent le plus souvent. Elles sont disséminées entre divers services administratifs et fiscaux, voire entre différents professionnels. Leur mise à disponibilité heurterait notre attachement - proprement national ? - au système de la propriété privée. D'autres pays proches, le Danemark par exemple, ont franchi le pas et ont mis au point un système d'évaluation transparent (Leclerc, 2012). Praticiens, administrations de tous ordres et chercheurs n'ont-

ils pas à allier leurs efforts pour, progressivement, aller vers davantage de transversalité et pour s'orienter vers un système d'information qui facilite les régulations, notamment fiscales, quand leur bien-fondé est largement souligné ? La question de l'observation foncière est souvent soulevée ; elle trouve difficilement des voies de résolution... (contribution de M.A. Basciani-Funestre et A. Darley).

Par ailleurs, les modèles économiques des acteurs sont considérés comme des allants de soi quand les observations et pratiques révèlent qu'ils sont complexes et diversifiés. Les mises en vente, par les propriétaires fonciers, ne répondent ainsi pas toujours à des velléités spéculatives. Maintes d'entre elles sont simplement articulées avec les trajectoires de vie, avec les besoins financiers qui émergent à des moments particuliers. Une meilleure appréhension de la diversité des comportements des propriétaires - et des attentes - apparaît indispensable, ne serait-ce que pour calibrer des modes de régulation, fiscaux, adaptés. Un regard circonstancié et par vocation, pluridisciplinaire, sur ces points, apparaît indispensable.

Dans le domaine proprement fiscal, l'acceptabilité des dispositifs passe par leur transparence, leur simplicité, allant de pair avec des démarches de pédagogie et de communication, indispensables. Ceci suppose que les incidences des instruments eux-mêmes soient évaluées. Les superpositions, les incohérences éventuelles (soit entre dispositifs fiscaux entrant en contradiction, soit entre finalités fiscales et ambitions d'autres politiques) doivent être traquées. Ceci suppose un passage en revue des aspects techniques de l'édifice existant ainsi qu'une vigilance accrue à l'égard de celui en cours de constitution. En amont s'impose la clarification des objectifs assignés à chacun des outils, à leur ensemble. Dans le domaine de la politique fiscale, cet effort n'est-il pas primordial ? On raisonne, sinon, sur la base de pré-supposés.

Il n'est ainsi pas d'étude scientifique montrant quelles sont les incidences effectives de la fiscalité sur la localisation des activités économiques, sur la production d'immobilier, notamment de bureaux. Les variations et l'instabilité des systèmes seraient peut-être plus préjudiciables que les niveaux mêmes des prélèvements. Les exemples remplacent souvent les validations théoriques et empiriques. Dans un autre registre, les études de benchmarking²⁶ montrent que dans d'autres pays, en Allemagne et en Espagne par exemple, les taxations sur les plus-values des terrains déclarés constructibles possèdent une certaine efficacité. Des associations productives des détenteurs de biens aux processus d'aménagement, de construction des équipements... sont ici et là trouvées. Les passages en revue comparatifs mériteraient, semble-t-il, d'être poursuivis, pour laisser envisager de possibles transpositions, des repérages de pratiques efficaces. C'est sur ces bases que leur concrétisation pourrait être stimulée, au niveau national comme au niveau local. Cela supposerait par ailleurs, comme le souligne J.P. Lebreton (2010), une articulation étroite entre domaines de politiques. « *L'outil fiscal a vocation à se combiner avec d'autres outils, notamment de la planification et de la réglementation* », pour garantir les usages souhaitables du sol. Tel ne serait pas toujours le cas, quand les logiques publiques demeurent souvent étroitement cloisonnées et localisées...

²⁶ Initiées par exemple à l'occasion du stage de fin d'études (master Urbanisme et Aménagement – Institut d'Urbanisme de Paris – UPEC), réalisé par J. Leclerc en 2012 au Bureau des politiques foncières du Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement et portant sur la thématique de « Urbaniser l'urbanisable »

Quelques références

Adef, 1983, *Les enjeux de la fiscalité foncière*, Economica, Paris, 247 p.

AMF, 2010, *La taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles ; un impôt facultatif pour les communes ou les EPCI*, [En ligne] http://www.amf.asso.fr/document/?DOC_N_ID=7954, consulté le 03/12/12

Lebreton J.-P., 2010, « La taxe locale d'aménagement et le projet de loi portant Engagement National pour l'Environnement », *Journée d'études du GRIDAUH du 15 février 2010 préparatoire à la réforme de la fiscalité de l'urbanisme*, [En ligne] <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/reforme-de-la-fiscalite-et-financement-de-lurbanisme/> consulté le 05/11/12.

Leclerc J., 2012, « Urbaniser l'urbanisable », *Mémoire de fin d'études*, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris Est Créteil, 65 p.

ORF, 2012, *Note de conjoncture*, n° 2, 8 p.

Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise, 2011, *Note de l'ORIE*, n° 27, 19 p.





La solution des politiques foncières communautaires

Marie-Paule Rousseau

Suite à la réforme des collectivités territoriales (consacrée par la loi du 16 décembre 2010), l'intercommunalité est en passe de devenir le pivot de la conduite des politiques locales de développement urbain. Les juristes constatent notamment une « prédominance » et une « concentration » des outils fonciers au profit de l'échelon communautaire, au moins dans les plus grandes agglomérations (Fatôme et *al.*, 2012). Cohérence, solidarité, prévalence de l'intérêt général sur le particulier sont les vertus attendues de l'intégration communautaire. Faut-il dès lors encourager une « intercommunalisation » des politiques foncières en Île-de-France ? La question considérée dans la deuxième partie est précédée d'une présentation succincte du rapport entre foncier et intercommunalités... ailleurs en France.

Des politiques foncières intercommunales encore peu développées

Posées dans le cadre large de l'orientation de production de la ville, c'est-à-dire du projet de territoire ou du projet urbain, les

politiques foncières sont des outils : elles ne sont pas des fins en soi, mais des moyens (Comby et Renard, 1996). De ce point de vue, au regard des politiques foncières, les intercommunalités ont en main la carte majeure, *a priori* maîtresse, du projet. Leur légitimité repose sur la pertinence pour le développement urbain à être pensée à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'activité, dont la géographie excède désormais le périmètre communal. Même en milieu rural, le besoin d'une réflexion stratégique et sa déclinaison foncière au-delà des limites communales sont souvent nécessaires. Par exemple, sous l'effet de l'augmentation de la taille de leurs exploitations, les agriculteurs sont de plus en plus des acteurs pluri-communaux face auxquels des actions foncières conçues à l'échelle intercommunale sont mieux adaptées que des initiatives communales¹. Bassins de vie ou bassins d'activité délimitent de fait, des marchés fonciers locaux, au sens où ils sont les territoires au sein desquels s'effectuent l'essentiel du parcours résidentiel des ménages et l'essentiel des choix de relocalisation des entreprises ou des commerces. Au primat du projet sur les outils, s'ajoute ainsi une légitimité d'expertise des marchés fonciers du niveau intercommunal. L'observation foncière ne peut désormais se concevoir de manière sérieuse, c'est-à-dire utile, qu'à une échelle pluri-communale.

Qu'en est-il en réalité de la mise en œuvre de la panoplie des outils fonciers par les intercommunalités ? Des travaux s'accordent à considérer qu'un déploiement ambitieux reste très limité (ADCF, 2008 ; Cordier et Meunier, 2009). Des obstacles d'essence politique ont des répercussions techniques, juridiques et financières limitatives de l'intervention foncière communautaire².

¹ Philippe Schmitt (ADCF), séminaire du 3 mars 2012, consacré aux *Marchés et acteurs*.

² Si la présentation relate de grandes tendances, il ne faut pas perdre de vue l'hétérogénéité des situations.

Une enquête de l'ADCF menée auprès de ces adhérents³ (avant la loi issue du Grenelle II) constate en premier lieu que les projets territoriaux, traduits dans des documents contraignants tels que les SCoT, les PLH, et les PDU ne sont pas nécessairement adossés à un périmètre intercommunal ce qui a pour conséquence l'affaiblissement, *de facto*, de l'acteur communautaire. Ces documents excèdent souvent le périmètre communautaire, traduisant soit une pertinence limitée de celui-ci, soit une volonté d'en faire des documents d'orientation générale, dont la traduction dans les PLU communaux sera nécessairement floue. Au demeurant, et il s'agit d'un second constat, la loi implique une compatibilité des PLU aux documents sectoriels intercommunaux, en particulier au PLH, ce qui permet des interprétations larges.

Le PLU, outil premier d'une politique foncière, reste largement communal. Ainsi, en dehors des communautés urbaines pour lesquelles il est obligatoire, l'élaboration d'un PLUI concernerait environ 10 % des communautés d'agglomération et un pourcentage très limité de communautés de communes. En 2008, l'ADCF estimait que 4 % de l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre étaient engagés dans l'élaboration d'un PLUI (y compris les 16 communautés urbaines). La faible pénétration de cette pratique était renforcée par le constat que le tiers des PLUI consiste en PLUI... communaux. À noter, néanmoins, qu'une grande majorité des répondants (89 %) estimait que la maîtrise d'ouvrage intercommunale du PLU permettait au maire de se dégager du malthusianisme des habitants sur l'urbanisation du territoire.

De manière générale, les compétences intercommunales en matière d'intervention foncière, sont soumises aux accords communaux,

³ 387 communautés répondantes ; surreprésentation des plus de 50 000 habitants (19,6 % des répondantes, alors que la catégorie concentre 7,7 % des communautés), sous-représentation des moins de 5 000 habitants (13 % des répondantes contre 30 %)

l'exercice de plein droit reste l'exception, réservé aux communautés urbaines et aux métropoles. Outre le PLU, il en va ainsi du droit de préemption urbain. Une récente étude menée par des chercheurs du GRIDAUH (Joye et Struillou, 2012) souligne la complexité et la fragmentation de l'application de ce droit par l'échelon intercommunal. Le secteur du commerce échappe par ailleurs aux EPCI, le droit de préemption urbain instauré par la loi du 5 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ne s'appliquant qu'aux seules communes. L'action intercommunale se trouve ainsi amputée d'une activité pourtant stratégique pour le développement économique, « le cœur de métier » des intercommunalités.

