

Politiques foncières en faveur du logement

Regards croisés sur trois agglomérations



Les jardins d'Eole à Poitiers
(Logiparc)



Programme « Habiter les quais II »
(Nantes-Métropole)



Opération « Ondine » à Saint-Brieuc
(Saint-Brieuc Agglomération)



Résidence étudiants Alice Millat
(Nantes-Métropole)



Résidence Clos Jules Verne
(Nantes-Métropole)



Programme de logements à Montamisé
(Communauté d'agglomération Grand Poitiers)

Politiques foncières en faveur du logement

Regards croisés sur trois agglomérations

date : mars 2014

auteur : Direction Territoriale Méditerranée

responsable de l'étude : Bertrand Leroux

résumé de l'étude

A l'initiative de la DGALN et de l'Assemblée des Communautés de France, les techniciens des communautés, EPF, DDT(M), DREAL des agglomérations briochine, poitevine et nantaise ont débattu des « initiatives foncières contribuant au logement à l'échelle des agglomérations ». Ces rencontres ont eu lieu au premier trimestre 2013 dans les locaux de l'AdCF. L'animation des ateliers et leur synthèse ont été réalisés par la Direction Territoriale Méditerranée.

Ces échanges ont mis en exergue les conditions de mise en oeuvre d'une politique foncière : les éléments contribuant à sa construction, l'usage des outils fonciers et leurs limites. Ce document tire les enseignements de ces débats.

zone géographique : Agglomérations de Poitiers, Nantes et Saint-Brieuc

nombre de pages : 43

n° d'affaire : 12A000100

maître d'ouvrage : DHUP/AD3 (M. Stéphane Bost)

référence : devis n° A0 2012 D 115 du 24/07/2012

INTRODUCTION

Dans le cadre de la préparation du projet de loi ALUR, à l'initiative de la DGALN¹ et de l'Assemblée des Communautés de France, les techniciens des communautés, EPF, DDT(M), DREAL des agglomérations briochine, nantaise et poitevine ont débattu des « initiatives foncières contribuant au logement à l'échelle des agglomérations ». Ces échanges ont eu lieu au premier trimestre 2013 lors de 3 journées de séminaire. L'animation des ateliers et leur synthèse ont été réalisés par la Direction Territoriale Méditerranée.

L'objectif de ce groupe de travail était de mieux connaître les pratiques et attentes des collectivités concernant la mobilisation du foncier pour la production de logements.

RÉSUMÉ

LES POLITIQUES FONCIÈRES SUR LE DEVANT DE LA SCÈNE

À l'origine de cette démarche, les enjeux nationaux en matière de foncier, les difficultés de mise en œuvre des politiques foncières, la montée en puissance des intercommunalités sur ce thème, les perspectives de renforcement de l'échelle intercommunale et le développement des outils fonciers dans le projet de loi ALUR ont motivé la mise en place de ces échanges ouverts entre acteurs du foncier à l'échelle d'une agglomération.

Ces échanges sont partis du constat que la maîtrise du foncier s'est imposé dans les débats nationaux comme un des enjeux majeurs de la construction de logement. La montée des préoccupations de maîtrise de l'étalement urbain, la préservation des espaces naturels et agricoles, la croissance des prix du foncier et de l'immobilier et le constat d'un manque de logement ont contribué à remettre le foncier sur le devant de la scène.

UNE INCITATION À FAIRE DE L'ACTION FONCIÈRE UN PROLONGEMENT LOGIQUE DE LA PLANIFICATION

La maîtrise foncière des terrains s'impose progressivement comme une condition de crédibilité et d'effectivité des exercices de planification et de programmation conduits par les collectivités. Les évolutions législatives actuelles plaident pour une plus grande intégration des questions de foncier dans la planification. Les Programmes locaux de l'habitat (PLH) en sont le reflet. Depuis leur création, le Code de la construction et de l'habitat a renforcé les obligations de prise en compte du foncier dans le diagnostic et dans le programme d'action ainsi que le lien avec les documents d'urbanisme.

En pratique, ces évolutions ont été inégalement prises en compte dans les PLH. Une enquête DGALN du 1^{er} janvier 2012 auprès des DREAL montrait que seulement 38 % des PLH approuvés ou exécutoires disposeraient d'un volet foncier formalisé. Une majorité de PLH reste par ailleurs insuffisamment spatialisés pour servir de cadre à une stratégie foncière sans une déclinaison territoriale complémentaire.

1. METL/DGALN/DHUP/AD3.

DES POLITIQUES FONCIÈRES MISES EN PLACE EN RÉACTION AUX LIMITES DES MARCHÉS

Premier enseignement de ces échanges, les politiques foncières en faveur du logement qui sont aujourd'hui mises en place ne résultent pas de la déclinaison des exercices de planification et de programmation de l'habitat, en tout cas pas seulement et pas toujours. Comme ont pu en témoigner les acteurs des agglomérations, l'action foncière ne se réduit pas à sa partie visible dans les documents de planification. Même si dans certains cas, c'est par cette entrée qu'a pu être débattu au sein des intercommunalités l'opportunité d'engager une action foncière.

La stratégie foncière n'est pas toujours soluble dans le PLH. Les éléments déclencheurs d'une politique foncière intercommunale sont multiples : réponse à l'évolution des marchés fonciers et/ou immobiliers (marché affaibli, production en panne sur un segment de marché, dont logements sociaux), concurrence du foncier disponible et accessible en périphérie, condition de réalisation de projets d'enjeu métropolitain.

LE FONCIER RELÈVE MOINS D'UN PROBLÈME D'ÉPUISEMENT DE LA RESSOURCE QUE D'UN PROBLÈME DE MOYEN POUR ORGANISER SA TRANSFORMATION

Deuxième enseignement, ce qui est présenté comme une évidence ou un constat partagé au niveau national l'est en des termes sensiblement renouvelés au niveau local. Les débats nationaux font de la raréfaction de la matière première de l'aménagement -à travers « le manque de foncier », le « coût du foncier » ou les conflits d'usage- le principal problème à résoudre.

Au niveau local, c'est moins l'absence de foncier abordable ou l'accès du foncier qui est mis en cause que ses conditions de mobilisation et sa localisation. Les expériences en matière de recensement du gisement foncier sont présentées comme un préalable indispensable pour lever les malentendus et organiser sa stratégie foncière.

LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE NE S'ENVISAGE QUE DANS LA DURÉE

Le recours à l'action foncière au sein des communautés est aujourd'hui bien établi. Un rapide retour historique montre néanmoins qu'il n'en a pas toujours été le cas. Investir ce thème à l'échelle d'une agglomération prend du temps et se construit dans la durée.

En effet, transversale et partagée par essence, l'action foncière ne rentre pas facilement dans les cadres traditionnels d'organisation de nos institutions. Parfois cantonnée à un savoir-faire technique d'animation de procédure, reconnaître la nécessité de considérer les actions sur le foncier comme un tout cohérent prend du temps.

Néanmoins, l'expérience montre que la mise en place d'un service foncier ou d'une personne ressource sur ces questions s'impose progressivement comme une réelle plus-value dans la manière de faire dialoguer outils réglementaires, fiscaux, et d'acquisition au bénéfice de différentes politiques publiques.

Une politique foncière se construit pas à pas. Elle passe en interne des communautés par la création de service dédié, la montée en compétence des équipes, et l'extension de l'intérêt communautaire et en externe par la formalisation de modes de travail avec les communes et la mise en place de partenariats avec les opérateurs fonciers et les opérateurs de l'aménagement et de la construction (dont les organismes HLM).

Une fois établie, l'action foncière plus qu'une compétence se présente comme une « mission communautaire ». Elle ne s'envisage que dans la durée avec une certaine pérennité des interventions et des investissements.

PAS DE MODÈLE DE STRATÉGIE FONCIÈRE MAIS DES BRIQUES COMMUNES

La stratégie foncière n'est pas toujours formalisée ou explicite. Seule unanimité, elle doit être distinguée des projets urbains contenus dans les documents de planification (même si les démarches de planification peuvent en être le creuset). Elle est propre à la collectivité pour orienter son intervention.

Il n'émerge pas de modèle. La manière d'aborder l'accès au foncier, le rôle des documents d'urbanisme dans cette stratégie, la place de la collectivité diffère sensiblement d'un territoire à l'autre. Cela résulte tout autant d'environnement de marché distinct que de partis-pris différents des collectivités.

En revanche, on relève des briques communes aux différentes agglomérations. Une stratégie foncière intègre des éléments de connaissance dont celui des gisements fonciers disponibles. Elle comprend des aspects organisationnels comme l'identification d'une personne ou d'un service ressource sur la connaissance des outils (procédure, effet attendu, risque et conditions de mise en place). Elle implique une hiérarchie des priorités et des sites, débattue avec celle de l'allocation des moyens financiers et humains, et articulée avec le pilotage des opérateurs fonciers (EPF en particulier). Elle nécessite enfin une évaluation de l'action et un suivi pour être ajustée.

La difficulté à mettre en équivalence des contextes différents, à comparer les moyens alloués et à évaluer les effets de l'action foncière en l'état de nos outils de suivi limite les débats sur la conduite à tenir aux effets postulés de chaque action. L'intérêt de développer l'évaluation des effets économiques des outils fonciers pour l'aide à la décision rencontre des préoccupations communes aux différentes agglomérations.

UNE BOÎTE À OUTIL FOURNIE, PARFOIS COMPLEXE

La boîte à outil de l'action foncière est fournie, complexe. Elle comprend l'acquisition foncière, le portage et la cession. Elle est parfois réduite à tort à ces seuls outils. En effet, elle ne passe pas nécessairement par l'acquisition de foncier. Elle peut faire appel à d'autres outils de manière isolée ou combinée. Font partie des outils fonciers par exemple les outils réglementaires qui encadrent le droit des sols, la fiscalité locale optionnelle, l'ingénierie financière et l'ingénierie de montage d'opération.

Ces outils sont répartis entre différents services et ont parfois plusieurs fonctions. Certains sont mal connus ou mal identifiés, d'autres rebutent ou se heurtent à certaines difficultés de mises en œuvre ou sont a priori disqualifiés. Certains outils comme les outils qui pèsent sur les espérances de gain des propriétaires, ou sur les équilibres d'opération mériteraient une évaluation plus systématique des effets économiques attendus.

Enfin, les stratégies foncières gagneraient à penser leur mode d'intervention non pas en fonction des types d'outils (réglementaire, d'acquisition ou fiscaux...) mais plus globalement selon la posture que souhaite adopter la collectivité vis-à-vis des marchés et de l'accès au foncier.

TABLE DES MATIÈRES

POURQUOI UNE POLITIQUE FONCIÈRE POUR LE LOGEMENT ?	11
QUELS SONT LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS ?	11
LE FONCIER UN PROBLÈME DE MOYEN PLUS QU'UN PROBLÈME DE RESSOURCE	12
L'ACTION FONCIÈRE COMME LEVIER D'UNE POLITIQUE CIBLÉE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT	12
QUELLE POLITIQUE FONCIÈRE ?	15
DES POLITIQUES FONCIÈRES QUI SE CONSTRUISENT DANS LA DURÉE	15
L'adoption progressive des politiques foncières par les agglomérations	15
Une politique qui se construit pas à pas	16
Le foncier plus qu'une compétence une « mission communautaire » qui s'inscrit dans la durée ...	18
LES BRIQUES D'UNE STRATÉGIE FONCIÈRE	19
Organiser la connaissance	19
Définir des objectifs et hiérarchiser les priorités	20
Allouer et réserver des moyens, choisir son opérateur ou choisir d'être opérateur	21
Évaluer son action, ajuster sa stratégie	22
CONSTRUIRE SA STRATÉGIE FONCIÈRE	23
Repérer les gisements foncières	24
Organiser les droits à bâtir, donner le tempo, se créer des marges de manoeuvre	25
Négocier les charges foncières, céder avec des éléments de programme	26
L'ACTION FONCIÈRE ET SES OUTILS	27
DES FAMILLES D'OUTILS ET POSTURE D'INTERVENTION	27
Orienter les acteurs de l'aménagement et du foncier	28
Intervenir sur les marchés en pesant sur les équilibres d'opération ou les perspectives de plus-values	28
Organiser les possibilités de valorisation des biens, leurs usages en jouant sur le droit des sols ..	29
Intervenir sur le marché pour maîtriser un site, constituer des réserves foncières ou contrôler les transactions	29
Mettre à disposition du foncier pour des opérations de logements	30
Soutenir financièrement les opérations par des mécanismes d'aides	30

L'APPROPRIATION DE LA BOÎTE À OUTILS	31
Le droit de préemption, un outil qui fait l'unanimité pour connaître le marché, acquérir et réguler les prix	31
Les outils réglementaires d'encadrement ou d'incitation des programmes de logements largement adoptés	31
Le phasage de l'urbanisation future, un outil à double tranchant	32
Des avis partagés sur la place de la planification dans un plan d'action foncière	32
Les outils fiscaux pas toujours connus et un besoin d'évaluation sur leurs effets réels	33
L'usage des baux emphytéotiques pas toujours bien accueilli	37
Une certaine réticence à organiser une prospection foncière active à l'initiative de la collectivité	37
Les outils de réorganisation du foncier et des droits à bâtir rebutent par leur complexité.....	37
La difficulté à mettre en place des politiques de réserve foncière	37
ET S'IL FALLAIT CHANGER QUELQUE CHOSE	39
LES POINTS QUI FONT L'UNANIMITÉ	39
LES POINTS QUI FONT DÉBAT	39
LES PISTES DE RÉFLEXION	41
PARTICIPANTS AUX ATELIERS	43
QUESTIONNAIRE PROPOPÉ AUX PARTICIPANTS DES ATELIERS	44
SIGLES ET ACRONYMES	47

POURQUOI UNE POLITIQUE FONCIÈRE POUR LE LOGEMENT ?

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS ?

Les PLH ont pu être l'occasion d'acter l'allocation de moyens pour la mise en œuvre d'action foncière (Saint-Brieuc Agglomération) ou d'organiser un suivi précis du gisement foncier sur chaque commune (Nantes Métropole). Mais contrairement à une idée reçue, l'émergence d'une politique foncière comme déclinaison d'un exercice de planification territoriale ou en réponse à une injonction législative n'est pas si marquée.

L'action foncière intercommunale constitue souvent une réponse à l'évolution des marchés fonciers et/ou immobiliers. Les soubresauts et les difficultés du système de production de logements incitent les communes et intercommunalités à réagir. L'action foncière publique est même parfois contrainte : afin de pallier l'absence ou le désengagement sur le territoire d'opérateur de transformation du foncier pour des opérations d'ensemble.

L'intervention foncière peut être motivée par un marché de production affaibli. A Poitiers Agglomération par exemple, le problème se pose moins du côté de l'offre foncière que de celui du retrait des investisseurs. L'agglomération se préoccupe du foncier comme condition nécessaire ou facilitateur des projets de logements en cours. L'action foncière sert à conforter les projets existants pour permettre un renouvellement urbain.

Elle peut aussi répondre à une production en panne sur un segment de marché. A Nantes Métropole, c'est la hausse continue des prix de l'immobilier et sa répercussion mécanique et amplifiée sur le foncier qui inquiète. Elle fragilise l'équilibre des opérations de logements sociaux et limite ou rend difficile la primo-accession.

Le retournement du marché a fragilisé les opérateurs privés qui prenaient en charge le développement de l'offre de logement du territoire. C'est à la suite de l'arrêt d'activité d'un promoteur important du territoire découlant de la crise immobilière de 2008, que plusieurs communes de l'agglomération briochine se sont tournées vers l'intercommunalité. Des opérations « plantées », une absence totale de maîtrise foncière publique sur le territoire ont posé concrètement la nécessité d'organiser un portage public des opérations.

