



Observatoire Régional de
l'Habitat et du Logement
Rhône-Alpes

Atelier 3

Régulation des politiques locales de l'habitat

Compte-rendu de la réunion du 26 Avril 2002

Atelier 3

Régulation des politiques locales de l'habitat

Compte-rendu de la réunion du 26
Avril 2002

Ordre du jour :

« Les différents modes d'intervention foncière permettant de mettre en œuvre une politique foncière »

Intervention de Joseph Comby- ADEF

Cette séance faisait suite à celle du 18 Janvier 2002 au cours de laquelle Monsieur Comby avait énoncé l'architecture générale des modes d'intervention permettant de mettre en œuvre une politique foncière. Elle a été consacrée à une présentation approfondie des différents modes d'action foncière.

I- La politique foncière locale

■ Définition :

La politique foncière locale doit être entendue comme l'ensemble des actes de la puissance publique ou des organismes qu'elle contrôle qui visent à exercer un effet sur :

- ➔ la valeur,
- ➔ l'appropriation,

➔ l'usage des terrains.

1) **la politique foncière n'est pas une fin en soi**, elle est toujours au service d'objectifs qui relèvent d'une autre sphère. Il s'agit normalement d'objectifs d'aménagement.

2) **la politique foncière résulte de la combinaison des outils utilisés** : un outils peut donner des résultats très différents selon le contexte (par exemple, la fiscalité de l'urbanisme). Par ailleurs, l'ordre dans lequel interviennent les actions peut en changer les résultats (par exemple, urbanisme opérationnel et règlementaire).

■ **Les quatre préalables d'une politique foncière efficace :**

1- **Conduite de cette politique à la bonne échelle géographique,**

2- **Existence d'une autorité publique responsable** qui assure le rôle de pilote du territoire : on mentionnera le risque des politiques foncières contradictoires menées par des acteurs publics concurrents (les acteurs publics peuvent agir en concurrence avec plus de force que les acteurs privés). Cette posture de pilote ne se résume pas à l'action foncière publique qui à elle seule, ne peut pas constituer une politique .

3- **Existence d'un système d'information, d'observation, d'étude** : qui assure la fonction de « hublot » dans la conduite et le suivi des politiques

4- **Définition préalable d'objectifs d'aménagement** : il s'agit de la feuille de route de la politique foncière : on constatera que les politiques foncières pèchent souvent, non par manque d'outils et de moyens, mais par manque de pilotage.

■ Les buts possibles de la politique foncière locale

- 1- **Economiser les ressources budgétaires disponibles** : il s'agit d'acheter soit au profit de la collectivité publique elle-même pour les actions qu'elle conduit soit au profit d'implantations subventionnées en nature (logement social, activités économiques) des terrains peu chers pour réaliser des économies sur l'acquisition des emprises publiques,
- 2- **Promouvoir l'urbanisation désirée** : cet objectif n'est pas forcément concordant avec le précédent ; Il s'agit de mobiliser le foncier en orientant la valorisation de l'espace ou de préserver l'existant (espace naturel ou patrimoine bâti). Cela peut aboutir à faire augmenter le prix du terrain (par exemple : dans un quartier en perte de valeur dit « hors marché » la promotion de l'urbanisation passe par la reconstitution de la valeur foncière),
- 3- **Faire du contrôle de peuplement (mixité ou au contraire clientélisme électoral)**
- 4- **Développer des politiques sectorielles : emploi, logement, tourisme.**

II- Les moyens de la politique foncière locale

■ Les moyens de la politique foncière locale peuvent se résumer en dix verbes et trois formes d'intervention :

A. Interventions foncières (ou « action foncière »)

1. Acquérir
2. Détenir
3. Céder
4. Rappeler sans acheter

B. Interventions réglementaires (PLU)

5. Interdire
6. Obliger
7. Négocier les interdictions et les obligations

C. Intervention économique (perception de taxes)

8. Subventionner
9. Prélever
- 10 Réaliser

Interventions foncières (ou « action foncière »)

1- ACQUERIR : 5 manières d'acquérir :

1- **A l'amiable**

2- **A l'amiable par échanges de terrains :** très efficace en péri-urbain notamment pour l'acquisition d'espaces agricoles : ex : proposition au propriétaire agricole d'une surface de remplacement au prix agricole ; la SAFER achète des surfaces au prix agricole ; pendant la période d'organisation de la surface de remplacement on signe des baux précaires ; **on organise l'échnage en temps voulu qui permet de céder des terrains plus grands.**

3- **Par préemption :** hors ENS, littoral, SAFER,, cet outil (ZAD, DPU) est plus un outil de surveillance du marché que d'acquisition.