Sur la base de travaux plus monographiques, il apparaît que seules les grandes communautés urbaines et quelques communautés d'agglomération volontaristes (Rennes, Montpellier) ont développé de véritables politiques foncières. L'intervention communautaire apparaît en particulier plus affirmée, parce que politiquement moins sensible, en matière de développement économique⁴. La maturation du projet de développement économique et la situation institutionnelle locale transparaissent dans des études de cas comme déterminantes de cette intervention. La communauté d'agglomération de Montpellier offre ainsi l'exemple d'une action foncière avancée, usant d'outils tels que des ZAD pour éviter les velléités spéculatives sur les terrains ouverts à l'urbanisation par son SCoT mais non encore par les PLU communaux (Crague, 2009). L'action foncière au titre de la production de logement apparaît quant à elle plus difficile (Cordier, Meunier, 2009). Les orientations prises en matière de peuplement sont globalement contrôlées par les communes via notamment leurs outils fonciers (PLU et droit de préemption) et *in fine* le pouvoir d'attribution du droit à construire. La situation n'exclut pas la conduite par la commune

⁴ Propos de P. Schmitt (ADCF) lors du séminaire du 3 mars 2012, consacré aux *Marchés et acteurs*.

d'une politique en accord avec des orientations communautaires. L'envergure financière et technique des intercommunalités permet d'épauler, concrètement, l'action communale. La Communauté urbaine de Dunkerque anciennement investie dans les politiques du logement et par ailleurs disposant d'importantes ressources fiscales (avant réforme de la taxe professionnelle) apporte ainsi des aides financières foncières aux programmes de logements sociaux (Cordier et *al.*, 2010). Une telle intervention se situe cependant en aval de la libération foncière, elle ne permet pas une maîtrise du prix des terrains.

Cette dernière ambition est portée par la constitution d'établissements publics fonciers locaux (EPFL). Ces établissements apparaissent comme un complément de la panoplie d'intervention foncière des collectivités locales, marquant un stade avancé de cette politique. L'exemple récent de l'EPFL du Grand Toulouse montre qu'il s'agit de se doter d'une capacité financière nouvelle permise par la TSE et par l'effet de levier associé sur la capacité d'emprunt. Techniquement, les EPFL constituent aussi une forme d'externalisation de l'endettement de l'intercommunalité. Toutefois, le développement des EPFL ne va pas sans poser de questions. Il renvoie, en effet, à une conception totalement intégrée de la stratégie territoriale : depuis l'élaboration du projet jusqu'à la gestion de l'outil de maîtrise foncière (EPFL). Or, en deçà d'un seuil démographique, que d'aucun situe autour de 300 000 habitants⁵, le modèle de gestion d'un établissement public foncier est incertain. Autrement dit, il n'y a pas nécessairement de coïncidence logique entre le périmètre de la stratégie (celui du bassin de vie) et celui de l'outil technique, l'EPFL, qui pour être techniquement et financièrement viable, doit pouvoir agir sur un volant d'activité plus large. Les EPF d'État agissant sur des

⁵ Intervention de Luc Vasselín (EFPY), lors du séminaire du 3 mars 2012, consacré aux *Marchés et acteurs*.

périmètres plus larges (département voire région) offriraient de ce point de vue une plus grande solidité. L'orientation de leur action sur des bases communautaires passerait alors par une participation des représentants des intercommunalités à leur conseil d'administration.

Ce rapide et fragmentaire état des lieux révèle, sans surprise, une action foncière intercommunale restreinte, à quelques exceptions près, du fait d'un contrôle communal fort et d'une évolution législative prudente, préservant le pouvoir mayoral pour privilégier la voie du projet. L'action foncière des communautés urbaines est de ce point de vue plus avancée mais reste cependant incomplète (commerce) et d'une efficacité à questionner. Enfin, l'autorisation de construire restant au maire⁶, l'objectif ultime de construction de logements n'est pas de la maîtrise communautaire. On en revient à la voie (ou à l'impasse) politique d'un renforcement législatif cohérent en faveur de l'échelon intercommunal.

La question foncière en Île-de-France et les intercommunalités

Au regard de ce qui précède et de l'état actuel de l'intercommunalité en Île-de-France, évoquer une « solution » intercommunale aux problèmes fonciers franciliens ne peut que laisser dubitatif.

Pour rappel, au 1^{er} janvier 2012, la métropole parisienne est à la fois morcelée en 112 groupements à fiscalité propre et connaît, à ce jour, une absence d'intégration communautaire d'environ 20 % des communes. Plus qu'ailleurs, les intercommunalités y sont des créations *ex nihilo* issues de la loi Chevènement, rassemblant des communes sans tradition coopérative du fait, notamment, de leur taille démographique autorisant des services municipaux techniquement forts. Mesurée à l'aune de l'indicateur de l'intégration

⁶ Quand bien même l'instruction serait communautaire

fiscale⁷ (en moyenne 25 % en Île-de-France, contre 32 % dans le reste de la France), la force du fait communautaire face aux communes est faible. L'implication dans les politiques locales de l'habitat et par voie de conséquence sur les questions foncières est peu importante. Sur les 80 EPCI ayant la compétence habitat, un peu plus du quart disposait en juin 2010 d'un PLH approuvé, un autre quart étant engagé dans une démarche d'élaboration (Le Hervet, 2012). Enfin, et surtout, si l'on considère que face aux communes, le principal argument communautaire est celui de penser le développement territorial à l'échelle cohérente d'un bassin de vie, trouver un fondement technique à une intervention foncière des intercommunalités franciliennes est plus encore problématique⁸. Sur tous ces points, la situation est certes à nuancer. Des intercommunalités périphériques, notamment en Seine-et-Marne, ont permis de restructurer l'aménagement urbain dans le cadre de bassin organisé autour d'une ville centre (Nemours, Fontainebleau par exemple).

La faiblesse du fait intercommunal francilien est accentuée par le retour de l'État-aménageur. La territorialisation des objectifs de logement (TOL) et les contrats de développement territoriaux (CDT), structurés par les gares du Grand Paris Express, recomposent en effet la fragmentation infra-régionale sur des maillages souvent plus larges sans lien avec les limites intercommunales. L'initiative de l'État, affaiblit les intercommunalités. Mais elle est loin pourtant de proposer une nouvelle alternative pluri voire supra-communale. Pour l'heure, ces territoires de projets n'ont pas encore opéré une territorialisation des politiques des acteurs fonciers franciliens⁹.

⁷ Produit fiscal communautaire / (le produit fiscal communautaire + produit fiscal communal)

⁸ Bien entendu, de ce point de vue, une réponse est de considérer qu'il ne serait pas moins inapproprié que celui des communes.

⁹ Échangés lors du séminaire du 3 mars 2012, consacré aux *Marchés et acteurs* ; le Département des Yvelines offre toutefois un dispositif assez complet : schéma de planification (SDADEV), incitation financière (CDOR) et établissement public foncier dont l'opérationnalité pourrait être évaluée.

Pour en revenir à la légitimité « foncière » de l'intercommunalité, le cas francilien pose finalement un questionnement inverse à celui des autres agglomérations françaises. Dans celles-ci, une politique foncière intercommunale offre l'avantage d'une consolidation, d'une réduction de la fragmentation communale au service d'un projet d'ensemble. Dans le cas francilien, l'avantage ou le désavantage intercommunal peut certes être discuté par rapport à la fragmentation communale actuelle, et on imagine que c'est sous cet angle que les appels à s'appuyer sur les intercommunalités sont lancés (ORF, 2012), mais en réalité il peut aussi être discuté par rapport aux avantages ou désavantages que procurait une intégration régionale plus forte de la question foncière¹⁰. On déplace ainsi le débat vers celui, plus fondamental de la cohésion d'ensemble de l'aménagement régional.

Or, la réorganisation de la politique foncière au service de la production de logements en Île-de-France, appelle pour certains observateurs (Renard, 2010), le renforcement du document stratégique qu'est le SDRIF (ou tel que devrait être le SDRIF), la réduction du nombre d'opérateurs fonciers à un et la délivrance, *in fine*, des droits à construire à une autorité politique distincte de celle qui établit les documents d'urbanisme ! La systémique territoriale, la péréquation financière et la défense de l'intérêt général viennent à l'appui de ces propositions. En bref, tous les « bons » arguments en faveur de politiques d'urbanisme communautaires et développés dans le cadre des autres agglomérations françaises, conduisent, à cette vision régionale de la politique foncière en l'Île-de-France. Les différenciations territoriales ou encore l'encouragement à une organisation radicalement polycentrique de la métropole sont, peut-être, des

¹⁰ Par intégration régionale, on entend ici une considération de la question foncière à l'échelle régionale. La question de savoir qui de l'État ou de la Région est légitime pour intervenir n'intéresse pas le raisonnement.

La solution des politiques foncières communautaires

contre-arguments ? Mais alors, ils appelleraient une refonte totale de la carte intercommunale en région francilienne.

Quelques références

ADCF, 2008, *Les communautés et l'urbanisme*, Etude ADCF, 43 p.

Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, PUF, Que Sais-je ?, 128 p.

Cordier M., Guelton S., Le Hervet M., Navarre F. (resp. scientifique) et Rousseau M.-P., 2010, *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris/Université Paris-Est, rapport PUCA, 188 p.

Cordier M. et Meunier J., 2009, *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse*, Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), PUCA, 214 p.

Crague G., 2009, *Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique*, Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), PUCA, 96 p.

Fatôme E., Jegouzo Y., Lebreton J.-P., Marie S. et Verpeaux M., 2012, *La modernisation des outils de l'action foncière*, GRIDAUH, 187 p.

Joye J.-F. et Struillou J.-F., 2012, *Les compétences des établissements publics de coopération intercommunale en matière de droit de préemption*, Note d'étude réalisée pour l'ADCF, 39 p.

Le Hervet M., 2012, « Le logement en Ile-de-France : une politique fragmentée », *Métropolitiques*, URL : www.metropolitiques.eu/Le-logement-en-Ile-de-France-une.html

Renard V., 2010, *Le développement durable du Grand Paris, un long point de suspension*, in L'encyclopédie du développement durable, revue en ligne.



L'urbanisme de projet, levier de mobilisation du foncier ?