La concurrence du foncier disponible et accessible en lointaine périphérie -souvent extérieur à l'agglomération- incite les agglomérations à initier et porter des opérations de logements dans les centres urbains. La « relégation sociale » s'est imposée à Saint-Brieuc Agglomération comme un problème technique appelant une réponse foncière : « la part du coût du foncier dans le montage d'un projet de construction étant déterminante pour sa localisation, il y avait un véritable enjeu local à limiter « la sélection par le prix », source de discrimination sociale et spatiale de la population ». Le cas de Saint-Brieuc n'est pas isolé. Cela concerne la première et la deuxième couronne de l'agglomération de Poitiers, et la croissance de l'aire urbaine nantaise par rapport au périmètre de l'intercommunalité. Cela peut toucher directement la ville-centre ou le dynamisme de l'intercommunalité.

Plus généralement, la mise en place d'une politique foncière en réponse à la répartition de l'offre de logements est aussi une conséquence des politiques de mobilisation du foncier pour d'autres usages : naturel, agricole, comme la mise en place de forêt urbaine dans le cas de Nantes-Métropole. La montée parallèle des politiques de préservation renforce la nécessité de politique foncière d'optimisation du foncier dans le domaine de l'habitat. Il existe une véritable concurrence entre les usages du foncier. En outre, cette concurrence risque d'être accrue par le taux de 25 % de logements sociaux à atteindre désormais.

L'action foncière vient par ailleurs épauler des projets locaux : l'implantation d'une nouvelle gare et l'aménagement du quartier, la reconstitution de l'offre de logement démolie sur l'agglomération dans le cadre d'un projet ANRU.

Des éléments extérieurs viennent enfin conforter ou renforcer les initiatives engagées localement sur l'habitat : par exemple, le renforcement des objectifs de constitution d'un parc de logements sociaux à hauteur de 25 % du parc de résidence principale, la constitution d'une offre nouvelle d'intervention par les Établissements publics fonciers d'État ou locaux.

LE FONCIER UN PROBLÈME DE MOYEN PLUS QU'UN PROBLÈME DE RESSOURCE

La disponibilité du foncier et son coût se sont imposés dans les débats nationaux comme un des freins à la construction de logement. À l'échelle nationale, et principalement en zone tendue, c'est la raréfaction de la matière première de l'aménagement - à travers « le manque de foncier », le « coût du foncier » ou les conflits d'usage - qui est pointé comme le principal problème à résoudre. Au niveau des agglomérations, le diagnostic est sensiblement différent : c'est moins l'absence de foncier abordable ou l'accès au foncier qui est mis en cause que ses conditions de mobilisation et sa localisation. Plutôt que de trouver du foncier, il s'agit d'organiser sa libération et sa transformation et d'en maîtriser la destination, le coût et le programme.

Malgré des situations contrastées, les acteurs de ces agglomérations partagent le même constat : le problème du foncier « c'est le prix auquel on est disposé à l'acheter » et l'enjeu : repérer du foncier disponible, négocier son prix et ajuster le programme pour garantir sa faisabilité et le libérer dans la bonne temporalité.

Le problème du foncier est un problème de moyen, d'organisation et de sensibilisation.

Le témoignage de Saint-Brieuc Agglomération montre que pour peu que l'on se donne les moyens de lever les présupposés de la rareté et de la cherté du foncier, le foncier n'est plus un problème de ressource. Les communes arguant « un manque de foncier », Saint-Brieuc Agglomération a initié en 2006 l'élaboration d'un référentiel foncier en régie. 650 hectares ont pu être identifiés comme potentiellement disponibles dont la moitié environ urbanisable à court terme pour un besoin maximum dans le PLH évalué à 180 hectares sur 6 ans. L'absence de foncier est « un problème isolé » confirme Poitiers Agglomération citant le cas d'une commune entourée par l'extension du Futuroscope, l'autoroute et la LGV. L'action foncière est donc aussi un problème de diagnostic et de connaissance pour lever les malentendus. Par exemple, la croissance des prix du foncier n'est pas toujours perçue au travers de ses répercussions sur les capacités d'accession à la propriété des ménages et la relégation sociale des ménages pauvres et des jeunes ménages en grande périphérie. En effet, un foncier élevé est parfois perçu comme un élément valorisant, un marqueur d'un territoire attractif, et non comme un phénomène générateur de gentrification.

L'ACTION FONCIÈRE COMME LEVIER D'UNE POLITIQUE CIBLÉE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT

A l'issue des séminaires, l'action foncière apparaît comme une forme d'intervention complémentaire à l'aide au financement d'opérations de logement particulièrement efficace pour :

- maîtriser les opérations et leurs programmes, diversifier un parc de logement, développer certains segments de marché, et en particulier développer de l'accession à la propriété à coût maîtrisé ;
- maîtriser les prix pour faciliter les dernières acquisitions en expropriation ;

- maîtriser les coûts pour développer une offre adaptée à certains ménages ;
- maîtriser la localisation et la qualité des opérations de logement ;
- intervenir notamment là où la promotion privée n'ira pas ;
- optimiser le foncier et améliorer le fonctionnement urbain.

Si au fil du temps le principe d'une intervention foncière pour ces objectifs est finalement plutôt bien accepté, plusieurs difficultés subsistent :

- organiser et réduire les temps de portage, diminuer les aléas pour parvenir à une commercialisation et une réception des programmes en temps et en heure, et plus généralement accompagner l'aménagement ;
- sensibiliser à l'importance de faire des réserves foncières et plus généralement à se projeter à long terme ;
- aller chercher et associer des investisseurs pour les programmes libres là où le marché est déclinant.

Et dans une moindre mesure :

- équilibrer les opérations de logements sociaux en secteur tendu ;
- faire accepter la densité nécessaire à l'équilibre financier du programme ;
- intervenir en renouvellement urbain.

QUELLE POLITIQUE FONCIÈRE ?

DES POLITIQUES FONCIÈRES QUI SE CONSTRUISENT DANS LA DURÉE

L'ADOPTION PROGRESSIVE DES POLITIQUES FONCIÈRES PAR LES AGGLOMÉRATIONS

L'adoption des politiques foncières par les agglomérations n'est ni toute récente, ni très ancienne. Il y a encore 5 ans, le foncier rentrait progressivement dans le paysage intercommunal. Si les intercommunalités déclaraient à une courte majorité (51 %) conduire des actions en matière foncière, la majorité déclarait n'avoir jamais engagé de préemption (66 %), et 22 % seulement des communautés déclaraient organiser un suivi régulier de leur marché foncier local².

Constat récurrent, le foncier ne fait pas partie des compétences communautaires identifiées. Ce qui nuit parfois à sa lisibilité. De ce fait, il peine parfois à trouver une place naturelle dans les schémas traditionnels d'organisation. Ce n'est pas non plus l'apanage d'une collectivité plutôt qu'une autre ou de l'État. Le foncier recoupe différentes procédures du ressort des intercommunalités et contribue à des objectifs multiples. Il est parfois cantonné à un savoir-faire technique lié à la maîtrise de certaines procédures (préemption, expropriation, acquisition...), qui peut-être au service de différentes politiques. En l'espèce, le foncier est appréhendé à travers la compétence « logement » des collectivités.

Il n'y a pas toujours d'élus communautaires en charge des questions foncières, et dans ce cas, cette délégation n'est pas toujours associée aux questions d'habitat. Faute de pouvoir être associé spontanément à une compétence communautaire, les organigrammes reflètent les premières préoccupations foncières de l'intercommunalité. L'organisation des services sur les questions foncières varie fortement d'une agglomération à une autre, avec une plus ou moins grande proximité avec les questions d'habitat ou d'urbanisme. En outre, le foncier touche aux questions de droit du sol qui implique une association étroite des communes dans les prises de décision sans permettre un partage simple des responsabilités. Cet état de fait a longtemps desservi l'action foncière et nuit parfois à la formalisation d'une stratégie foncière assumée pour le logement.

Dit autrement, transversale et partagée par essence, reconnaître la nécessité de considérer les actions sur le foncier comme un tout cohérent prend du temps. Néanmoins, l'expérience montre que la mise en place d'un service foncier ou d'une personne ressource sur ces questions s'impose progressivement comme une réelle plus-value dans la manière de faire dialoguer outils réglementaires, fiscaux, et d'acquisition au bénéfice de différentes politiques publiques.

2. Cf. SCHMIT P., 2009, « Les communautés et l'intervention foncière », in études foncières, n°137, janvier-février 2009 p. 25. enquête de 2007.

UNE POLITIQUE QUI SE CONSTRUIT PAS À PAS

Un rapide retour en arrière montre que les politiques foncières des agglomérations se sont construites progressivement. Une politique foncière d'agglomération en faveur du logement se construit sur la base des initiatives multiples portées par les communautés. Elle passe en interne par la création de service dédié, la montée en compétence des équipes, et l'extension de l'intérêt communautaire. Elle ne s'envisage pas sans une association étroite et régulière des communes et une détermination claire des rôles et des responsabilités de chacun sur un domaine où il convient de lever dans les premiers temps les craintes des acteurs communaux de se voir écartés des prises de décision. Elle repose particulièrement sur une volonté politique forte de la part des élus de l'intercommunalité et en particulier des vices-présidents en charge du foncier et/ou du logement. Enfin, l'action foncière au niveau des agglomérations implique des échanges avec une multitude d'acteurs qu'elle soit en amont des acquisitions ou en aval dans le montage des opérations. Les Établissements Publics Fonciers d'État ou Locaux permettent d'étendre les capacités d'intervention en acquisition et en veille foncière. Les partenariats avec les aménageurs, les bailleurs sociaux permettent, par exemple, de cibler des acquisitions compatibles avec les besoins et la faisabilité technique et financière des opérations.

Les expériences relatées font état aujourd'hui de pratiques bien établies. Mais soulignons pour les trois agglomérations, cela ne s'est pas fait sans heurts au démarrage et sans une période d'apprentissage réciproque, notamment dans la relation avec l'exercice de la compétence urbanisme par les communes. Les premiers temps cantonnées au domaine de la contribution financière puis de l'assistance technique, les intercommunalités ont fait leur place dans le domaine de l'action foncière pour investir tout le spectre de l'intervention foncière : depuis la délégation ponctuelle du droit de préemption, en passant par l'acquisition foncière, l'observation foncière, le montage d'opération, la discussion de l'opportunité des interventions foncières publiques communautaires et communales, jusqu'à l'exercice des compétences complémentaires amont et aval du droit des sols et de l'aménagement opérationnel.

Les retours d'expérience montrent que ce sont de petits éléments qui contribuent progressivement à établir une politique foncière communautaire comme :

- organiser le suivi des marchés et recenser le foncier mutable : référentiel foncier, saisie des DIA ou mise à disposition d'un logiciel d'instruction des DIA partagé entre toutes les communes ;
- saisir des opportunités liées à un projet : le quartier de la gare de Saint-Brieuc, les politiques de densification autour du réseau de transport à Nantes-Métropole ;
- faire des précédents, créer une offre de service : acquisition, portage de terrains à court/moyen/long terme, acquisition immobilier bâti, aide à la surcharge foncière ;
- réserver des enveloppes financières, mêmes modestes pour développer de nouveaux champs : une enveloppe allouée aux réserves foncières à long terme par exemple ;
- saisir des opportunités foncières : l'acquisition d'un terrain de la Défense pour Poitiers Agglomération, des terrains issus du programme de mobilisation du foncier de l'État pour Nantes-Métropole.

L'expérience de la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc est riche d'enseignement quant à la manière de construire au fil du temps une politique foncière. La construction d'une politique foncière par une intercommunalité, loin de mettre les communes à l'écart, les associe pleinement.

2004 : réalisation du PLH 2005-2010. Entre 1999 et 2004, le coût des terrains à bâtir a crû de 29 %. Plusieurs risques sont évoqués : une « sélection de la population par le prix », une difficulté à réaliser les logements sociaux et à répondre à un besoin croissant de ménages précaires, un objectif de rattrapage en logements sociaux SRU difficile à tenir auquel s'ajoute la difficulté à reconstituer l'offre en logements à démolir dans un projet ANRU.

2006 : la communauté d'agglomération prend la délégation des aides à la pierre dans un contexte de prise en charge de la production de logement par le marché privé, de faible capacité financière des communes pour soutenir des projets, l'absence de portage public, une faible maîtrise foncière publique et des charges foncières devenant incompatibles avec les opérations de logements sociaux.

Le foncier apparaît comme un problème majeur pour la production de logements abordables. Recrutement d'une chargée de mission politiques foncières au service habitat et recensement des disponibilités foncières sur la base d'un SIG. Les communes sont dès le départ fortement associées aux initiatives de l'agglomération. Cela lève aussi la crainte que l'agglomération « s'immisce dans les affaires communales » sans consultation des communes. Elles sont en particulier associées à la qualification des disponibilités : opérations à court/moyen/long terme.

2007 : création d'un service Foncier. Plus d'1/4 du foncier recensé est proposé par les communes pour faire l'objet d'une acquisition. Dépassant les capacités de l'agglomération, des choix doivent être opérés. Les critères de sélection et les modalités d'acquisition des terrains sont décidées de manière concertée avec les communes.

Un groupe de suivi foncier/habitat est organisé dans chaque commune. Sa composition, les sites d'intervention, les engagements réciproques des communes et de la communauté font l'objet d'une délibération conjointe prenant la forme d'une charte foncière.

Les modalités techniques et financières de portage du foncier par l'agglomération sont également formalisées : critères de choix des terrains, descriptif des conditions d'intervention, mise en place d'une aide à la charge foncière pour aider les opérateurs d'habitat social à réaliser plus de logements locatifs sociaux, délégation du DPU à l'agglomération, condition de rachat par la commune, signature d'une charte foncière avec les communes. La charte foncière permet notamment aux communes de se déterminer sur les terrains sur les objectifs de mixité sociale à intégrer dans toute opération d'habitat et d'évoquer la recherche d'un opérateur/bailleur.

2008 : crise immobilière, arrêt brutal des opérations de lotissement portées par le privé.

L'initiative d'opérations d'ensemble portée par le public se pose de manière accrue. Mise en place de démarche AEU pour l'accompagnement des projets urbains.

Afin d'accélérer les acquisitions, il est décidé que les sites à court terme choisis avec les communes pourront faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique pour expropriation si la négociation à l'amiable ne débouche pas dans les trois mois. L'agglomération prend la responsabilité de la procédure mais s'engage à ne pas intervenir sans accord formalisé de la commune.

2009 : création de l'EPF Foncier de Bretagne. Ce qui va permettre à la communauté d'augmenter sa capacité d'acquisition. Les terrains urbanisables à plus long terme ou avec des contraintes juridiques dans l'acquisition ou dans la nature des terrains (site pollué...) devaient être proposés en portage à l'EPF qui était en cours de constitution à l'époque du montage de la politique foncière de Saint-Brieuc Agglomération, sous réserve que la localisation soit compatible avec le Plan de déplacement urbain (PDU) et les perspectives de réorganisation des transports urbains connues.

L'intervention par l'EPF, dans l'Agglomération de Saint-Brieuc a fait l'objet d'une convention-cadre signée le 11 juin 2011 (enveloppe de 5,8 M € allouée pour 5 ans). Aujourd'hui, suite à la réorientation des actions de Foncier de Bretagne, celui-ci intervient prioritairement sur les sites « complexes » d'un point de vue juridique (gestion de successions, ...), géographique, (dent creuse en secteur urbain) ou technique (site pollué à requalifier) et prioritairement situés en centres urbains. Les terrains situés en extension urbaine ne sont plus jugés prioritaires par l'EPF.

2011 : extension de l'intérêt communautaire à l'acquisition et au portage d'immeubles bâtis. Révision des modalités techniques et financières de portage foncier pour s'adapter à celles de l'EPF.

Réalisation du PLH 2012-2017 : mise en place d'un schéma foncier 2011-2017 pour hiérarchiser les interventions. La charte foncière habitat de 2007 fait aujourd'hui l'objet de réflexion pour faire évoluer son contenu et devenir l'une des composante de la contractualisation du PLH entre l'Agglomération et chacune des 14 communes (l'objectif serait de formaliser des engagements entre la commune, l'opérateur le cas échéant et Saint-Brieuc Agglomération).