4- **Par expropriation :** le moyen le plus coûteux d'acheter des terrains

5- **Gratuitement :** par exemple en lotissement autorisation de construire avec cession de terrain pour espaces publics ou équipements publics ou encore permis de construire avec 10% de la surface en cession gratuite, ou acquisition des 9/10° d'un espace boisé permettant l'aménagement du 1/10° restant.

2- DETENIR :

L'intérêt ou non de la détention résulte de l'analyse des coûts avantages du « portage foncier ».

Les 4 coûts du portage foncier :

- 1- **Le coût d'acquisition initiale** : il s'agit du taux d'intérêt réel de l'opération hors subvention. En effet l'existence d'une subvention ne gomme pas les coûts qui sont pris en charge par les contribuables,
- 2- **Le coût de l'emprunt à la collectivité** : il s'agit du taux des obligations à moyen terme appliqué à une durée de portage qui génère un coût économique pour la collectivité. Ce coût économique du portage, souvent supérieur, ne doit pas être confondu avec le coût administratif du portage (facturé dans l'opération),
- 3- **Le coût de la détention physique du terrain** : il s'agit du coût du gardiennage
- 4- **Le coût de l'externalité négative** : un terrain en réserve foncière peut avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Un patrimoine immobilisé coûte par définition, et produit une augmentation de l'endettement public. Toute réduction des coûts de portage doit être envisagée (exemple : mission SAFER avec baux précaires et acquisition en lien avec le déplacement de l'usage agricole) et surtout cette analyse des coûts doit être mise en balance avec celle des avantages d'une réserve foncière.

Les avantages de la mise en réserve foncière :

- **pouvoir acheter moins cher et plus tôt** : il n'est pas évident de parler de plus-value d'anticipation dans la mesure où le prix de l'argent pour la collectivité (taux de l'emprunt) est supérieur au prix de l'argent pour le propriétaire (valeur du temps : taux d'intérêt de la caisse d'épargne). Mais il est intéressant pour la collectivité de détenir un portefeuille de terrains de qualité disponibles pour saisir des opportunités.
- **préparer l'avenir** : le vrai gain est dans l'assemblage foncier qui permet la réalisation d'assiettes foncières par regroupement pour des opérations futures.

3- CEDER :

Trois modalités possibles :

1. **Vente au plus offrant** : la collectivité choisit l'acheteur par rapport au prix
2. **Vente sélective** : la collectivité locale met en place un filtre pour sélectionner les futurs propriétaires.

NB : Vendre un terrain en-dessous de la valeur du marché et choisir l'acquéreur : l'évolution de la jurisprudence : semble a priori reconnaître à la collectivité publique a de moins en moins de marge de manœuvre dans la pratique de l'action foncière pour choisir l'acheteur sauf cahier des charges particulier et mise en concurrence.

3. Cession à bail :

Il s'agit de construire des équivalences entre vente et bail.

- **dans le cadre du marché** : il faut trouver un montant de cession à bail qui fasse gagner de l'argent à la collectivité publique (en jouant par exemple sur le coût temps du preneur qui doit être > à coût-temps pour la collectivité publique),
- **hors marché** : il s'agit d'organiser une gratuité déguisée (par ex : un bail emphythéotique de 50 ans) Dans ce cas la cession à bail est inférieure au montant du prix de vente Cette solution vaut pour la réalisation de logements sociaux, ce n'est pas une solution pour la réalisation d'une opération d'habitat privé.

4- REMEMBRER SANS ACHETER

- **Les Associations foncières Urbaines (AFU)** permettent d'organiser le foncier sans passer par l'acquisition publique. Il manque en France un système de remembrement urbain (remembrement pour mobiliser du foncier à une échéance donnée) tel qu'il existe dans d'autres Pays Européens

- **Le remembrement-aménagement** : concerne de très grands remembrements agricoles en vue de l'urbanisation future (ex : sur 100 ha , 90 ha d'urbanisation future et 10 ha de terrains agricoles.

Cette procédure est utilisée marginalement en France (20 communes par an).

Interventions réglementaires

5 - INTERDIRE

Interdire suppose qu'il existe au préalable une demande et un marché. On distingue :

- **les différentes formes d'urbanisme réglementaires** qui traduisent les différentes règles d'utilisation de l'espace avec des effets spatiaux (ex : le droit ou non de construire) et des effets sociaux (ex : l'obligation de deux places de stationnement par logement),
- **les autres édicitions de servitudes** : ou la notion de « portage réglementaire » : ex : zone NA : report de l'urbanisation à 10 ans qui permet d'empêcher l'urbanisation sans acheter le terrain.