Philippe Thiard

La question foncière fait depuis une dizaine d'années un retour en force sur la scène de l'aménagement francilien. Qu'il s'agisse de l'ORF, observatoire régional du foncier francilien créé en 1987 mais dont l'activité s'est intensifiée depuis les années 2003-2005, de la publication du rapport Pommelet en 2005, premier ensemble de préconisations qui, destinées à la relance de la production de logement en Île-de-France, pointait déjà un ensemble de leviers fonciers à mobiliser (terrains de l'État et de ses opérateurs, foncier des zones urbaines sensibles...), de la création des établissements publics fonciers régional et départementaux en 2006-2007, les initiatives en faveur d'une meilleure maîtrise du foncier régional ne manquent pas.

Elles s'inscrivent dans le contexte d'un double constat, au cœur de la révision du SDRIF¹ entamée en 2004, à savoir l'insuffisante production de logements (43 000 par an au lieu des 53 000 prévus²) et la médiocre maîtrise de l'étalement urbain (1 900 ha

¹ Schéma directeur de la Région Île-de-France.

² Le SDRIF de 1994 : quel bilan ? Synthèse des points de vue du Conseil régional, de l'État, du Conseil économique et social régional, octobre 2004, 8 p.

de consommation annuelle d'espace contre 1 750 planifiés)³, déjà pointée du doigt dans les travaux de recherche de la fin des années 1990 (Fouchier, 1998). Ces deux préoccupations, essentielles dans les réflexions en cours sur les politiques foncières régionales, traduisent les difficultés propres aux grandes métropoles d'inscrire leur développement dans le cadre prioritaire d'un renouvellement urbain qui pose un certain nombre de difficultés, tant techniques que financières.

Elles sont également au cœur des réflexions gouvernementales les plus récentes, à l'instar des quatre groupes de travail – dont un consacré aux stratégies foncières – réunis en 2010-2011 par l'ancien Secrétaire d'État à l'urbanisme et au logement, Benoist Apparu, sur le thème de l'urbanisme de projet avec pour objectif de « faciliter la mise en place de grands projets tels que le Grand Paris [...], les écocités [...] mais aussi les projets quotidiens d'aménagement »⁴. Politiques foncières et urbanisme de projet seraient ainsi deux dimensions possibles et complémentaires d'une même tension vers un développement urbain moins consommateur d'espace et apte à répondre à une demande de logements insuffisamment satisfaite. Mais que faut-il entendre par urbanisme de projet ? Celui-ci constitue-t-il un levier nouveau au service du développement urbain ou n'est-il que la réaffirmation d'un mode de production de la ville déjà éprouvé ? En quoi s'articule-t-il précisément avec l'action foncière et existe-t-il une spécificité francilienne dans ce domaine ? Enfin cette articulation n'est-elle pas aujourd'hui perturbée ou à tout le moins travaillée par de nouveaux paradigmes, tant dans le domaine de la production urbaine que dans celui de l'action foncière ?

³ « Point quantitatif SDRIF 1. Population, emploi et urbanisation », *Note rapide sur le bilan du SDRIF*, n° 332, mai 2003, 6 p.

⁴ « Benoist Apparu lance une réflexion sur l'urbanisme de projet ; les préconisations sont attendues pour la rentrée », *AULH* n°1995, 23 juin 2010.

L'urbanisme de projet : une définition qui reste floue et une articulation délicate à la question foncière

L'urbanisme de projet est assurément une notion floue comme beaucoup l'ont déjà signalé (Ingallina, 2011). Il s'est construit de façon progressive d'abord par distinction entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel. De ce point de vue les ZUP puis les ZAC constituent les premiers avatars d'un urbanisme de projet, même si leur dimension ne leur a que rarement donné un véritable statut de projet urbain et même si les textes réglementaires ne leur ont jamais conféré cette qualité de projet urbain (Lebreton, 2012). Peu après, dans le courant des années 1970, ce sont des urbanistes comme Christian Devillers qui en ont développé l'intérêt à la fois par réaction à la planification urbaine trop rigide, insuffisamment transversale, et par référence à certaines méthodes de programmation souple et itérative de l'urbanisme opérationnel. Le développement dans les années 1980 du management public et l'imitation des pratiques issues de l'entreprise ont entériné cette évolution en facilitant la diffusion des modes de conception des stratégies entrepreneuriales – projet d'entreprise – à la gestion urbaine (Bouinot, 1995) et à la planification spatiale (Padioleau et Demeestere, 1992) pour donner naissance à d'authentiques projets de ville emblématiques de ce que l'on appelle désormais la planification urbaine stratégique.

Ces expériences, déjà au-delà de l'urbanisme de projet et constitutives des supports d'action transversaux que sont aujourd'hui les projets de territoire, ont fini par s'imposer définitivement à la planification urbaine à travers la loi SRU⁵ du 13 décembre 2000. La stratégie urbaine est désormais formalisée dans ce document qu'est le PADD, qu'il s'agisse du SCoT ou du PLU. La loi SRU a donc voulu faire des documents locaux d'urbanisme de véritables projets urbains en rappelant,

⁵ Solidarité et Renouvellement Urbains.

comme le disait un de ses auteurs au printemps 2000, qu'« *une accumulation de prescriptions ne fait pas une stratégie urbaine ; pas plus qu'un zonage définissant l'affectation des sols* »⁶. Enfin, face à l'impératif d'une production plus abondante de logements et notamment de logements sociaux – préoccupation déjà évidente dans la loi SRU –, les dernières manifestations de l'urbanisme de projet ont consisté depuis dix ans à introduire des dispositifs d'assouplissement de la règle d'urbanisme (Lebreton, 2012). Déclaration de projet⁷, secteur de projet⁸, révision simplifiée⁹ sont ainsi devenus autant de nouvelles ressources juridiques qui permettent d'adapter, par une sorte d'inversion (perversion ?) de la hiérarchie des normes, les documents d'urbanisme locaux à des opportunités d'opérations. Ces dernières « innovations » ont ouvert plus grand la porte à un urbanisme négocié à la française, déjà présent dans d'autres instruments procéduraux de l'urbanisme opérationnel¹⁰.

L'urbanisme de projet est donc un ensemble de conceptions d'aménagement urbain issues d'un tiraillement entre deux paradigmes en apparence contradictoires : celui de l'urbanisme

⁶ Louis Besson.

⁷ La déclaration de projet a été codifiée dans le cadre de plusieurs initiatives législatives (loi du 3 août 2003, loi MOLLE du 25 mars 2009, loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, ordonnance du 5 janvier 2012) et permet de rendre compatible un document d'urbanisme à un projet public ou privé reconnu d'intérêt général.

⁸ Cette procédure, issue des groupes de travail mis en place par Benoist Apparu, a fait l'objet d'une proposition de loi du sénateur Doligé en août 2011. En décembre 2012, cette proposition était toujours en discussion au Parlement. Le secteur de projet permet de soustraire un périmètre à la règle d'urbanisme en vue de lui appliquer des orientations d'aménagement et de programmation dédiées.

⁹ La procédure de révision simplifiée a été mise en place par la loi « Urbanisme et habitat » de 2003 et réformée par celle du 17 février 2009 (2009-179) pour permettre notamment la réalisation d'une opération ou d'une construction publique ou privée d'intérêt général.

¹⁰ PAE, programme d'aménagement d'ensemble issu de la loi d'aménagement de 1985 ; PUP, projet urbain partenarial issu de la loi MOLLE du 25 mars 2009.

opérationnel que la contrainte foncière – cherté des terrains à bâtir, notamment dans un contexte de renouvellement urbain – et les besoins de construction rendent de plus en plus déterminant ; celui de la planification stratégique claire et partagée, conçue comme un ensemble de processus destinés à exprimer une vision du développement territorial de moyen-long terme.

Cette genèse paradoxale se retrouve dans la définition même du projet urbain souvent décrit comme vision stratégique du développement construite à différentes échelles (métropole, agglomération, commune, quartier), impliquant des allers et retours entre ces différents niveaux de projet (recherche de cohérence) et excluant d'emblée le cadre trop étroit de l'opération urbaine ou immobilière - la ZAC ou le PRU¹¹ pour prendre l'exemple de procédures connues. Entre le projet urbain stratégique et l'opération peut toutefois s'intercaler ce que Patrizia Ingallina désigne sous le terme de projet urbain complexe et qui correspond à des opérations de ZAC de grande dimension (exemples de la ZAC Rive Gauche à Paris, de la ZAC Séguin Rives de Seine à Boulogne, de la ZAC Confluences à Ivry) ou à des assemblages de ZAC (projet urbain de Plaine Commune, projet urbain des Ardoines à Vitry).

Cette double dimension du projet urbain à la fois stratégique et opérationnel induit une articulation assez délicate avec les politiques foncières. La dimension purement foncière est souvent absente de la vision stratégique à tel point que l'ORF (2010) a récemment recommandé de l'intégrer pleinement au PLU en amont du PADD à travers un véritable diagnostic foncier (espaces mutables, observations foncières), une meilleure adaptation de

¹¹ Projet de renouvellement urbain, procédure très proche de la procédure de ZAC qui depuis le lancement en 2003 du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) permet par une convention multipartite (commune, ANRU, autres collectivités territoriales, bailleurs sociaux, etc.) d'engager un processus lourd de réaménagement

la règle au projet (servitudes d'attente¹² pour les projets urbains complexes) et une meilleure réflexion sur les outils fonciers au service de la stratégie (ZAD, PAE, PVR, PUP¹³, etc.). Quant à l'opération d'urbanisme, qui selon son ampleur peut ou non être caractérisée de projet urbain, elle résulte le plus souvent d'une opportunité foncière devenue mutable (friche urbaine, zone industrielle en conversion, grand ensemble en renouvellement urbain, etc.) et elle peut être l'occasion de développer un programme découlant plus ou moins directement de la stratégie que porte la vision urbaine. La question foncière est, à cette échelle de projet, une des dimensions importantes de l'ingénierie de projet (portage, coûts d'acquisition et de libération, coûts d'aménagement, financement, etc.) et renvoie alors aux savoir-faire génériques de la profession d'urbaniste. Entre détermination et filigrane, le foncier constitue donc un sous-jacent plus ou moins perceptible mais dans l'ensemble assez vague et assez paradoxal de l'urbanisme de projet.