2012 : Extension de l'accompagnement des projets d'aménagement et des possibilités d'acquisition. Le budget d'acquisition annuelle passe de 600 000 € à 2 millions d'€. L'aide à la charge foncière est révisée pour aider les opérateurs à équilibrer les programmes de logement notamment de renouvellement urbain et de réhabilitation. Fin 2012 : création d'un service aménagement (Société publique locale d'aménagement). L'accompagnement des communes pour le montage d'opérations et la conduite de projets s'est renforcé avec la mise en place d'un service commun d'aménagement et la création d'une SPLA.

2013 : Actualisation du diagnostic foncier en partenariat avec l'Institut de GéoArchitecture de Brest, mettant l'accent sur les disponibilités en centres urbains (dents creuses et immeubles bâtis) - cf. paragraphe page 24. Dans ce contexte, priorité donnée au renouvellement urbain (portage foncier, aide à la charge foncière des opérateurs d'habitat public social ? ...) Les modalités de portage ont à nouveau été révisées en avril 2013 sur les points suivants :

- portage court terme : 3 ans maximum sans possibilité de prorogation ;
- étude de faisabilité technique et financière sollicitée en amont des négociations, afin d'éviter des « mauvaises surprises » (plan de financement non réalisable, présence zone humide, etc.) ;
- indemnité de rupture anticipée ou de refus d'acquisition.

En outre, des réflexions sont en cours entre l'Agglomération et les 14 communes sur une mutualisation des services dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement (ingénierie foncière, instruction du droit des sols, PLU intercommunal, urbanisme opérationnel, etc.).

LE FONCIER PLUS QU'UNE COMPÉTENCE UNE « MISSION COMMUNAUTAIRE » QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE

En quelques années, le chemin parcouru par les communautés sur les questions de foncier est important. Il semble exister aujourd'hui une vraie reconnaissance de la plus-value du développement d'une expertise foncière au sein des intercommunalités. Faute de confirmation par une enquête récente, elle est manifeste au niveau communautaire dans l'association des responsables/services fonciers par les autres services à différents dossiers, notamment à l'interface entre aménagement et habitat. Elle est perceptible dans le recours qu'ont désormais les communes à cette expertise. Elle est enfin concomitante de la montée en puissance des opérateurs fonciers que sont les EPF d'Etat ou locaux qui font des intercommunalités leur porte d'entrée privilégiée sur les territoires (à travers leur convention cadre).

On peut donc affirmer, sans hésitation, que l'action foncière fait désormais partie du paysage communautaire. Ce constat est commun aux trois agglomérations malgré des situations bien différentes sur le plan de l'intérêt communautaire. Au regard des initiatives prises par les trois agglomérations, plus qu'une compétence, l'action foncière se présente comme « une mission communautaire », partenariale à l'échelle d'un territoire de solidarité.

Poitiers Agglomération s'est dotée des compétences en matière de SCoT, document d'urbanisme et programme d'aménagement (ZAC). Elle est donc compétente de droit en matière de préemption urbaine. L'agglomération a réalisé un PLU. Il lui arrive de déléguer aux communes son droit de préemption urbain en tant que de besoin. Saint-Brieuc Agglomération est compétente en matière de politique de l'habitat, dispose de la délégation des aides à la pierre. Les communes lui délèguent le droit de préemption au cas par cas. Elle peut faire du portage foncier et depuis 2012 peut acquérir de l'immobilier bâti. Nantes-métropole est compétente de par son statut en matière d'urbanisme, d'habitat et de préemption urbaine. Ce qui n'exclut pas pour autant une intervention foncière des communes. Il existe sur l'agglomération des ZAD communautaires et des ZAD communales. Les trois intercommunalités ont engagé des préemptions et des expropriations pour acquérir du foncier. L'intensité de l'action foncière ne se mesure donc pas à l'aune des compétences de l'intercommunalité. A noter que l'intégration optionnelle ou de droit de l'ensemble des compétences liées au foncier dans les compétences communautaires n'est d'ailleurs pas présentée comme un idéal à atteindre, mais comme une simplification d'un mode de fonctionnement communautaire. Être compétent en matière de droit de préemption permet de limiter les procédures et d'être plus réactif dans le délai de 2 mois d'instruction. Être compétent en matière d'urbanisme permet de réaliser un document unique pour le territoire (Poitiers Agglomération) ou d'engager la révision des PLU dans une même période (Nantes Métropole) afin de faciliter les cohérences et d'engager une évolution vers un PLU à l'échelle de l'intercommunalité.

Il n'y a pas de stratégie foncière sans inscrire son action sur le temps long. Les actions foncières engagées à l'occasion d'un PLH pour une programmation du logement à 6 ans contribueront le plus souvent aux objectifs du document suivant.

La constitution de réserve foncière par anticipation, via l'acquisition, permet de préparer des opérations d'ensemble avec une marge de manœuvre plus importante que l'acquisition de terrains par opportunité.

Enfin, que l'action foncière porte sur la négociation de terrains avec de grands propriétaires fonciers, l'acquisition progressive de grands tenements, la régulation des prix du foncier ou le phasage de l'urbanisation, son efficacité repose sur un maintien de l'engagement et des décisions dans la durée.

Par exemple :

- ne pas préempter un terrain ou une transaction particulièrement élevée et c'est l'investissement passé sur un site qui est remis en cause ;
- modifier trop fréquemment son document d'urbanisme et la pérennité de la destination des sols n'est plus prise en compte par les propriétaires de terrains naturels ou agricoles qui anticipent sur des ouvertures prochaines à l'urbanisation de leur terrain.

LES BRIQUES D'UNE STRATÉGIE FONCIÈRE

La stratégie foncière constitue le cœur de la politique foncière et permet de coordonner les interventions. Elle est parfois confondue à tort avec le projet de territoire tel qu'il est présenté et rendu public dans les documents de planification. Le projet de territoire fixe le cap et est partagé avec tous les acteurs : acteurs publics, professionnels, habitants. La stratégie foncière n'est pas nécessairement formalisée, explicite ou partagée. Elle est propre à la collectivité pour organiser son intervention.

S'il y a probablement autant de stratégies foncières que d'agglomération, on repère malgré tout certains invariants. Elle comprend le plus souvent des éléments organisationnels, l'allocation de moyens financiers et humains.

ORGANISER LA CONNAISSANCE

La question de la connaissance du foncier tient une place importante dans la définition de la stratégie à adopter. Elle s'intéresse principalement à la connaissance du gisement foncier, au suivi des opérations et à la nature des transactions foncières et immobilières.

Cela recouvre les moyens techniques et organisationnels mis en place pour faciliter la remontée d'information. Cela peut prendre la forme d'un SIG référentiel foncier pour localiser l'offre foncière disponible, organiser des espaces de discussion (charte foncière et comité de suivi foncier-habitat bisannuel dans chaque commune pour Saint-Brieuc Agglomération), la mise en place de tableau de bord communal [cf. encadré ci-dessous], l'acquisition et le déploiement d'un outil informatique mutualisé entre commune et intercommunalité pour la saisie des Déclarations d'intention d'aliéner, l'Application du droit des sols et l'exploitation centralisée des données, Nantes Métropole centralise toutes ces données via le logiciel « Droits de Cités », ou encore le recours à des services mutualisés (exemples de Poitiers et Poitiers Agglomération).

Les enjeux sont multiples :

- partager le diagnostic ;
- suivre les évolutions des marchés et conséquences des politiques « logement » (défiscalisation...);
- faciliter la pédagogie vis à vis des communes pour négocier ensuite la délégation des outils fonciers ;
- identifier les gisements et capacités des communes à produire du logement afin de casser le mythe de « la rareté du foncier ».

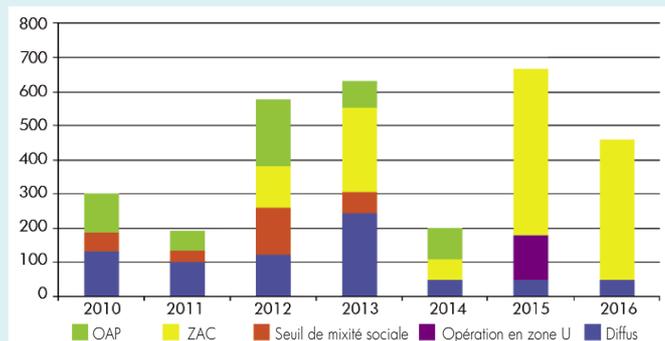
TABLEAU DE BORD COMMUNAL DE SUIVI DU PLH À NANTES MÉTROPOLE

Le suivi du PLH et l'évaluation à 3 ans offre l'occasion pour les intercommunalités d'effectuer un bilan sur les actions foncières menées, d'organiser le suivi, de contractualiser sur des bases actualisées. C'est le cas par exemple de Nantes-Métropole qui réalise un suivi communal annuel de la production de logements, de leur typologie et de leur filière de production. Sont ainsi recensés les logements libres, sociaux et les logements abordables (accession à la propriété organisée) produits sur des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), en Zone d'aménagement concerté (ZAC), sur des parcelles concernées par des servitudes de mixité sociale, des opérations en zone U, des opérations en diffus. Ce qui offre la possibilité d'ajuster avec la commune les outils fonciers communautaires, d'évaluer les besoins en étude et le cas échéant

de modifier le PLU de la commune (évolution des seuils de mixité sociale, extension des secteurs ENL, adaptation des OAP, nouvelles OAP).

Exemple de suivi de la production prévisionnelle de logements par type d'urbanisation - Logements autorisés

Source : Nantes-Métropole, Direction Habitat/DTA Ouest



Parmi les éléments à construire, assurer la proximité du terrain, connaître le foncier mutable, garantir une certaine réactivité, comprendre les enjeux pour hiérarchiser les priorités sont des sujets de préoccupations communs aux intercommunalités et aux Établissements Publics Fonciers pour optimiser leurs moyens d'intervention.

Les intercommunalités s'organisent pour avoir des remontées de terrain. Les communes restent un relais essentiel de la politique foncière intercommunale, notamment comme source d'expertise disposant d'une connaissance fine des propriétaires. Les élus communaux sont en règle générale associés aux interventions foncières : soit formellement soit tacitement en fonction des compétences communales et communautaires. La capacité à trouver des interlocuteurs, référents techniques en commune sur le foncier joue aussi beaucoup sur la qualité du travail mené.

Il reste néanmoins important que l'intercommunalité se forge un point de vue, en particulier pour ne pas s'en remettre aux seules sollicitations des communes. Ne serait ce que pour éviter d'intervenir uniquement là où une expertise existe déjà. C'est ce qu'a pu constater Nantes Métropole après la mise en place d'un nouveau portage foncier à 0 %. Le PAF Habitat devait inciter les communes n'ayant pas de tradition de construction de logements sociaux et celles disposant de moins de moyens financiers à en faire. Finalement, presque toutes en ont bénéficié, y compris celles disposant des moyens financiers et de l'ingénierie foncière.

L'autre enjeu est de connaître le contexte de l'intervention pour ne pas acquérir un foncier inexploitable. Les intercommunalités facilitent le renforcement de l'ingénierie locale communautaire et communale. Nantes-Métropole a développé une administration déconcentrée avec des pôles de proximité d'une partie des compétences sur le foncier. Les pôles de proximité coordonnent l'action de Nantes Métropole au plus près des communes. La ville-centre est partagée entre différents pôles de proximité pour garantir une certaine cohérence des problématiques traitées. Poitiers Agglomération réalise le PLUI, instruit les permis de construire, suit les Déclarations d'Intention d'Aliéner, ce qui en fait un point de passage obligé pour les aménageurs, promoteurs et lui offre une certaine lisibilité des stratégies foncières des grands propriétaires de l'agglomération. De plus, les services de l'agglomération et de la ville de Poitiers sont mutualisés. Ces éléments concourent pour faciliter la remontée d'information.

Plus généralement, les agglomérations s'accordent sur le fait que l'instruction du droit de préemption sur tout ou partie du territoire (secteur ou ZAD) constitue une source essentielle de suivi des marchés et des projets. Certaines intercommunalités proposent aux communes compétentes en matière de préemption de saisir les transactions dans un outil commun permettant de centraliser et traiter les informations au niveau communautaire.

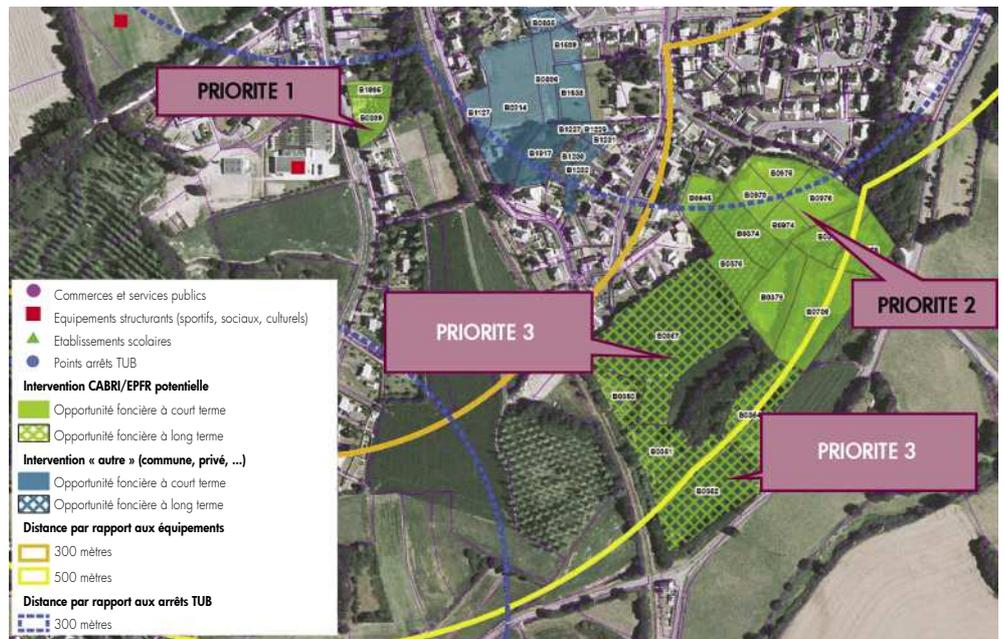
DÉFINIR DES OBJECTIFS ET HIÉRARCHISER LES PRIORITÉS

La définition des objectifs et des priorités est propre à chaque collectivité. En revanche, la nature des décisions à prendre est spécifique au foncier. Elle implique des arbitrages dans l'espace, le temps (court/moyen/long terme) et le partage des responsabilités.

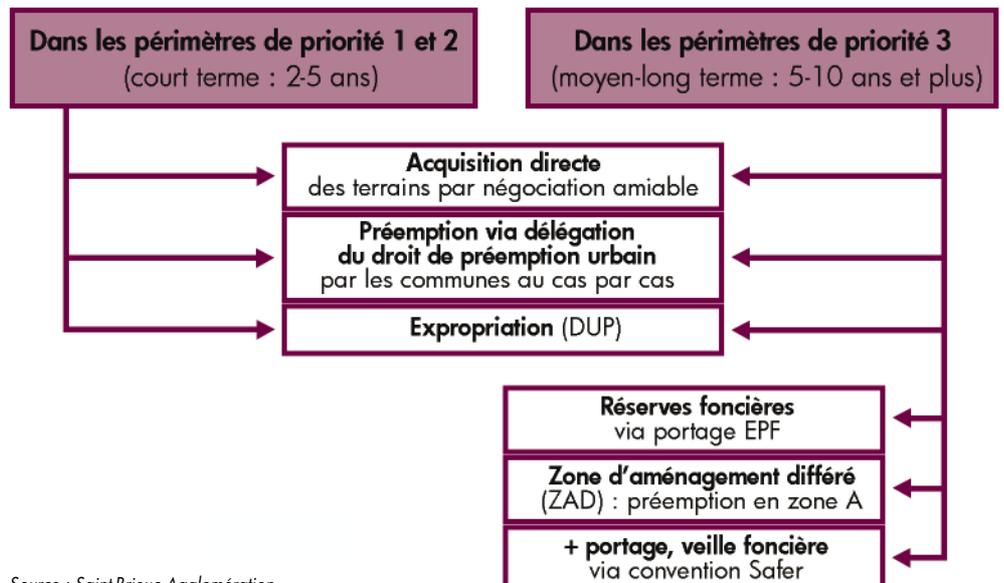
Les priorités sont avant tout spatiales : choix des sites, des projets qui appellent une intervention de la collectivité.