6 - OBLIGER

Il s'agit de cas exceptionnels dans le droit français (à ne pas confondre avec les autorisations conditionnelles) par exemple :

- **l'obligation de ravalement,**
- **l'arrêté de péril** qui génère une obligation de réaliser des travaux..

7 - NEGOCIER LES INTERDICTIONS ET LES OBLIGATIONS

Cela suppose qu'il existe au préalable quelque chose à négocier : sans réglementation, pas de négociation . Théoriquement étranger

(principe de la gratuité des servitudes) au droit français mais en pratique très répandu.

- **le cas de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)** : ces pratiques de négociation de la règle se retrouvent dans le cadre de l'urbanisme négocié de la ZAC qui organise la négociation de la constructibilité contre des travaux d'aménagement. La question posée aujourd'hui depuis la loi SRU est : comment rédiger le PLU pour sauver la possibilité d'une négociation de ZAC ?

Intervention économique

8. SUBVENTIONNER

- **Subventions à l'acquisition de terrains** : en surveillant le risque de « trappe foncière »
- **Subventions à la fabrication de terrains** : en assurant la neutralité concurrentielle entre les aménageurs.

9. PRELEVER

On observera les effets antagonistes de la fiscalité foncière annuelle et de la fiscalité de l'urbanisme ou des mutations :

- **la fiscalité foncière annuelle sur la propriété** : favorise les mises en vente
- **la fiscalité sur les mutations** : limite les ventes.

En France et en Belgique, contrairement aux USA on a une fiscalité sur la propriété qui est faible tandis que celle sur les mutations est forte.

Par ailleurs on notera que la fiscalité de l'urbanisme propre à une zone a des répercussions en amont sur la valeur du terrain. Elle renchérit les coûts de sortie pour l'utilisateur final.

10. REALISER

- **Ouverture d'espaces aménageables** : déverrouillage stratégique des espaces à urbaniser
- **Fabrication de terrains à bâtir** : appui tactique à l'aménagement de ces terrains à urbaniser
- **Réalisations publiques à externalité positive** : problématique de la récupération des plus values d'urbanisation ou « plus values d'aménagement »
- **Réalisations publiques à externalité négative** : problématique du séquençage du programme des réalisations publiques en coordination avec le programme de l'action foncière.

III- Les 7 erreurs des débats de politique foncière au café du commerce

1 .« Les terrains sont de plus en plus chers parce qu'ils sont de plus en plus rares » : les terrains ne sont ni rares ni abondants, il sont ce qu'ils sont : constructibles, non constructibles, à vendre, pas à vendre. On raisonne comme s'il y avait a priori plus de vendeurs ou d'acheteurs. On observe les ventes, alors que c'est un stock de vendeur et d'acheteurs qui fait le marché.

2. « Les prix des terrains augmentent à cause des spéculateurs et de la spéculation foncière » : un spéculateur achète à prix bas pour revendre plus cher. La spéculation foncière résulte d'un trafic d'influence et consiste à acheter un terrain sans autorisation d'urbanisme pour le revendre avec autorisation d'urbanisme. La spéculation organise un transfert de la valeur et un déplacement des bénéfices, elle n'a jamais expliqué l'augmentation des prix.

3. « En menant une politique de réserves foncières, on réduit le coût d'acquisition des terrains »

La collectivité publique achète à prix coûtant (cf les 4 coûts du portage foncier) et prend en charge le prix du temps dans le cadre de la réserves foncières (recession au prix initial sans réimputation des frais financiers et d'entretien). Son intervention consiste à prendre en charge .une partie des coûts d'acquisition mais ne les réduit pas.

4. « En augmentant la fiscalité de l'urbanisme, on réduit les profits des promoteurs » : non car ce n'est pas le promoteur qui supporte le prix. Simple courroie de transmission il fait supporter dans sa logique du « compte à rebours » le prix à l'utilisateur final.

5. « Une hausse trop forte des valeurs foncières peut provoquer un blocage de l'activité économique » : ce sont les acheteurs qui font les prix et non les vendeurs.

6. « Il faut réduire les densités d'urbanisation pour préserver l'environnement » ce ne sont pas les décisions d'urbanisme ne font pas les quantités bâties mais la localisation des densités bâties. Cette densité globale de l'habitat par rapport aux espaces naturels doit être gérée dans les PADD (cf la Suisse qui lie l'autorisation de construire à une densité minimum).

7. « La commune devrait lutter contre la hausse des valeurs foncières en vendant à bas prix des terrains communaux » : il y a confusion entre valeur et prix. En vendant à bas prix la commune s'empêche de vendre à la valeur et de fabriquer plus de réserves foncières.