L'Île-de-France : un espace où l'urbanisme de projet et la question foncière se singularisent par un jeu complexe des échelles...

Illustration de ce qui précède, le projet métropolitain francilien qu'est le SDRIF est avant tout un projet stratégique d'ensemble dont la force est de poser les grands principes de l'aménagement régional revus à l'occasion de la révision conduite entre 2005 et 2012 (intensification urbaine et lutte contre l'étalement urbain,

¹² L'intérêt de ces servitudes d'attente pose toutefois question. Comme l'a rapporté Philippe Laurent, Maire de Sceaux, lors du séminaire du 9 septembre 2011, consacré aux *Questions foncières en Île-de-France*, l'usage de cette procédure dans sa commune n'a pas fait baisser les prix fonciers, les évaluations de France Domaines se calant, lors du lancement des opérations, sur les niveaux de prix induits par compte à rebours promoteur par la constructibilité maximale.

¹³ Zone d'aménagement différé, Programme d'aménagement d'ensemble, Participation pour voiries et réseaux, Projet urbain partenarial.

valorisation des ressources et du patrimoine, adaptation aux crises énergétique et climatique, amélioration de la cohésion territoriale via le logement, les transports collectifs et les services publics ; Amédéo, 2012). Par conséquent, ce projet stratégique n'est pas, par nature, un instrument de déclinaison programmatique des projets urbains, pas plus qu'il ne constitue l'outil privilégié de mise en œuvre des politiques foncières. Sur ces deux points, il se contente de fixer des cadres généraux d'intervention à travers une présentation précise des territoires d'intérêt métropolitain conçus eux-mêmes comme espaces de projets adossés à des procédures contractuelles (14 grands territoires recensés dans le SDRIF) et des préconisations larges et assez diverses visant à piloter l'action foncière à différentes échelles dans le cadre de différents périmètres (production de logements, densification de zones d'activités, création de zones dédiées aux éco-activités, intégration de la problématique foncière aux exercices locaux de planification – SCoT, PLU, PLH –, anticipation et innovation en matière de portage dans les périmètres de projets d'aménagement, mise en place de périmètres d'intervention foncière en front d'urbanisation)¹⁴.

La construction de projets urbains reste donc en Île-de-France d'abord et avant tout une affaire locale et pour tout dire communale. Comme en témoigne la déclinaison francilienne de l'intercommunalité¹⁵, peu d'EPCI de la région se sont réellement emparés de la compétence d'urbanisme, trois seulement ayant prescrit un PLU communautaire. Les SCoT sont également relativement peu développés en Île-de-France – cinq SCoT approuvés –, l'échelle intercommunale de planification semblant de fait écrasée entre celle du SDRIF et celle des PLU (Awada, 2012).

¹⁴ *Île-de-France 2030*, voir notamment les fascicules « La vision régionale » et « propositions de mise en œuvre », octobre 2012.

¹⁵ Cf. l'intervention de Philippe Schmit lors du séminaire du 3 mars 2012, consacré aux Marchés et acteurs et la contribution de M.-P. Rousseau.

La construction de projets urbains à l'échelle communale est donc une tradition bien ancrée en Île-de-France. En petite couronne particulièrement, elle est l'héritage d'une structure politique qui a fait des communes de la ceinture rouge les premières à se doter de projets urbains originaux auxquelles ont répondu, au moment de la décentralisation, celles d'orientation plus libérale de l'Ouest parisien (Boyer, 1990). Une ville comme Montreuil par exemple se distingue depuis le début des années 1960 par une stratégie d'aménagement très anticipatrice des principes de mixité fonctionnelle et sociale qui font aujourd'hui florès (Pelligrini, 1992). Le modèle de la « commune rouge » dotée de son projet urbain, de son droit de préemption anti-spéculation, de sa SEM d'aménagement et de son office public municipal HLM comme outils de mise en œuvre a donc longtemps constitué un des horizons structurants de l'urbanisme de projet en Île-de-France.

Les « bouger » d'échelles apparaissent de ce fait plutôt rares et récents au sein de l'aire métropolitaine de Paris. Ils ont été et sont encore largement poussés par l'État autour de procédures éprouvées (les OIN) ou plus expérimentales (les CDT issus de la loi sur le Grand Paris)¹⁶. Leur déclinaison opérationnelle a d'autant mieux abouti qu'on a pu les adosser à des outils ou à des instruments fonciers d'exception ayant permis de les concrétiser (EPA, ZAD...). Cette prise de hauteur révélatrice de ce en quoi l'État continue de porter un projet d'aménagement pour la région-capitale a toutefois connu dans l'origine des initiatives quelques exceptions remarquées. Certaines de ces initiatives sont déjà anciennes : on pense en particulier au projet urbain de la Plaine Commune, vaste et complexe opération de renouvellement urbain par requalification de friches industrielles et dont le projet porté par le syndicat Plaine-Renaissance (1985) avec l'appui du GIE Hippodamos 93 a constitué l'inspiration

¹⁶ OIN : opération d'intérêt national ; CDT : contrat de développement territorial.

urbanistique. Un tel exemple a d'ailleurs permis d'expérimenter une ingénierie d'intervention foncière en site pollué tout à fait innovante (Cocheton, 2010). D'autres sont plus récentes mais aussi emblématiques d'une « interterritorialité » (Behar, 2007 et Vanier, 2008) qui émerge dans la région, à l'instar de la vallée scientifique de la Bièvre dont le schéma d'aménagement fédérant 4 intercommunalités et 18 communes a inspiré la rédaction d'un CDT et commencé à nourrir des projets urbains articulant développement urbain et développement économique (cluster biotechnologique du Campus Grand Parc à Ville juif par exemple).

La conséquence des distorsions inévitables à l'échelle d'une métropole entre le caractère local des projets urbains et la taille de l'agglomération est d'engendrer des incohérences, des ruptures ou des discontinuités liées aux effets de bord des périmètres d'intervention. Ces effets-lisière, particulièrement perceptibles dans l'urbanisme francilien, forment le palimpseste des générations de projets qui ont accompagné le développement urbain. D'Hausmann à Delouvrier, en passant par l'urbanisme opérationnel des quarante dernières années (grands ensembles et ZAC) et plus récemment par le PNRU¹⁷, les projets urbains ont engendré sur leur marge des seuils (« coupure » du périphérique, périmètre des villes nouvelles, espaces issus du zoning, quartiers d'affaires, etc.) et des différentiels socio-économiques et dynamiques parfois très marqués. La peau de léopard de l'urbanisme métropolitain explique parmi d'autres causes que l'acteur régional apparaisse de plus en plus garant de la cohérence urbaine à travers sa stratégie d'aménagement. Que les territoires d'intérêt métropolitain du nouveau SDRIF par exemple ou la carte des projets de l'IAU îdF (Lacoste, 2012) présentent une

¹⁷ On pense ici au périmètre de 500 m autour des ZUS comme élément de polarisation de la construction immobilière récente en lien avec la TVA à 5,5 % sur les programmes immobiliers neufs.

couverture géographique quasi-complète de l'espace régional est bien le signe d'un plus grand souci de limiter ces effets de seuil, alors que les exercices précédents de planification, autour de figures d'aménagement plus polarisées comme les centres restructurateurs de banlieue (SDAURP) ou les centres d'envergure européenne (SDRIF de 1994), n'abordaient pas l'aménagement en ces termes.

Mais la fragmentation métropolitaine parfois attisée par certaines formes d'urbanisme de projet n'est pas l'unique révélateur de la complexité des politiques foncières à mener en Île-de-France. L'apparition de nouvelles problématiques de l'action foncière comme de l'urbanisme de projet est significative d'un nouveau contexte d'aménagement.

... Et où les changements de paradigmes tant de l'urbanisme de projet que des politiques foncières traduisent l'apparition de nouvelles pratiques d'aménagement

L'importance prise par l'urbanisme de projet ces dernières années est d'abord et avant tout le résultat de la crise de l'urbanisme réglementaire¹⁸. La mise en révision permanente des documents de planification urbaine, le temps parfois long consacré à leur élaboration et à leur révision sont le premier signe de « fatigue » d'un urbanisme de la règle par opposition à l'urbanisme négocié, d'inspiration anglo-saxonne, qu'implique le projet urbain au contenu programmatique que normatif et aux temporalités de conception plus ramassées. La rigidité du règlement, peu adaptable à l'émergence parfois contingente de certaines opérations, conduit naturellement à s'interroger sur sa pertinence

¹⁸ Luc Vasselín (EPFY), lors du séminaire du 25 novembre 2011, consacré à *Rareté, spéculation et régulation : trois idées reçues*.

et sur l'intérêt des formules d'assouplissement que nous avons évoquées et que sont les déclarations et les secteurs de projet. D'autre part, certaines des « figures imposées » du règlement telles que le coefficient d'occupation des sols, le zonage, les règles d'implantation sont aujourd'hui critiquées car génératrices de contraintes excessives, de contentieux et de formes urbaines parfois inappropriées. Que les fonctions autorisées dans chaque zone soient désormais largement mixtes est bien l'un des signes du caractère daté de cette forme d'urbanisme réglementaire.

Mais la crise de l'urbanisme « de la norme » est elle-même et dans une large mesure surdéterminée par l'émergence d'un nouveau paradigme foncier¹⁹. Le foncier n'est plus une matière première de l'aménagement, une ressource « naturelle » et physique abondante et bon marché mobilisée dans la production d'une ville en perpétuelle expansion. Le foncier est au contraire devenu un bien hyper-marchand et par conséquent hyper-monétisé dont la rareté procède non de sa disponibilité limitée mais de sa cherté intrinsèque qui pèse sur la production immobilière, notamment en matière de logement. Ce caractère hyper-marchand est d'ailleurs la conjonction de plusieurs facteurs.