Elles sont aussi temporelles : faut-il privilégier des acquisitions foncières permettant de déboucher sur des opérations à court, moyen ou long terme ? Des emprises morcelées avec un temps d'acquisition important mais qui permettra une opération d'ensemble, du foncier impliquant une transformation importante du foncier (dépollution...) ou de petit tènement en extension facilitant des opérations rapides mais sans équipements publics ? Ce dernier point est semble-t-il le plus délicat à intégrer dans les arbitrages qui se font souvent en réaction à une situation et moins par anticipation. Ce qui exclut parfois les politiques d'anticipation comme la constitution de réserves foncières.

Enfin, corollaire du grand nombre d'acteurs intervenants sur le foncier, l'action foncière implique un partage des responsabilités entre la communauté et ses membres bien évidemment (choisir d'instaurer une Zone d'aménagement différé intercommunale ou communale) mais aussi entre collectivités et opérateurs fonciers comme le recours à un Établissement public foncier ou à un aménageur.



MODALITÉS D'INTERVENTION EN FONCTION DES PERSPECTIVES DE MOBILISATION DES SITES À COURT, MOYEN, LONG TERME



Source : Saint-Brieuc Agglomération

ALLOUER ET RÉSERVER DES MOYENS, CHOISIR SON OPÉRATEUR OU CHOISIR D'ÊTRE OPÉRATEUR

L'allocation des moyens financiers et en personnel fait partie de la définition de la stratégie d'intervention. De plus en plus de collectivités budgètent des enveloppes financières au titre de l'acquisition foncière pour le développement de l'offre de logements et en particulier de logements sociaux. Quelques communautés flèchent des enveloppes spécifiques pour constituer des « réserves foncières », afin de promouvoir ce type d'opérations (exemple de Nantes Métropole). Ces enveloppes restent malgré tout relativement faibles comparées aux subventions pour logement social.

Certains élus se disent d'ailleurs réticents à aider les opérations de logement par l'acquisition foncière jugeant moins lisible ce type d'aide publique, même si elles offrent de plus grandes garanties sur la définition du programme des opérations. On constate par ailleurs que certains coûts ne sont pas toujours pris en compte ou insuffisamment anticipés. Par exemple, les services d'urbanisme n'associent pas toujours les services fonciers à leur politique réglementaire.

Les coûts d'acquisition liés au risque d'usage du droit de délaissement par les propriétaires concernés par un Emplacement Réservé pour la réalisation de programme de logements (L.123-2-b du CU) ne sont pas toujours intégrés. Cette situation est par ailleurs renforcée par le flou induit par l'évolution de la législation sur les Secteurs de mixité sociale (L.123-1-5, 16^e) et les Emplacements Réservés (Les premiers ne créant pas de droit de délaissement).

Les collectivités qui ont une stratégie foncière étoffée disposent en leur sein d'une personne ou d'un service identifié par les autres services comme une ressource sur le foncier. Par la nature même de l'action foncière (que nous avons déjà pointé), ces personnes ou ces équipes occupent des places différentes dans l'organigramme qui varie d'un territoire à l'autre selon l'histoire de la collectivité : responsable de la stratégie foncière, chargé de mission foncier au service habitat, service foncier dédié, chargé du suivi des acquisitions/des préemptions rattachées aux directions de l'aménagement, de l'habitat ou même des finances.

Certaines communautés choisissent de prospector, négocier, assurer la veille foncière ou organiser l'animation foncière elles-mêmes ou d'avoir recours à un opérateur foncier ou à un bureau d'études spécialisé selon la nature des missions. Pour mettre en œuvre leur politique foncière, certaines communautés d'agglomération décident de recruter un agent pour assurer la prospection et/ou la négociation foncière.

Parmi les moyens mis en place par les communautés, il y a tous les partenariats noués avec les différents acteurs du foncier, de l'aménagement et de la construction (EPF, bailleurs sociaux, aménageur, promoteur, constructeur) et les recours à des opérateurs fonciers avec ou sans délégation du droit de préemption. Pour les EPF, cela prend traditionnellement la forme d'une convention cadre pour définir les finalités et les engagements respectifs des signataires et des conventions opérationnelles pour définir les sites d'intervention entre la communauté et l'EPF. L'EPF fixe le plus souvent comme conditions de son intervention des seuils de densité par opération et le respect du principe de mixité sociale.

Les EPF privilégient l'entrée sur un territoire par l'agglomération pour la préparation des conventions cadres et la discussion des priorités d'intervention. Mais intercommunalité et commune sont systématiquement associées suivant des modalités qui diffèrent d'un EPF à l'autre. L'EPF Poitou-Charentes signe des conventions opérationnelles tripartite commune - intercommunalité - EPF. Si l'EPF Loire Atlantique peut conventionner avec des communes, son règlement intérieur lui impose d'en informer l'intercommunalité adhérente. A contrario, un EPF local ne pourrait intervenir pour le compte d'une intercommunalité sans l'accord de la commune où se situe le bien. Cette obligation est en effet inscrite dans le Code d'urbanisme pour les EPF locaux. L'EPF Foncier de Bretagne conventionne avec les collectivités selon les thématiques : les intercommunalités pour les questions économiques, les communes pour les questions d'habitat à l'exception des grandes opérations intercommunales.

ÉVALUER SON ACTION, AJUSTER SA STRATÉGIE

Tout le monde s'accorde pour considérer que la stratégie foncière n'est pas figée dans le temps et doit être ajustée en fonction de l'évolution du contexte, de l'écart entre les attendus et la réponse du marché. Le retrait des opérateurs privés incitera par exemple la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc à consolider sa compétence en acquisition et en montage d'opération, là où précédemment le développement de l'offre de logement était assuré par le privé. Après avoir généralisé l'usage des Emplacements réservés pour logements sociaux, la Communauté urbaine Nantes-Métropole a entrepris une harmonisation des taux et des seuils entre les communes selon différents critères [cf. tableau ci-contre]. L'ajustement des exigences en matière de part de logements sociaux aux situations de marché permettra d'éviter des situations de gel de terrain, et facilitera les conditions d'équilibre des opérations mixtes. Ce travail s'appuie sur un partenariat conduit avec les bailleurs sociaux sur les conditions d'équilibre des opérations.

Il n'est pas toujours aisé pour une collectivité d'évaluer seule les effets de sa politique foncière. En particulier, les effets attendus des outils fiscaux - et plus généralement des outils qui passent par des leviers économiques - sont bien connus d'un point de vue théorique, nettement moins d'un point de vue pratique. Ces derniers pèsent-ils effectivement sur les équilibres d'opération, les intentions de vendre des propriétaires, offrent-ils des possibilités de réguler les prix ; les impôts, charges et participations sont-ils systématiquement reportés dans les prix de revente ? Les réponses sont partagées car ils apparaissent difficiles à évaluer concrètement à la fois pour des considérations d'accès aux données, et de savoir-faire technique pour leur exploitation.

L'ARTICULATION AVEC LES DOCUMENTS D'URBANISME SECTEURS ENL, NANTES-MÉTROPOLE

Commune	Dispositif ENL	Mise oeuvre
Nantes	Secteur A, B et C : De 1500 à 1999 m ² : 300 m ² au minimum de SHON logement abordable De 2000 à 2499 m ² : 400 m ² au minimum de SHON logement abordable	17/12/2007 et 09/12/2011 pour secteur C
	Secteur A De 2500 à 2800 m ² : 450 m ² de SHON logement locatif social Plus de 2800 m ² : 20% de logements locatifs sociaux	
	Secteur B De 2500 à 2800 m ² : 700 m ² de SHON logement locatif social (dont 250 m ² possible en logement abordable) Plus de 2800 m ² : 30% de logements locatifs sociaux (dont 1/3 en logements abordables)	
	Secteur C Plus de 2500 m ² : 30% de logements locatifs sociaux (dont 1/3 en logements abordables)	
Saint-Sébastien-sur-Loire	Plus de 300 m ² : 30% de logements locatifs sociaux	11/12/2009
Bouaye	De 800 à 1000 m ² : 25% de SHON logement locatif social Plus de 1000 m ² : 30% de logements locatifs sociaux	09/04/2010
La Chapelle-sur-Erdre	Plus de 1000 m ² : 25% de logements locatifs sociaux	09/04/2010
Les Sorinières	Plus de 800 m ² : 30% de SHON logement locatif social	18/10/2010
Carquefou	Plus de 1000 m ² : 25% de logements locatifs sociaux	10/12/2010
Orvault	De 800 à 2500 m ² : 25% de logements locatifs sociaux Plus de 2500 m ² : 35% de logements locatifs sociaux et 15% de logements locatifs abordables	11/04/2011
Saint-Herblain	Secteur A De 800 à 1500 m ² : 20% de SHON accession abordable De 1500 à 2500 m ² : 20% de SHON logement abordable (locatif et/ou accession) De 2500 à 4500 m ² : 25% de SHON logement locatif social Plus de 4500 m ² : 30% de SHON logement locatif social dont 10% de SHON possible en logements abordables (locatif et/ou accession)	21/10/2011
	Secteur B Plus de 2000 m ² : 20% de SHON logement abordable (locatif et/ou accession)	
Bouguenais	De 1000 à 2000 m ² : 25% de SHON logement locatif social De 2000 à 5000 m ² : 30% de SHON logement locatif social Plus de 5000 m ² : 25% de SHON logement locatif social	07/10/2011
Rezé	Plus de 1500 m ² : 40% de SHON logement locatif social dont 10% possibles en logements abordables (locatif et/ou accession)	21/10/2011

Source : Nantes Métropole - Direction Habitat - Programme Local de l'Habitat - Bilan 2011

CONSTRUIRE SA STRATÉGIE FONCIÈRE

Pour être complète, la stratégie foncière s'appuie en partie sur le recensement des gisements disponibles afin d'anticiper les sites potentiels des interventions, sur la capacité à saisir des opportunités, accompagner les projets, limiter les coups partis, et enfin sur la possibilité de céder le foncier avec des éléments de programme.

1. Le recensement des gisements fonciers et des sites potentiels d'intervention permettra de négocier les acquisitions ou de mettre en place une veille pour suivre les transactions (suivi des prix, analyse de l'opportunité de préempter) et distinguer les différents marchés.
2. La capacité à donner le tempo, phaser les projets et créer des opportunités permet de garantir la réalisation des programmes et d'accompagner les projets avec les équipements nécessaires.
3. La capacité à négocier les charges foncières, et à céder avec des éléments de programme garantit que le passage de relais entre le porteur de foncier et l'aménageur/promoteur - constructeur se fasse dans de bonnes conditions. Ce qui permet notamment d'assurer la faisabilité économique de l'opération et la destination du programme et de ses bénéficiaires.

REPÉRER LES GISEMENTS FONCIERS

L'analyse des gisements fonciers peut prendre différentes formes. Poitiers Agglomération constitue une veille particulière sur des emprises stratégiques permettant des opérations d'ensemble pour aider à la maîtrise foncière du site. Nantes-Métropole assure un suivi des projets en cours et des programmes de logements en fonction des filières de production de logements : suivi des ZAC, des OAP, des Secteurs de mixité sociale. Saint-Brieuc Agglomération a entrepris un recensement exhaustif de l'offre foncière disponible sans présager des projets existants ou des filières de production de logements.

REPÉRAGE DES DISPONIBILITÉS FONCIÈRES À VOCATION HABITAT SAINT-BRIEUC AGGLOMÉRATION

Basé sur une analyse des différents documents d'urbanisme et des parcelles nues en fonction de leurs caractéristiques physiques et de leur localisation (proximité aux équipements et aux transports en communs)



Source : Saint-Brieuc Agglomération

En 2013, en partenariat avec l'université de GéoArchitecture de Brest, Saint-Brieuc Agglomération étend sa connaissance des potentialités foncières en poursuivant comme objectifs :

- « Améliorer la connaissance des potentialités foncières. Repérer les dents creuses et les disponibilités foncières, réaliser un inventaire de celles pouvant donner lieu à des opérations d'habitat ou d'aménagement.
- Déterminer les logements non utilisés (vacants, dégradés...) pouvant donner lieu à des opérations d'habitat ou d'aménagement après réhabilitation ou démolition-reconstruction.
- Se focaliser sur le centre bourg des communes (zone U) et leurs extensions possibles (AU). Un des objectifs est d'estimer les gisements disponibles en zone U ce qui permettrait de limiter l'ouverture de zones AU à l'urbanisation.
- Caractériser les zones pouvant muter ou évoluer, et émettre des propositions en fonction des objectifs inscrits dans les documents d'urbanisme.
- Prendre en compte les potentialités foncières et la rentabilité à court, moyen et long terme mais également les contraintes urbanistiques (cœurs d'îlots, coût de l'aménagement et faisabilité...).
- Établir des prospectives / simulations sur les secteurs inventoriés : ratio des logements possibles, capacité à aménager la parcelle (en fonction des documents d'urbanisme, du terrain, de son environnement). »

Ces terrains inventoriés et priorisés en fonction des objectifs de production du PLH vont permettre à l'agglomération d'organiser la délégation du droit de préemption urbain par les communes sur certains sites et facilite l'intervention de l'EPF Bretagne.

L'analyse de la propriété constitue aussi un levier intéressant par rapport au recensement des terrains nus disponibles. Recensement du foncier des communes, de l'intercommunalité, de l'Etat et de ses opérateurs, des biens vacants et sans maître (qui rentrent dans le patrimoine communal)³. A noter toutefois que la propriété rend partiellement compte de la maîtrise foncière des terrains, là où la maîtrise foncière passe pour la promotions privée par des promesses de vente. Le recensement des terrains déjà maîtrisés par des opérateurs privés est potentiellement intéressant mais en pratique difficile à réaliser.

ORGANISER LES DROITS À BÂTIR, DONNER LE TEMPO, SE CRÉER DES MARGES DE MANŒUVRE

La stratégie foncière d'une agglomération pour le logement repose à la fois sur son intervention foncière directe et sur l'aide à l'accès au foncier pour les opérateurs de la construction.

En matière d'organisation du marché foncier par la réglementation, il existe des options difficilement conciliables qui peuvent tenir à des contextes de marchés ou/et à des partis pris différents. Le PLU est considéré soit comme un outil d'organisation des filières de production de logements jouant du phasage dans le temps, des emplacements réservés pour favoriser tel ou type de logement, imposant des opérations mixtes (libres, logements locatifs sociaux), édictant des principes d'aménagement (OAP), soit a contrario comme un outil enveloppe d'ouverture d'opportunités foncières qui visent principalement à alimenter le marché de la construction et à favoriser la négociation de la promotion privée avec les propriétaires.

Dans le premier cas, on privilégiera la mise en place de mécanismes de rééquilibrage du marché, des règles claires et précises connues des propriétaires et des aménageurs, dans le second cas, le document d'urbanisme ménage volontairement un certain flou.

Dans le second cas, la stratégie foncière est volontairement masquée pour ne pas placer les acquéreurs du foncier en situation de négociier avec un nombre restreint de propriétaires, ce qui ferait grimper les prix. Le choix des sites d'intervention de la collectivité conserve une part de secret. Il n'est pas souhaitable de partager la stratégie d'aménagement, au moins pas avant qu'un compromis foncier soit intervenu.

Dans le premier cas, c'est la précision des règles qui permet aux opérateurs d'intégrer les contraintes de production pour satisfaire l'intérêt général, dans le second cas, les règles concrètes sont négociées à chaque opération avec l'opérateur en même tant que les modalités d'accompagnement de la collectivité. Le premier garantit une pérennité de l'action publique dans le temps en rendant lisible le projet de développement. Le second offre une meilleure capacité de réaction à des évolutions des marchés.

En matière d'acquisition foncière, il existe aussi plusieurs options. La collectivité peut choisir d'acquérir des terrains pour maîtriser des sites importants, prendre en charge son aménagement et réaliser une opération d'ensemble. Elle peut encore choisir d'acquérir des terrains par opportunité pour développer de petites opérations, comme pourrait le faire un promoteur. Elle peut décider d'avoir une politique qui vise à l'acquisition de terrains stratégiques ou à l'acquisition partielle de sites pour négocier le contenu d'une opération plus large portée par un opérateur privé. Elle peut aussi choisir d'intervenir sur du foncier hors marché (quartier en déprise, sols pollués, foncier morcelé).

La maîtrise de la destination des terrains pour des opérations de logement peut passer par différents canaux qui vont de l'acquisition nouvelle par la collectivité ou un EPF par acquisition amiable, préemption, voire expropriation, en passant par le recensement de son patrimoine, jusqu'à la négociation sur des programmes privés.

3. Pour les agglomérations concernées, les biens vacants et sans maître ne constituaient pas un réel gisement.

Sans viser l'exhaustivité, on peut citer par exemple :

- la collectivité qui inscrit sa politique d'acquisition dans une politique de valorisation du patrimoine de grand propriétaire foncier (État, RFF, SNCF, diocèse...). Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, titulaires du droit de préemption urbain ou par délégation de celui-ci, disposent d'un droit de priorité sur les cessions des terrains État, Établissements publics, sociétés où l'État est majoritaire ;
- le déclassement du domaine public vers du domaine privé pour libérer des terrains constructibles attachés à la voirie ;
- les communes qui organisent la procédure de déclaration de biens vacants et sans maître pour s'en rendre propriétaire ;
- l'instauration du droit de préemption urbain renforcé afin d'élargir la liste des biens susceptibles d'être préemptés ;
- la « dation » comme moyen d'acquisition de terrain auprès d'un propriétaire privé.

NÉGOCIER LES CHARGES FONCIÈRES, CÉDER AVEC DES ÉLÉMENTS DE PROGRAMME

L'objectif pour la collectivité est de garantir la réalisation d'un programme et que l'effort réalisé en amont sur la charge foncière bénéficie à l'utilisateur final, notamment lorsque l'opération de logements prévoit des logements pour des primo-accédants.

Un compte-à-rebours du programme est reconstitué afin de garantir l'équilibre financier de l'opération et de justifier l'effort consenti lors de la vente. De plus en plus d'intercommunalités développent ce type d'expertise en interne comme un prolongement logique de l'action foncière. L'étude de faisabilité et d'équilibre des opérations peut aussi être fait en ayant recours à une ingénierie externe ou intégrée dans l'appel à projet ou la mise en concurrence des opérateurs.

De plus en plus de communautés disent s'impliquer dans la préparation des dossiers pour l'estimation des biens par France Domaine.

Les communautés préparent avec les communes la mise en concurrence des opérateurs pour la réalisation du programme. Saint-Brieuc Agglomération développe des démarches Approche Environnementale de l'Urbanisme pour ses projets. La communauté joue un rôle important dans la construction des critères de sélection des opérateurs sur le programme et la qualité des logements pour éviter une simple sélection au moins disant ou sur « le poste de financement des VRD ».

Afin d'organiser une juste répartition des charges et des bénéfices, les communautés reconstituent les valeurs moyennes des différents postes de dépenses et de rentrées attachés aux opérations de logement libre ou/et social.

C'est sur la base de ces éléments de référence que seront instruites les aides à la charge foncière. Saint-Brieuc Agglomération contribue depuis 2007 à l'équilibre des opérations de logements sociaux à hauteur de 35 % de la charge foncière (35 % pour la commune et 30 % pour le bailleur). Depuis mars 2012, cette participation est bonifiée (25 % de la charge foncière à la charge de l'opérateur) pour les opérations en dents creuses, démarches AEU, écoquartier et minorée pour les opérations incluant de la VEFA social (33 % de la charge foncière à la charge de l'opérateur).

L'ACTION FONCIÈRE ET SES OUTILS

L'action foncière relève de la mise en œuvre opérationnelle. Spontanément on pense à l'acquisition foncière, au portage foncier et à l'organisation des cessions. En effet, l'acquisition du foncier est particulièrement efficace lorsque l'on souhaite maîtriser de bout en bout une opération, son programme de logements et d'équipements publics jusqu'à cibler ses bénéficiaires. Selon le parti-pris de la collectivité, l'acquisition sera plus ou moins incontournable. Mais on ne saurait réduire l'intervention foncière à la seule acquisition. En effet, elle est parfois réduite à tort à ces seuls aspects. Elle englobe plus largement toutes les mesures susceptibles de jouer sur la valorisation, l'appropriation, l'utilisation et la transformation du foncier.

En France, la boîte à outil foncier est particulièrement fournie et complexe. Cela va des outils réglementaires (en premier lieu le PLU, la planification en général), les outils d'acquisition (acquisitions amiables, préemptions, expropriations, échanges, donations), en passant par la fiscalité optionnelle, les outils d'aménagement opérationnels et les outils de financement de l'aménagement (participation, taxe d'aménagement (majorée), Projet Urbain Partenarial). Ils ont différentes fonctions : définir un projet, se donner le temps de la réflexion, acquérir, contrôler - réguler les prix, développer l'offre foncière, remodeler le foncier, financer les équipements. Par leur nature, la mise en place de ces outils a la particularité de relever de différents services ou collectivités au sein des agglomérations. Ce qui ne facilite pas toujours leur appropriation et la mise en place d'outils complémentaires de manière combinée. Dès lors, le plus important pour construire sa politique foncière, n'est pas tant de mobiliser tel ou tel type d'outil (réglementaire, fiscal...) mais de choisir sa posture d'intervention.

DES FAMILLES D'OUTILS ET POSTURE D'INTERVENTION

En matière d'action foncière, les postures des acteurs publics sont très variées. Cela tient aux problématiques locales, mais aussi aux parti-pris de la collectivité. Elle peut par exemple adopter pour une même finalité une démarche plus ou moins interventionniste sur les marchés fonciers.

La collectivité publique peut en effet se limiter à suivre et appuyer certains acteurs. Elle peut aussi peser sur les marchés, organiser et encadrer l'usage des sols, les mutations. Elle peut encore choisir d'être un acteur du marché que ce soit pour acquérir, contrôler les transactions, céder, porter ou assurer la gestion des terrains. Elle peut enfin être partie-prenante des opérations.

Parmi les postures les plus répandues, la collectivité peut choisir de :

1. utiliser les documents de planification et de programmation pour orienter les acteurs de l'aménagement et du foncier ;
2. intervenir sur les marchés en pesant sur les équilibres d'opération ou les perspectives de plus-value ;
3. organiser les possibilités de valorisation des biens en jouant sur les gabarits et la destination possible des terrains ;
4. se constituer des réserves foncières ou contrôler les transactions, assurer le portage du foncier ;
5. mettre à disposition du foncier pour des opérations de logements ;
6. soutenir financièrement les opérations par des mécanismes d'aide au financement de la charge foncière, négocier les opérations d'aménagement.

Pour ce faire, elle pourra par exemple :

1. développer un volet foncier des documents de planification, engager une étude de diagnostic foncier ;
2. mettre en place une taxe additionnelle ;
3. agir sur le droit des sols ;
4. prospecter, acheter, préempter, exproprier ;
5. céder, échanger, donner ;
6. financer, organiser des péréquations.

ORIENTER LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT ET DU FONCIER

Les documents de planification et de programmation en particulier peuvent servir à orienter les acteurs de l'aménagement et du foncier. Les schémas de cohérence territoriale, les programmes locaux de l'habitat, les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, le récolement des Plans locaux d'urbanisme formalisent et rendent publics le développement urbain possible et souhaitable de l'agglomération à différentes échéances. Par ce biais, ces documents influent sur les perspectives de prospection foncière, d'aménagement de nouvelles centralités et donc sur l'organisation du marché privé.

Ces démarches sont parfois complétées dans leur volet diagnostic par des analyses de gisement foncier qui simplifient la recherche de terrains disponibles pour les acteurs publics, privés ou parapublics. L'élaboration des documents de programmation de type PLH donne parfois lieu à des ateliers associant les acteurs de l'aménagement et de la construction du territoire pour échanger sur les modalités d'accès au foncier, et l'état des besoins en logements. De manière originale, Saint-Brieuc Agglomération propose sur son site internet la localisation de lots à bâtir dans des opérations, dont certaines compatibles avec le programme d'accession à la propriété⁴.

Très récemment, certaines agglomérations poursuivent le dialogue avec les acteurs de la promotion privée et les bailleurs sociaux par la signature de « charte » avec les représentants de la profession. Ces « chartes » engagent les parties prenantes sur la nature et la qualité des programmes, et sur des plafonds de prix à ne pas dépasser pour l'achat des terrains ou/et pour la revente des logements selon les acquéreurs (VEFA social, libre) sur tout ou partie du programme (part de logements en accession maîtrisée). En contre-partie, la collectivité s'engage à faciliter l'octroi des permis de construire et les aides à l'équilibre des opérations respectant la charte.

INTERVENIR SUR LES MARCHÉS EN PESANT SUR LES ÉQUILIBRES D'OPÉRATION OU LES PERSPECTIVES DE PLUS-VALUES

La Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) a longtemps été considérée comme indolore et peu efficace pour peser sur les comportements des propriétaires fonciers. La fiscalité foncière optionnelle a cependant beaucoup évolué ces dix dernières années. Ces taxes sont devenues un outil à la fois de ressource financière additionnelle et un outil incitatif.

Il existe plusieurs types de taxes : celles assises sur la détention (le stock), sur l'aménagement/la viabilisation du terrain (la valorisation) et celles assises sur la mutation (les flux).

Les taxes sur la détention constituent l'un des rares outils permettant de peser sur la rétention foncière. La taxe de « Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constructibles (article 1396 du CGI) » augmente de manière forfaitaire la TFPNB sur les terrains ouverts à l'urbanisation. Elle constitue l'un des seuls outils -avec le démarchage et l'intéressement au projet- susceptibles d'inciter à la vente d'un terrain.

Les autres taxes visent à récupérer une partie de la plus-value générée par l'aménagement d'un terrain, sa situation ou son changement de vocation, par exemple le développement d'un système de transport en commun.

4. www.saintbrieuc-agglo.fr/cadre-de-vie/logement/trouver-un-terrain.

Il existe **deux taxes optionnelles payées par le vendeur** lors d'une mutation :

- une Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles (TFTC) (article 1529 du CGI) ;
- une Taxe de valorisation immobilière sur les cessions de terrains à proximité d'une station de transport en commun.

et **une taxe optionnelle payée par le pétitionnaire** d'un permis de construire justifiée par la collectivité par les aménagements qu'elle devra réaliser et qui bénéficient au terrain. Il s'agit de la taxe d'aménagement majorée.

ORGANISER LES POSSIBILITÉS DE VALORISATION DES BIENS, LEURS USAGES EN JOUANT SUR LE DROIT DES SOLS

L'encadrement des droits à bâtir par les documents d'urbanisme offre de multiples entrées pour mettre en œuvre une politique foncière. Elle permet de :

1. mettre en place un phasage de l'urbanisation (donc des investissements en matière de prospection, d'acquisition, d'aménagement), (zone à urbaniser stricte 2AU, Périmètre d'attente d'un programme d'aménagement ou PAPAG) ;
2. encadrer les programmes de construction, inciter la production de logements sociaux (emplacements réservés, secteurs de mixité sociale, bonification des gabarits) ;
3. réorganiser les terrains / les droits à bâtir (Associations foncières urbaines, lotissement, transfert de COS...) ;
4. optimiser le foncier en favorisant les projets d'ensemble et la densité : suppression des COS, règle de gabarit permettant la densité, instauration d'une densité minimale aux abords des transports en commun (article L. 213-1-5-13 bis), instauration d'un versement pour sous-densité.

Avec les acquisitions foncières, les règles d'urbanisme constituent le cœur d'une politique foncière. Les documents d'urbanisme jouent de différents leviers : orienter, rendre possible, inciter, conditionner l'aménagement à une négociation préalable, internaliser certains coûts au bilan de l'opération (exemple de l'exigence en matière de nombre de places de stationnement selon le nombre et le type de logements).

INTERVENIR SUR LE MARCHÉ POUR MAÎTRISER UN SITE, CONSTITUER DES RÉSERVES FONCIÈRES OU CONTRÔLER LES TRANSACTIONS

En dehors d'une politique d'encadrement des marchés, la collectivité peut souhaiter intervenir directement dans les transactions foncières. Comme n'importe quel acteur, elle peut prospecter, démarcher, négocier l'acquisition de terrains.

Elle dispose par ailleurs d'avantages particuliers liés à l'exercice de ses compétences. Le droit de préemption urbain permet à la collectivité de se substituer à un acquéreur pour un projet d'aménagement. Par extension, il permet en outre de limiter la spéculation ou l'emballement du marché par renégociation argumentée du prix devant le juge de l'expropriation (« préemption avec révision de prix »).

Le droit de préemption urbain joue aussi un autre rôle moins occasionnel : il permet l'organisation d'une veille foncière. La connaissance des transactions passées permet de constituer des éléments de référence pour mieux appréhender la valeur d'un bien et le cas échéant présenter au propriétaire des valeurs de transactions récentes de biens similaires dans le cas de négociation à l'amiable. Ceci implique d'organiser la saisie et le traitement des Déclarations d'Intention d'Aliéner. Le droit de préemption urbain renforcé offre un outil complémentaire pour travailler sur des copropriétés ou en renouvellement urbain.

La collectivité peut enfin mettre en place une acquisition forcée par expropriation pour cause d'utilité publique.

Les intercommunalités peuvent bénéficier en outre de l'appui des Établissements Publics Fonciers qui peuvent engager pour leur compte des acquisitions à l'amiable, par préemption ou par expropriation. La collectivité s'engage le plus souvent à racheter le terrain à un coût actualisé suite à un temps de portage et pour un projet défini en amont dans le cadre d'une convention.

METTRE À DISPOSITION DU FONCIER POUR DES OPÉRATIONS DE LOGEMENTS

La collectivité peut décider de céder ou louer du foncier avec des éléments de programme à un promoteur ou à un bailleur-constructeur pour faciliter des opérations de logements, en particulier de logements sociaux. Les biens proviennent de terrains détenus par la collectivité dont elle n'aurait plus l'utilité, des biens acquis récemment ou des biens acquis par un EPF.

Plusieurs modes de cession existent : la mise en concurrence des opérateurs, un appel à projet suivi d'une vente de gré à gré, la mise en place de montage spécifique de patrimoine immobilier (baux emphytéotiques, baux à construction...). La vente peut s'envisager au prix de l'évaluation des domaines, avec une décote de 15 à 25 % sous condition de délibération du conseil municipal/communautaire, voire à l'euro symbolique.

Afin de garantir le programme et selon l'ampleur de l'opération, le passage de témoin entre la collectivité ou l'EPF et l'opérateur peut s'envisager via une concession d'aménagement, un cahier des charges de cession annexé à l'acte de vente...

Il existe plusieurs mécanismes contractuels d'encadrement des programmes sur les terrains cédés. On trouve notamment les clauses de « complément de prix » ou d'intéressement, qui permettent au vendeur du terrain de récupérer les plus-values éventuelles d'une opération par rapport au programme prévisionnel, des clauses environnementales, ou des clauses de destination du programme.

L'utilisation des baux emphytéotiques ou des baux à construction offrent aussi des montages qui permettent au propriétaire du terrain de garder la main sur l'opération.

Des clauses antispéculatives peuvent être incluses par l'opérateur dans les reventes de logement en accession maîtrisée afin d'éviter une revente du bien par le ménage primo-acquéreur, ou en encadrant les conditions de revente future sur quelques années afin de faire bénéficier du programme un autre ménage.