Tout d'abord le foncier « de renouvellement urbain » sur lequel se greffe la production d'une ville plus compacte est par essence coûteux car grevé par une valeur d'usage et par des charges souvent lourdes de libération qui nécessitent une ingénierie de plus en plus sophistiquée. Ensuite, signe de la financiarisation aiguë de la production urbaine (Nappi-Choulet, 2009), les raisonnements économiques de la construction et de l'aménagement sont totalement intégrés dans les stratégies des détenteurs de patrimoines fonciers. Les propriétaires valorisent

¹⁹ Luc Vasselín (EPFY), lors du séminaire du 9 septembre 2011, consacré aux Questions foncières en Île-de-France. Voir également Adef (2012).

leurs terrains à partir des comptes à rebours d'aménagement et de promotion (Vilmin, 2012 - évaluation du potentiel financier des charges foncières), ce qui conduit à une privatisation de la rente de plus en plus lourde pour les budgets publics. L'État, en tant que propriétaire foncier, a lui-même adopté ces modes de raisonnement qui conditionnent la libération de ses propres terrains appelée à servir le désendettement public (Figeat et Rius, 2012) autant que d'autres objectifs politiques (la construction de logements par exemple). Enfin, la systématisation de ces modes d'évaluation foncière est allée jusqu'à bouleverser le droit du propriétaire qui, en cas d'expropriation, est légitime à réclamer le bénéfice des plus-values latentes attachées à son bien, ce qu'a confirmé la jurisprudence européenne²⁰ avec l'impact considérable que l'on devine sur la procédure d'expropriation²¹.

Cette figure de l'hyper-marchandisation du foncier a elle-même en retour plusieurs conséquences sur l'urbanisme de projet et plus particulièrement sur la manière de le concevoir. Les cycles immobiliers sont plus que jamais des adjuvants nécessaires à une conduite réussie de l'opération. La hausse des prix immobiliers accélère, voire conditionne la mise en œuvre et peut constituer une des clés de sa réussite. La ZAC des Portes d'Arcueil dans l'Ouest du Val-de-Marne par exemple, menée par la SADEV, a ainsi permis de dégager un résultat financier très positif – charges foncières bureaux plus que doublées entre 2003 et 2007 – dont le produit a pu être réinvesti dans le projet de renouvellement urbain (PRU) du Chaperon vert. L'urbanisme de projet conduit ainsi à « inoculer » du marché dans des espaces urbains marginalisés et à profiter des effets de levier qui lui sont associés pour financer l'aménagement public. Le

²⁰ Cour Européenne des Droits de l'Homme, arrêt Motais de Narbonne, 2 juillet 2002.

²¹ Approche désormais plus marchande et financière de France Domaines dans l'évaluation des terrains en substitution à une approche auparavant essentiellement fiscale (séminaire du 9 novembre 2011).

développement d'une offre de logement en accession sociale – porté par la Foncière logement – et du marché libre de l'accession est précisément l'un des objectifs du PNRU dont il constitue la clé en matière de diversification sociale de l'habitat au sein des quartiers « politique de la ville ». Cet objectif est d'ailleurs assez difficile à atteindre en particulier dans les secteurs les plus marginalisés (Clichy-Montfermeil, Dammarie-les-Lys) et entraîne des coûts importants, les subventions publiques dont celles de l'ANRU permettant seules d'équilibrer les bilans d'opération²². Il est également remis en cause lors des récessions économiques – comme celle en cours – qui conduisent à un repli des marchés sur les zones géographiques les plus « liquides », pour emprunter à la terminologie financière.

Autre conséquence du caractère hyper-marchand du foncier, la gouvernance des projets urbains nécessite une transparence des coûts qui conditionne leur réalisation. C'est sur cette transparence que peuvent se négocier les « pactes » d'aménagement et de construction au sein des projets urbains et que la mobilisation foncière peut s'opérer comme peuvent en témoigner les engagements d'un promoteur national comme Nexity dans des opérations aussi importantes que celles des docks de Saint-Ouen²³. L'État en tant que propriétaire foncier fait de cette transparence une condition de la négociation du prix de ses terrains, à l'instar des grands propriétaires privés, comme le montre l'exemple de l'Île Séguin à Billancourt. Le protocole signé en 2003 entre *Renault* et la ville de Boulogne n'a été acquis qu'après un long et parfois douloureux processus d'élaboration d'un programme d'équipement et de construction partagé entre la puissance publique et l'industriel, propriétaire des terrains, notamment en ce qui concerne l'évaluation des coûts d'aménagement et des terrains.

²² ORF, 2011.

²³ Intervention de Jean-Luc Poidevin (Nexity) lors du séminaire du 10 mai 2012, consacré aux *Logiques économiques et spatiales des promoteurs : incidence des politiques publiques*.

Mais si l'hyper-marchandisation du foncier dessine et encourage une nouvelle forme d'urbanisme de projet (l'urbanisme négocié), certains modes opératoires propres au contexte actuel de l'action foncière limitent ou contraignent à l'opposé les projets urbains.

En premier lieu, l'essentiel de la mobilisation foncière se produit désormais en Île-de-France hors des périmètres d'aménagement public (IAU îdF, 2012) que sont les ZAC, de moins en moins nombreuses, comme le montre la réduction importante de leurs créations ces dernières années²⁴. Dents creuses, zones pavillonnaires à densifier, tissus mixtes, constituent désormais l'essentiel des ressources foncières disponibles. Dents creuses et zones pavillonnaires sont investies par l'initiative privée – voire individuelle s'agissant des secteurs pavillonnaires (Bimby)²⁵ –, et suscitent le cas échéant une intervention des opérateurs fonciers en particulier pour réguler la formation des prix. Les tissus mixtes ont quant à eux une vocation qui change selon leurs caractéristiques. Ceux qui présentent un potentiel de développement réduit ne relèvent pas du projet urbain et peuvent muter dans un contexte d'encadrement réglementaire classique, avec l'aide des opérateurs fonciers qui achètent les parcelles les plus aisément mobilisables et laissent de côté les autres – celles qui ont encore une vraie valeur d'usage ou celles dont le coût de remise sur le marché serait trop élevé²⁶. Ceux qui autorisent par contre la conduite d'opérations de la taille de l'îlot sont inadaptés à la procédure de ZAC mais peuvent justifier un projet urbain négocié entre collectivité, propriétaire et développeur. La

²⁴ ORF, mars 2010. La majorité des opérations de construction ayant désormais moins de 200 logements, la ZAC est une procédure de moins en moins adaptée : « un marteau-pilon pour écraser une mouche » comme l'a évoqué Luc Vasselín (EFPY) lors du séminaire du 9 septembre 2011, consacré aux *Questions foncières en Île-de-France*.

²⁵ Build In My Back Yard : forme de développement urbain des quartiers pavillonnaires par division parcellaire.

²⁶ Bouvelot, 2012.

mobilisation et l'action foncières sont donc, dans ce contexte, des interventions qui se font majoritairement hors cadre de l'urbanisme de projet défini comme processus opérationnel.

En second lieu, cette réalité et les pratiques mêmes des opérateurs fonciers sont révélatrices d'une structuration foncière de l'Île-de-France par grands gisements plus ou moins aisément adaptables à l'urbanisme de projet. Les gisements fonciers tels que ces opérateurs les désignent, s'agissant des ressources disponibles dans le cadre du renouvellement urbain, sont au nombre de deux d'après les travaux récents de l'ORF : les tissus urbains complexes correspondant aux tissus mixtes que nous venons d'évoquer ; les grandes « plaques urbaines » elles-mêmes subdivisables en environ quatre catégories²⁷ : les espaces d'activités économiques monofonctionnelles (sites industriels et de stockage, zones d'activités économiques, quartiers tertiaires, zones commerciales), les espaces d'habitat (lotissements pavillonnaires, grands ensembles d'habitat collectif, quartiers d'habitat insalubre), les espaces d'équipement (grands équipements urbains, emprises d'infrastructures), les espaces ouverts en milieu urbain : friches naturelles, espaces maraîchers (ORF, 2012). Les plus massives de ces « plaques » (Ardoines, secteur RN 3 - Canal de l'Ourcq, Orly-Rungis... pour n'en citer que quelques-unes) sont certes assez peu nombreuses²⁸ mais sont aujourd'hui le théâtre de nouveaux enjeux fonciers. Les grands projets urbains y dessinent un cadre de cohérence des aménagements futurs et y facilitent une identification précise des potentiels fonciers. Mais à l'inverse, plusieurs caractéristiques propres à ces emprises y remettent en cause les apports de l'urbanisme de projet : temps long de la conduite opérationnelle qui rend aléatoires les bilans prévisionnels et les perspectives

²⁷ Ibid.

²⁸ IAU îdF, Repérage des sites potentiellement mutables de plus de 10 ha, septembre 2006.

de faisabilité, durée et coût du portage fonciers hors d'atteinte de la plupart des opérateurs classiques, impossibilité à financer les équipements publics nécessaires à la mutation, etc. Cet « urbanisme des grandes plaques » présente donc le paradoxe de se construire dans la durée et de constituer un levier du foncier basé sur un projet urbain mais d'être aussi dans le même temps hors de portée de la mise en œuvre opérationnelle classique, en raison de la temporalité du projet lui-même – 2040 pour les Ardoines par exemple – et des coûts d'aménagement induits.

En conclusion, il est bien de l'ordre de l'idée reçue que d'affirmer un peu rapidement que l'urbanisme de projet est en soi un facteur de mobilisation du foncier. Certes, si on le définit comme un simple avatar de la planification stratégique, la préexistence de cette dernière est effectivement une condition a priori de l'action foncière, même si sa mise en visibilité peut avoir un impact inflationniste sur le prix des terrains. Par contre, si on en retient la déclinaison opérationnelle qui conduit à le distinguer de l'urbanisme réglementaire pour en faire une manifestation de l'urbanisme négocié, il n'est pas en soi un facilitateur de production foncière, mais plutôt une forme pragmatique d'adaptation à ce nouveau contexte d'hyper-marchandisation du foncier. En allant plus loin encore, on peut même dire que l'urbanisme négocié en tant qu'illustration opérationnelle actuelle de l'urbanisme de projet est pour le moment assez inadapté à la résolution des difficultés particulières que pose en termes de coût l'« urbanisme de grandes plaques » qui caractérise désormais en Île-de-France les enjeux du renouvellement urbain.

Quelques références

Adef, 2012, *Premières Assises nationales du foncier : ressource foncière, ambitions territoriales*, Adef, 100 p.

Amédéo A., 2012, « Quelle articulation entre le schéma directeur *Île-de-France 2030* et les projets ? », *Les cahiers de l'IAU*, n° 162, p. 81.

Awada F., 2012, « Foisonnement de projets et impératif de cohérence », *Les cahiers de l'IAU*, n°162, p. 9-12.

Béhar D., 2007, « Stratégie, prospective et territoires : un usage local ? », *Territoires 2030*, n°7, p. 45-52.

Besson L., 2000, « Une nouvelle loi, pour quoi faire ? », *études foncières*, n°86, p. 6-9.

Bouinot J., 1995, *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Armand Colin, 207 p.

Bouvelot G., 2012, « Les outils de la politique foncière », *Les cahiers de l'IAU*, n°163, p. 44-47.

Boyer J.-C., 1990, « Les municipalités face à la densification », *études foncières*, n°49, p. 13-16.

Cocheton D., 2010, « D'une opportunité foncière au projet urbain. L'action de la SEM Plaine commune », *La lettre de l'ORF en Île-de-France*, n°3, p. 2.

Fiegat D. et Rius P., 2012, « Le foncier de l'État et sa valorisation », *Les Cahiers de l'IAU*, n°163, p. 34-37.

Le foncier en Île-de-France

Fouchier V., 1998, *Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*, Ed du SGVN, Paris, 212 p.

IAU îdF, 2012, « Fonciers en partage » *Les cahiers de l'IAU îdF*, n°163, 92 p.

IAU îdF, 2012, « Le foncier francilien : une matière en mouvement », *Les cahiers de l'IAU*, n°163, p. 26-32.

Ingallina P., 2011, *Le projet urbain*, PUF, QSJ, 3^e édition, 128 p.

Lacoste G., « La carte des projets de l'IAU Île-de-France : quels objectifs ? Quelles utilisations », *Les cahiers de l'IAU*, n°162, p. 84.

Lebreton J.-P., 2012, « Projet(s) et droit de la planification urbaine », in *Les cahiers de l'IAU*, n°162, p. 28-31.

Nappi-Choulet I., 2009, *Les mutations de l'immobilier. De la finance au développement durable*, Autrement, 308 p.

ORF, 2010, *Le PLU, premier outil de la politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, IAU îdF, 24 p.

ORF, 2010, « Bilan de la 18^e enquête ZAC. Bilan au 1^{er} janvier 2008 », *La Note de l'ORF*, n° 6, IAU îdF, 8 p.

ORF, 2012, *Quelles ressources pour le recyclage urbain ?*, IAU îdF, 46 p.

ORF, 2011, *Le foncier dans les secteurs ANRU*, IAU îdF, 64 p.

Padioleau J. et Demeestere R., 1991, « Les démarches stratégiques

de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n°51, p. 28-39.

Pelligrini E., 1992, « L'urbanisme à Montreuil : itinéraire d'un précurseur », *Les Cahiers de l'IAURIF*, n°102, p. 99-104.

Pommelet P., 2005, *50 propositions pour la relance du logement en Île-de-France*, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère délégué au logement et à la ville, 117 p.

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Économica, 160 p.

Vilmin T., 2012, « Comment se forment les prix des terrains de l'aménagement », *Les Cahiers de l'IAU*, n°163, p. 16-19.



70 000 logements / an : un objectif ir/réaliste ?

Jean-Claude Driant

C'est principalement au nom de la nécessité de relance de la production de logements qu'est posée la question foncière en Île-de-France. La crise qui touche le secteur depuis la fin des années 1990 justifie un effort particulier de construction dans une région urbaine où le foncier est réputé rare et cher. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris accroît la pression en prévoyant, dès son article 1^{er} un objectif très ambitieux pour la construction de logements neufs en Île-de-France. Selon cet article, les contrats de développement territorial « *réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements [...] participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain* ».

Ce rythme de production, très supérieur à celui observé au cours des vingt dernières années, reprend l'objectif annoncé de longue date pour la nouvelle version du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), soit 60 000 logements neufs par an, en y ajoutant un effet spécifique à la dynamique attendue du projet de transport public du Grand Paris, pour 10 000 logements supplémentaires.

Avant de le questionner, il faut comprendre d'où vient cet objectif, ce qu'il contient et comment les services de l'État en ont spatialisé la mise en œuvre dans le cadre de la « territorialisation de l'offre de logements » (TOL). Dans un second temps, nous nous attacherons à répondre à deux questions : d'abord celle de la pertinence de l'objectif tel qu'il est énoncé ; ensuite celle de sa faisabilité dans le contexte politique et foncier de l'habitat en Île-de-France.

Crise du logement dans la métropole

La métropole francilienne est l'épicentre de la crise du logement en France. Avec plus de 400 000 demandes de logements sociaux en cours pour à peine 80 000 attributions par an (Guillouet et Pauquet, 2011) ; elle concentre l'essentiel des difficultés d'accès à un habitat décent. Au premier semestre 2012, près de 22 000 recours y ont été déposés pour bénéficier du droit au logement opposable (DALO)¹, soit 58 % du total national pour la même période. À titre de comparaison, ce chiffre dépassait à peine 1 200 recours en Languedoc-Roussillon ou en Midi-Pyrénées et culminait à 139 en Bretagne. À Paris intra-muros, on dépasse 5 000 recours sur un semestre et la demande de logements sociaux est de 126 000 pour à peine 12 000 attributions², soit un délai moyen d'attente de plus de dix ans.

La tension du marché que reflètent ces indicateurs se traduit, pour les habitants de la métropole, par une difficulté croissante à faire évoluer leurs conditions de logement et les conduit à accepter des contraintes supérieures à celles connues dans les

¹ Source : Comité de suivi du DALO, juin 2012, disponible sur le site du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : www.hclpd.gouv.fr

² Source : APUR, 2012.

autres territoires. C'est ainsi qu'alors que la taille moyenne des ménages ne cesse de baisser en France, sous les effets conjoints du vieillissement et du desserrement familial, passant de 2,40 personnes en 1999 à 2,27 en 2009, cette baisse est presque nulle en Île-de-France (2,37 personnes en 1999, 2,34 dix ans plus tard) et s'est même inversée à Paris (1,87 en 1999 ; 1,88 en 2009). Selon les données de l'enquête logement de l'Insee en 2006, 34 % des situations de mal logement liées à l'inconfort sanitaire ou au surpeuplement sont situées à Paris ou dans sa banlieue qui ne représentent que 16 % des ménages vivant en France métropolitaine³.

Une production très insuffisante

Cette situation doit autant à des niveaux de prix devenus inaccessibles pour la majorité des ménages, tant à l'achat qu'en location, qu'à une production de logements neufs très insuffisante depuis de nombreuses années.

Entre 1986 et 2010, il s'est construit en Île-de-France une moyenne annuelle de 44 000 logements neufs⁴ ; le niveau des 50 000 n'a été atteint qu'entre 1987 et 1990 et ne l'a plus jamais été depuis, alors que le Schéma directeur de 1994 énonçait un objectif annuel de 53 000 unités.

Sur cette période de 25 ans, le rythme annuel moyen aura été de 3,7 logements neufs pour 1 000 habitants⁵ contre, par exemple, 7,0 en Aquitaine et en Midi-Pyrénées, 6,9 en Bretagne ou 6,6 en Rhône-Alpes.

Pire, cette faible production s'est encore dégradée au cours des années 2000, pour en rester à 39 200 logements par an, soit 3,3

³ Fondation Abbé Pierre, 2012.

⁴ Source : Sit@del2, logements commencés en date réelle. MEEDDM, SOeS.

⁵ Populations au recensement de 2009.

pour 1 000 habitants, faisant de Île-de-France la région la moins productive du pays en matière de logement, alors que dans le même temps certaines d'entre elles ont connu un envol de la construction : 9,1 logements pour 1 000 habitants en Languedoc-Roussillon, 8,7 en Bretagne, 8,5 en Midi-Pyrénées...

Nous sommes bien loin de 70 000 logements neufs par an. Comment peut-on expliquer un tel retard ? L'Île-de-France réunit un ensemble de facteurs très défavorables à la production de logements neufs.

Le premier est évidemment la difficulté de fourniture de charges foncières destinées à l'habitat. D'autres contributions dans cet ouvrage décrivent cette difficulté et montrent notamment les obstacles politiques, sociologiques et techniques qui s'opposent à la densification des tissus urbains existants, dans une métropole où il n'est plus envisagé de s'engager dans de vastes opérations de croissance périphérique sur les modèles des grands ensembles ou des villes nouvelles.

Le deuxième facteur concerne les difficultés de financement du logement social. Jusqu'au milieu des années 2000, un ensemble d'évolutions en la matière se sont révélées défavorables à la production de logements locatifs sociaux en Île-de-France. La forte baisse des financements en provenance du 1 % logement à la fin des années 1990, celle du niveau des subventions de l'État, la hausse des charges foncières et le développement de la vacance dans les quartiers les plus dégradés ont constitué un faisceau de tendances défavorables à l'engagement des bailleurs sociaux dans des programmes ambitieux de production.

C'est ainsi qu'entre 1994 et 2007, la part des HLM dans la production neuve a chuté de près de 40 % à environ 15 %⁶. La

⁶ Source : Sitadel, logements commencés en date réelle selon le maître d'ouvrage. MEEDDM, SOeS.

construction neuve HLM a alors plafonné autour de 6 à 7 000 unités par an. Elle est remontée depuis grâce aux priorités affichées par l'État et à l'investissement très fort des plus gros bailleurs sociaux riches en fonds propres, atteignant en 2011 20 000 décisions de financement dans le neuf (pour 26 000 agréments au total).

Le troisième facteur est le désintérêt des investisseurs personnes physiques pour l'investissement locatif en Île-de-France. La succession de dispositifs de défiscalisation a été un des plus puissants moteurs de la production de logements neufs en France depuis près de trente ans. Selon l'étude menée au CETE Nord Picardie (Guerrini, 2011), ces dispositifs auraient permis la production de 838 000 logements neufs en France entre 1995 et 2006. Sur cet ensemble, 101 500 l'ont été en Île-de-France, soit 12,1 %. Rapporté à la population régionale, cela place la région capitale au 19^e rang pour ce type de production, très loin derrière Midi-Pyrénées, l'Aquitaine ou le Languedoc-Roussillon. La principale explication en est que les prix de vente franciliens sont trop élevés pour garantir une rentabilité locative minimale à ces investissements. C'est ainsi que la métropole francilienne s'est trouvée largement à l'écart du principal facteur de la relance nationale de la construction au cours des années 2000 (Vergriete, 2013).