SOUTENIR FINANCIÈREMENT LES OPÉRATIONS PAR DES MÉCANISMES D'AIDE

Sans procéder par la revente des terrains, les intercommunalités peuvent aider les opérations de logements et de logements sociaux par différents mécanismes d'aide.

Parmi ces aides, on trouve le financement du logement social lorsque l'intercommunalité est délégataire des aides à la pierre, parfois des aides à la personne type « chèque logement » en accession à la propriété.

Pour aider à l'équilibre des opérations et compenser les coûts d'acquisition des terrains ou de transformation du foncier, les communautés sont nombreuses en secteur tendu à proposer des aides au financement de la charge foncière. Parfois accusées d'inciter à la croissance des prix en offrant une plus grande marge de manœuvre dans les coûts d'acquisition des terrains, les aides pour surcharge foncière ont progressivement évoluées d'une instruction des aides systématique en secteur tendu, à une instruction des aides sur la base de critères formalisés notamment sur la justification de difficultés réelles à boucler le financement de l'opération.

Certains EPF mettent en place un système de minoration foncière, notamment en faveur des opérations de logements sociaux.

L'APPROPRIATION DE LA BOÎTE À OUTILS

LE DROIT DE PRÉEMPTION, UN OUTIL QUI FAIT L'UNANIMITÉ POUR CONNAÎTRE LE MARCHÉ, ACQUÉRIR ET RÉGULER LES PRIX

Le droit de préemption est plébiscité par l'ensemble des acteurs. Il permet à la collectivité d'acquérir un bien nécessaire à un projet d'aménagement. Il permet, en outre, d'observer les marchés. La possibilité d'acquérir avec révision de prix limite les effets spéculatifs et garantit les conditions d'équilibre futur de l'opération.

DROITS DE PRÉEMPTION

La loi d'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) réforme le régime des droits de préemption en tentant de concilier les impératifs de développement des collectivités avec les droits des propriétaires, conformément aux recommandations du rapport du 06/12/2007 du Conseil d'Etat. Elle renforce la responsabilité des intercommunalités en leur ouvrant la possibilité de créer une zone d'aménagement différée par délibération. La connaissance du bien par l'autorité préemptrice est améliorée, grâce à la transmission de documents en appui de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et à la visite du bien. Dans un souci de sécurisation des procédures et de réduction des contentieux, un délai de purge des DIA est fixé à trois ans. Les conditions d'utilisation du bien au regard de l'usage prévu dans la DIA sont assouplies et les conditions de rétrocession en cas d'annulation de la préemption sont précisées. Parallèlement, la loi prévoit au bénéfice des propriétaires une plus large publicité des décisions de préemption, une possibilité d'agir en dommage et intérêts en cas d'annulation de la préemption, clarifie les modalités de transfert de propriété du bien préempté et réduit le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement du prix. Enfin, le champ d'application des droits de préemption est étendu à de nouveaux biens, notamment les aliénations à titre gratuit et les cessions de parts d'une SCI permettant à un acquéreur d'en détenir la majorité des parts.

LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES D'ENCADREMENT OU D'INCITATION DES PROGRAMMES DE LOGEMENT LARGEMENT ADOPTÉS

Là où le marché privé est dynamique et où il manque des logements sociaux, les nouveaux outils comme les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés pour le logement ont été très largement adoptés dans les documents d'urbanisme de dernière génération.

Si l'efficacité de ces mesures ne fait aucun doute pour les agglomérations qui les ont mises en place, elles posent néanmoins certaines interrogations. Bien que réticents au départ, les bailleurs sociaux semblent s'être adaptés à cette production de nouveaux logements sociaux en « Vente en état futur d'achèvement » (VEFA). Les communautés soutiennent l'importance de rester vigilant quant à la qualité des logements qui sont construits suivant cette modalité, notamment en formalisant les critères d'éligibilité des aides qui s'imposent aux bailleurs sociaux qui sont de fait reportés sur l'ensemble de l'opération social et libre.

Parmi les limites évoquées, est pointée l'impossibilité de les mettre en place pour les petites opérations. Si en nombre de logements sociaux produits le bilan peut sembler limité, les agglomérations pointent l'impact réel sur la mixité sociale en permettant de développer une offre sur des secteurs où il n'y a pas de logements sociaux.

Parmi les points de vigilance, les intercommunalités insistent sur la nécessité d'une gestion fine des effets de seuil en fonction des tailles de programme pour éviter d'organiser un gel de terrain faute de prise en compte de la réalité économique des programmes permettant une péréquation entre les logements libres et les logements sociaux. Parmi les interrogations, ce parc dispersé par les difficultés de gestion qu'il peut poser, est-il un parc viable ou limité aux quinze prochaines années ? Bien adaptés à des situations de marché avec une croissance de l'immobilier, les conditions de marché pourraient remettre en cause l'intérêt de ce type de mesures.

Certaines agglomérations craignent que la baisse récente de la demande pousse les propriétaires des terrains à exercer leur droit de délaissement sur les « emplacements réservés ». Les collectivités seraient alors obligées d'acquérir les terrains au prix fort (en haut du cycle) pour maintenir leur politique de mixité sociale (craintes non vérifiées à ce jour).

En revanche, aucune des trois agglomérations n'avait mis en place la bonification de gabarit ou de COS pour les opérations de logements sociaux. Ce qui permettrait de compenser la dévaluation du terrain en limitant les perspectives de gain sur les logements encadrés.

LE PHASAGE DE L'URBANISATION FUTURE UN OUTIL À DOUBLE TRANCHANT

Les zones à urbaniser strictes - zones 2AU - sont considérées sur leur principe comme un apport important des PLU. Elles permettent d'afficher les limites de la ville à l'horizon 30 ans, de donner une lisibilité sur la pérennité des espaces naturels et agricoles et d'ouvrir le champ de prospection des aménageurs et promoteurs. Mais surtout, leur plus-value réside dans la possibilité pour la collectivité de garder la main sur le devenir de la zone. Elles fonctionnent comme un appel à venir discuter d'un éventuel projet auprès de la collectivité, et de n'ouvrir les zones à l'urbanisation que sur la base d'un projet d'ensemble fondé et viable. Elles offrent aussi à la collectivité la possibilité d'organiser l'acquisition progressive de terrains en réserve foncière. La collectivité maîtrise le démarrage des projets, et se place en point de passage obligé pour négocier le devenir de la zone.

Sur le papier, ce type de zones semble particulièrement efficace pour organiser et maîtriser un phasage de l'urbanisation. En pratique, il est à manipuler avec précaution. Plusieurs difficultés peuvent fragiliser cet outil. Le passage des POS aux PLU a marqué la fin des zones NB. Ces zones ont pu être fermées à l'urbanisation ou maintenues en zone urbanisée. Dans l'impossibilité de trancher, certaines zones NB ont été transformées en zone 2AU moins par envie de susciter des projets de développement à long terme que comme palliatif à la fermeture des zones vis-à-vis des propriétaires. Par conséquent, les zones 2AU recouvrent des situations hétérogènes allant du terrain à bâtir ouvert à l'urbanisation à moyen terme, à une constructibilité toute hypothétique même à très long terme. Elle peut se transformer en un outil dissuasif de tout investissement pour un agriculteur exploitant ces terrains même si l'urbanisation de la zone n'est pas garantie. Elle peut aussi être perçue comme un terrain ayant la valeur d'un terrain à bâtir dans le cadre de négociation entre propriétaire et acquéreur ou dans le cadre d'une succession. Plus généralement, les agglomérations pointent l'importance qu'il peut y avoir de cibler les notaires comme un relais particulier dans le conseil fait au propriétaire pour ne pas anticiper des valeurs de biens sur une destination postulée des terrains en décalage avec les perspectives réelles de construction à moyen terme. L'utilisation des zones 2AU nécessite un dimensionnement au plus juste. Les effets de marché liés à la spéculation d'une évolution de ces zones à court terme sont pour ses détracteurs un motif dissuasif d'utilisation de ce type de zonage. Pour d'autres, l'impossibilité d'anticiper sur des contextes changeant jouant sur les rythmes d'urbanisation disqualifie ce type d'outil.

ZONES 2AU

La loi ALUR réforme les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU. Désormais, les zones AU créées depuis plus de 9 ans doivent, à l'instar des zones naturelles ou agricoles, faire l'objet d'une procédure de révision du PLU pour pouvoir être ouvertes à l'urbanisation. Les zones ayant déjà fait l'objet d'acquisitions foncières significatives par la commune ou l'EPCI ne sont pas concernées, de manière à ne pas compliquer l'ouverture à l'urbanisation des zones pour lesquelles il existe un projet porté par la collectivité.

DES AVIS PARTAGÉS SUR LA PLACE DE LA PLANIFICATION DANS UN PLAN D'ACTION FONCIÈRE

Quoique largement adoptés par les communes et intercommunalités, les exercices de planification sont inégalement considérés comme de possibles outils de pilotage et d'influence sur les acteurs de l'aménagement. L'intérêt de lier planification et action foncière fait débat. Au niveau des intercommunalités, les avis divergent. En particulier pour les SCoT, selon leur périmètre, leur légitimité à aborder les questions foncières est parfois remise en cause au motif qu'elles impliquent un degré de précision incompatible avec l'échelle des problématiques traitées dans ce cadre.

Pour d'autres en revanche, ils constituent le cadre privilégié pour analyser le champ des possibles en matière de renouvellement urbain pour limiter l'extension urbaine. Pour d'autres encore, le champ de la planification car il fixe des règles à long terme n'est pas compatible avec un plan d'action foncière qui doit être adaptatif, là où d'autres considéreront justement qu'il permet d'inscrire l'action foncière dans la durée. La planification car elle implique de se projeter et d'imaginer le développement du territoire à moyen terme constitue pour certains un atout majeur pour arriver à un consensus sur les besoins en foncier, valider les priorités d'intervention, allouer les moyens d'actions en conséquence. Pour les EPF d'Etat, pouvoir s'appuyer sur un PLH avec un volet foncier constitue un plus pour piloter et négocier ses interventions.

Les avis sont également partagés sur la nécessité de territorialiser les sites d'intervention de la collectivité dans un document rendu public. En revanche, tout le monde s'accorde sur l'importance de l'accompagnement de la déclinaison des grands objectifs du PLH dans les PLU et dans la présentation des outils fonciers existants auprès des communes.

ETUDE DE DENSIFICATION SCOT ET PLU

La lutte contre l'étalement urbain est un enjeu majeur de la loi ALUR. Pour y parvenir, la loi impose l'identification des potentiels de densification et de mutation des zones déjà urbanisées lors de l'élaboration du SCOT et du PLU. Le SCOT devra identifier ces gisements notamment grâce à une approche paysagère et patrimoniale, tandis que le PLU analysera les potentialités foncières en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

LES OUTILS FISCAUX PAS TOUJOURS CONNUS ET UN BESOIN D'ÉVALUATION SUR LEURS EFFETS RÉELS

Encore très récents, les collectivités se sont inégalement appropriées ces outils. Néanmoins, on constatera que les nouvelles taxes sur une rentrée d'argent déjà soumises à imposition sur les plus-values semblent être plus souvent mises en œuvre que les taxes sur la détention qui font croître de manière substantielle les taxes foncières.

Taxer la détention : majoration de la TFPNB sur les terrains non bâtis constructibles - 196 communes en 2010 (cf. carte page 35).

La majoration de la TFPNB intéresse les agglomérations comme un des rares outils qui permettrait de peser sur la rétention foncière. Elle est aujourd'hui mise en place à l'initiative des conseils municipaux. Cette taxe a été mise en place par 5 communes de la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc. À ce jour, on dispose de peu de recul, il est difficile d'en évaluer les bénéfices et les inconvénients comme un possible report des taxes de détention sur les prix de vente.

MAJORATION TFPNB - ARTICLE 1396 DU CGI SITUATION AU 1^{ER} JANVIER 2014

Afin de lutter contre la rétention foncière et d'inciter à la densification résidentielle, la loi de finances pour 2013 a modifié le champ d'application de la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles (art. 1396 du CGI) pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Le dispositif facultatif d'imposition à l'initiative des communes est maintenu et remplacé par un dispositif automatique sur les communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, c'est-à-dire dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande en logements. Le dispositif facultatif permet à une commune de majorer la valeur locative cadastrale d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3€ par mètre carré pour le calcul de la part revenant aux communes, sans excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré définie par décret selon la situation géographique du bien. La loi de finance 2014 reporte d'un an l'entrée en vigueur de la majoration obligatoire, qui s'appliquera par conséquent à compter de 2015. La majoration automatique de plein droit est établie sur une valeur locative cadastrale (majorée de 25 %) et d'une valeur forfaitaire fixée à 5 € le mètre carré, puis à 10 € le mètre carré à compter du 1^{er} janvier 2017. Les redevables qui, au 31 décembre de l'année d'imposition, ont cédé leur terrain ou ont obtenu un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir, pourront, sur réclamation, obtenir le dégrèvement de la majoration obligatoire ou de la majoration facultative. Les terrains à usage agricole, y compris les terres en jachère sont désormais exclus de la majoration automatique afin de préserver l'agriculture de proximité. Sont notamment exclus les terrains appartenant aux EPF.

Taxer la mutation : Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles (TFTC) - 6113 communes concernées au 5 octobre 2012 (cf. carte page 36).

La taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux a été largement adoptée par la majorité des communes des trois agglomérations. Cela constitue un apport de ressource, mais pas de réelles avancées en matière de mise en mouvement des acteurs ou d'accès au foncier.

La taxe de valorisation immobilière sur les cessions de terrains à proximité d'une station de transport en commun est peu mise en place et peu connue. Cela tient probablement au fait que cette recette est fléchée pour les investissements en matière de transport. Elle poserait pour certains une difficulté si son coût est reporté sur les ventes, là où la mise en place d'un transport en commun lourd ou en site propre est aussi pensé comme un outil de renouvellement d'un quartier.

La récente taxe d'aménagement majorée n'est pas utilisée par les trois agglomérations. Elle laisse craindre des effets d'évitement sur les secteurs où elle serait mise en place.