Relancer la production en Île-de-France : une priorité nationale

Dans un tel contexte, la relance de la production de logements en Île-de-France est devenue une priorité d'ordre national qui ne fait que croître depuis les débuts de la seconde moitié des années 2000. C'est l'objet de la création des 4 établissements publics fonciers franciliens en 2006, puis de l'apparition de nouvelles priorités géographiques en matière financement du logement

social à partir de 2005. C'est ainsi que l'État s'est donné pour objectif qu'au moins 35 % des financements soient attribués en zone A⁷. Objectif atteint depuis 2010 : on dépasse 37 % en 2011, alors qu'en 2005 moins de 20 % des logements sociaux financés (hors ANRU) l'étaient en zone A. Mais la principale manifestation de cette évolution de l'attitude de l'État à l'égard de la production de logement en Île-de-France est l'article 1^{er} de la loi sur le Grand Paris qui reprend, en l'accroissant, l'objectif du SDRIF.

L'objectif de 70 000 logements neufs par an résulte de l'application d'un calcul qui somme trois quantités.

Un premier ensemble est considéré comme le « point mort » permettant de maintenir la population existante, compte tenu de son desserrement, et de compenser le renouvellement du parc. Ce point mort s'élève à 35 000 logements par an, c'est-à-dire à peine moins que la production observée au cours des dix dernières années. Cela suppose un accroissement de 0,66 % du parc par an sur tout le territoire régional.

Le deuxième ensemble est destiné à accueillir la population nouvelle telle que prévue par le SDRIF. Il s'élève à 25 000 logements par an. Aussi bien le SDRIF que le projet du Grand Paris vont tenter d'orienter la production de ces logements vers des secteurs géographiques prioritaires.

Le troisième, reposant sur le pari d'un « effet Grand Paris », se monte à 10 000 logements par an, localisés beaucoup plus finement au sein des contrats de développement territorial (CDT), à proximité des nœuds de transports créés par la dynamique des gares du Grand Paris Express.

⁷ Par référence au zonage créé pour l'attribution des aides fiscales à l'investissement locatif. La zone A comprend, à quelques détails près, l'agglomération parisienne, la Côte-d'Azur et le Genevois français.

Une territorialisation fine

La TOL, élaborée par les services de l'État au sein de la Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (DRIEA), spatialise ces objectifs quantitatifs à partir d'un découpage de la région en 38 « bassins de territorialisation » (13 en première couronne et 25 dans les quatre départements périphériques) auxquels se superposent les CDT. A chacun de ces secteurs a été affectée une certaine réceptivité tenant compte des facteurs d'attractivité (desserte, potentiel foncier, opérations prioritaires de l'État, attractivité économique) et de facteurs limitants (contraintes d'urbanisme, morphologie territoriale...), permettant de répartir les 25 000 logements destinés à l'accueil de la population nouvelle. Puis les 10 000 logements de l'effet spécifique du Grand Paris sont eux-mêmes répartis entre les CDT en tenant compte des perspectives temporelles de développement : d'abord à l'horizon 2020 en privilégiant les protocoles existants et projets en cours (notamment les opérations d'intérêt national déjà lancées), puis, à l'horizon 2030, en pariant sur l'accroissement de l'emploi dans les secteurs identifiés comme des « clusters » d'avenir.

Le résultat du modèle débouche sur une ventilation des 70 000 logements par bassin et donne à peu près une répartition égale entre Paris et la première couronne et la périphérie, confirmant ainsi la priorité donnée à la densification. Par exemple, dans un département comme le Val-de-Marne, composé de quatre bassins de territorialisation, l'objectif total s'élève à 9 144 logements par an alors que la production annuelle entre 2000 et 2011 a été en moyenne de 4 900 unités.

Le choc d'offre : pari à relever ou défi déjà perdu ?

Est-ce possible ?

Ces chiffres montrent l'ampleur du défi posé par l'objectif des 70 000 logements. Dispose-t-on d'indices suffisants pour que soient levés les obstacles à la production de logements neufs en Île-de-France et singulièrement en première couronne ? Les signes sont pour le moins faibles.

L'application sans nuance de la TOL pendant 20 ans (objectif temporel visé par la loi) supposerait de construire 738 000 logements à Paris et en première couronne, soit un accroissement du parc de plus de 22 % au prix d'une densification sensible qui semble difficile à imaginer, au moins en l'état actuel de la gouvernance du logement au cœur de l'Île-de-France. L'offre de grandes emprises foncières liée au repli industriel du centre de la métropole se ralentit sensiblement et la cession à titre gratuit des terrains de l'État et de ses établissements, telle que prévue par la loi Duflot, reste loin de compenser ce déficit d'offre (on estime à 50 000 logements sociaux le potentiel total de ces terrains pour l'Île-de-France).

Dans les conditions actuelles de sa mise à disposition, l'offre foncière est donc potentiellement faible en première couronne. Mais même dans l'hypothèse où elle augmenterait de façon significative, encore faudrait-il que les maîtres d'ouvrage intensifient fortement leur production. Or, les conditions en la matière ne semblent pas réunies.

Du côté des bailleurs sociaux, les contrastes sont énormes entre les grands opérateurs privés et publics d'ampleur régionale, voire nationale, qui sont engagés depuis le milieu des années 2000 dans des programmes quantitatifs ambitieux, et les nombreux

petits offices, souvent contraints par les frontières municipales et dépourvus de capacité productive. La détérioration continue des conditions du financement du logement social depuis plusieurs années, partiellement compensée la réduction annoncée du taux de TVA à 5 %⁸ laisse craindre que le niveau actuel de production du secteur s'apparente plus à un plafond qu'à un plancher. Dans un tel contexte, l'application du taux communal minimum de 25 % aura sans doute plus d'effets géographiques que d'impact quantitatif (sauf à Paris *intra-muros*).

Du côté des promoteurs privés, la seule question qui vaille est celle des perspectives de commercialisation des biens qu'ils envisagent de mettre sur le marché. Compte tenu de l'ampleur de l'offre de logements anciens, les prix parisiens actuels restent défavorables à la primo-accession à la propriété dans le neuf pour une grande majorité de ménages à revenus moyens et modestes. Pour ces derniers, la deuxième couronne reste l'option majoritaire, laissant le centre de l'agglomération à une clientèle de plus en plus aisée, peu propice à une production massive. Quant à l'investissement locatif, rien n'indique, au contraire, que le nouveau mécanisme « Duflot » soit favorable au cœur de la métropole. En effet, le plafonnement des loyers, moins attractif encore que celui des systèmes précédents, conduira sans doute les investisseurs à privilégier d'autres localisations.

La mise en œuvre du projet urbain du Grand Paris peut remettre en cause, au moins en partie, ces inquiétudes sur la faisabilité même de l'objectif des 70 000 logements. C'est en tout cas le pari qui est fait par ses promoteurs : les gares du nouveau réseau de transports devraient constituer des pôles fortement

⁸ Cette réduction, annoncée par le Président de la République en mars 2013 permet d'éviter une remontée programmée de la TVA appliquée au logement social de 7 % à 10 % au 1er janvier 2014.

attractifs où pourront se développer des politiques foncières ambitieuses et porteuses de la densification tant attendue. Les grands « clusters » spécialisés devraient attirer l'investissement et l'emploi, apportant aux offreurs de logements neufs la clientèle attendue. Mais, outre que cette dynamique repose sur une temporalité encore très incertaine, rien n'indique qu'elle aura réellement un impact additionnel et qu'elle ne risque pas de se traduire plus simplement par un report spatial des opérations qui se seraient faites de façon plus diffuse, renforçant ainsi les inégalités entre territoires au sein de la métropole.

Est-ce suffisant ?

Face à une telle ambition, il peut sembler paradoxal de poser cette question. Pourtant, elle mérite l'attention dans la mesure où l'objectif attendu est de procurer un choc d'offre dont on attend qu'il sorte la métropole de la crise du logement dans laquelle elle est plongée. La réponse est forcément mitigée et appelle au moins deux commentaires.

Posons d'abord la question quantitative. Passer de 40 000 à 70 000 logements neufs par an constituerait sans aucun doute un saut de grande ampleur. En admettant que l'on y parvienne, cela prendra nécessairement quelques années, surtout si la crise économique continue de peser sur la construction et si les effets d'entraînement du nouveau réseau de transport sont freinés par l'ampleur des coûts qu'il représente. Admettons, avec optimisme, que l'on atteigne pour la première fois l'objectif en 2015. Rappelons que le parc total de logements de l'Île-de-France était composé en 2009 de 5,417 millions d'unités. La construction de 70 000 logements ne le fait croître que de 1,1 % par an après déduction des disparitions de logements par démolition, fusions

ou transformations (estimées par l'IAU à 8 600 unités par an entre 2001 et 2011 selon Davy et Mertigny, 2013). Au total, si un tel rythme était maintenu jusqu'en 2030, le parc n'augmenterait, en 15 ans, que de 921 000 unités, soit de 17 %, ce qui constitue, pour le moins, un choc lent dont on voit mal comment il pourrait exercer rapidement un effet significatif sur les prix immobiliers mus par des paramètres exogènes bien plus puissants. Dans le même temps, le mal logement continuera sans doute de prospérer dans la métropole.

Le saut quantitatif proposé par la loi sur le Grand Paris, évidemment nécessaire, n'est pour autant pas suffisant. D'autant que l'accroissement très progressif de l'offre qu'il permettrait n'apporte, en tant que tel, aucune garantie d'amélioration de son accessibilité pour les ménages connaissant aujourd'hui des difficultés à se loger au cœur de l'agglomération parisienne. En effet, ni la loi, ni sa mise en œuvre par les services de l'État à ce stade, ne considèrent la moindre ventilation de l'offre nouvelle en termes d'accessibilité financière ou de typologie de logements. Aucun taux minimum de logements sociaux n'est prévu, aucune innovation en matière de produits immobiliers (accession à la propriété à prix maîtrisés, locatif intermédiaire...) n'est suggérée. Cette lacune, assumée par l'État, renvoie explicitement la responsabilité de la mise en œuvre de la production à l'élaboration des CDT et des programmes locaux de l'habitat (PLH) sous la responsabilité des communes et intercommunalités concernées. Même si le SDRIF, de son côté, prône un taux de 30 % de logements sociaux et que la loi Duflot va accroître sensiblement la pression sur les maires en imposant, dans le stock, un taux minimum communal de 25 %, c'est du côté des responsables locaux que va se jouer le jeu de la nature de l'offre nouvelle produite, ce qui pose la question lancinante du gouvernement du logement en Île-de-France.