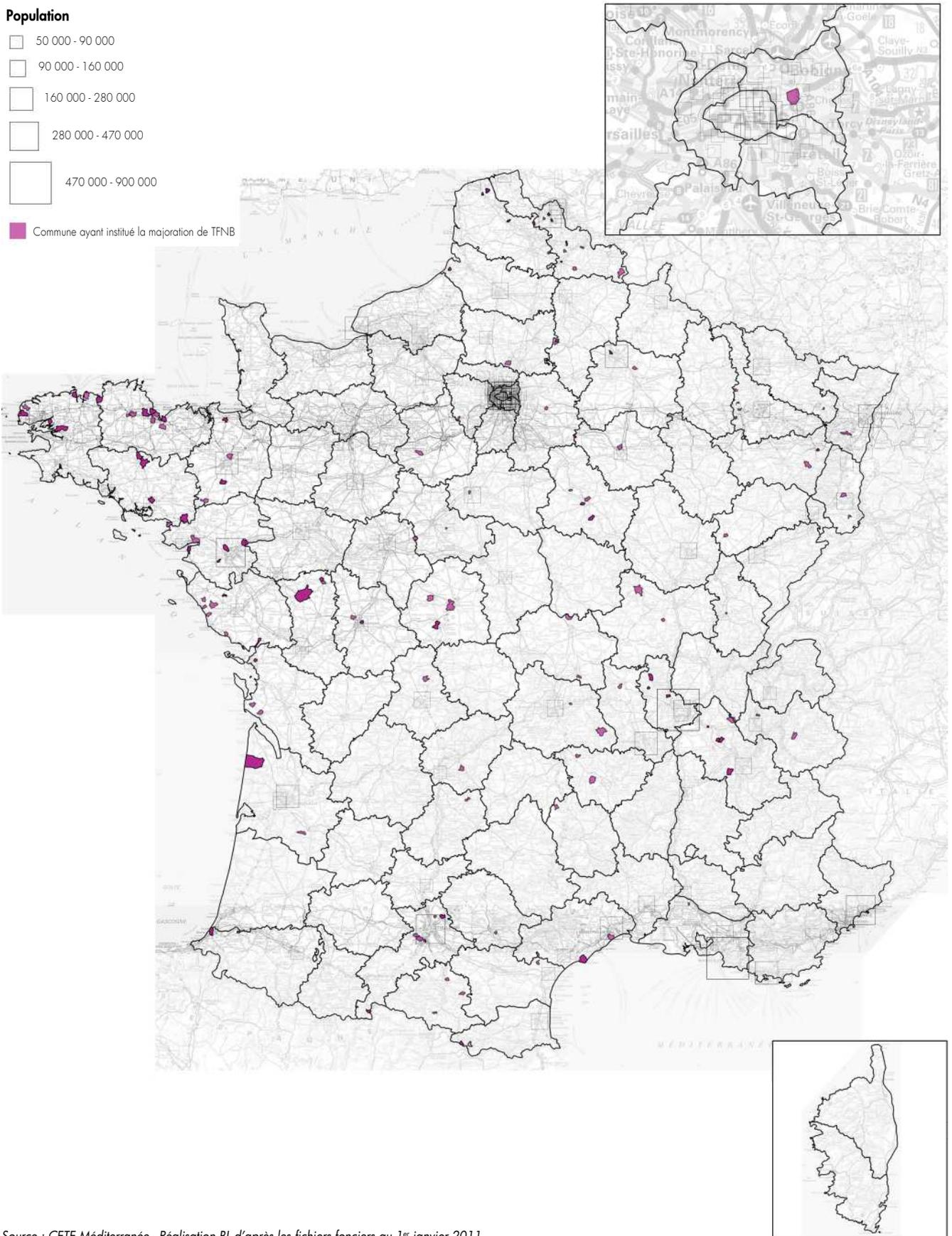
COMMUNES AYANT INSTITUÉ LA MAJORATION DE LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES

(Code général des impôts - Article 1396)

Population

- 50 000 - 90 000
- 90 000 - 160 000
- 160 000 - 280 000
- 280 000 - 470 000
- 470 000 - 900 000

Commune ayant institué la majoration de TFNB

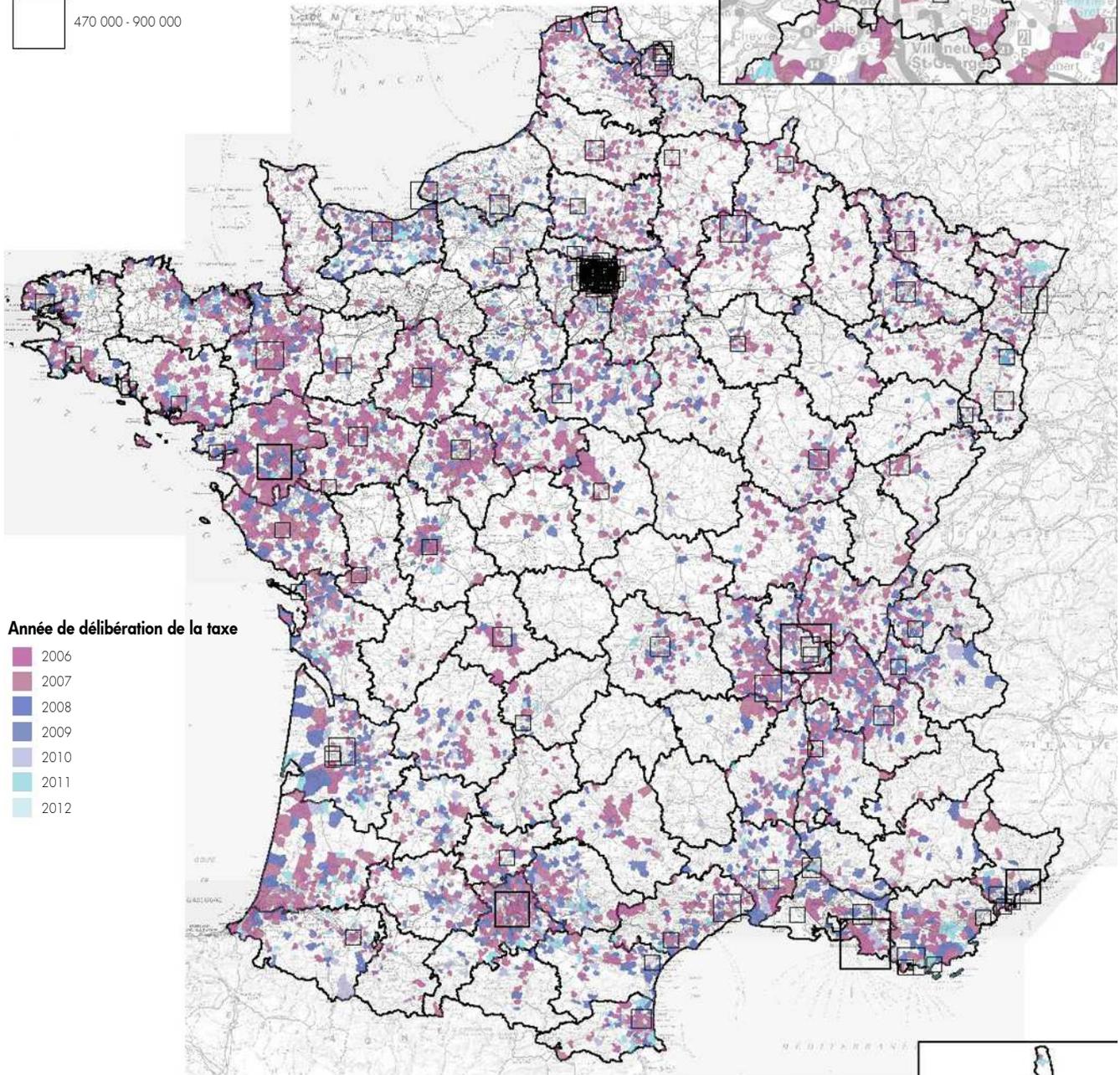
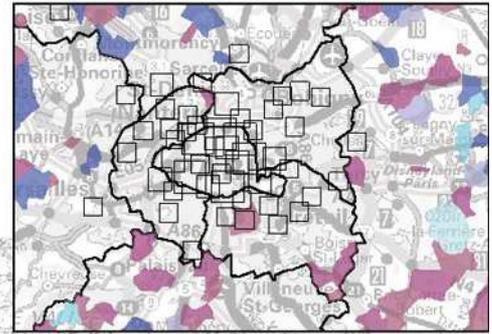
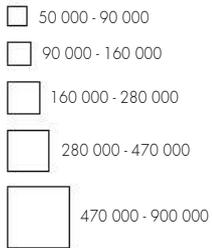


Source : CETE Méditerranée - Réalisation BL d'après les fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2011

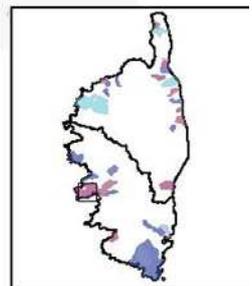
COMMUNES AYANT INSTITUÉ LA TAXE COMMUNALE FORFAITAIRE SUR LES CESSIONS
À TITRE ONÉREUX DES TERRAINS NUS DEVENUS CONSTRUCTIBLES

(Code général des impôts - Article 1529)

Population



Année de délibération de la taxe



Source : CETE Méditerranée - Réalisation BL d'après www.impots.gouv.fr - Juin 2012

L'USAGE DES BAUX EMPHYTÉOTIQUES PAS TOUJOURS BIEN ACCUEILLI

Les baux emphytéotiques et baux à construction sont aujourd'hui remis à l'honneur comme un moyen pour le propriétaire de garder la main sur le programme et sur le terrain, d'une part, et d'autre part comme un moyen de réduire le coût de l'opération en dissociant le foncier du bâtiment. Si ces outils sont utilisés par les communautés, ces dernières constatent que leur utilisation est limitée par la réticence des bailleurs, notamment sociaux d'accepter ce type de montage de développement de leur parc limité dans le temps.

UNE CERTAINE RÉTICENCE À ORGANISER UNE PROSPECTION FONCIÈRE ACTIVE À L'INITIATIVE DE LA COLLECTIVITÉ

Même lorsque les communautés disposent de personnes compétentes en interne, elles ne semblent pas toujours disposées à mettre en place une politique de prospection foncière active impliquant la négociation directe avec le propriétaire pour une acquisition amiable.

Les outils de préemption - c'est-à-dire lorsque l'intention de vendre préexiste - ou la possibilité de s'appuyer sur un tiers - comme un EPF - pour acquérir des terrains constituent des leviers d'autant plus essentiels que la collectivité ne se met pas en situation de solliciter directement les propriétaires.

LES OUTILS DE RÉORGANISATION DU FONCIER ET DES DROITS À BÂTIR REBUTENT PAR LEUR COMPLEXITÉ

La réorganisation du foncier, en particulier par remembrement, est une condition nécessaire de transformation du foncier pour rendre les terrains constructibles. Alors que la forme et la taille des terrains constituent une variable déterminante sur sa vente et sa probabilité de construction, les outils tels que les Associations Foncières Urbaines ou les transferts de COS rebutent par leur complexité. Les communautés semblent réticentes à promouvoir des outils comme les AFU ou à en être initiatrice.

LA DIFFICULTÉ À METTRE EN PLACE DES POLITIQUES DE RÉSERVE FONCIÈRE

Si l'intérêt de mener une politique de réserve foncière fait globalement l'unanimité parmi les techniciens, elle semble en revanche difficile à mettre en place dans les faits. La constitution de réserve foncière constitue un cas à part pour les agglomérations. Elles sont particulièrement stratégiques. Bien calibrées, les réserves foncières offrent à la collectivité le meilleur retour sur investissement.

Elles se heurtent pourtant à de multiples difficultés :

- la reconnaissance d'un enjeu à investir sur le temps long est difficile à faire acter par la structure ;
- les outils d'acquisition par préemption ou par expropriation semblent difficiles à justifier sans un projet suffisamment formalisé ;
- en l'absence de programme, les terrains sont évalués par France Domaine par comparaison aux prix des terrains constructibles même là où la collectivité décide d'intervenir justement là où il n'y a pas réellement de marché faute d'opérateurs privés capables de porter les terrains sur des temps aussi longs. La spécificité de ces terrains n'est pas prise en compte ;
- qualifier un site de réserve foncière est parfois perçu à tort comme une mesure dilatoire et devient synonyme de mise à l'arrêt de toute opération.

En particulier, plusieurs témoignages montrent que les agglomérations s'interdisent à utiliser la Déclaration d'utilité publique pour réserve foncière en raison des réactions des préfectorales et de certaines jurisprudences administratives ou du juge de l'expropriation. Faute de projet formalisé, la mise en place d'une action publique spécifique par anticipation semble difficile à justifier en droit.

ET S'IL FALLAIT CHANGER QUELQUE CHOSE

LES POINTS QUI FONT L'UNANIMITÉ

L'enjeu est de se doter des outils permettant de libérer les terrains et de maîtriser les charges et les recettes depuis l'acquisition des terrains jusqu'à la commercialisation des logements et pas seulement de s'assurer que l'offre foncière en surface et en localisation est en adéquation avec la demande.

Les communautés insistent sur un équilibre à trouver entre la nécessité de formaliser un plan d'action foncière, de l'inscrire dans la durée, de l'accorder avec sa politique de planification, de le partager avec les propriétaires, aménageurs et promoteurs d'une part et d'accepter d'autre part une part d'opportunités, d'adaptabilité, et de ne pas rendre public l'ensemble de ses projets, car cela crée parfois des effets spéculatifs ou des stratégies de blocage de promoteurs ou propriétaires.

Les communautés revendiquent la possibilité de disposer d'une stratégie foncière qui n'est pas systématiquement transcrite dans les documents de planification, tout en retenant l'importance des documents de planification pour organiser le débat, arbitrer et fixer les grands axes d'intervention.

La connaissance des outils fonciers et de leur finalité ne suffit pas. Il existe un besoin d'évaluation des outils fonciers et de recueil des expériences locales ainsi qu'un manque de jurisprudence de certains outils récents. Et en particulier, l'intérêt de développer l'évaluation des effets économiques des outils fonciers (impact sur les prix notamment) pour l'aide à la décision rencontre des préoccupations communes aux différentes agglomérations.

Les expériences en matière de recensement du gisement foncier sont présentées comme un préalable indispensable pour lever les malentendus et organiser sa stratégie foncière : les référentiels fonciers sont à systématiser.

Les acteurs des agglomérations (services déconcentrés, EPF, communautés) pointent l'importance de disposer d'une personne ressource ou d'un service ressource sur le foncier dont l'expertise propre est reconnue par les différents services, et qui est associée à la construction des politiques d'urbanisme -en particulier document d'urbanisme-, et en aval aux montages d'opération et à l'organisation des aides à l'équilibre des opérations.

LES POINTS QUI FONT DÉBAT

L'existence d'un volet foncier dans les documents d'urbanisme ne fait pas l'unanimité. Certains appelant de leur vœu sa généralisation, d'autres souhaitant que l'effort soit plutôt orienté sur la discussion entre communautés et communes concernant un plan d'action foncière pour mettre en œuvre les grands principes de développement actés dans les documents de planification et de programmation intercommunaux et communaux.

La Zone d'aménagement différé (ZAD) est un outil dont la pertinence n'est pas remise en cause mais dont l'efficacité dépend surtout du marché. La ZAD a un intérêt avéré pour les agglomérations. Elle permet de sécuriser les transactions, de marquer l'importance d'un site et de choisir un titulaire qui peut-être différent du titulaire du droit de préemption urbain (L'intercommunalité, un EPF...), d'assurer une veille et une régulation des prix dans de bonnes conditions. La ZAD est parfois pensée comme une possibilité d'étendre le droit de préemption des communes et intercommunalités à des zones N et A en frange d'un projet urbain offrant l'opportunité de limiter les acquisitions pour préserver le foncier agricole ou d'acquérir des terrains pour réserves foncières. L'intérêt des ZAD en zone N et A pour étendre le droit de préemption urbain des communes et des communautés est présenté par certains comme une fausse bonne idée, car les Domaines réintroduisant parfois la destination urbaine du bien dans l'évaluation, cela revient à effacer le PLU plus qu'à étendre le champ d'action des communes et intercommunalités. Par exemple, en Loire-Atlantique, le Préfet refuse la création de ZAD en zone A ou N. En revanche, les temps de montage et d'instruction importants côté préfecture peuvent en limiter l'intérêt, d'autant plus depuis que la ZAD est instaurée pour 6 ans renouvelable (contre 14 ans précédemment).

Faut-il permettre aux communautés de pouvoir instaurer une ZAD sans passer par les préfetures ? Concernant l'intérêt d'une ZAD établie par les intercommunalités, les acteurs sont partagés : Certains y verraient un gain de temps et une plus grande autonomie, d'autres des risques de contentieux accrus : l'action préfectorale étant protectrice, elle dissuaderait les recours.

ZAD D'INITIATIVE INTERCOMMUNALE

La loi ALUR modifie l'article L 212-1 du Code de l'urbanisme et ouvre la possibilité aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de droit de préemption urbain de créer par simple délibération de l'organe délibérant de l'EPCI des zones d'aménagement différé après avis des communes situées dans le périmètre de la ZAD. En cas d'avis défavorable d'une commune, la ZAD est créée par arrêté du Préfet de département. La création par arrêté du Préfet de département (ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition locale) de ZAD d'initiative étatique ou communale reste inchangée.

Concernant l'opportunité de supprimer les COS, une partie des acteurs voit un intérêt certain à promouvoir un encadrement des formes urbaines par des outils plus qualitatifs. Pour discuter qualité, cohérence avec le voisinage, les Offres publiques d'achat (OAP) et les règles de gabarits semblent plus appropriées. En revanche, sur du foncier en lanière, avec de petites parcelles, l'efficacité des règles de gabarits est problématique et le COS semble encore le meilleur outil.