Gouverner le logement dans l'agglomération

Quels que soient les doutes que l'on peut exprimer sur sa faisabilité dans le contexte actuel, et même s'il est insuffisant, l'objectif d'un fort accroissement de la production de logements en Île-de-France et singulièrement dans le cœur de l'agglomération parisienne, est une nécessité absolue. Il ne peut cependant pas résumer à lui seul une politique de l'habitat pour la métropole. Celle-ci doit en effet s'attacher également au parc existant, à la lutte contre le logement indigne et à l'amélioration des conditions d'accès au logement des ménages modestes. On se situe là dans une temporalité différente, celle parfois de l'urgence ou en tout cas d'un court terme qui ne peut attendre les effets d'un hypothétique « choc d'offre ».

Toujours est-il que de telles politiques, supposent d'articuler à la fois ces temporalités et les niveaux géographiques de leur mise en œuvre. Le potentiel du Grand Paris à « déshabiller Pierre pour habiller Paul » est en effet trop fort pour que le risque en soit pris. Les déséquilibres sociaux sont aujourd'hui énormes dans la métropole et l'émiettement actuel des politiques du logement y contribue puissamment. L'enjeu majeur, pourtant écarté de la loi sur le Grand Paris, est donc de mettre en place aussi vite que possible un véritable gouvernement métropolitain capable de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie globale de l'habitat pour notre région capitale. Il faut espérer que les débats sur l'acte 3 de la décentralisation permettront de la faire émerger.

Quelques références

APUR, 2012, L'accès au logement social à Paris en 2011, APUR, 91 p.

Davy A.-C. et Mertigny P., 2013, Un logement nouveau sur quatre s'est créé dans le bâti existant entre 2001 et 2011, Notes Rapides IAU (à paraître)

Fondation Abbé Pierre, 2012, L'État du mal logement en France, 17^e rapport annuel, 245 p.

Guerrini S., 2011, Étude exploratoire : les logements produits grâce à l'investissement locatif fiscalement aidé des ménages, CETE Nord Picardie, 106 p.

Guillouet J.-J. et Pauquet P., 2011, La demande de logements sociaux en Île-de-France en 2010, IAU îdF, 46 p.

Vergriete P., 2013, La ville fiscalisée. Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012), Thèse en Aménagement, Université de Paris-Est, 309 p.



Les auteurs¹

Marie-Antoinette Basciani-Funestre est responsable de la Cellule Foncier dans le service de la connaissance des études et de la prospective à la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et déléguée de l'État au sein du secrétariat permanent de l'Observatoire régional du foncier (ORF).

Amélie Darley est en charge des études foncières à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU-îdF) et déléguée régionale au sein du secrétariat permanent de l'Observatoire régional du foncier (ORF).

Jean-Claude Driant est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est Créteil) et directeur du laboratoire Lab'Urba. Spécialiste des marchés du logement et des politiques de l'habitat, il est notamment l'auteur de *Les politiques du logement en France* (2009).

Jocelyne Dubois-Maury est juriste, professeur des universités et actuellement directrice de l'Institut d'urbanisme de Paris (UPEC). Ses enseignements et ses recherches s'inscrivent dans une préoccupation dominante d'évaluation des politiques urbaines à travers l'analyse de la portée pratique des textes juridiques en matière d'urbanisme, d'environnement et d'institutions territoriales.

¹ Qui ont eu le soin d'explicitier dans cet ouvrage les discussions et problématiques soulevées par l'ensemble des participants des séminaires.

Parmi ses publications récentes figurent *Documents d'urbanisme et développement durable. Guide juridique pour une application aux SCOT et PLU* (2011), *Les grandes métropoles face aux risques naturels et technologiques* (2012) et « Enjeux fonciers, crise du logement, désordres sociaux » in *La France en villes* (2010).

Sonia Guelton est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris et chercheur au Lab'Urba. Elle est spécialiste en économie de l'aménagement et en économie foncière. Ses travaux portent sur l'économie des projets locaux en termes de management économique et financier et l'évaluation socio-économique. Elle a publié dans des revues comme *études foncières*, *Politiques et management public* et *Annales de la recherche urbaine*, et est responsable de la chronique prospective dans la *Lettre du financier territorial*.

Philippe Laurent est ingénieur de l'Ecole centrale de Paris et diplômé de Sciences-Po Paris. Élu local depuis 1977 à Sceaux (Hauts-de-Seine), dont il a été conseiller général de 1998 à 2011 et dont il est maire depuis mars 2001, Philippe Laurent est aujourd'hui président de Paris Métropole. Il a créé et dirigé sa propre entreprise de conseil spécialisée dans la gestion locale de 1991 à 2006 et se consacre maintenant à ses fonctions électives à la mairie de Sceaux et à la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreux articles, interventions et conférences et enseigne au CNAM.

Françoise Navarre est maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris (UPEC) et chercheur au Lab'Urba. Ses activités d'enseignement et de recherche portent plus particulièrement sur l'analyse des politiques de financement public local, des acteurs clés comme les intercommunalités et leur contribution au développement territorial ; l'économie de l'aménagement et l'évaluation des politiques publiques.

Vincent Renard est économiste, directeur de recherches au CNRS, et conseiller à la direction de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, rattaché à Sciences Po Paris. Il est spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière, d'abord dans les pays européens et a effectué de nombreuses missions à l'international.

Marie-Paule Rousseau est maître de conférences à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au Lab'Urba. Ses travaux croisent géographie et finances publiques locales. Elle a récemment publié : *Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux*, ADCF (avec F. Navarre, 2013) et *L'économie de l'aménagement*, Soteca (avec S. Guelton et F. Navarre, 2012).

Luc Vasselín est directeur général adjoint de l'établissement public foncier des Yvelines, après en avoir fait partie de son équipe de préfiguration (2006). Géographe urbaniste, il a enseigné les sciences humaines pendant 15 ans, avant d'exercer des responsabilités au sein des administrations centrales de l'équipement et de la culture, dans les domaines de la planification urbaine, de l'architecture, du patrimoine et enfin, de 2000 à fin 2004, à la tête du bureau des politiques foncières. Il a par ailleurs été conseiller municipal et communautaire, puis maire adjoint de Cherbourg de 1977 à 1987.

Philippe Thiard est maître de conférences en géographie-aménagement à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC) et chercheur au Lab'Urba. Il travaille plus particulièrement sur le développement des territoires (projets urbains, marketing territorial, développement économique, immobilier d'entreprise). Il est actuellement vice-président de l'UPEC en charge du patrimoine.



Les séminaires du Lab'Urba 2011-2012

Le conseil scientifique du programme a été constitué avec :

- Les personnalités partenaires (institutions et organismes)

Marie Antoinette Basciani-Funestre, ORF / DRIEA

Gilles Bouvelot, EPFIF

Cécile Delevaux, MEEDDTL - bureau des politiques foncières, DHUP

Stéphane Bost, MEEDDTL - bureau des politiques foncières, DHUP

Jean-William Dutronc, VINCI

Jean de Launoy, EVF

Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de Paris - Métropole

Beatrice Leclercq, SNI

Evelyne Lemerancier, PUCA

Jean-Pierre Palisse, IAU

Amélie Darley, IAU

Bruno Schmit, IUP / Espace Ville

Luc Vasselin, EPFY

- Les chercheurs du Lab'Urba :

Jean-Claude Driant, directeur du Lab'Urba

Jocelyne Dubois-Maury

Françoise Navarre

Marie-Paule Rousseau

Philippe Thiard

Sonia Guelton

Le foncier en Île-de-France

- Avec la participation de :

Sylvain Brillet, EPFIF

Fabienne Heilbronn, EPA ORSA

Jacques Larouzee, Groupe Valophis

Thomas Lurçon, EPFY

Christophe Maillet, SAFER Île-de-France

Jean Luc Poidevin, Nexity

Vincent Renard, IDDRI Sciences Po

Philippe Schmit, ADCF

Damien Van Gastel, mairie d'Athis-Mons

Liste des séminaires organisés en 2011-2012 :

Les questions foncières en Île-de-France (9 septembre 2011)

*Rareté, spéculation et régulation des prix par l'action publique :
trois idées reçues* (25 novembre 2011)

Marchés et acteurs du foncier (2 mars 2012)

*Logiques économiques et spatiales des promoteurs, quelles
incidences des politiques publiques ?* (10 mai 2012)

Territoires à enjeux en Île-de-France (22 juin 2012)





Table des matières

Introduction	p. 9
Sonia Guelton	
Une seule question foncière en Île-de-France ?	p. 15
Sonia Guelton	
Des marchés fonciers toujours opaques ?	p. 31
Marie-Antoinette Basciani-Funestre et Amélie Darley	
Propriété, rétention et spéculation : les mystères de l'offre foncière ?	p. 45
Vincent Renard	
Le mythe des maires bâtisseurs	p. 63
Philippe Laurent	
L'action publique peut-elle réguler les prix fonciers ?	p. 73
Luc Vasselín	
Vaincre la rareté du foncier par la règle ?	p. 99
Jocelyne Dubois-Maury	
La fiscalité : un levier d'action ?	p. 119
Françoise Navarre	
La solution des politiques foncières communautaires	p. 139
Marie-Paule Rousseau	
L'urbanisme de projet, levier de mobilisation du foncier ?	p. 151
Philippe Thiard	

Le foncier en Île-de-France

70 000 logements / an : un objectif ir/réaliste ? p. 171
Jean-Claude Driant

Les auteurs p. 185

Les séminaires p. 189

Table des matières p. 193





Achévé d'imprimer par Corlet Numérique
14 110 Condé-sur-Noireau
N° imprimeur : 94872

Dépôt légal : juillet 2013
Imprimé en France