La densité minimale (aux abords des TC) ou du versement pour sous-densité semble très compliquée à mettre en place. Les difficultés à déterminer la valeur théorique à adopter pour ne pas geler la zone pour les planchers de densité limitent son emploi. Les recettes des opérations étant liées à la surface de plancher commercialisée, les intérêts économiques plaideraient déjà pour une densification des opérations.

Justifier l'expropriation sur la base des objectifs du PLH semble une bonne idée. Néanmoins, si la DUP « réserve foncière » est déjà prévue par la loi, la réticence des préfetures fait qu'en pratique les communautés écartent cette motivation. Il faudrait peut-être créer une DUP « réserve foncière habitat » ne pouvant être mise en œuvre que sur les territoires couverts par un PLH.

SUPPRESSION DU COS

La loi ALUR modifie l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme et supprime le Coefficient d'occupation des sols (COS) ainsi que la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles dans le règlement du Plan local d'urbanisme (PLU). Cette suppression se répercute également sur les outils qui pouvaient être mis en œuvre sur la base des COS notamment sur les bonus de constructibilité ou « sur-COS », sur la mise en œuvre du versement pour sous densité mais aussi sur la répartition de la surface de plancher maximale autorisée sur le périmètre d'un lotissement.

Ces deux outils disparaissent pour inciter les auteurs du PLU à établir un dispositif réglementaire qui traduise le projet de la collectivité à partir de l'ensemble des outils à leur disposition. Il s'agit en effet de privilégier la combinaison des outils permettant de formaliser une véritable réflexion sur les formes urbaines dans le règlement notamment les règles de hauteur, gabarit, volume, emprise au sol, ou implantation par rapport aux limites séparatives.

LES PISTES DE RÉFLEXION

Parmi les améliorations possibles, les agglomérations reprennent une partie des avancées proposées par la loi ALUR : Faciliter la visite des biens pour les préemptions par la collectivité, élargir le contenu des DIA sur les caractéristiques du bien.

Parmi les pistes de réflexion, une agglomération constate que l'acquisition sert parfois uniquement à la collectivité pour garantir un programme faute de pouvoir disposer d'un outil contractuel qui pourrait être imposé à un promoteur, outil dont le cadre juridique reste à inventer.

Les politiques de défiscalisation liées à l'investissement locatif sont des politiques nationales. Certaines agglomérations aimeraient pouvoir disposer d'une capacité à initier, conditionner ou moduler la politique nationale en fonction des besoins en logements recensés localement. Par exemple, en délimitant les secteurs où la défiscalisation est rendue possible ou en jouant sur les bénéficiaires de ce type d'opérations.

En cas de contestation d'une préemption, la collectivité locale dispose d'un délai de 15 jours pour produire un mémoire. Ce qui est relativement court. Sans anticipation de la part de la collectivité, le mémoire ne peut être que bâclé. L'évolution de ce délai à un mois permettrait de défendre ses projets dans de meilleures conditions.

Si des marges de progrès peuvent être trouvées, elles sont à chercher du côté de la coordination des politiques et des outils, et sur la réflexion d'une stratégie foncière inscrite dans le temps long et à une échelle pertinente soulignent les intéressés.

PLU INTERCOMMUNAL (PLUI)

Les communautés d'agglomération et les communautés de communes deviennent compétentes de droit en matière de PLU dans un délai de 3 ans suivant la publication de la loi ALUR, sauf si 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent. En cas de refus, une clause de revoyure permet à l'EPCI concerné de devenir compétent de plein droit un an après chaque renouvellement de conseil communautaire, sauf en cas de nouvelle opposition dans les mêmes conditions. L'EPCI nouvellement compétent en matière de PLU élabore un PLUI au plus tard à la prochaine révision d'un des PLU communaux.

Le club PLUI du ministère du logement et de l'égalité des territoires peut apporter une aide méthodologique et juridique aux intercommunalités dans l'élaboration de leur PLUI.

L'action foncière pour être efficace doit par ailleurs se renouveler en améliorant sa connaissance et son anticipation de l'aval notamment la compréhension des montages d'opération, de l'urbanisme opérationnel.

Si l'action foncière fait désormais partie du paysage communautaire, la construction d'une politique foncière cohérente n'est pas toujours établie, regrettent les professionnels du foncier. Un risque subsiste de voir l'action foncière tiraillée entre différentes politiques publiques ou cantonnée à sa seule technicité en matière d'acquisition et déconnectée des autres modes d'intervention - l'urbanisme réglementaire, les mécanismes de subvention en premier lieu - avec des effets pervers de neutralisation des initiatives foncières : par exemple des règlements d'urbanisme qui ruinent l'effort de régulation des prix ou génèrent de la rétention foncière par un mauvais dimensionnement des contraintes. La stratégie foncière gagnerait parfois à être plus explicite en interne et plus assumée pour sortir des acquisitions d'opportunités et gagner en anticipation. Certains suggèrent de faire de la politique foncière une composante obligatoire du PLH.

La démonstration de l'efficacité des politiques de réserve foncière par les retours d'expérience permettrait de conforter les initiatives prises.

Avec la montée en puissance de l'intercommunalité, certains s'interrogent : pourquoi ne pas faire du foncier une véritable compétence politique et non un simple outil ?

PARTICIPANTS AUX ATELIERS

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE - ACdF

- Claire DELPECH, responsable des politiques de l'habitat et du logement
- Philippe SCHMIT, délégué général adjoint

METL & MEDDE /DGAIN

AD3 : Bureau des politiques foncières

- Stéphane BOST, chef de bureau par interim
- Bertrand HERVIER, chargé d'études
- Christelle PAYEN, adjoint au chef de bureau

PH2 : Bureau des politiques de l'habitat

- Sandrine CRENEAU

ADEF

- Yann GERARD, rédacteur en chef de la revue Etudes foncières

METL & MEDDE / PCI FONCIER ET STRATÉGIES FONCIÈRES

CETE Méditerranée

- Bertrand LEROUX, chef de projet
- Corinne PODLEJSKI, chef du service Politiques territoriales et foncières

CETE Nord-Picardie

- Christelle BARASSI, responsable du PCI

NANTES

NANTES MÉTROPOLE

- Anne BERTY (ateliers 2 & 3), chargée de mission auprès du Directeur général adjoint - Département général du développement urbain
- Laure CHARRIER (ateliers 1, 2 & 3), responsable service Stratégie foncière
- Michel MORAND (atelier 1), responsable Habitat social

EPF LOIRE ATLANTIQUE

- Sylvain BRILLET, directeur Agence foncière de Loire-Atlantique

DDTM LOIRE-ATLANTIQUE

- Lise VIROULAUD - SBL/PTH

DREAL DES PAYS DE LA LOIRE

- Arnaud HERVE, chef de division Politique de l'habitat - SIAL/DPH

POITIERS

VILLE DE POITIERS - COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRAND POITIERS

- Carole BOINOT (atelier 2 & 3), responsable pôle Stratégie et action foncières - Service Immobilier
- Pascal DUBALLET (atelier 1, 2 & 3), directeur service Urbanisme et habitat

DDT VIENNE

- Hélène BURGAUD-TOCCHET, chef de service SHLC
- Véronique SABOURIN, chargée d'études Stratégies territoriales de l'habitat - SHLC/PH

DREAL POITOU-CHARENTES

- Bénédicte CHAUTARD, Problématiques foncières - SECLIA/DAU

EPF POITOU-CHARENTES

- Eric VINATIER, directeur opérationnel

SAINT-BRIEUC

SAINT-BRIEUC AGGLOMÉRATION

- Stéphanie BARRAS (atelier 1, 2 & 3), chargée des politiques foncières au service de l'habitat - DACV
- Hervé GOUPY (atelier 2 & 3), négociateur foncier de l'agglomération - Service Foncier - DTD
- Sébastien QUEMENEUR (atelier 1), responsable du service Habitat - DACV

DDTM DES CÔTE D'ARMOR

- Isabelle LOUARN (excusée aux 3 ateliers) - SPLU/PL

DREAL BRETAGNE

- Sophie CORDEROCH, responsable de l'unité Aménagement et urbanisme durables - SCEAL/AUL/AUD

EPF FONCIER DE BRETAGNE

- Didier VILAIN, directeur
- Sandrine PATEROUR, directrice des opérations

QUESTIONNAIRE PROPOSÉ AUX PARTICIPANTS DES ATELIERS

CONNAISSANCE ET USAGE DES DIFFÉRENTS OUTILS FONCIERS

1- Utiliser les documents de planification et de programmation comme creuset d'une politique foncière pour orienter les acteurs de l'aménagement

• <i>Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)</i>
Analyse des disponibilités foncières
• <i>Le Programme Local de l'Habitat (PLH)</i>
Volet foncier
• <i>Analyse des gisements fonciers</i>
Un recensement des terrains déjà maîtrisés par des opérateurs privés pour de l'habitat ou/et de l'habitat social
Un recensement du foncier détenu par l'intercommunalité,
Un recensement du foncier détenu par les communes
Un recensement du foncier détenu par l'Etat et ses opérateurs
Un recensement du foncier détenu par certains grands propriétaires (SNCF...)
Un recensement « des biens vacants et sans maîtres »

2- Intervenir sur les marchés par l'ingénierie financière : lever l'impôt

• <i>Taxer la détention pour limiter la rétention foncière</i>
Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constructibles (art 1396 du CGI)
• <i>Taxer les nouveaux droits à bâtir, la situation privilégiée d'un terrain au regard des projets d'infrastructures de transport lors des cessions</i>
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles (TFTC) (art 1529 du CGI)
Taxe de valorisation Immobilière sur les cessions de terrains à proximité d'une station de transport en commun
• <i>Taxer l'aménagement</i>
Utilisation de la taxe d'aménagement majorée

3- Organiser les possibilités de valorisation des biens : agir sur le droit des sols

• <i>Politiques de phasage de l'urbanisation</i>
Utilisation des zones d'urbanisation future fermée (2AU)
Utilisation de zones de future urbanisation potentielle (zone Nx de la CU de Nantes)
Utilisation des servitudes de périmètre d'attente pour un projet global PAPAG (L. 123-2 a)
Echéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation (L. 126-1-1)
• <i>Politiques d'encadrement ou d'incitation des programmes de logement</i>
Utilisation des emplacements réservés (L.123-2 b)
Utilisation des Secteurs de Mixité Sociale (L.123-1-5, 16°)
Utilisation des bonifications de construction : dépassement de la densité maximale autorisée de 20 à 50% (L.123-1-1 et L.127-1)
• <i>Politiques de réorganisation des terrains / des droits à bâtir</i>
Utilisation des Associations Foncières Urbaines
Utilisation des transferts de COS
• <i>Politiques d'optimisation du foncier pour le logement par densification</i>
Suppression des COS
Instauration d'une densité minimale aux abords des transports en communs (L. 213-1-5-13 bis)
Instauration d'un versement pour sous-densité
Autres :

4- Intervenir sur le marché pour constituer des réserves foncières ou contrôler les transactions

• <i>Mise en place des outils de préemption</i>
Zone d'Aménagement Différé
Zone d'Aménagement Différé déléguée à un EPF
Droit de Préemption Urbain
Droit de Préemption Urbain Renforcé
Utilisation et suivi du droit de priorité
• <i>Politique d'acquisition par opportunité, veille, expropriation</i>
Prospection foncière avec démarchage sur sites d'opération foncière
Acquisition amiable suite à connaissance d'intention de vente ou DIA
Acquisition amiable en s'inscrivant dans une politique de cession de son patrimoine par un grand propriétaire foncier (Etat, RFF, SNCF, diocèse...)
Acquisition par préemption
Expropriation

4- Intervenir sur le marché pour constituer des réserves foncières ou contrôler les transactions (suite)
• <i>Acquisition par convention avec l'Etablissement Public Foncier</i>
Existence d'une convention cadre
Existence d'une ou plusieurs conventions opérationnelles sur site
Existence d'une convention de veille ou de suivi avec délégation du droit de préemption
• <i>Politique de réserve foncière</i>
Réserves foncières par acquisition d'opportunité : vente, préemption, droit de priorité
« DUP réserves foncières »
Politique de régulation des prix par la préemption
Utilisation de la préemption avec révision de prix
Par convention avec un EPF avec délégation du droit de préemption

5- Mettre à disposition du foncier pour des opérations de logements
• <i>Politique de recensement du patrimoine des collectivités et organisation d'une filière de cession de terrains ciblés logement</i>
Recensement des terrains détenus compatibles avec une opération de logements et de logements sociaux
• <i>Etude de faisabilité et d'équilibre des opérations</i>
En régie
Recours ingénierie extérieure
Intégrée dans la mise en concurrence des opérateurs
• <i>Mise en place de mécanismes contractuels d'encadrement des programmes sur les terrains cédés</i>
Clauses de « complément de prix » ou d'intéressement afin de récupérer les plus-values éventuelles
Utilisation de cahier des charges de cession annexé à l'acte de vente
Clause antispéculative sur la revente des logements pour les logements en accession à la propriété
Utilisation de baux (baux emphytéotique, baux à construction...) ou démembrement du droit de propriété (usufruit/nue-propriété)

6- Soutenir financièrement les opérations par des mécanismes d'aide au financement de la charge foncière - Négocier les opérations d'aménagement
• <i>Décôte sur le prix du terrain</i>
Appel à projet + vente de gré à gré
Mise en concurrence
Cession à l'euro symbolique
Décôte sur le prix du terrain par rapport à l'évaluation des Domaines
• <i>Aide à la charge foncière</i>
Aide systématique
Aide sur critères
Aide sans critères formalisés
• <i>Aide aux logement</i>
Aide à la personne type « chèque logement »
Aide au logement (délégation des aides à la pierre)
• <i>Montage d'opération avec péréquation au bénéfice des logements sociaux</i>
Plan d'Aménagement d'Ensemble
Zone d'Aménagement Concerté
Projet Urbain Partenarial
• <i>Aide à l'ingénierie de montage de projet</i>
Mise en place d'un service ou d'une compétence spécifique

RÉPONSES SOLLICITÉES

Ne connaît pas l'outil	Mis en place sur le territoire	Mis en place par l'intercommunalité	Efficacité	Intérêt selon vous à promouvoir, développer, améliorer ce type d'outil	Commentaires
	<ul style="list-style-type: none"> • Oui • Non • Ne sait pas 	<ul style="list-style-type: none"> • Oui : Par compétence intercommunale • Oui : Par délégation • Non 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne connaît pas • Non concerné • Non adapté aux objectifs locaux • Efficacité avérée • Efficacité discutable • Inefficace voire contre productif • Potentiellement efficaces mais difficultés à mettre en place 	<ul style="list-style-type: none"> • De 1 (essentiel) à 4 (non prioritaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés propre à l'outil • Technique • Politique • Organisationnel (gestion du temps, travail inter-service) • Précautions, limites, améliorations possibles

SIGLES ET ACRONYMES

AEU	: Approche environnementale de l'urbanisme
AFU	: Association foncière urbaine
ALUR (loi)	: Accès au logement et un urbanisme rénové
ANRU	: Agence nationale pour la rénovation urbaine
CGI	: Code général des impôts
COS	: Coefficient d'occupation du sol
DDT (M)	: Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	: Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DIA	: Déclaration d'intention d'aliéner
DREAL	: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	: Déclaration d'utilité publique
EPF	: Etablissement public foncier
OAP	: Orientation d'aménagement et de programmation
OPA	: Offre publique d'achat
PAF	: Plan d'action foncier
PAPAG	: Périmètre d'attente d'un programme d'aménagement
PLH	: Programme local de l'habitat
PLU	: Plan local d'urbanisme
POS	: Plan d'occupation du sol
RFF	: Réseau ferroviaire français
ScoT	: Schéma de cohérence territoriale
SHON	: Surface hors œuvre nette
SIG	: Système d'informations géographique
TC	: Transports en commun
TFPNB	: Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFTC	: Taxe foncière sur les terrains constructibles
VEFA	: Vente en état futur d'achèvement
VRD	: Voirie et réseaux divers
ZAC	: Zone d'aménagement concerté
ZAD	: Zone d'aménagement différé

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
Impacts sur la santé - Mobilités et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables