



LE FONCIER, UN VERROU A LA MIXITÉ SOCIALE : QUELLES SOLUTIONS LOCALES ET NATIONALES

**Journée d'échanges organisée en partenariat avec l'ADEF,
Association des études foncières**

Paris, le 15 novembre 2012

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU	3
I. INTRODUCTION GÉNÉRALE AUX QUESTIONS FONCIÈRES ET AUX ENJEUX DES POLITIQUES FONCIÈRES PUBLIQUES POUR LE LOGEMENT	4
II. L'ACTION FONCIÈRE PUBLIQUE EST-ELLE L'AVENIR DU LOGEMENT ABORDABLE ?	9
Débat avec la salle	21
III. À L'HEURE DU RETOURNEMENT CONJONCTUREL, COMMENT POURSUIVRE LES PARTENARIATS HLM/PRIVÉS ?	24
Débat avec la salle	36
IV. TABLE RONDE : QUELLES ÉVOLUTIONS LEGISLATIVES EN MATIÈRE DE FONCIER, AU-DELÀ DE LA LOI RÉCENTE ?	37
CONCLUSION	42
LES INTERVENANTS	44
L'ANIMATION	44

INTRODUCTION PAR UN REPRÉSENTANT DU RÉSEAU

Journée animée par **Caroline GERBER**, Directrice de l'Association des Études Foncières

[Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles et au partenariat, L'Union sociale pour l'habitat](#)

On peut s'interroger sur le droit des sols et la propriété foncière en France, au regard notamment de nos voisins européens. Pourquoi la France, qui ne manque pas d'espace, connaît-elle une crise du foncier urbain récurrente ? Les Pays-Bas, pays où le sol est l'un des plus rares en Europe, ne connaissent pas de crise foncière notable. Pourquoi le droit de propriété en France s'opposerait-il à une politique foncière audacieuse, alors que ce droit a valeur constitutionnelle dans quasiment tous les pays démocratiques et qu'il est protégé par les traités européens ? Pourquoi la collectivité paie-t-elle des aménagements coûteux et des infrastructures qui valorisent les terrains urbains, avant de repayer sous forme de surcharge foncière la valeur qu'elle a créée pour réussir à produire des logements abordables près de ces infrastructures ? Cette posture d'acteur dominé est anormale et contradictoire avec la notion de puissance publique. La prohibition de l'enrichissement sans cause est un principe essentiel de notre droit. En matière foncière, ce principe ne devrait-il pas être protégé par les tribunaux et par la pratique de l'évaluation des Domaines ?

Après les deux guerres mondiales et les difficultés alimentaires qu'elles ont entraînées, la France a su prendre des mesures radicales pour assurer l'exploitation de la moindre parcelle agricole au motif que l'impératif de nourrir les Français s'imposait aux propriétaires terriens. Pourquoi ne sait-elle pas le faire aujourd'hui alors que l'impératif de loger les Français semble reconnu par tous ? Pourquoi refuse-t-on, au nom du droit de propriété, de créer une telle obligation – sous la forme d'une servitude *aedificandi* – qui ne priverait pas le propriétaire des revenus de son fond ? Pourquoi ne peut-on exercer le droit de préemption pour éviter la spéculation foncière ? Une dizaine d'années auparavant, le fait d'imposer une part de logements sociaux dans les opérations était illégal, mais certaines villes ont passé outre et ce principe a fini par être consacré dans la loi.

Ces quelques observations laissent à penser qu'il serait possible de respecter pleinement le droit de propriété tout en mettant en œuvre une politique foncière plus ambitieuse. Ainsi, en tête du code de l'urbanisme, il a pu être indiqué que le territoire français est le patrimoine de la Nation, alors que chaque mètre carré a bel et bien un propriétaire individualisable, qu'il soit public ou privé. La conciliation du respect des droits individuels et de la mise en œuvre de l'intérêt général est l'essence même de tout droit public. De nos jours, les ressources présentes dans les caisses publiques et le pouvoir d'achat des Français ne permettent plus de continuer à repayer sans cesse une valeur qui n'appartient pas fondamentalement au propriétaire. Deux enquêtes du MEDEF ont mis en évidence à quel point les difficultés de logement bloquaient la mobilité des salariés, avec des conséquences sur la capacité de développement ou de maintien de l'activité d'entreprises. De plus, le fait de construire participe à la création d'activités et d'emplois, au lieu de conserver vacants des terrains ou des immeubles en attendant qu'ils se valorisent davantage.

Au sein du Réseau des acteurs de l'habitat, des États généraux du Logement, des « groupes Urbanisme de projet », de nombreux rapports parlementaires et de travaux animés par l'ADEF, les pistes sérieuses ne manquent pas. Globalement, ces pistes convergent ; elles ne sont pas faciles pour nombre d'entre elles. Néanmoins, elles sont de moins en moins clivantes et lorsque l'argent public se raréfie, il faut s'appuyer sur la volonté collective.

Caroline GERBER

Cette question foncière monte en puissance et l'association de l'ADEF au Réseau des acteurs de l'habitat pour animer cette journée est une preuve que les mondes du foncier et du logement s'allient pour progresser. Les tables rondes ont été structurées de manière à développer les diverses façons d'envisager le foncier : l'intervention publique dans l'action foncière ; le développement d'une culture du partenariat et de la négociation ; une table ronde prospective au regard du changement de majorité et des nombreuses lois susceptibles d'impacter le foncier.

I. INTRODUCTION GÉNÉRALE AUX QUESTIONS FONCIÈRES ET AUX ENJEUX DES POLITIQUES FONCIÈRES PUBLIQUES POUR LE LOGEMENT

Suzanne FRITELLI, Urbaniste, Directrice-Associée, QUELLEVILLE?¹

L'impact du foncier et de la formation de la valeur foncière sur la production de logement

Le coût du foncier est fréquemment mis en cause. Pourtant, la cherté du foncier est liée à un cadre bien particulier puisque la valeur du foncier ne se forme pas identiquement selon l'usage qui est fait du terrain. Il existe donc autant de valeurs potentielles que de raisons d'utiliser ce terrain. De même, sans acheteur potentiel, il n'y a pas de marché et par conséquent pas de valeur foncière. On dénombre six marchés fonciers, pour lesquels la formation de la valeur est différente en fonction de la destination du sol et de son usage :

- les terrains naturels achetés pour une utilisation agricole ou forestière (prix d'environ 0,5 €/m²) ;
- les terrains naturels achetés pour un usage de bien-être ou de loisir (prix entre 3 et 10 €/ m²) ;
- les terrains naturels achetés pour être aménagés et urbanisés (prix entre 25 et 300 €/m²). Ils offrent un éventail de valeurs très ouvert, qui peut varier du prix agricole au prix du terrain à bâtir. Les politiques foncières locales déterminent la valeur des terrains et ce marché est soumis à des variations de valeur qui peuvent s'avérer brutales, suite par exemple à une décision publique.
- les nouveaux terrains à bâtir, qui constituent un marché particulièrement concurrentiel, avec un prix de la matière première sur le troisième marché qui conditionne le prix du produit fini sur ce quatrième marché. Pour les terrains individuels, l'unité pertinente est le lot, et non pas la surface en m². Ainsi, le prix d'un terrain pour une maison individuelle ne dépend pas de sa surface.
- les terrains urbains à recycler (terrains bruts du renouvellement urbain). Il s'agit d'un marché paradoxal, abondant, mais dont les prix sont élevés. Il est subordonné au marché de l'immobilier à travers le principe du « compte à rebours ». C'est la valeur potentielle à la vente des logements et des bureaux qui peuvent s'y construire qui favorise la libération de ces terrains à bâtir ;
- les droits à bâtir en renouvellement urbain, où le terrain devient une simple donnée juridique. Ce marché donne la possibilité d'ajouter des logements sur un foncier déjà existant. Le terrain en tant que tel disparaît au regard de la valeur créée par la sortie de l'opération. Ce type de situation

¹ La présentation de Suzanne Fritelli est disponible sur le site du Réseau :

<http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article771>

risque de se reproduire puisque le législateur incite à travailler de plus en plus en renouvellement urbain, d'autant plus que les opérations d'intérêt national sont très imbriquées dans le tissu de renouvellement urbain existant. Ceci nécessite de négocier avec de multiples propriétaires de terrains dont la valeur foncière marchande est bien supérieure à celle des terrains agricoles.

S'agissant de la hausse du prix du logement par rapport à la problématique foncière, il convient de rappeler que la hausse des prix est parfois un atout. Ainsi, le principe du « compte à rebours » dans le cadre d'une opération immobilière consiste à relier le prix de l'immobilier au prix du foncier. L'opérateur fait la somme du produit de la vente des m² immobiliers en fonction d'un marché immobilier donné. Cette somme donnée constitue une mise de départ sur laquelle un certain nombre de postes doivent être retranchés :

- la marge de l'opérateur ;
- les coûts de construction ;
- les taxes et participations diverses intégrées par la collectivité au sein de l'opération au regard du document d'urbanisme et des taxes insérées sur le territoire communal ;
- des actions de viabilisation complémentaire, dans le cas d'une opération d'envergure.

Une fois ces coûts retranchés, le montant financier restant correspond à celui qui peut être dévolu au foncier. Ainsi, le foncier n'est pas une donnée d'entrée, mais une donnée résultante de l'ensemble de l'opération. Pour permettre à l'opération de sortir, le prix du foncier doit correspondre à ce montant restant. Le cas échéant, si le foncier dépasse ce montant, il faudra rogner sur les coûts de construction ou sur la marge.

L'effet d'un doublement de COS sur la valeur d'un terrain permet de doubler la surface de plancher, la marge, les coûts de construction et les taxes. En revanche, la viabilisation sera inférieure puisque l'augmentation en densité se fera en hauteur, et non pas sur la viabilisation de surfaces complémentaires. Sur la même assiette foncière, le foncier augmentera de 175 %. Ainsi, une simple modification réglementaire permet de créer une valeur potentielle sur ce foncier, puisque la viabilisation croît seulement de 25 %. Cependant, cette augmentation de 175 % de la valeur du foncier est réalisée sans aucune contrepartie, alors qu'il serait tout à fait possible d'inciter l'opérateur à favoriser la mixité sociale ou à réaliser une intervention environnementale de réduction des charges sur son opération. Dans l'absolu, de nombreuses contraintes financières sont intégrables dans le cas d'une augmentation de COS.

La puissance publique dispose d'un pouvoir réglementaire qui peut et doit imposer une contrepartie. Entre 2000 et 2007, le doublement des prix immobiliers a été accompagné par une augmentation de 200 % de la valeur du foncier sur des opérations de même type. En période de retournement des prix immobiliers, les prix du foncier baissent avec un décalage de 2 à 5 ans par rapport à l'immobilier. Globalement, lorsque les prix de l'immobilier augmentent, le foncier croît proportionnellement plus vite. Inversement, lorsque les prix de l'immobilier baissent, le foncier baisse avec un temps de retard et constitue un élément bloquant qui nuit à la sortie des opérations.

Les grands types d'intervention des collectivités

Dans son article 110, le code de l'urbanisme rappelle que chaque collectivité publique est le gestionnaire et le garant, dans le cadre de ses compétences, du patrimoine commun de la Nation. Ces collectivités doivent gérer le sol de façon économe et harmoniser, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

L'intervention publique massive n'étant plus d'actualité, quels choix restent-ils ? Il existe un certain nombre d'options et une gamme de modalités opérationnelles et préopérationnelles relativement importante, avec l'objectif de limiter l'incertitude et d'améliorer le contexte de négociation entre tous les acteurs (politique publique, collectivité, propriétaire du foncier, opérateur), en associant les propriétaires fonciers.

Les filières de l'aménagement reprennent les quatre types d'intervention suivants :

- l'intervention en diffus ;
- l'intervention publique massive, qui maîtrise l'acquisition du foncier, son aménagement et sa revente. Certains territoires s'inscrivent encore dans ce type d'intervention à travers des ZAC publiques, des réserves foncières ou des expropriations avec l'utilisation de la ZAD. Néanmoins, la configuration de nombreux territoires ne permet plus de procéder de cette manière ;
- l'incitation réglementaire ;
- l'intervention négociée.

En matière d'outils, certaines filières utilisent le PLU et le règlement pour dessiner le futur projet, notamment dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation. Ceci permet de communiquer le maximum d'informations possible au futur opérateur, qui aura toutes les cartes en main pour concevoir une opération répondant aux objectifs de la collectivité et qui présentera un permis de construire tout à fait conforme. Dans le cadre de l'intervention négociée, tout en restant basé sur la règle du PLU et en s'assurant que l'opération correspondra aux objectifs de la politique locale, la négociation entre le propriétaire et l'opérateur peut donner lieu à une modification des règles d'urbanisme.

Exemples de projet

La ZAC de l'Union à Roubaix-Tourcoing-Wattrelos est un projet d'intervention publique. Des acquisitions publiques ont pu être réalisées sur un site de 80 hectares en tissu existant, avec l'appui d'un établissement public foncier, qui a permis de réaliser ce travail sur le long terme (14 ans de portage). De nos jours, les portages sont de plus en plus préopérationnels et de moins en moins des portages de réserves foncières.

Le projet des Bassins à flot, à Bordeaux, est un exemple d'intervention négociée. Le site était détenu par des promoteurs, qui les avaient achetés à des prix relativement importants sur un tissu industriel, ce qui rendait impossible de travailler sur les prix. Il a donc fallu procéder à un travail de négociation sur chaque opération, avec des ateliers qui regroupaient des urbanistes, les territoires et les opérateurs pour que chacun y trouve son compte. Fiscalement, le financement des équipements par un PAE a bien fonctionné.

Un autre exemple d'intervention négociée a porté sur un tissu industriel à Massy, pour lequel l'acquisition du foncier n'était pas envisageable. Cette zone était occupée par 30 propriétaires, sur une centaine d'hectares, avec un découpage en trois ZAC et sans maîtrise foncière publique. Il a donc fallu fournir un important travail juridique sur des outils classiques de servitude pour la création des nouvelles voiries et des outils de cahiers des charges de cession de terrain qui comportaient des obligations à remplir par les opérateurs. Il s'agissait donc d'identifier un processus gagnant-gagnant entre ce que la collectivité souhaitait voir sortir de terre et la valorisation d'un tissu industriel transformé en un quartier tertiaire et résidentiel à proximité d'une gare TGV et RER située à 25 minutes de Paris. Le fait de s'inscrire dans un territoire en cours de valorisation aurait dû permettre de faire augmenter la part du foncier. Or, cette dernière a été diminuée puisque la marge de manœuvre financière a été utilisée pour créer des équipements structurants pour le quartier, pour mobiliser des participations sur la création de ces équipements dans le cadre de la ZAC, et pour permettre aux opérateurs d'y trouver leur compte et de réaliser une opération pérenne.

Conclusion

Les objectifs publics consistent à produire du logement en quantité importante et avec une qualité répondant aux objectifs du projet de territoire pour éviter une requalification lourde du parc vingt ans plus tard. Les collectivités ne doivent pas craindre d'insister sur un certain nombre d'exigences, pour peu qu'elles entrent dans le cadre de l'enveloppe financière. Les prix de sortie doivent être compatibles avec les revenus des ménages du territoire, avec la production d'un foncier aménagé à proximité des centres urbains et à des coûts permettant des équilibres d'opération, tout en affichant ou intégrant dans la négociation les contraintes à respecter (proportion de logements sociaux, qualité environnementale, baisse de charges).

Il existe trois enjeux fondamentaux sur la question du foncier dans le logement :

- l'enjeu de connaissance et de partage de l'information, notamment sur les transactions réalisées. Il convient également de prendre en compte les évaluations des services des Domaines dans le cadre des opérations, ce qui est parfois complexe ;
- l'identification de partenariats pour coconstruire les projets, chacun des acteurs devant y trouver son compte (collectivités, propriétaires et opérateurs) ;
- la concentration de l'utilisation de l'argent public restant, là où il est indispensable et où il peut constituer un effet levier.

Échange avec les participants

Gaëtan LAZZARA, Directeur de la maîtrise d'ouvrage, Habitat Marseille Provence

Hélas, votre intervention n'a pas remis en cause le discours classique prononcé par la majorité des acteurs du logement au sujet du foncier et de son coût. Vous avez insisté sur la nécessité de la négociation comme élément moteur dans une période où chacun sait que les moyens, depuis l'État jusqu'aux collectivités locales, ne sont plus à la hauteur pour une véritable intervention foncière. La négociation évoquée passe par la production de logements sociaux, dictée par des volontés politiques locales à des promoteurs, qui bien souvent vont, pour y répondre, rogner sur la qualité et augmenter le prix des logements pour les couches moyennes. Effectivement, des logements sociaux peuvent être réalisés dans ce cadre. Mais ces logements coûtent plus cher ou sont dotés d'une qualité incertaine. Le problème du foncier se pose fatidiquement aux opérateurs du logement social et le temps est venu de prendre des mesures radicales. 40 ans auparavant, un certain nombre de chercheurs et de politiques osaient lancer des thèmes comme la municipalisation des sols. De nos jours, cette notion est devenue quasiment taboue et politiquement incorrecte.

Suzanne FRITELLI

S'agissant de la municipalisation des sols et de la nécessité de conduire une intervention publique forte, je n'ai pas de réponse type à vous apporter sur les marchés qui ne permettent plus d'acquérir du foncier faute de moyens. En revanche, sur les marchés où il existe déjà du foncier public, nous pourrions envisager de le louer par l'intermédiaire des baux plutôt que de le céder, même si cette démarche n'est pas ancrée dans la culture française. Pour ce qui relève du prix du foncier, il est important de considérer que dans le cadre de ce bilan

d'opération, la négociation avec le propriétaire peut changer à partir du moment où il existe un certain nombre de contraintes à prendre en compte.

Daniel GODET, Directeur Général, Grand Lyon Habitat

Partout où la collectivité publique a sollicité auprès des promoteurs l'intégration d'une proportion de logements sociaux dans leurs opérations, cela aurait dû se traduire par une baisse mécanique des prix du foncier. Malheureusement, le marché foncier est bien plus chaotique et complexe et cette démarche aboutit finalement à un enjeu de péréquation qui donne lieu à une augmentation du prix des logements intermédiaires ou haut de gamme qui compensent les prix inférieurs cédés dans le cadre du logement social.

Dans l'arsenal législatif et réglementaire, existe-t-il des expériences permettant d'imaginer qu'en contrepartie d'une densité supplémentaire, nous puissions réaliser des logements supplémentaires sans enrichissement du propriétaire ? Cette clé me paraît importante et de nature à lutter contre l'effet de démultiplication de la valeur foncière évoquée précédemment.

Caroline GERBER

La première réponse est celle de la fiscalité, comme cela a été débattu dans les « groupes Urbanisme de projet », avec l'idée de revaloriser la valeur cadastrale des terrains constructibles. Ceci obligerait le propriétaire à payer une taxe foncière plus élevée et l'inciterait donc à construire. Ce système existe déjà en Allemagne et est appliqué de façon automatique. Il conviendrait de s'en inspirer.

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

La fiscalité est une réponse qui permet à la collectivité de reprendre sa part de la rente. Or, l'un des moyens pour reprendre sa part de la rente pourrait consister à modérer les prix afin de sortir du logement social moins cher. Nous pouvons considérer que le fait de doubler le COS et le prix du foncier constituent déjà un enrichissement sans cause. A fortiori, nous assistons même à un surenrichissement sans cause puisque la collectivité, pour faire du logement social, va repayer sous forme de surcharge foncière. Il faut savoir que certains propriétaires publics font cette culbute et s'affranchissent du paiement de la TFPB, ce qui les incite d'ailleurs à laisser des friches le plus longtemps possible.

Il conviendrait de traduire dans le code de l'urbanisme ce qui s'applique ailleurs : la prohibition de l'enrichissement sans cause. Ceci permettrait, lorsqu'un tribunal apprécie la valeur du terrain en cas d'expropriation ou d'exercice du droit de préemption, d'affirmer que le propriétaire a le droit à la juste rétribution de son investissement, mais qu'il n'a pas le droit de s'emparer de la valeur créée par autrui, qu'il s'agisse du passage d'un tramway, d'un doublement de COS ou d'un classement en terrain constructible. En partant de ce postulat, la jurisprudence des tribunaux et la pratique des Domaines pourraient évoluer et permettraient d'éviter au foncier de voir sa valeur progresser de 175 %.

Caroline GERBER

La question de l'intégration du propriétaire dans ce débat est fondamentale. Généralement, quand il est invité au débat dans l'aménagement urbain, le propriétaire accepte de renoncer à une partie de la valeur. Par exemple, la question du montage des opérations complexes avec un propriétaire qui le reste jusqu'au bout permet de considérer le propriétaire comme un investisseur digne de participer au tour de table, et non pas comme celui qui doit être sorti du jeu le plus tôt possible pour capter cette valeur. La négociation est

véritablement une priorité. En revanche, la posture radicale continue de considérer le propriétaire comme celui qui n'a pas le droit de profiter d'une partie de cette richesse. Il serait intéressant de conduire le débat sur cette question et d'aider les propriétaires à l'alimenter autrement que par des plaintes, puisqu'ils se trouvent finalement dans la position de l'acteur poussé vers la sortie. Vous avez fait appel aux textes fondamentaux de notre nation, mais ces derniers rappellent aussi que la propriété est un droit inviolable et sacré.

Dominique DUJOLS

Il ne s'agit pas de violer le droit de propriété, mais simplement de donner un cadre juridique permettant de conduire une négociation non biaisée.

II. L'ACTION FONCIÈRE PUBLIQUE EST-ELLE L'AVENIR DU LOGEMENT ABORDABLE ?

Caroline GERBER

Philippe BAUCHOT, rappelez-nous les missions fixées à la DAFI et la manière dont vous entendez accompagner l'étude du projet de Loi qui vient d'être déposé au Parlement, puis sa mise en œuvre ?

Philippe BAUCHOT, Délégué à l'action foncière et immobilière, Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

La DAFI est constituée d'une petite équipe chargée de missions complémentaires :

- mission de gestion de la politique immobilière et patrimoniale de l'État ;
- mission de réalisation, en tant que maître d'ouvrage, d'un certain nombre d'opérations pour le compte de l'État ;
- mission d'animation de la problématique foncière, plus particulièrement en termes de mobilisation du foncier en faveur de l'habitat, notamment social. Cette mobilisation, déclinée au sein d'une politique du patrimoine de l'État, est intéressante dans la mesure où il s'agit de concilier la volonté de l'État de rationaliser son patrimoine, mais aussi de porter des politiques en faveur du logement.

La mission de la DAFI est de nature opérationnelle et doit être distinguée de celle de la DHUP, administration centrale chargée de concevoir des règlements et des normes.

Le projet de Loi arrêté par le Conseil des ministres du 14 novembre – dit loi Duflot « 1^{bis} » – devra être soumis au vote du Parlement pour une promulgation fin décembre ou début janvier en cas de nouveau recours devant le Conseil constitutionnel². Malgré tout, nous sommes chargés – avec nos collègues de France Domaine

² Le projet de Loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui fait l'objet d'une procédure accélérée a été adopté en 1^o lecture par l'Assemblée nationale le 27 novembre 2012, puis en 1^o lecture par le Sénat le 18 décembre 2012. Il a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel le 19 décembre 2012

et de la DHUP – de préparer les décrets et circulaires, la volonté politique étant de passer le plus rapidement possible de la promulgation de la Loi au passage à l'acte.

Caroline GERBER

Comment avez-vous envisagé les modalités pratiques des dispositions qui doivent être mises en œuvre (principe de décote, contrats de vente, problématique des baux) ? Quels sont les objectifs ? Quelles contraintes anticipez-vous ?

Philippe BAUCHOT

Ce projet de Loi ayant été arrêté la veille et devant être soumis au Parlement, il convient d'évoquer cette question au conditionnel. Ceci étant, la décision prise par le gouvernement a consisté à redéposer ce qui résulte du premier vote des députés. En effet, le recours devant le Conseil constitutionnel portait sur des motifs de fond et de procédures. Or, le Conseil constitutionnel s'est contenté des motifs de procédure pour censurer la Loi. Le projet de Loi, qui a été à nouveau déposé correspond ainsi à celui de la loi Duflo 1, amendements compris. Les seules modifications résultent d'un travail consciencieux du Conseil d'État, qui a tenté d'apporter des améliorations sur la constitutionnalité de la Loi, et non pas sur le contenu de la politique correspondante. Il faut rappeler que le projet de Loi déposé est le fruit de représentants de l'État, mais également d'un travail parlementaire puisque des novations substantielles ont été apportées, après examen du Sénat et de l'Assemblée nationale. Le travail que nous réalisons aujourd'hui consiste donc, pour partie, à imaginer comment passer de notre projet de Loi à nos projets de règlements et circulaires. Il consiste également, pour une partie non négligeable, à identifier comment tenir compte des novations apportées par les députés et sénateurs dans cette nouvelle politique publique.

Caroline GERBER

Pouvez-vous préciser le contenu de ce projet de Loi ?

Philippe BAUCHOT

La politique conduite par les gouvernements précédents évoquait une mobilisation du foncier en faveur du logement. Cette politique fait l'objet d'une réorientation à travers une volonté d'accentuation pour mobiliser davantage de foncier public, ainsi qu'un certain nombre de mesures prises pour favoriser le logement social via des mécanismes de décote. Cette mobilisation du foncier public se réalisera au travers des biens de l'État, mais également par l'intégration du patrimoine de certains établissements publics (RFF, SNCF, VNF, APHP, etc.) qui sont davantage mis sous pression que précédemment. Toutefois, ce ne sera pas le cas des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), a priori, puisque ces derniers doivent être considérés comme des opérateurs fonciers, et non pas des détenteurs de patrimoine.

Le mécanisme est un dispositif de mobilisation du foncier. Chaque année, la direction de France Domaine demande à ses représentants départementaux de lister les biens que l'État sera amené à vendre les années suivantes. Cette année, la consultation en cours invite les représentants locaux de France Domaine à identifier plus particulièrement dans les biens de l'État ceux qui sont propices à fabriquer du logement.

Le second phénomène se rapporte à l'aide financière à apporter au logement social via des mécanismes de décote. Le projet de Loi a pour effet de pousser le niveau de la décote jusqu'à 100 %. Toutefois, il ne s'agit pas d'un mécanisme de gratuité systématique des terrains de l'État en faveur du logement social. Dans le

premier tour du vote de la loi Duflo 1, les sénateurs avaient voulu transformer l'article 1 qui stipulait que « la décote pouvait aller de 0 à 100 % », au profit d'une rédaction précisant que « la décote serait de 100 % mais pouvait être réduite ». Finalement, les députés ont remis en place un mécanisme de décote pouvant aller de 0 à 100 %. En effet, la rédaction sous la forme « 100 % voire moins » aurait pu engendrer un risque d'inconstitutionnalité puisque la Constitution interdit à l'État de vendre à vil prix les biens de la Nation. Ainsi, pour vendre en dessous de la valeur vénale, il faut que le rabais consenti possède une contrepartie ayant une valeur économique légitimant ce rabais. Pour cette raison, nous sommes potentiellement partis sur des mécanismes qui devront différencier la décote selon l'effort consenti, en particulier selon la nature plus ou moins sociale des logements qui seront réalisés. Par ailleurs, le rabais est consenti pour le logement social. Sur une opération mixte, il sera donc appliqué sur la quote-part de l'opération destinée au logement social, et non pas sur la partie qui pourrait être réalisée en libre.

Caroline GERBER

Dans l'esprit du législateur, ce principe s'applique à des opérations majoritairement pour le logement ?

Philippe BAUCHOT

La Loi évoque des opérations « essentiellement » pour le logement. Les décrets et circulaires en préparation envisagent un seuil très significativement au-dessus de 50 %. Il ne s'agit pas de construire trois logements sociaux à côté d'un centre commercial pour tirer un avantage indirect sur d'autres opérations. Nous sommes donc bien sur des opérations principalement en logement social.

Caroline GERBER

Sur les grandes opérations complexes, nous laisserions l'aménageur, qui récupérerait un grand terrain militaire par exemple, faire son affaire des décotes éventuelles ou des répartitions et péréquations au sein même de l'opération ?

Philippe BAUCHOT

Sur un terrain de l'État (ou d'établissements publics) vendu avec décote, dès lors que la décote est appliquée sur la quote-part de logement social, le mécanisme prévoit que celle-ci l'est sur l'ensemble de l'opération à condition qu'elle soit essentiellement pour le logement. Sur une opération d'aménagement, le projet prévoit une sanction en cas de non-respect des engagements pris ayant justifié la décote, avec un délai de 5 ans. Si ce temps paraît assez confortable dans une opération de promotion, il est plus tendu dans une opération d'aménagement. Il faudra donc trouver une astuce, éventuellement par le biais de différés d'achat par tranches afin de gagner du temps pour réaliser les opérations.

Un autre aspect du projet de Loi peut paraître plus contraignant. Ainsi, sur une grande opération, quand la maîtrise foncière résulte d'acquisitions de terrains de l'État et de l'acquisition de terrains privés, l'appréciation faite pour justifier de la décote est réalisée uniquement sur ce qui est construit sur les terrains de l'État ou des établissements publics correspondants. Il s'agit d'éviter d'ouvrir la boîte de Pandore avec des mécanismes qui permettraient aux opérateurs de construire ce que bon leur semble sur les terrains de l'État en promettant de construire des logements sociaux ailleurs dans la commune. Hélas, cette prudence peut conduire à un certain nombre d'écueils. En effet, si un promoteur achète un terrain constitué d'une bande le long d'une voie ferrée et d'un terrain privé permettant un élargissement, cela pourrait conduire à coller les logements sociaux en bord de voie ferrée, ce qui ne correspondrait pas à nos souhaits en matière d'urbanisme.

Le projet de Loi prévoit la faculté pour les communes et opérateurs du logement social de demander auprès du Préfet de Région, l'inscription de terrains d'Etat, passés au travers des mailles de l'analyse, dans une liste de terrains bénéficiant de la décote de droit. Ainsi, le périmètre ne serait pas strictement limité aux terrains que les représentants locaux de l'Etat souhaiteraient mettre à disposition. Ce mécanisme de liste de terrains bénéficiant de la décote de droit ouvre des droits complémentaires comme celui d'obtenir des décotes de même niveau pour les équipements publics de proximité qui accompagnent ces logements.

Caroline GERBER

Quel peut être l'effet d'une telle Loi pour produire du foncier à destination du logement social ?

Philippe BAUCHOT

Sur le marché foncier tel qu'il existe aujourd'hui, la part issue de l'Etat ou de ses établissements publics est et restera notablement minoritaire. Il faut donc attendre de cette Loi un effet de levier sur une action qui restera malgré tout localisée sur un marché essentiellement fondé sur la relation entre les propriétaires privés et les acquéreurs potentiels du logement et du logement social. Ceci étant, cette appréciation doit être modérée puisque dans des marchés tendus, la production des terrains de l'Etat au cours des dernières années dans le cadre de la mobilisation du foncier en faveur du logement se situe autour de 18 % en Ile-de-France, ce qui influence réellement le marché. En province profonde, ce ratio est évidemment plus modeste, mais c'est également sur ces localisations que la nécessité d'aider le logement social sur le plan foncier est la moins criante.

Caroline GERBER

Il conviendrait donc de concentrer l'effort sur l'Ile-de-France, la région PACA et le Pays Basque, avec une forme de priorité de l'action conduite ?

Philippe BAUCHOT

Nous pouvons effectivement parler de priorité, mais pas d'exclusivité puisque la Loi s'applique sur l'ensemble du territoire national. Cette idée que l'Etat puisse influencer un marché devrait avoir un effet sur les autres détenteurs fonciers que sont les collectivités territoriales.

Caroline GERBER

Le Conseil général de l'Isère est fortement impliqué sur le logement, d'une part, et sur la question du foncier du logement, d'autre part. Juliette BRUMELOT, pouvez-vous nous rappeler l'histoire de cette politique au sein du Conseil général ?

Juliette BRUMELOT, Directrice du service habitat, Conseil général de l'Isère³

Je suis responsable du service habitat et gestion de l'espace au sein du Conseil général de l'Isère. Depuis 30 ans, je côtoie les univers de l'urbanisme et du foncier et j'ai eu la chance de me retrouver du côté de la planification, de la promotion privée et du droit des sols. L'Isère est un territoire composé de 1,2 million d'habitants et de 556 000 logements, dont 82 000 logements sociaux. Il continue de se développer, avec un taux de 0,9 % par an. Cependant, ce territoire – qui compte 4 SCOT, 533 communes et 33 EPCI – ne se développe pas de manière absolument conforme au document de planification puisque le développement se fait essentiellement dans le rural. Les taux de développement sont ainsi de 0,4 % par an dans l'urbain, de 1,4 % par an dans le périurbain et de 1,7 % dans les espaces ruraux. Ce développement se localise essentiellement sur la frontière lyonnaise. Les ménages isérois capables d'agir dans le marché vont loin et achètent des lots individuels non aménagés. Ainsi, 71 % des acquisitions foncières pour l'individuel se font dans le diffus. Nous observons donc une logique d'évasion urbaine qui se poursuit et l'effet régulateur des politiques publiques a suscité certaines interrogations.

Dans ce paysage, parmi les 21 200 demandeurs de logements sociaux, 30 % de la demande émane de personnes logées dans le parc privé. Dans le domaine de l'accession, sur les 8 000 PTZ accordés en 2011, deux tiers ont donné lieu à une acquisition dans l'individuel et 72 % dans l'ancien. Le neuf n'est donc pas accessible financièrement à la catégorie des personnes qui n'ont pas les moyens du marché. Dans l'Isère, le Scellier a produit ses effets avec deux tiers de ventes d'investisseurs dans le collectif en 2011 (à 3 622 €/m² alors que le marché classique neuf est à un prix moyen de 3 261 €/m²). Le créneau de la primo accession abordable, autour de 2 500 €/m², a ainsi quasiment disparu du marché.

En 2011, 8 400 logements ont été produits en Isère, dont 1 737 logements sociaux. La production totale sous l'effet du Scellier a augmenté de 13 % et la production de logement social a diminué dans des proportions quasiment identiques. Il faut donc souligner la difficulté à produire du logement social et rappeler que la production dans le logement social a très marginalement recours à l'aménagement public (22 % de la production). Nous nous situons donc pleinement dans le sujet de l'urbanisme négocié étant donné que l'aménagement public tombe à 1,3 % en dehors de l'agglomération centrale.

Caroline GERBER

Grenoble est une ville tendue, mais le stock foncier public ne suffirait pas à peser sur le marché. Ceci doit nous conduire à étudier d'autres pistes. Lors de notre entretien préparatoire, vous aviez évoqué les notions d'ingénierie, de savoir-faire et de connaissance des mécanismes. Alors que nous tenons une table ronde sur l'action foncière publique, vous nous expliquez que la solution serait plutôt à trouver du côté de la négociation ?

Juliette BRUMELOT

Tout à fait. Pour compléter le portrait, 21 % de la production de logement social est en VEFA et elle atteint même 77 % dans certaines agglomérations, en dehors de l'agglomération-centre. Nous sommes donc en plein cœur du sujet de l'urbanisme négocié. Forts de ce paysage, nous nous sommes interrogés sur ce que nous

³ Voir également l'interview de Juliette Brumelot sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article774>

pouvions faire en termes de stratégie foncière en tant que Conseil général, avec les leviers et la légitimité qui sont les nôtres. Nous avons donc opté pour une procédure nous situant à la fois entre le SCOT, le PLU et l'action foncière, avec la volonté d'équiper les intercommunalités pour leur permettre de produire des études de gisements fonciers. Nous nous sommes également positionnés entre les intercommunalités et les opérateurs fonciers, en poussant l'accélération du phénomène d'adhésion à l'EPF. Nous nous sommes positionnés entre les communes et les opérateurs, en proposant une offre d'assistance en urbanisme au montage d'opération. Enfin, nous avons pris place entre les agriculteurs et les propriétaires à travers notre compétence sur l'aménagement foncier rural.

Le programme d'action que nous avons construit a été réalisé en lien avec la région Rhône-Alpes. Nous proposons aux intercommunalités de l'Isère de conduire avec elles des études de gisements fonciers en assurant une mise à disposition de tous les outils cartographiques. Ceci leur permet d'avoir la photographie agrégée de la mise à l'urbanisation possible dans les PLU actuels. Les trois intercommunalités qui ont réalisé ce travail ont mis en évidence un trop grand nombre de zones AU. Ceci permet également de rediscuter de la localisation et de la priorisation. Nous offrons également des actions de pédagogie pour répondre aux interrogations des intercommunalités quant à l'adhésion aux EPF de l'Isère. Nous proposons aussi une capacité d'ingénierie qui s'est traduite par la conception d'un outil, en collaboration avec le Réseau de l'ADEF, sur la « simulation des charges foncières » dont le déploiement est en cours auprès des intercommunalités et des agences d'urbanisme (CAUE) pour que chacun soit en mesure de faire du « compte à rebours », que ce soit au stade de la planification ou au stade de la vente. Nous considérons que cette culture partagée du « compte à rebours » est essentielle aujourd'hui pour travailler dans le domaine de l'urbanisme négocié.

L'action foncière publique est avant tout caractérisée par le PLU, qui permet de localiser et de déterminer les coûts d'aménagement et les gabarits de projet, afin de créer les clés du « compte à rebours » sur les prix du foncier. Toutefois, cela reste insuffisant. Ainsi, je me dois d'évoquer un exemple intéressant qui a malheureusement été débouté sur le plan juridique : la Ville de Grenoble avait initié en 2007 un encadrement du système des VEFA en organisant un tour de table entre les opérateurs, les bailleurs sociaux et la commune pour rappeler les prix permettant à chaque acteur, en particulier l'opérateur social, d'atteindre un équilibre financier. Il s'agissait également de rappeler ces éléments au moment de la délivrance du permis de construire, dans la note d'urbanisme, avec la volonté d'informer le propriétaire. Finalement, cette démarche a été remise en cause par les opérateurs, puis déboutée, car elle constituait une atteinte au droit de propriété.

Je crois que l'époque de l'urbanisme négocié est arrivée, mais nous sommes hélas encore organisés comme au temps de l'aménagement public. Lorsque je consulte le code de la construction, je vois encore figurer le principe de 150 € de charge foncière pour le logement social, qui démontre que nous avons perdu de vue cette notion fondamentale qui veut que le logement social ne soit pas produit au prix du marché.

Les collectivités locales doivent redonner des cadres et manager la question foncière. J'ai géré un programme d'action foncière sur 35 ans et j'ai vu des communes revendre des terrains au mieux-disant des bailleurs sociaux. La notion de réserve foncière est quasiment devenue une chimère puisque nous n'achetons plus de terrains agricoles au prix de l'usage antérieur, mais nous achetons bien les terrains au prix du marché. Je crois que la seule marge de progrès se situe dans la force de négociation. En effet, si les communes ont le droit de sol, aucune intercommunalité iséroise n'a le pouvoir d'urbanisme. C'est donc bien au moment de la fabrication du PLU qu'il faut évoquer le projet et savoir à combien sera coté le foncier suivant le cadre réglementaire qui lui est attribué. Il paraît indispensable d'inclure les bailleurs sociaux dans la cofabrication des PLU. Or, ils y participent rarement, ces derniers n'étant pas en mesure de suivre ce qu'il se passe dans les 533 communes.

En revanche, je pense qu'il existe des possibilités à l'échelle intercommunale pour travailler cette préparation des fonciers qui vont pouvoir recevoir du logement social.

Pour conclure, nous avons mis en place un référentiel du logement social, qui permet de déterminer les subventions accordées au PLAI, les ressources financières pour les autres produits du logement social ayant hélas disparu. Par ce référentiel, nous rappelons que des subventions seront accordées au logement social notamment si ce dernier correspond au bon prix du foncier. Nous irons donc en surcharge foncière si une véritable dépense foncière le nécessite, mais pas s'il s'agit d'un achat à un prix trop élevé.

Caroline GERBER

Lucien BOLOTTE, l'EPF Normandie intervient sur la Haute et la Basse-Normandie. Vous négociez avec les communes et accompagnez la montée en puissance des agglomérations. Pouvez-vous rappeler le rôle d'un EPF ? Quel constat faites-vous de cette action foncière publique et de sa capacité à agir sur le marché ?

Lucien BOLOTTE, Directeur général de l'Établissement public foncier de Normandie

L'EPF Normandie a succédé à l'ancien Etablissement public de la Basse Vallée de la Seine et trouve son origine dans une action foncière publique d'envergure menée à la fin des années soixante sur l'axe Seine, qui s'est traduite par la création de la ville nouvelle du Vaudreuil. À partir de ce territoire historique qui s'est progressivement étendu à l'ensemble de la Basse Vallée de la Seine, puis aux deux départements de la Manche et de l'Orne en 2005, l'EPF a un stock actuel de 2 800 hectares qui se décompose en deux parties :

- un stock historique, dit « non conventionné », qui représente près de 1 000 hectares, essentiellement sur le territoire de la ville nouvelle. Théoriquement, ce stock a vocation à être mobilisé pour des actions publiques. En réalité, la majorité de la surface de ce stock historique n'est pas urbanisable à court terme. Il s'agit donc d'un stock de réserve à long terme, dont une bonne partie est en baux agricoles. Une partie initialement urbanisable a été retirée de l'urbanisation, car elle était devenue inondable ;
- un stock sur certains sites identifiés comme étant stratégiques à proximité des agglomérations de Rouen et du Havre. Ce stock, composé de près de 2 000 hectares, est conventionné avec les collectivités locales, avec une durée moyenne de portage de 7 ans.

La puissance financière de l'EPF représente 50 M€ sur l'action financière, ainsi que 10 M€ en fonds propres mobilisés avec des partenaires (collectivités et Région). Il convient de souligner que la Région correspond, de plus en plus, à un niveau stratégique d'appui et de partenariat pour les interventions de l'établissement. Deux conventions-cadres avec les Régions ont été signées et l'EPF conventionne avec les grandes agglomérations et les collectivités. Ces 10 M€ de fonds propres partenariaux servent à des études, à des actions en matière de traitement de friches et de dépollution, ainsi qu'à la minoration foncière.

Depuis son origine, l'EPF a suivi deux lignes directrices dans son action auprès des collectivités :

- le développement économique et l'aménagement du territoire ;
- le logement, qui prend une part de plus en plus importante de l'action foncière : alors que le logement représentait 20 à 30 % des flux d'acquisitions-cessions quelques années auparavant, il tend désormais vers 40 à 50 %. En matière de cessions, l'année 2012 a enregistré un record de cessions

avec minoration foncière pour de l'habitat social, avec un rythme de 500 logements sociaux sur les cessions, contre 200 ou 300 les années précédentes.

Caroline GERBER

Vous avez donc mis en œuvre une pratique de la décote avant même que la Loi se mette en action. Quelles sont les collectivités amenées à vous solliciter sur cette minoration foncière ?

Lucien BOLOTTE

Il s'agit plutôt des moyennes et grandes collectivités. L'EPF s'adresse à toutes les collectivités, mais recherche de plus en plus des actions prioritaires et massives avec les EPCL et les agglomérations. La minoration foncière s'est développée depuis une dizaine d'années et est principalement localisée dans les zones tendues. La minoration foncière, bornée par la base de négociations que constitue l'estimation de Domaines et qui trouve sa manifestation dans les charges de référence, intervient surtout dans les zones tendues. Toutefois, en zone détendue, nous entrons également de plus en plus dans ce mécanisme de valeur de marché généralisée.

Caroline GERBER

Comment est organisée l'administration des Domaines, qui joue un rôle central ?

Lucien BOLOTTE

Nous sommes au cœur de la problématique département-région et il existe des services départementaux des Domaines. De plus en plus, nous sommes amenées à nous tourner vers les directeurs régionaux des finances publiques et je crois que la mobilisation du foncier public conduira à cette situation. Nous souhaitons, avec les interlocuteurs des Domaines et en liaison avec les collectivités, pouvoir raisonner en « compte à rebours » et en termes de bilan.

Philippe BAUCHOT

Les Domaines sont un service important, dont la mission consiste à représenter la fonction propriétaire de l'État. Par ailleurs, les Domaines ont appliqué le mécanisme du « compte à rebours » depuis plusieurs années sur les cessions majeures qui ont intéressé le logement. Le « compte à rebours » utilise comme données de base la valeur en mètres carrés que peut supporter un logement social PLAI afin de déterminer, *in fine*, la valeur du foncier libre dans une opération libre. Assez systématiquement, cela revient au fait d'avoir consenti pour la charge foncière du logement social une décote bien supérieure aux 25 ou 35 % évoqués par la Loi.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la nouvelle Loi engendre des bouleversements énormes, si ce n'est d'avoir totalement légalisé et généralisé cette approche. D'autant que ce système peut comporter des effets pervers, comme l'ont souligné certains Préfets. Ainsi, le maire d'une commune pourrait être amené à expliquer à un promoteur qu'en l'absence d'un quota de logements sociaux dans une opération, il ne délivrerait pas le permis de construire. Le promoteur déterminerait donc un programme avec une densité qui lui permettrait de réaliser assez de logements libres pour payer ce que le logement social serait capable de régler. Pour cette raison, dans les décrets, circulaires et critères de fixation de la décote que nous sommes en train de préparer, nous veillons à ne pas consentir des décotes si ces dernières ont pour effet de diminuer la densité, et donc la production de logements. Je rappelle que la Loi est en faveur du logement d'une manière globale, et pas

seulement en faveur du logement social. Les mécanismes de décote que nous proposerons doivent donc être considérés comme des éléments de négociation.

Caroline GERBER

Vous appliquez aussi ces critères de densité dans vos conventions. De fait, vous incitez les collectivités à faire preuve de proactivité et à parfaire leurs projets. Vous occupez un rôle moteur dans cette montée en puissance de l'ingénierie évoquée par Juliette Brumelot ?

Lucien BOLOTTE

Tout à fait. Depuis l'approbation du dernier programme pluriannuel d'intervention de l'EPF, qui couvre la période 2012-2016, nous avons introduit des critères de densité qui n'existaient pas précédemment. Ces critères sont notamment fondés sur des analyses de territoires assez poussées et des références au classement en zones du ministère de l'Urbanisme. Nous avons constaté que ces critères de densité ont un véritable caractère incitatif et sont assez bien acceptés dans une région qui comporte un risque de dispersion de l'urbanisation et de consommation abusive de terrains liés à l'étalement urbain. Je partage les considérations de Philippe Bauchot sur les terrains publics. En effet, nous avons plusieurs types de terrains publics en cours de négociation et cela ne représente pas une innovation pour notre part. Je nuancerai toutefois les propos tenus sur l'impact du foncier public, qui est important dans les régions tendues, mais qui ne doit pas être sous-estimé sur l'ensemble du territoire diffus. L'arrivée de ce foncier public a le mérite de conduire la collectivité, avec l'apport de l'EPF ou d'un conseil le cas échéant, à élaborer une véritable réflexion sur la mobilisation et la réutilisation du foncier public. Les outils déployés par l'EPF à ce niveau peuvent prendre diverses formes :

- les outils des études amont (études stratégiques, urbanistiques ou de réflexion de faisabilité) et la capacité à déclencher des diagnostics sur la pollution ou l'état des bâtiments ;
- la conception de programmes et de conventions d'action foncière sur l'ensemble du territoire ou d'une agglomération permettant de donner lieu à des portages à 5 ans, voire au-delà.

Caroline GERBER

Il convient donc de connaître les valeurs du marché, pour déterminer le niveau de la décote à pratiquer, mais également de connaître et de localiser les potentiels. Vous avez réalisé un repérage des friches sur la vallée de Seine, dans le cadre de l'extension du projet du Grand Paris, et cette connaissance est essentielle pour pousser les collectivités à agir.

Philippe BAUCHOT

Il s'agit d'un outil de compréhension des mécanismes pour l'observation foncière locale, mais également d'un outil d'action. Sur les 220 friches brutes recensées, une centaine est mobilisable et nous avons bâti un programme d'action d'environ 50 M€ qui vise à la fois le logement et l'activité ou le développement économique.

Caroline GERBER

Bruno Vigezzi, les intentions et actions affichées sont nombreuses. Comment le Groupe 3F perçoit-il ces différentes actions de l'État et des collectivités ? Comment considérez-vous ces enjeux relatifs aux besoins de

montée en puissance de l'ingénierie publique pour conduire des négociations correctes dans la conduite des opérations ? Comment réagissez-vous à la problématique de la décote ?

Bruno VIGEZZI, Directeur du développement du Groupe Immobilière 3F

Le Groupe 3F est composé de 200 000 logements et emploie 2 800 collaborateurs, avec une présence sur l'ensemble du territoire. Au cours des cinq prochaines années, nous construirons 19 500 logements en Ile-de-France et 12 500 logements en région. S'agissant du logement familial, nous avons l'objectif de nous recentrer à hauteur de 75 % sur le Grand Paris. Enfin, sur la partie logement thématique, notre filiale Résidences Sociales de France (RSF) mettra en chantier environ 1 000 places d'hébergement en 2012.

Avec 200 000 logements et un taux de mutation moyen de 10 % à l'échelle nationale, le Groupe 3F met ainsi 20 000 logements à la disposition des réservataires chaque année. Parallèlement, nous construisons 6 660 logements, soit une proportion de 3,5 % de notre parc et nous dépassons ainsi le ratio de 2 % souhaité par les pouvoirs publics. L'essentiel de l'offre porte donc bien sur le logement ancien. Dans le modèle économique du Groupe 3F, le montant issu de l'exploitation (120 M€) correspond quasiment au montant obtenu par les cessions aux locataires (100 M€). Nous vendons 0,5 % de notre patrimoine, soit 1 000 logements par an.

Sauf exception, le Groupe 3F a toujours tenu à acheter au maximum 50 % des opérations de VEFA. S'agissant de l'encadrement du coût des VEFA, le fait que des villes, aménageurs, promoteurs privés ou filiales de grands groupes du bâtiment se livrent à des consultations de bailleurs sociaux ne me paraît pas aller dans le bon sens. Nous souhaitons nous concentrer sur les zones tendues, mais cela ne signifie pas que nous abandonnions les autres territoires. Par exemple, nous allons construire une centaine de logements dans le Loir-et-Cher, mais ces logements sont directement en adéquation avec notre potentiel de renouvellement urbain. Il est également nécessaire d'accompagner la politique de vente en faisant preuve de transparence sur l'utilisation des fonds propres, destinés en partie à la réhabilitation et en partie à la reconstruction. S'agissant de la thématique du foncier public, nous y sommes évidemment très favorables.

Caroline GERBER

Vous nous expliquiez, dans nos échanges préparatoires, qu'en zone tendue, la valeur du foncier est de zéro !

Bruno VIGEZZI

La position actuelle du Groupe 3F sur la partie sociale (PLUS, PLAI) est que la valeur doit être nulle, ce qui permet d'évacuer la question de la décote. Ainsi, s'agissant de la vente du site de l'ancien commissariat central de Castéja en plein centre de Bordeaux, le Groupe 3F – sans être membre de l'ARHLM – affiche sa solidarité quant à la position développée sur la valeur de zéro pour la partie sociale, hors viabilisation, aménagement et dépollution.

Caroline GERBER

En échange de cette valeur zéro, le Groupe 3F serait-il prêt à assumer une totale transparence sur le modèle économique ?

Bruno VIGEZZI

Bien évidemment, y compris vis-à-vis de la collectivité. Au-delà de cette valeur zéro, les fonds propres doivent-ils être utilisés pour construire davantage ou bien pour construire moins cher ? Pour nous, le débat se situe essentiellement sur cet arbitrage et la réponse à apporter dépend finalement de la taille des opérations. Sur une petite opération spécifique ou thématique, avec un foncier à zéro, il faut tenir compte du coût supplémentaire lié à la réalisation d'un programme spécifique. Sur les opérations de moyenne taille, nous pensons qu'il faut utiliser le moindre emploi des fonds propres pour construire davantage et répondre à la demande. Ainsi, en Ile-de-France, nous ambitionnons de passer la construction de 3 700 à 4 000 logements familiaux.

Caroline GERBER

Catherine Perenet, comment le foncier est-il pris en considération dans vos interventions en tant que financeur du logement, en particulier social ?

Catherine PERENET, Directeur des Prêts et de l'habitat, Direction des fonds d'épargne, Caisse des dépôts et consignations⁴

Le foncier est cher en valeur absolue et ne fait qu'augmenter, comme le prouvent les études que nous conduisons sur ce sujet. Le foncier de l'État n'est pas différent des autres fonciers et ces derniers, en zones tendues, nécessitent un coût abordable pour être en mesure de produire dans de bonnes conditions.

La solution grenobloise présentée par Juliette Brumelot me paraissait satisfaisante et j'avais d'ailleurs eu le plaisir d'accompagner ce projet à l'époque. J'ai donc été effondrée d'apprendre que cette solution avait été déboutée. En effet, la capacité à assurer l'information de tous les acteurs me paraît constituer le début d'une solution dans la stratégie des partenariats. L'idée selon laquelle un bailleur social est prêt à engager une charge foncière ou à acheter en VEFA à un montant maximum prédéterminé constituait déjà la notion du « compte à rebours » et permettait à tous les acteurs de connaître les règles du jeu sur le territoire et ainsi d'éviter des surenchères.

Je crois profondément dans la portée de l'action publique foncière, mais ce travail exige un temps long. La durée moyenne de 7 ans évoquée précédemment prouve que certaines actions en la matière tendent vers ce temps plus long, mais dans la réalité, les opérations d'aménagement d'une certaine envergure exigeraient plutôt un temps compris entre 10 et 15 ans. Or, aujourd'hui, les EPF et les organismes HLM n'ont pas véritablement la capacité de porter le foncier pendant 15 ans.

La direction du fonds d'épargne finance les prêts à long terme pour les organismes de logement social grâce au Livret A. Elle finance donc leurs terrains sur 50 ans, ce qui constitue un point important et structurant, qui n'existait pas autrefois puisque le financement se limitait à une trentaine d'années. Nous offrons également aux EPF et collectivités locales qui le souhaitent la possibilité d'acquérir des fonciers grâce à des prêts dont la tarification correspond à celle appliquée au logement social. Il s'agit de prêts à 15 ans, avec 14 ans de différé, qui traduisent dans les actes la logique relative au temps nécessaire pour produire l'aménagement

⁴ Voir également l'interview de Catherine Perenet sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article774>

urbain indispensable à la réussite de projets cohérents et compatibles entre eux. Il paraît indispensable d'avoir des outils financiers au service d'une action foncière durable et je revendique le fait que les collectivités locales, au travers des EPF ou des outils d'aménagement dont elles disposent, continuent à être des parties prenantes de cette action foncière, même si les acteurs privés continuent d'avoir toute leur place. La puissance publique doit donner le ton à partir des PLU, mais aussi en conduisant une action opérationnelle. Le fait de s'inscrire dans la durée permet d'atteindre des prix de sortie qui peuvent rester acceptables et adaptés y compris au marché privé.

Caroline GERBER

Ce raisonnement est valable lorsque des réserves agricoles sont disponibles. Vous contredisez ainsi le Grenelle qui souhaite mettre un frein à la périurbanisation ?

Catherine PERENET

Ce n'est pas mon propos. Par exemple, la ZAC des Batignolles ne mettra pas trois ans à se construire, alors que nous sommes en plein cœur de ville. Il me semble important d'agir pour reconstituer le stock de foncier public afin d'être en mesure de conserver des possibilités de développement foncier à l'avenir. La Caisse des Dépôts dispose de mécanismes qui consistent à proposer des offres globales à un bailleur sur un territoire. Or, ces offres globales fonctionnent bien sur les territoires qui ont régulièrement des opérations d'aménagement. En effet, elles permettent de produire du foncier à des bailleurs sociaux qui peuvent s'inscrire par la suite dans des dynamiques pluriannuelles. Dès lors que les ZAC d'envergure sont terminées, les bailleurs sociaux du territoire nous font part de leurs difficultés à programmer à moyen terme des opérations structurées. L'opérateur reprend alors son rôle de prospecteur foncier et sa mission d'action foncière, mais tous les bailleurs n'ont pas la capacité pour porter cela.

Caroline GERBER

La prospection foncière exige des moyens importants.

Catherine PERENET

Absolument. La proposition foncière, l'analyse de l'aménagement ou le portage du risque d'aménageur sont des métiers à part entière. Aujourd'hui, les SEM ou EPL qui jouent ce rôle d'aménageur risquent de voir leur action se compliquer compte tenu des difficultés financières rencontrées par les collectivités locales. Il faut donc anticiper et travailler collectivement sur ces sujets, en adaptant un certain nombre de produits pour mieux répondre à ces attentes. Nos prêts sur le foncier, qui peuvent atteindre une durée de 15 ans, sont beaucoup plus courts dans 75 % des cas. La plupart du temps, ces prêts sont d'une durée de 5 ans, mais arrivé à la quatrième année, une prorogation du prêt est réclamée. Je crois qu'il faut se focaliser sur l'adaptation sur le long terme. Je comprends la volonté de réaliser des actions sur 5 ans et je loue la forte ambition portée par Cécile Duflot à ce sujet, mais il faut s'interroger sur la manière de résoudre cette problématique du temps court, alors que nous savons bien que les opérations de foncier comportent une part importante d'aménagement avant d'en faire un foncier pleinement utilisable par le bailleur de base.

Philippe BAUCHOT

Nous sommes conscients de cette difficulté. Nous avons compris que les députés et sénateurs qui ont apporté ces amendements souhaitaient légitimement se protéger des abus qu'une telle disposition peut entraîner, en

prévoyant des sanctions lourdes : remboursement de la décote induite si le nombre de logements sociaux est moindre que prévu, voire une annulation de la vente. Un promoteur qui achèterait un terrain décoté en promettant du logement social, mais en réalisant du logement libre, irait ainsi au-devant de sérieux ennuis en cas d'annulation de la vente.

Ces grandes opérations restent pertinentes et la DAFI travaille actuellement sur des opérations de production de plusieurs centaines de logements. Ces mécanismes de décote doivent s'envisager sur les grandes opérations, mais également sur la capacité des communes et des opérateurs du logement social à pouvoir se saisir de tel bien public. Ainsi, les anciennes gares de marchandises sont nombreuses en France et représentent des dents creuses urbaines qui offrent un certain potentiel malgré des problématiques liées à la pollution. Certains opérateurs de logement social pourraient s'engager dans une démarche volontariste de production de logements sur ces terrains.

Débat avec la salle

Emmanuel DEZELLUS, Directeur régional Ile-de-France, AMETIS

S'agissant des sanctions envisagées dans le cas où les promoteurs ne respecteraient pas les conditions liées la décote, il faut rappeler que dans l'état actuel du projet de Loi, les promoteurs n'ont pas accès à ces terrains.

Philippe BAUCHOT

En creux, le projet de loi explique que tout terrain public est ouvert à la décote. La décote de droit est publiée par voie d'affichage et représente la disposition que l'État veut mettre en exergue sur des terrains manifestement à vendre et propices au logement et pour lesquels il souhaite voir du logement social se construire. Si ces terrains sont compris dans cette liste, un promoteur peut tout à fait se porter candidat à leur acquisition. Sur tous les terrains que l'État propose à la vente, la Loi permettra à tout acquéreur – y compris les promoteurs privés – d'aller négocier une décote. La Loi ayant affirmé que la décote peut aller de 0 à 100 %, il n'existe aucune différence entre la décote de droit et cette décote consentie. Par ailleurs, lorsque nous parlons de logement social, il s'agit bien du locatif et de l'accession.

Emmanuel DEZELLUS

Au moment de la loi Boutin, une discussion majeure avait porté sur l'intégration de l'accession sociale dans le quota de loi SRU et la réponse avait finalement été négative.

Philippe BAUCHOT

Le Titre 2 a augmenté le quota de logements locatifs sociaux pour les communes. En revanche, les décotes sont ouvertes au logement social, y compris en accession sociale à la propriété.

Marc KASZYNSKI, Directeur général de l'EPF Nord-Pas-de-Calais et Président de l'ADEF⁵

Je crois qu'il faut reposer la question du télescopage des temps. En effet, nous sommes pressés de construire du logement dans un temps court, mais lorsque nous tentons de connecter cette production avec une préoccupation de renouvellement urbain et une prise en compte de terrains contraints ou pollués, nous nous heurtons à des blocages. Nous ne parvenons pas à rapprocher ces deux dimensions de la politique, car nous avons posé les problématiques du logement et de l'habitat en les déconnectant des questions relatives à l'aménagement. Jusqu'à présent, l'État a voulu assumer ses responsabilités en donnant des orientations et en laissant les collectivités assumer leur rôle en matière d'aménagement dans le cadre de la décentralisation. Il faut revenir sur ce postulat qui a échoué et reprendre cette question de l'aménagement conjointement à celle du logement. Cela nécessite de s'interroger sur les compétences des collectivités et remet au goût du jour la question des encadrements supralocaux, notamment des SCOT.

Caroline GERBER

Je précise que vous dirigez l'EPF du Nord-Pas-de-Calais et que vous avez signé une convention avec la Région Nord-Pas-de-Calais au titre de sa politique d'aménagement, notamment sur l'aménagement de la trame verte et bleue, et que vous êtes missionné par l'État afin de produire du foncier pour le logement.

Marc KASZYNSKI

Nous avons commencé par un type de métier, mais l'évolution des problématiques nous a conduits à faire évoluer notre intervention. Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous avons commencé par les friches industrielles. Nous avons pris conscience des questions liées au logement et aux tensions sur les marchés dès 2002. Avec le Grenelle de l'Environnement, nous avons pris conscience des enjeux liés au foncier, à la biodiversité, aux risques naturels, aux sols pollués, ... Ceci qui nous a amené à faire évoluer nos activités et à adapter nos politiques. En effet, il est inutile de produire du logement sans s'assurer que le cadre de vie sera accepté par les populations ou que les emplois existeront et seront accessibles. Ce sujet renvoie donc à la question de l'aménagement du territoire dans toute sa dimension.

Caroline GERBER

Le Conseil général de l'Isère travaille avec la Région Rhône-Alpes dans un esprit analogue ?

Juliette BRUMELOT

Le partenariat conclu avec la Région Rhône-Alpes amène cette dernière, lors de la préparation d'une décision d'adhésion à un EPF, à soutenir les intercommunalités dans toute la dimension d'études amont. Il s'agit d'une occasion pour conduire une négociation interéchelle très intéressante entre les enjeux d'aménagement de la Région et ceux de l'intercommunalité.

⁵ Voir également l'interview de Marc Kaszynski sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article774>

Caroline GERBER

Quel rôle pourrait jouer la Caisse des Dépôts ici ?

Catherine PERENET

La Caisse des Dépôts s'inscrit dans les investissements et financements de long terme. En tant que financeurs du fonds d'épargne, nous avons vocation à développer des produits qui pourraient vous être plus utiles demain que ceux qui existent aujourd'hui. Ainsi, nous avons un produit qui permet de prêter aux collectivités locales à 60 ans dès lors qu'elles font un bail à un organisme HLM pour éviter à ce dernier d'avoir à financer un foncier trop cher. Toutefois, nous avons réalisé seulement deux opérations dans ce cadre depuis six ans et je crois qu'il existe des blocages culturels à ce sujet.

Philippe BAUCHOT

L'adhésion extrêmement modeste vis-à-vis des baux emphytéotiques s'explique par un problème culturel français. Ainsi, la loi a prévu la possibilité de prendre le cheminement du bail emphytéotique si toutes les conditions sont rassemblées (zone tendue, PLAI) pour accorder la décote à 100 % afin que cela revienne à l'État *in fine*.

Dominique DUJOLS

Le fonctionnement du foncier commercial a sous-optimisé le foncier, le modèle économique de ce secteur impliquant de développer des surfaces gigantesques pour attirer des investisseurs étrangers. Il faut savoir que les revenus fonciers des filiales des grands groupes de distribution sont très importants. La collectivité pourrait tenter de reprendre la main sur ce sujet pour tenter de faire bouger un certain nombre de lignes.

Caroline GERBER

Chacun a connaissance du contexte émergent des friches commerciales. D'ores et déjà, nous savons que les zones commerciales périurbaines devront faire face à une déprise qui rendra du foncier disponible. Nous pouvons donc imaginer des propriétaires fonciers qui soient des sociétés. Le Groupe Auchan, par exemple, a une stratégie foncière doublée d'une stratégie commerciale. Immochan est également composé de Citania, aménageur dont le rôle consiste à valoriser les biens d'Auchan. Cette stratégie patrimoniale me paraît être tout à fait rationnelle.

Philippe CASTELAIN, Responsable Aménagements et grands projets, VILOGIA

VILOGIA a signé un partenariat avec Immochan pour développer dans toutes leurs zones commerciales des prospections et des optimisations foncières afin de les transformer en zones de vie. Nous travaillons ensemble sur des superpositions urbaines qui rassemblent du commerce, de l'activité, du tertiaire et du logement. En effet, il paraît fondamental de répondre aux besoins de logement des salariés qui travaillent dans ces zones. Trois gisements fonciers sont ici identifiés :

- les anciennes zones d'activité industrielles des années 70, qu'il faut souvent remettre à niveau ;
- les grandes zones d'entrepôt et de stockage avec des surfaces considérables et des bâtiments susceptibles d'être démontés relativement facilement ;

- les centres commerciaux, pour lesquels les opérateurs maîtrisent le foncier, et qui s'affichent comme étant un lieu de vie autant qu'un lieu de consommation. Il s'agit de renforcer la proximité des consommateurs par rapport à la distribution des biens, mais également de procéder à la valorisation d'un foncier, qui devient un foncier urbain et pas seulement un foncier commercial périphérique.

Juliette BRUMELOT

Je crois qu'il existe un gisement colossal sur l'immobilier obsolète qui ne se loue plus, sur le foncier aménagé en trop-plein de ZAC qui ne sont pas finies et sur lesquelles il existe un gâchis considérable, et sur ces nouvelles ZAC qui s'ouvrent malgré des avis défavorables des SCOT grâce à des jeux économiques connus de tous. Nous avons réalisé des études de gisements ciblées sur l'habitat, mais il conviendrait de réaliser des études de gisements sur ces zones commerciales, ce qui suppose d'aller sur d'autres couches d'information que le PLU.

III. À L'HEURE DU RETOURNEMENT CONJONCTUREL, COMMENT POURSUIVRE LES PARTENARIATS HLM/PRIVÉS ?

Caroline GERBER

Il serait intéressant de connaître le volume représenté par la vente de terrains publics sur les marchés fonciers. Hélas, nous sommes incapables de le chiffrer, car l'observation foncière n'était pas considérée comme une priorité nationale jusqu'à présent, mais je constate que ce sujet commence à susciter un certain intérêt. Nous espérons pouvoir associer l'ensemble des membres du Réseau à une plateforme nationale d'observation foncière qui réunirait divers observatoires locaux et qui permettrait de répondre à la problématique du volume des marchés fonciers par rapport au volume des marchés immobiliers, ainsi que le volume de l'action publique par rapport à ces éléments. Si nous disposions des chiffres, ce dernier volume, en mètre carré ou en prix, serait sans doute assez décevant par rapport à ce que nous escomptons. Ceci étant, les observateurs régionaux ont constaté que l'action foncière publique a davantage tendue vers le déstockage que vers le stockage au cours des dix dernières années.

Une révolution culturelle est en cours et les notions de partenariat et de négociation traversent de plus en plus les milieux professionnels. Lorsque j'ai commencé ma carrière, 20 ans auparavant, parler de négociation revenait à parler de dessous-de-table. Le fait pour un élu de discuter avec un opérateur, public ou privé, était très mal perçu. Fort heureusement, ce postulat n'est plus de mise aujourd'hui, sans doute en partie grâce à la diffusion informatique de toutes ces données, qui renforce les éléments portés à la connaissance de nos concitoyens. L'arrivée massive d'argent sur les marchés immobiliers a attiré une multitude d'opérateurs. Nous avons également assisté à une diminution de la taille moyenne des opérations, ainsi qu'à un recul de l'aménagement et de l'action publique. Cependant, la capacité de négociation des uns et des autres a malgré tout mûri.

Aujourd'hui, le niveau technique des collectivités est assez mûr pour conduire des négociations jusqu'à leur terme. Le niveau politique l'est-il également ? Quelle est la vision des élus vis-à-vis de ce rôle de chef d'orchestre qu'ils doivent jouer dans un jeu d'acteurs qui rassemble le propriétaire et les opérateurs avec leurs intérêts convergents ou divergents ? Quels sont les moyens pour maîtriser les différents termes de la négociation, notamment dans les territoires ruraux ou de taille très modeste où l'ingénierie peut faire défaut ?

Nos prochains intervenants confirmeront l'existence de ce désir, de ce besoin de négocier et de nouer des partenariats et préciseront dans quelle mesure il est mis en œuvre quotidiennement dans des opérations.

Au titre de la communauté urbaine de Nice, Hélène Delmotte a accepté de témoigner sur une charte partenariale visant à la production de logements abordables. Pouvez-vous nous présenter l'histoire de la métropole niçoise, qui est un territoire sous pression, ainsi que le contexte institutionnel qui a permis à Nice de passer d'une communauté d'agglomération à un statut de métropole ? Vous nous présenterez ensuite le contexte de la mise en œuvre de ce partenariat et les différents outils.

Hélène DELMOTTE, Directrice de l'habitat et du logement, Métropole Nice Côte d'Azur

L'intercommunalité a été mise en place en 2002 à travers la création de la communauté d'agglomération qui regroupait 24 communes et 490 000 habitants. En 2009, est intervenue la création de la communauté urbaine, qui s'est étendue à 27 communes et 510 000 habitants et qui a pris la compétence de planification urbaine. Ceci a constitué un élément déclencheur dans le positionnement de la communauté sur le thème du logement. La métropole a été créée en janvier 2012 avec la fusion de trois communautés de communes et de la communauté urbaine. Aujourd'hui, nous comptons 46 communes et 530 000 habitants, avec des territoires très différents allant de la mer à la montagne, et des enjeux spécifiques à ces territoires. Ainsi, certaines communes de stations de ski recouvrent des problématiques particulières, comme le logement des saisonniers.

La création de la communauté urbaine nous a permis d'être plus opérationnels sur le volet du logement, même si nous étions déjà délégataires des aides à la pierre depuis janvier 2007. Pendant l'élaboration des PLU des différentes communes, nous avons pu nous assurer de la compatibilité entre l'outil PLU et le PLH. Un premier PLH s'achevait en 2009 et le second PLH couvre la période 2010-2015. Le calendrier nous a aidés et nous avons travaillé en proximité avec les maires pour nous assurer que le PLU prévoyait bien les outils permettant de créer les logements tels que prévus dans le PLH.

Nous sommes sur un territoire en forte tension, avec un prix du marché relativement élevé (5 400 €/m² dans le neuf et 3 500 €/m² dans l'ancien). Le foncier est cher du fait de sa rareté, qui s'explique notamment par les nombreuses contraintes introduites par les divers PPR, Lois Montagne et Littoral. Les besoins du territoire concernent tous les segments du logement, avec un retard conséquent en matière de logement locatif social (10 % à l'échelle de la métropole et 12 % sur la commune de Nice). Toutefois, nous avons des manques sur l'ensemble des segments de l'offre (locatif social, accession à coût maîtrisé, accession sociale) et nous devons travailler sur tous ces segments à la fois pour aboutir à un marché qui évolue sur le fond et qui apporte davantage de fluidité. Nos objectifs de production s'élèvent à environ 1 270 logements chaque année et nous avons rencontré des difficultés pour atteindre ce chiffre cette année.

Les outils des PLU se traduisent notamment par les emplacements réservés pour le logement et les secteurs à pourcentage de logements sociaux pour lesquels les promoteurs ou opérateurs se voient imposer la nécessité de produire de la mixité sociale. Après les approbations des premiers PLU, nous avons constaté le rôle joué par la promotion privée dans la production du logement social, puisque nous imposons à chaque opération une partie de logement social représentant 25 à 30 % selon les cas de figure. Les organismes HLM voient donc leurs modes de production évoluer, en produisant davantage, mais au travers de la VEFA. Dans les premiers temps, nous avons observé une surenchère sur les prix de sortie du logement social, qui fait écho à la surenchère entre les promoteurs sur les prix de foncier pour remporter les affaires. En face, nous constatons la raréfaction des ressources financières à travers la baisse des crédits d'État, du 1 % et de certaines collectivités. Ce constat nous a conduits à examiner le fonctionnement du système économique du logement social, dont les prix de sortie pouvaient atteindre 3 200 à 3 400 €/m² SHAB dans le neuf. Nous avons donc

travaillé avec les organismes HLM pour définir un équilibre qui tienne compte des conditions de financement du logement locatif social, avec un prix de sortie fixé entre 2 500 et 2 600/m² SHAB.

Après ces premiers échanges avec les organismes HLM, nous avons élargi le cercle de la réflexion avec les promoteurs privés. Nous avons la volonté de leur présenter un cadre partenarial leur demandant de respecter des niveaux des prix pour le logement locatif social, l'accession sociale à la propriété et l'accession intermédiaire. Malgré des premiers retours négatifs de la part des promoteurs, 22 d'entre eux ont signé cette charte. Nous avons eu des échanges constructifs, chaque partie faisant état de ses obligations et de ses contraintes. Nous avons ainsi pu aboutir à un document, qui constitue un véritable outil de partenariat qui incite les promoteurs à travailler avec les organismes HLM le plus en amont possible sur les opérations en VEFA de façon à ce que le bailleur participe à l'élaboration et à la conception du programme. Nous constatons une évolution des habitudes de travail, avec des rencontres triangulaires qui rassemblent les organismes, les promoteurs et l'intercommunalité autour des opérations pour s'assurer – très en amont du dépôt du permis de construire – que le produit final réponde aux attentes et aux besoins des organismes HLM dans leurs modes de gestion, mais aussi des populations qui y seront logées.

Caroline GERBER

Il s'agit presque de négocier le permis de construire.

Hélène DELMOTTE

La charte comporte un cadre référentiel « développement durable » qui pose certaines règles, ainsi que des notions de surfaces minimales par types de logement. La charte traite trois catégories de prix de logements :

- le logement locatif social, à partir du prix arrêté à 2 500 €/m² SHAB, stationnement compris. Nous conservons une marge d'appréciation à hauteur de 2 800 €, sous réserve que l'opérateur démontre les difficultés techniques et financières liées au programme, notamment sur les questions de parking, générateur de surcoûts ;
- l'accession sociale à la propriété en se référant au PSLA, avec des prix compris entre 2 900 et 3 200 €/m² SHAB, stationnement compris, avec les mêmes contraintes de justification si le prix dépasse 2 900 €.
- l'accession maîtrisée, envisagée sur la base d'une forme de volontariat, avec un prix inférieur de 30 % au prix du marché.

Cette charte est signée depuis le 15 octobre 2012 et sur les 17 opérations agréées cette année, qui représentent 400 à 500 logements, 7 opérations atteignent le prix de 2 500 €/m² et les dix autres opérations se situent bien dans la fourchette, avec des discussions portant sur la qualité du produit et les prescriptions.

L'étape suivante consiste en une discussion avec les communes, puisque rien ne peut se faire sur les communes sans l'accord du maire. Nous souhaitons donc que chaque maire pour lequel la question du logement représente un enjeu important soit signataire de cette charte.

Caroline GERBER

Il s'agirait presque d'une forme de déclinaison opérationnelle de votre PLH, avec un volet foncier négocié. Nous pouvons imaginer l'énergie que cette négociation publique suppose.

Hélène DELMOTTE

Tout à fait. Les élus de la Métropole ont une évidente force de conviction, mais il a fallu tenir le cap au quotidien avec chacun des acteurs pour écarter la tentation d'abandonner et de passer à autre chose. Le premier PLH ne traitait quasiment pas la question du foncier, tandis que le second a fait du foncier la clé de voute de sa réussite. Cela a démarré par le travail autour des PLU et s'est poursuivi par ce travail de négociation avec la promotion et les organismes HLM.

Caroline GERBER

Le rôle de chef de file, lorsqu'il est pleinement assumé, permet d'aboutir. Quid des outils de connaissance et de suivi de compréhension de la formation de la valeur ? Sur quelle base ces valeurs sont-elles construites ? Dans quelle mesure êtes-vous certain qu'il s'agit du juste prix ?

Hélène DELMOTTE

Nous ne sommes jamais certains qu'il s'agit du juste prix. Nous avons qualifié un prix d'équilibre avec les organismes HLM pour le logement locatif social en fonction des données dont nous disposons en matière d'équilibre financier des opérations. Nous sommes à un fort niveau de tension du marché, mais notre localisation en zone 2 nous conduit à avoir des loyers modérés. Cependant, les programmes sortent systématiquement au loyer plafond puisque le contexte économique nous interdit de mettre en place une politique sociale des loyers. Nous avons donc cette connaissance, car la métropole instruit les dossiers et que nous savons travailler sur les amortissements, les comptes d'exploitation ou la décomposition des opérations. Nous avons également la connaissance du marché local dont il ne fallait pas être totalement déconnecté. Enfin, à l'occasion du travail mené sur les PLU et l'imposition des règles d'obligation de mixité sociale, les promoteurs ne savaient pas comment utiliser ces outils et les mettre en place. Nous nous sommes donc formés mutuellement tout au long de ces travaux.

Caroline GERBER

Emmanuel Dezellus, ce travail de pédagogie et d'aide à la progression des acteurs représente l'un des facteurs de réussite des partenariats.

Emmanuel DEZELLUS, Président de la commission aménagement durable, Union des constructeurs immobiliers de la Fédération française du bâtiment⁶

Je remercie l'USH, puisque la présence de professionnels du secteur privé à cette journée représente la première concrétisation de la démarche partenariale, et j'ajoute qu'AMETIS – la société qui m'emploie – a

⁶ Voir également l'interview d'Emmanuel Dezellus sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article774>

signé la charte niçoise qui vient d'être présentée. L'UCI est la première organisation professionnelle des constructeurs immobiliers en France, avec 930 membres disséminés sur le territoire national. Il s'agit du véritable interlocuteur de proximité du développement des projets. L'UCI est donc composée de 720 constructeurs de maison individuelle et de 210 promoteurs, pour un total de 65 000 logements construits chaque année.

Les partenariats HLM/privé répondent avant tout au besoin de mixité nécessaire au développement des quartiers. Cette réponse partenariale a également permis d'atteindre un nombre record de réalisation de logements sociaux au cours des dernières années. Elle offre une souplesse face aux procédures multiples imposées aux organismes HLM et collectivités. Aujourd'hui, les procédures sont lourdes et parfois en inadéquation temporelle par rapport à la sortie des opérations.

Dans certaines localités, nous avons aidé des bailleurs sociaux, car la politique territoriale locale des châteaux forts impose parfois de contracter uniquement avec les locaux. Sur certains territoires, le fait d'amener un opérateur complémentaire peut s'avérer compliqué. Or, les entreprises qui cotisent dans les CIL ont des salariés à loger. Nous permettons à des opérateurs qui doivent se développer sur un territoire précis, à la demande de son actionnaire, de pénétrer le marché local concerné.

La pensée unique n'est pas de mise dans notre univers et il existe une multitude de solutions. Nous avons appris à travailler ensemble et nous devons poursuivre dans ce sens. Il existe un exemple de longue date de partenariat paritaire à travers le 1 %, qui a prouvé, depuis sa création, sa capacité à répondre au besoin du logement des salariés. Nous devons nous battre pour que cette démarche partenariale se poursuive.

Caroline GERBER

La question des partenariats fait également référence à la problématique des propriétaires. Comment ont réagi les propriétaires à Nice ?

Hélène DELMOTTE

Nous nous attendions à une forte réaction, mais cela n'a finalement pas été le cas. Lors de nos discussions avec les promoteurs, nous avons proposé d'aller plus loin dans les outils en leur donnant des arguments pour négocier leurs fonciers autrement. En effet, l'obligation du PLU existe bel et bien, mais il convient de la traduire concrètement. Ainsi, lorsque le PLU évoque les notions de mixité sociale ou de logement locatif social, il faut savoir traduire ces éléments sur un prix au m² SHON ou une surface de plancher. Au moment de la signature de la charte, nous avons réalisé une communication d'envergure au niveau local et nous n'avons donc pas eu de remontées directes de la part des propriétaires fonciers alors que Nice est un territoire de propriétaires fonciers où la culture en matière d'aménagement et d'action publique d'aménagement reste limitée.

Caroline GERBER

Tout le monde ne joue pas le jeu de la non-surenchère pour tenter de sortir des opérations abordables. Les opérateurs sont les premiers acteurs à produire la surcharge foncière. Le fait de réunir des opérateurs au sein d'une organisation professionnelle a-t-il un impact local sur la non-surenchère ? Cette idée de partenariat existe-t-elle au sein même de la profession ?

Emmanuel DEZELLUS

Les ententes sont interdites. L'UCI est une organisation ancrée dans les territoires, avec des opérateurs locaux dont la vocation ne consiste pas à réaliser une opération ponctuelle susceptible de créer des tensions par un déficit de qualité ou une augmentation de l'inflation, contrairement à d'autres opérateurs d'envergure.

Caroline GERBER

La taille limitée des opérateurs est donc un facteur de sécurisation du partenariat ?

Emmanuel DEZELLUS

Pas nécessairement. En revanche, la question des hommes et des rapports humains est une donnée fondamentale qui permet aux acteurs de se respecter et de s'écouter. L'inquiétude de l'UCI vis-à-vis de la conjoncture pousse à une profonde remise en question. Aujourd'hui, les opérateurs de l'UCI foncent dans les démarches avec un chef de file qui prend la décision d'embarquer tous les acteurs, comme c'est le cas de Nice Métropole.

Caroline GERBER

Il faut également trouver des espaces de dialogue collectif.

Emmanuel DEZELLUS

En effet. De plus, les opérateurs de l'UCI ne travaillent pas toujours sur des territoires tendus. Or, le renouvellement urbain est également une problématique dans les zones non tendues que sont les zones rurales ou les petites communes de campagne. Il me paraît donc indispensable d'avoir des chefs de file politiques – décideurs de l'aménagement du territoire – capables de pendre en main ce type de création de partenariat, en proposant une adaptation locale.

Caroline GERBER

Les opérateurs privés attendent donc la présence d'élus investis et prêts à jouer le rapport de force, le cas échéant.

Emmanuel DEZELLUS

Les choses semblent toujours impossibles au départ, mais le prix de terrain ne représente finalement qu'une partie de l'équation de la charge foncière. Il convient de rappeler que les agriculteurs sont les principaux constructeurs de maisons individuelles en France. Le marché des promoteurs-constructeurs que nous sommes représente seulement 20 à 30 % du total des constructions du marché des maisons individuelles.

Caroline GERBER

François Toublan, en tant que directeur Relations et Territoires, vous vous assurez que Reims Habitat s'inscrit dans son territoire d'actions. Pouvez-vous nous présenter votre action ?

François TOUBLAN Directeur Relations et Territoires, Reims Habitat Champagne-Ardenne⁷

Reims Habitat Champagne Ardenne est un OPH dont la compétence comprend notamment la question foncière et l'aménagement. La ville de Reims se trouve désormais à 45 minutes de Paris en TGV, mais la Région Champagne-Ardenne fait partie des deux ou trois régions considérées comme étant détendues. Reims est composée de 180 000 habitants, et l'agglomération de 220 000 habitants, mais se situe au milieu d'un désert agricole particulièrement riche où le prix du foncier est sous pression, mais pas pour des raisons urbaines.

La ville de Reims est notamment composée de trois organismes anciens et puissants :

- le Foyer Rémois, qui fête ses 100 ans cette année ;
- Reims Habitat, qui a fêté ses 90 ans en 2011 ;
- l'Effort Rémois, né en 1947.

Le poids du logement social à Reims est de l'ordre de 45 % et cette proportion souligne l'importance des politiques qui peuvent être mises en œuvre par les trois acteurs dans un cadre partenarial. Ces trois organismes œuvrent avec un patrimoine dont plus du tiers se situe en rénovation urbaine, ce qui a engendré des politiques de rénovation extrêmement lourdes au cours des dernières années. Ces dernières nous ont conduits à pratiquer de multiples partenariats dans ces zones et à sortir chaque année 200 à 300 logements par an pour chaque organisme.

Ce contexte nous a poussés à réfléchir aux problématiques liées au développement urbain et aux zones hors ANRU, soulevant par la même occasion la question foncière. Cette dernière a émergé vers 2005, au moment où nous commençons à tester les VEFA avec les promoteurs locaux. Le Foyer Rémois et Reims Habitat étaient fort dépourvus en foncier, tandis que l'Effort Rémois s'était organisé en quelques années pour appréhender la question foncière et devenir le principal partenaire de l'activité pour les acquisitions foncières publiques et privées. De ce fait, nos deux organismes étaient dépendants de notre confrère, ce qui pouvait nous porter préjudice sur des politiques stratégiques individuelles. Nous nous sommes donc concertés sur cette question et sommes devenus partenaires avec la création d'un GIE, qui constitue le modèle le plus simple de coopération et de partenariat. Ce GIE réunit notamment des prospecteurs fonciers et de l'ingénierie pour rechercher le foncier, poser des questions stratégiques et développer des politiques lourdes en matière foncière.

Caroline GERBER

Vous avez donc élaboré une stratégie foncière commune ?

François TOUBLAN

Une stratégie foncière commune, partagée et négociée. Ainsi, nous avons passé notre premier accord avec la SAFER, qui était incontournable, après des réunions assez tendues. En effet, dans un marché libéral, un acheteur supplémentaire dans un marché fermé conduit à augmenter les prix, ce dont la SAFER a horreur puisque sa mission consiste à stabiliser, voire baisser les prix. Finalement, un accord a pu être trouvé, qui a

⁷ Voir également l'interview de François Toublan sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article774>

donné lieu à des conventions de territoire autour des agglomérations. Notre intérêt dans cette affaire consiste à pouvoir thésauriser du foncier agricole, si possible libre de toute occupation, qui servira de réserve de négociation et de stock d'échange pour des opérations urbaines mieux placées. Le foncier stocké est mis à la disposition du développement territorial et des élus qui ont un projet de zone industrielle, de zone d'activités, ou de lotissements à usage d'habitat.

Caroline GERBER

Ce stock d'échange est destiné à la collectivité ou au propriétaire ?

François TOUBLAN

Nous stockons du foncier agricole sur lequel seule de l'occupation précaire est consentie. Dès lors, dans les environs de ces fonciers, quand une collectivité dispose d'un projet qui nécessite une extension urbaine qui délogera un agriculteur, le foncier acheté antérieurement nous permet de négocier plus facilement de l'acquisition. En effet, l'agriculteur ou le propriétaire foncier vendra plus facilement, et même à plus bas prix, dès lors qu'une monnaie d'échange lui est proposée. Ceci permet d'utiliser à plein les terres agricoles et me semble représenter un accord de bonne politique partenariale. Il s'agit également d'éviter aux élus locaux de tergiverser sur la question du déplacement d'un agriculteur et de la mort d'une activité agricole. Nous tirons notre épingle du jeu en exigeant des élus, en échange, des parts dans les opérations d'habitat qui sont réalisées dans l'opération que nous négocions ou dans une autre opération.

Caroline GERBER

Quel rôle joue la SAFER ? A-t-elle pris un engagement à ne pas préempter lorsque vous vous portez acquéreur ? Réalise-t-elle du portage pour votre compte ?

François TOUBLAN

Il ne s'agit pas d'un pacte de non-agression, mais d'un véritable partenariat de développement. Par exemple, nous demandons à la SAFER de réaliser son métier de porteur ou de nous choisir l'agriculteur qui exploitera une terre qui nous appartient, avec une convention qui ne confèrera pas à cet agriculteur un droit lui permettant de passer à la caisse une seconde fois cinq ou dix ans après. Il existe donc un ensemble de vertus mises en œuvre par la SAFER à notre profit.

Caroline GERBER

Il s'agit donc d'un partenariat inter organismes, en lien avec les acteurs du monde agricole fortement présents sur votre territoire. Comment procédez-vous ?

François TOUBLAN

Reims Habitat et le Foyer Rémois sont porteurs du foncier en indivision à 50/50, sur des durées allant de 5 à 15 ans. La Caisse des Dépôts met des financements à notre disposition, mais nous considérons qu'un foncier bien porté est un foncier sans intérêt. Nous évitons donc de contractualiser des prêts, en tentant de réaliser des portages sur fonds propres. Une part de la recette des loyers que nous percevons est affectée au portage foncier. Toutefois, il faut être vigilant à ne pas stocker des fonciers sur la longue durée, une période de 5 à 7 ans me semblant pertinente. Dans le cadre de cette action, nous avons également développé :

- un partenariat avec le Crédit Agricole. En effet, la présence d'un banquier autour de la table permet de garder les pieds sur terre et l'ingénierie financière est indispensable ;
- des partenariats avec le privé. Depuis 2005-2007, les promoteurs font partie de notre structure de management territorial et l'appel du gouvernement en 2008 a été mis à profit pour intensifier ces partenariats. En revanche, j'ai vu des majors arriver dans notre ville pour réaliser un coup, avant de la quitter aussi rapidement. Nous avons parfois été abusés par leur capacité à nous promettre des produits bien conçus à des prix convenables. La VEFA est donc une méthode à utiliser avec prudence, surtout en face d'un acteur rompu à ce type de négociation.

Caroline GERBER

On ne peut finalement négocier qu'avec un partenaire de même dimension que la sienne ?

François TOUBLAN

Non. Nous continuons à négocier avec des majors nationaux qui travaillent différemment. Comme l'expliquait Emmanuel Dezellus, je suis convaincu qu'il s'agit plutôt d'une histoire de rapports humains. Par ailleurs, ce partenariat avec les promoteurs nous a permis de sortir un nombre appréciable de logements et d'opérations. En effet, dans la période 2005-2007, la ville de Reims s'étant lancée sur des ZAC d'envergure, vouées au logement privé avec une fraction de logement social. Or, ces ZAC sont aujourd'hui composées de logement social à 90 %.

Caroline GERBER

Je crois savoir que vous en avez tiré les leçons puisque dans l'opération que vous allez nous présenter, vous avez négocié avec le promoteur la possibilité de continuer à vendre dans le parc privé, tandis que vous conservez la gestion du risque.

François TOUBLAN

C'est exact. Cette négociation avec un promoteur offre un intérêt aux deux parties. En effet, en prenant 30 à 35 % d'une opération, l'organisme HLM stabilise l'opération et rassure le banquier. Dans ce cas, il est possible de contractualiser d'une manière non engageante un accord qui permet à l'organisme HLM de se porter acquéreur de 30 ou 35 % de manière ferme, puis de monter progressivement grâce à des clauses de sécurisation jusqu'à 55 % à terme et en fonction du marché. Ainsi, si le promoteur a vendu l'ensemble de son opération à des particuliers ou à des investisseurs, la clause ne joue pas. En revanche, si le promoteur n'a pas vendu une partie de ce qu'il avait à vendre, une clause de renégociation permet de voir si l'organisme HLM prend le solde de l'opération, en fonction des financements aidés disponibles. Cette promesse offre une semi-garantie au banquier et permet à l'opération de démarrer.

Parallèlement à ce GIE, nous avons créé une coopérative d'accession sociale. Nous disposons donc de l'ensemble des outils pour flécher toutes nos opérations. Nous sommes d'ailleurs en train de négocier avec nos promoteurs référents une baisse drastique de prix. Nos VEFA ont été négociées entre 1 850 et 2 100 €/m². Or, aujourd'hui, nos promoteurs nous expliquent qu'ils vont tenter de revenir à un prix de 1 850 €/m², qui permettra de réaliser de l'accession sociale en inventant de nouveaux produits.

Nous avons négocié des politiques sociales avec certains promoteurs. Ainsi, certains logements achetés en VEFA à un promoteur sont domotisés, spécialement équipés et aménagés pour des personnes dont l'âge nécessitera progressivement un certain nombre d'aménagements. Le coût de cet aménagement est pris en charge par le promoteur, par les aides publiques ainsi que par l'organisme pour une faible partie.

Caroline GERBER

Votre stratégie foncière extrêmement volontariste vous permet donc de jouer le rôle de force de proposition dans le tour de table.

François TOUBLAN

Je crois qu'un organisme HLM souhaitant exister sur un territoire doit avoir une corde foncière à son arc, soit par lui-même, soit par le truchement d'un partenariat.

Caroline GERBER

Guillaume Ghaye, toutes ces observations soulèvent des problématiques juridiques. Dans quelle mesure la VEFA chatouille-t-elle la question de la concurrence ?

Guillaume GHAYE, Avocat, Molas et Associés

La VEFA est un cas illustratif des difficultés de montage en matière de partenariat. De nos jours, le juriste a une double fonction : il doit expliquer les outils existants pour développer les partenariats et rassurer ses interlocuteurs sur l'ombre tutélaire du droit européen qui conduit à faire basculer des montages juridiques dans ce qui pourrait être considéré comme un marché public de travaux passé sans publicité et sans mise en concurrence, et donc irrégulier. Nous connaissons déjà cette difficulté dans le domaine de la concession d'aménagement, qui a explosé une fois qu'il est devenu impossible de fermer les yeux sur les exigences du droit communautaire. Or, cette difficulté émerge de plus en plus dans le cadre de ventes de terrains sophistiquées, avec des cahiers des charges imposant aux acquéreurs de charges foncières des typologies de logement ou des produits immobiliers particuliers. Néanmoins, il convient de rappeler que ces directives communautaires ont été approuvées par la représentation nationale.

Le cas de la VEFA au profit des bailleurs sociaux est tout à fait emblématique à plusieurs titres. En effet, nous avons longtemps pensé que la VEFA à 100 % était interdite parce que trois circulaires mineures avaient énoncé ce principe au fil du temps. Pourtant, la jurisprudence établie par le Conseil d'État en matière de VEFA – notamment pour implanter des commissariats en rez-de-chaussée d'immeuble ou pour réaliser des groupes scolaires dans le cadre d'ensembles immobiliers – n'avait pas du tout dégagé ce type de critères. En 2009, la loi Boutin a donc fixé des critères particuliers pour recourir à la VEFA en matière d'acquisition de logements sociaux. Il faut rappeler qu'à cette époque, au cœur de la crise, les organismes HLM ont joué un rôle non négligeable de soutien de la demande. Cependant, à cette occasion, des critères ont été fixés qui se révèlent plus rigoureux que les critères de droit commun du recours à la VEFA dégagés antérieurement par le Conseil d'État. En effet, parmi les critères particuliers de la VEFA en matière de logement social, figure notamment l'antériorité du permis de construire. Cette condition, fixée par ce texte particulier, ne nécessitait pas d'être identifiée formellement pour que le recours à la VEFA soit régulier, dans le respect des exigences du droit communautaire telles qu'elles sont aujourd'hui interprétées par le Conseil d'État.

Il existe des voies permettant de s'abstraire de ce type d'illusion de l'existence d'un risque. Il s'agit notamment, pour des bailleurs sociaux ou des groupes de bailleurs sociaux, d'organiser des publicités en vue d'acquiescer en VEFA. Rien n'empêche un bailleur ou un groupe de bailleurs, sur son propre territoire, d'envisager chaque année l'acquisition d'un nombre déterminé de logements en VEFA pour – parallèlement au respect des exigences d'une VEFA au sens de la loi Boutin – dégager des possibilités d'organisation de VEFA dans le cadre de procédures de sélection lancées à l'initiative des acquiesceurs des biens en VEFA.

Aujourd'hui, certains établissements publics qui souhaitent se déplacer dans l'Est parisien lancent une publicité pour signaler qu'ils envisagent de s'implanter dans un cluster de Marne-la-Vallée et annoncent leur intention de lancer un appel à concurrence pour acquiescer, en VEFA, le bien immobilier qu'ils souhaitent déplacer vers cette portion du territoire parisien. La VEFA est donc un véritable sujet juridique, mais qui ne doit pas être considéré comme un élément bloquant.

Caroline GERBER

Vous nous expliquez finalement que notre arsenal juridique a été enrichi vers davantage de contractualisation, à tel point que la ministre annonce le principe du contrat comme mode opératoire pour mettre en œuvre des politiques du logement. L'idée de contrat commence donc à émerger dans ce monde du droit administratif qui était jusque récemment considéré comme unilatéral.

Guillaume GHAYE

Pendant 45 ans, le droit de l'urbanisme a vécu sur le principe du projet qui devait s'adapter à la règle. En effet, le droit de l'urbanisme est issu d'un principe de droit de police administrative. Ainsi, dès 1607, l'édit de Sully fixait des exigences en matière d'hygiène, conduisant à un alignement des rues et à mettre fin au jet des débris par les fenêtres. Le droit de l'urbanisme a donc émergé d'un pouvoir de police unilatéral de la puissance publique.

Jusqu'à présent, il n'y a jamais eu d'officialisation d'un autre mouvement pourtant transcrit dans les textes : dès lors que l'opération immobilière ou d'aménagement en cause est regardée comme une opération d'intérêt général – pas forcément d'initiative publique – le Code de l'urbanisme prévoit déjà les éléments qui permettent le mouvement dialectique par lequel ce n'est plus au projet de s'adapter à la règle, le projet permettant finalement de susciter une adaptation de la règle. Cela est notamment le cas par le biais d'une procédure de « déclaration de projet », qui était réservée aux projets d'initiative publique et de maîtrise d'ouvrage publique jusque très récemment. L'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme précise désormais que tout projet public ou privé de travaux répondant aux considérations d'intérêt général peut conduire, soit par une expropriation en cas d'absence de maîtrise foncière, soit par une déclaration de projet si la maîtrise foncière est déjà assurée, à une mise en compatibilité de la règle. Ainsi, c'est donc bien le projet – parce que validé comme relevant d'un intérêt général – qui suscite l'adaptation de la règle.

La notion de partenariat implique le principe d'une culture du partenariat avec des partenaires différents. La négociation et la communication entre les différentes catégories de partenaires ne signifie pas l'abandon par la puissance publique de ses propres prérogatives. En effet, l'article 72 de la Constitution de 1958 rappelle que les collectivités locales sont les seules à disposer de la compétence pour décider du développement territorial. Il s'agit donc d'une réappropriation de ces prérogatives par les collectivités territoriales.

Pour favoriser ce partenariat, un effort est attaché à la rédaction de la règle d'urbanisme. Il existe aujourd'hui une bonne compatibilité et fluidité entre le PLH et le PLU. Pour autant, au-delà de la délimitation

des emplacements réservés ou des pourcentages minimums de logements sociaux, nous peinons à rédiger des PLU susceptible de constituer eux-mêmes le véritable substrat d'une démarche partenariale ultérieure. Les PLU tentent d'embrasser l'infinie complexité du réel en décrivant ce que nous souhaiterions réaliser, plutôt que d'interdire ce que nous ne souhaitons pas faire. À mon sens, il manque dans les PLU cette gradation entre trois niveaux de règles :

- la nécessité de règles précises, fines et complètes sur des portions de territoires qui imposent cette protection pour des raisons historiques ou écologiques ;
- les règles intégrant le volet programmation au travers des OAP ou d'un certain nombre de principes qui transcriraient des projets urbains dans le document d'urbanisme. Dès lors que le projet urbain est bien transcrit dans le document d'urbanisme, la négociation et la conclusion d'un contrat en aval ne représentent plus de difficultés et n'appellent plus ce soupçon de collusion ou d'infraction ;
- les règles relatives à des tissus urbains très constitués, mais ne présentant pas de qualités particulières, pour lesquelles il n'est pas nécessaire de s'acharner à remplir les 14 articles du règlement de chacune des zones du PLU au-delà d'une règle de hauteur et d'implantation.

Caroline GERBER

Il existe donc un besoin de simplification et clarification des règles existantes au regard de l'émergence de la démarche partenariale et de la capacité de l'ensemble des acteurs à mener la discussion. La rédaction d'un PLU étant un exercice complexe, comment accompagner la maturité des communes sur ce sujet ?

Hélène DELMOTTE

Nous tendons vers un PLU intercommunal, mais l'exercice ne sera pas aisé. Il convient d'élaborer une méthodologie en amont de l'engagement dans la démarche.

Emmanuel DEZELLUS

Guillaume Ghaye a bien expliqué l'absence de problème pour la VEFA. S'agissant de la nécessité de conduire un travail collaboratif sur les permis de construire, le texte de la loi explique que le promoteur privé lance un appel d'offres aux maîtres d'ouvrage sociaux lorsqu'il a obtenu son permis de construire. Guillaume Ghaye a donné la solution en indiquant qu'il fallait répondre aux injonctions du droit européen en assurant la publicité et la transparence via l'appel aux marchés.

François TOUBLAN

Il faut tout de même faire preuve de prudence à ce sujet. Il existe des règles à respecter.

Caroline GERBER

Il existe en effet des règles à respecter et la prochaine table ronde permettra d'ouvrir la discussion sur la manière dont les services de l'État doivent intégrer cette culture de la négociation.

Débat avec la salle

Gilles DEPRESLE, Chargé de mission, Conseil Régional du Centre

Je suis intrigué par la démarche présentée par François Toublan sur la constitution de réserves de foncier agricole à des fins de monnaie d'échange pour réaliser des opérations proposées par des collectivités sur des sites à destination de logement. Si cela me semble tout à fait pertinent en termes d'efficacité pour produire du logement, je m'interroge sur l'existence d'un effet pervers dans la logique du développement territorial. En effet, la collectivité qui souhaiterait réaliser une opération d'aménagement pourrait utiliser l'opportunité du foncier négocié par Reims Habitat ou son GIE. Cela répondra-t-il à une politique réelle d'aménagement de la part de la collectivité, au-delà de la notion du logement ?

François TOUBLAN

Cette politique n'a pas pour objet de révolutionner le monde. Les fonciers que nous achetons au fil du temps sont des opportunités foncières et ne correspondent pas, a priori, aux endroits où les collectivités souhaitent se développer. Ce n'est pas parce que Reims Habitat a acheté 20 hectares de foncier agricole libre que le maire de la commune voisine décidera spontanément de développer un projet de zone artisanale. En revanche, il s'agit de fonciers que nous mettons à disposition du développement territorial. Nous faisons ensuite confiance au savoir-faire des acteurs et à la volonté politique des élus pour que ces fonciers soient utilisés à bon escient.

Caroline GERBER

Avec un observatoire foncier dynamique, le maire de la commune voisine saurait que vous avez acheté du foncier à proximité.

François TOUBLAN

Lorsque nous achetons du foncier, nous le faisons savoir aux élus concernés. La SAFER est en convention avec les collectivités et informe les maires du fait que nous venons de rentrer en stock telle propriété.

Marc KASZYNSKI

Il convient de préciser qu'il s'agit de portages fonciers urbains délocalisés en secteur rural. L'appel à la SAFER permet de bénéficier des conventions d'occupation précaires, qui ne recréent pas des droits et ne font pas rebasculer dans le rural le foncier qui a été maîtrisé. Le cas échéant, vous ne seriez que propriétaire foncier en secteur agricole, sans avoir la possibilité d'utiliser cette situation pour pouvoir développer des projets urbains. Mais comme vous êtes propriétaire, si la collectivité veut développer un projet de développement industriel, vous pouvez lui répondre que votre foncier n'a pas vocation à être utilisé à cet effet.

Caroline GERBER

Cette notion de partenariat rural-urbain vient donc s'ajouter à la notion des partenariats public-privé et public-public.

IV. TABLE RONDE : QUELLES EVOLUTIONS LEGISLATIVES EN MATIERE DE FONCIER, AU-DELA DE LA LOI RECENTE ?

Caroline GERBER

Nous avons pu observer que la dimension opérationnelle n'interdisait pas de réfléchir à des solutions d'avenir. Cette table ronde permettra de dresser une prospective de court et moyen terme. Les débats de la journée ont mis en évidence le fait que les acteurs sont prêts et assez mûrs au changement du système. Certains l'ont déjà acté, comme le démontre la charte signée entre Nice Métropole, les bailleurs sociaux et les promoteurs privés. Nous avons abordé la question de l'aménagement des territoires, fortement reliée au foncier.

L'aménagement des territoires se conçoit sur le plan de l'aménagement à l'échelle nationale, mais également sur le plan de l'aménagement urbain opérationnel de court, moyen et long terme. La problématique de notre espace et de la capacité à le modeler par rapport à un projet économique, social, climatique ou environnemental souligne l'interconnexion des diverses thématiques. Poser la question du foncier amène toujours à évoquer la problématique de l'urbain, du rural ou de l'agriculture.

Un certain nombre de réformes sont en cours de conception et l'Acte III de la décentralisation reposera le cadre institutionnel de cet aménagement du territoire. Ce travail induira une remise en cause de la clause générale de compétence, qui peut poser des difficultés considérables puisque le fait de négocier avec chaque maire nécessite une énergie et un argent public qui pourraient être dépensés ailleurs. Il existe aujourd'hui une série de thèmes très étroitement interconnectés. Or, le fait de loger les habitants implique de leur donner un habitat digne, un environnement social qui évite l'isolement, mais aussi de les loger à proximité de leurs emplois. Quels seront les enjeux des prochaines années en termes de loi de finances ou de réformes législatives, mais aussi de conditions d'application au sein des services de l'État de ces différents dispositifs législatifs, existants ou à venir ?

Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, Ministère de l'Égalité des territoires et du logement

Un territoire sans projets est un territoire qui va mal, de même que les projets sans contrat finissent par atterrir derrière le guichet de la règle. Réussir la trilogie « territoires-projets-contrats » est une ambition importante.

Le projet de Loi « mobilisation du foncier public pour le logement » introduit un exposé des motifs en accompagnement du projet. Il convient d'insister sur la conjonction de nouveaux éléments législatifs en préparation, en reconstituant le calendrier des six prochains mois en matière législative :

- l'acte III de la décentralisation, qui devrait aborder les sujets de l'emboîtement des compétences et du développement de l'ingénierie intercommunale. La prescription d'un schéma par rapport à un autre exercice de planification devrait également être évoquée. Pour la mobilisation du foncier et l'affectation d'une vocation à des sols, nous pourrions avoir à revisiter le champ des compétences et de la corrélation entre des schémas de niveau régional (Climat-Air-Énergie, schéma d'aménagement de gestion des eaux, schéma de cohérence écologique) avec des schémas de planification territoriale. Cet acte III de la décentralisation constituera un facteur nouveau dans notre invention collective du développement d'une offre de logement, d'emploi et de qualité des territoires ;

- la mobilisation du foncier, qu'il s'agisse du foncier public, du foncier par cession ou par emphytéose ;
- le ministre de l'Agriculture a pour mandat de bâtir un nouveau projet de loi sur la valorisation des espaces agricoles et forestiers. Ce sujet devrait sans doute croiser celui de la mobilisation coordonnée des acteurs fonciers (établissements publics fonciers locaux, établissements publics fonciers d'État, SAFER) ;
- une loi-cadre sur la biodiversité, évoquée par le Président de la République lors de la Conférence environnementale. À chaque fois que sera posée la question de la destination d'un hectare ou d'une parcelle, il conviendra de revisiter des champs de compétence, des vocations ou des priorités. Cela s'apparente à visiter un territoire pour y définir un projet et fabriquer un contrat entre plusieurs acteurs.

Caroline GERBER

S'agissant de la gestion du contrat, il existe une culture de la règle unilatérale au sein des services déconcentrés de l'État, qui rencontrent parfois des difficultés pour entrer dans un jeu de dialogue. Dans quelle mesure les missions d'état peuvent-elles accompagner cette montée en puissance du partenariat et du dialogue entre acteurs ?

Jean-Marc MICHEL

Nous avons introduit une nouveauté autour des PLU en remettant l'accent sur le projet d'aménagement et de développement durable, et pas seulement sur le cadre réglementaire. L'État et les autorités locales devraient pouvoir porter l'ambition de passer le projet avant d'aller au règlement. Cela présuppose d'avoir été capables de réfléchir suffisamment longtemps sur l'avenir du territoire, et non pas d'y entrer uniquement par le biais d'une lecture du foncier ou de sa valeur. Définir un projet implique d'oser mettre la variable risque, nature ou économie en même temps qu'est défini l'objectif logement, zonage et aménagement.

Face à cette complexité, les services de l'État considèrent que le fait pour les élus de travailler à l'échelle intercommunale permettrait de faciliter le travail. Pour y parvenir, il convient de susciter l'envie des territoires de se lancer dans une aventure intercommunale. Ce travail est plus difficile dans les espaces ruraux puisqu'il implique de définir des vocations de sol à l'échelle des bassins de vie. Or, les autorités locales ne se sont pas encore organisées pour travailler à cette échelle. Le PLU intercommunal n'est pas né dans le Grenelle, mais peut-être le sera-t-il dans la Loi logement-urbanisme proposée par la Ministre. J'ajoute enfin que dans sa réorganisation, l'État ne sera pas en mesure de répondre de la même façon qu'auparavant aux interpellations et sollicitations des collectivités. Territoire par territoire, il faudra faire des choix, des analyses d'enjeux et ne pas se réfugier derrière les Codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Comment faire en sorte qu'au travers du métier du contrôle de légalité, nous puissions être plus efficaces ? Se trouver à l'aval du dispositif ne permet pas l'intervention la plus productive. Faut-il renforcer les effectifs très à l'aval ? Ou bien faut-il le faire très en amont, en suscitant des partenariats public-privé, privé-privé, public-public ? Si les collectivités s'organisent pour fabriquer une intercommunalité d'ingénierie, l'État sera au rendez-vous pour la soutenir.

Caroline GERBER

Cela implique sans doute un travail interministériel. La matinée nous a permis d'aborder la problématique des Domaines et les services déconcentrés de Bercy sont très attendus dans ce dialogue. Dans le cadre du projet de diffusion des données fiscales, nous avons connaissance d'une collaboration à Bordeaux qui se déroule parfaitement avec les services fiscaux. Pourrait-on imaginer que cette collaboration se réalise également entre les services chargés de l'instruction des documents d'urbanismes et les services fiscaux ? Quel serait le niveau de dialogue à imaginer pour l'État sous ses formes multiples ? Les Préfets pourraient-ils davantage s'investir de ce dialogue interministériel au niveau local ?

Jean-Marc MICHEL

Il y a moins de cinq ans, la DDE et la DDA se concurrençaient pour construire des stations d'épuration et vendre du conseil aux collectivités, alors que ces deux directions forment aujourd'hui une seule et même unité : la Direction départementale des territoires. Je n'imagine pas que l'État continue à avoir un bastion financier et fiscal, à travers le notaire de l'État et des collectivités, et parallèlement des hommes de territoires, des ingénieurs et des juristes qui tentent de définir des projets de territoire sans bénéficier de cette compétence.

Caroline GERBER

René Vandierendonck, votre angle d'attaque est celui des opérateurs fonciers et vous annoncez le lancement d'une mission confiée par la Commission des Lois.

René VANDIERENDONCK, Sénateur du Nord

J'ai eu la chance d'arriver au Sénat après un mandat de président de l'EPF et de vice-président du Conseil Régional en charge de l'aménagement du territoire. À mon arrivée au Sénat, j'étais à la Commission des Lois au moment de l'élaboration du texte de Benoist Apparu sur la majoration des droits à construire. A mon sens, ce n'est pas une majoration systématique des droits à construire qui permettrait d'éviter un enchérissement supplémentaire du coût du foncier. Pour formuler une proposition alternative, j'ai rencontré Cécile Duflot, que j'ai sentie sensible à ces questions. Elle préparait un texte intégré, mais pour des questions de rythme de l'action gouvernementale, il a été décidé de réaliser un texte sur le foncier public et le logement social, ainsi qu'un texte relatif aux préoccupations que nous abordons aujourd'hui et annoncé au printemps. Entre ces deux textes, et au gré du projet de Loi de finances, certaines mesures pourraient intervenir sur la fiscalité de la rétention foncière, par exemple.

Cette réforme de la décentralisation couplée à des textes sur le foncier est essentielle après plusieurs décennies qui ont laissé faire le marché. Il faut se saisir de cette opportunité, en commençant par écouter l'ensemble des acteurs. Je crois qu'il est également important de travailler sur l'articulation du SRADDT, des SCOT, des PLU et PLH. En effet, il existe un minimum de règles qui ne peuvent se définir dans une cohérence territoriale qu'à l'échelle régionale. Je vis dans une région composée de 4 millions d'habitants, qui comprend une métropole de 1 million d'habitants, avec des relations domicile-travail extrêmement dépendantes de populations qui n'habitent pas dans mon périmètre de SCOT. Il faut donc donner une opposabilité minimale au SRADDT sur un certain nombre de règles, notamment sur l'étalement urbain. Se pose également la question de savoir à quoi correspond un PLU « Grenellisé ». S'agit-il d'une nouvelle batterie de normes contraignantes, qui s'ajoute aux précédentes ? Ou bien s'agit-il d'un dispositif capable d'adapter la logique de projet ?

Je considère qu'il convient d'octroyer la responsabilité en matière de PLU aux intercommunalités et suis favorable à une rationalisation des outils fonciers. L'EPF fonctionne formidablement bien, mais sa légitimité a reculé à partir du moment où ont été exclues de son CA les chambres consulaires et la Chambre d'agriculture. De mon point de vue, les SAFER et les EPF doivent se rapprocher fortement.

J'ai remis en question la méthode du « compte à rebours », ce qui m'a attiré bien des foudres, notamment de la part de RFF. Il me semble important de ne pas oublier les Domaines et un travail doit être engagé pour clarifier les méthodes et les missions des Domaines. Leur mission de base est une mission de régulation des prix. Si un observatoire du foncier était mis en place, il conviendrait de remissionner le service des Domaines dont le rôle fondamental ne doit pas consister à pratiquer une méthode du « compte à rebours », qui n'a aucune base légale de mon point de vue.

Je me positionne donc en faveur de l'articulation des documents d'urbanisme, du couple Région-EPF et de la clarification des rôles et missions de ces Etablissements publics. Il convient également de réinterroger la notion d'observatoire du foncier, de remissionner les Domaines pour les recentrer sur la régulation des prix, et finir par retrouver les bons fondamentaux : une ZAD est un outil de lutte contre la spéculation foncière, que la collectivité a parfaitement le droit de mettre en place lorsqu'elle souhaite réguler le marché dans certains secteurs. Le « compte à rebours » a perverti tout le système, l'ensemble des acteurs étant incité à capter la plus-value. Or, à l'arrivée, c'est bien la collectivité qui paie deux fois.

Pour ce qui relève de la dérégulation et du nécessaire allègement des normes, il est essentiel de se fixer des objectifs. Ainsi, sur un projet comportant une cohérence d'ensemble, il conviendrait de laisser la possibilité de fixer un objectif, par exemple de 10 % des logements adaptés aux handicapés. Fixer des objectifs au global paraît donc plus pertinent et efficace que de se perdre dans un méandre de normes. Ce principe permettrait de libérer la création et de respecter l'intérêt général, en le rendant compatible avec la déclaration de projet. Dans l'absolu, la plus-value foncière doit aller à l'intérêt général, et non pas au comblement de dettes d'Etablissements publics ou non, qui posent un véritable problème, mais qui ne doivent pas être supportées par les EPCI.

Emmanuel DEZELLUS

Le problème de la fiscalité du foncier est notamment celui de la course infernale sur l'imposition des plus-values, qui conduit à renchérir le foncier. Plus le foncier est cher, moins les opérations sont nombreuses, ce qui génère une baisse des recettes liées à la TVA. Lutter contre la rétention foncière est une nécessité, mais ne doit pas aboutir à une fiscalité confiscatoire à terme.

En tant qu'élu local du monde rural, je me dois de souligner la problématique liée au manque de ressources. Le rapport Jarlier, déposé au mois de juillet, aborde la question du financement des études pour les collectivités locales afin de faciliter la mise en place des documents. En effet, pour une communauté de communes comme la mienne, qui regroupe 50 communes dont 48 sont composées de moins de 150 habitants, il est difficile de mobiliser 2 000 ou 3 000 € pour entrer dans une démarche intercommunale dans le cadre du financement d'un document. Il convient donc de mettre en place des financements pour apporter cette aide et favoriser l'ingénierie de l'élaboration documentaire en amont.

Enfin, les incessantes réformes impactent lourdement le travail des opérateurs. Certes, l'alternance politique conduira à faire passer un certain nombre de messages dans le cadre de la loi Duflot, mais je vous enjoins à mettre un terme à ces perpétuelles réformes une fois la Loi adoptée. Il conviendrait également d'intégrer le retour d'expérience de tous les événements qui se sont succédés depuis le Grenelle. En parallèle, il serait

judicieux de mettre en place une formation de tous les acteurs de l'urbanisme, particulièrement ceux issus des collectivités. Certains territoires sont encore très éloignés de l'actualité juridique.

Caroline GERBER

Thierry Bert, vous représentez le monde des opérateurs du logement social. Le mouvement HLM a été associé aux différentes réflexions du Grenelle et des groupes « urbanisme de projet ». Quelle opinion avez-vous du chemin qu'il reste à parcourir ? Approuvez-vous cette idée de mettre un terme à la surenchère des réformes ? Ou bien considérez-vous qu'il reste des lignes à faire bouger ?

Thierry BERT, Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

Lors des deux derniers congrès HLM, j'ai insisté sur la nécessité d'alléger le processus des réformes, qui conduit à des modifications substantielles des budgets et du cadre d'exercice de notre activité qui a besoin de stabilité pour gagner en efficacité. Nous partageons l'idée d'avoir un interlocuteur de nature intercommunale et d'harmoniser les divers schémas. De même, nous sommes favorables au PLU intercommunal. Nous considérons également qu'il conviendrait d'assurer une cohérence entre la prochaine loi sur l'urbanisme et l'habitat et l'actuelle loi sur le foncier public. À cet égard, il faut approfondir un certain nombre d'éléments. Par exemple, 40 % des opérations en région parisienne sont en VEFA. Dans ce cadre, comment bénéficier des allègements et décotes consentis en cas de construction de logements sociaux ? Comment allons-nous suivre la mise en œuvre de cette future loi sur le foncier public ? Comment nous assurer que tous les terrains sont bien repérés, utilisés et vendus avec une décote convenable ?

Les Domaines sont une administration comme une autre, avec ses qualités et ses imperfections. Pour donner aux Domaines une activité de régulation, il convient de leur communiquer des instructions. Or, la seule instruction donnée aux Domaines jusqu'à présent a consisté à maximiser la recette. Il faut donc que le politique reprenne la main sur l'administratif. Nous attendons de voir ce que l'équipe gouvernementale prévoit de mettre en place à ce sujet. Etant moi-même inspecteur général des finances, je considère et crois que le politique doit tenir la main et sévir s'il n'est pas suivi.

Nous avons parlé de différentes lois en préparation ou en projet. Toutefois, il convient qu'elles soient compatibles et cohérentes avec la loi de finances, qui les précède dans le calendrier. Or, dans le logement, le délai de mise en œuvre est de 3 ans. C'est la raison pour laquelle l'USH formule trois revendications relatives à la loi de finances :

- Nous proposons que les entreprises, comme les particuliers, bénéficient d'une exonération de la plus-value de cession foncière en cas de vente à destination du logement social. Nous espérons évidemment que l'exonération des plus-values de cession adoptée pour les particuliers se poursuivra ;
- il convient de régler la question de l'augmentation de la TVA. Nous sommes très surpris de ces changements brutaux et des signaux contradictoires envoyés sur certains sujets. En effet, d'un côté, le logement social va bénéficier de 500 M€ d'équivalent de subventions grâce au renforcement des moyens du 1 % Logement. Par contre, le passage du taux de TVA de 7 à 10 %, priverait le logement social d'une aide équivalente. Nos coûts de construction ont augmenté de 51 % depuis 2005, alors que l'inflation et les loyers ont progressé eux de 10 %. Nous nous situons donc au beau milieu d'un effet de ciseau. Par conséquent, nous demandons une TVA à 5 %, car nous estimons que nous ne pouvons pas avoir un renchérissement de nos coûts de gestion et de production de 500 M€,

alors qu'il nous est demandé de réaliser un effort de 40 % supplémentaire sur la production. En l'état, nous serons incapables d'atteindre l'objectif fixé de production de 120 000 logements sociaux.

- la loi urbanisme et habitat doit être ambitieuse et elle doit aborder les questions de fiscalité en tenant compte de l'ensemble des instruments qui sont à notre disposition sur le plan foncier. Je regrette que le principe des ZAD ait été perdu. Je pense également à la problématique des terrains vacants constructibles non construits. Il est inconcevable de ne pas pénaliser un propriétaire qui conserverait un terrain constructible non construit pour des raisons spéculatives. De même pour la problématique des logements vacants. Enfin se pose la question de la captation des plus-values par les propriétaires, alors que ces plus-values n'existent que par décision des collectivités locales.

La loi de finances pour 2013 ne permettra pas d'intégrer tous ces éléments. Toutefois, si la stabilisation est au rendez-vous début 2013 dans une grande loi traitant du logement et du foncier, il faudra entamer une réflexion sur tous ces éléments dans un esprit positif et avec la volonté de rendre compatibles les différents instruments que nous utilisons. Il reste un certain nombre de moyens à inventer. Pour éviter qu'ils soient considérés comme des moyens répressifs, il est important de les rendre incitatifs. Si nous arrivons à nous situer dans cette perspective, je crois que nous aurons fait un grand pas.

CONCLUSION

Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles et au partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Cette journée d'échanges a été d'une grande richesse. Cela fait 22 ans que j'appréhende le foncier par différentes entrées (construction, architecture, protection, logement, urbanisme) et j'ai connu trois périodes, dont certaines déprimantes :

- la première période remonte à une vingtaine d'années et le silence était de mise sur les problématiques relatives au foncier, toute velléité d'intervention sur le Code de l'urbanisme étant perçue très négativement par les services de l'État ;
- au cours de la deuxième période, la question du foncier et des ses blocages a été abordée, mais sur le mode de l'impuissance face aux injonctions du droit européen ;
- la troisième période est caractérisée par la phase actuelle et la prise de conscience des acteurs quant à leur capacité à réaliser des actions et à construire des partenariats.

Il est intéressant d'entendre les acteurs affirmer que le champ des possibles est ouvert. Ce phénomène d'exploration des alternatives potentielles est lié à la montée en puissance des collectivités territoriales sur le logement, ainsi qu'à la raréfaction des ressources financières. Les outils sont sur sollicités, ce qui entraîne parfois des risques juridiques.

Nous comprenons bien la nécessité d'assurer une certaine stabilité juridique. Pour l'obtenir, il convient de définir un cadre susceptible de tenir une architecture juridique. Pendant sa campagne, le Président de la République a affirmé qu'il réaliserait une grande loi foncière urbaine. Or, cette dernière ne doit pas

énumérer une série d'outils, mais plutôt édicter des principes conducteurs rappelant que le territoire français représente le patrimoine commun de la nation et qu'il doit donc être au service de l'intérêt général.

Néanmoins, toutes les problématiques ne sont pas uniquement liées à une question juridique. En effet, l'administration des Domaines dépend de Bercy et c'est donc bien un ministre du Budget qui a décidé que l'activation de l'immobilier de l'État devait permettre de remplir ses caisses. Ce postulat n'est pas totalement aberrant ou illégitime. Pour que les pratiques évoluent, une réforme des Domaines semble être nécessaire.

J'ai bien entendu Jean-Marc Michel rappeler que l'État ne pourrait pas accompagner les acteurs à chaque étape. Néanmoins, son intervention reste indispensable, particulièrement en amont, ce qui amène à reposer la question de l'État stratège.

La boîte à outils en matière de logement et de foncier est riche et complète. Néanmoins, il manque une certaine légitimité quant à l'emploi de tous ces outils pour calmer les prix et lutter contre la spéculation. La ZAD est difficile d'emploi et nous devons être capables d'affirmer que le droit de préemption ou la ZAD peuvent être utilisés pour empêcher la flambée des prix dans certaines zones.

Il faut que le foncier soit considéré comme un sujet d'intérêt national qui mérite une véritable intervention publique.

LES INTERVENANTS

Philippe BAUCHOT, Délégué à l'action foncière et immobilière, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Thierry BERT, Délégué général, L'Union sociale pour l'habitat

Lucien BOLOTTE, Directeur général de l'Établissement public foncier de Normandie

Juliette BRUMELOT, Directrice du service habitat, Conseil général de l'Isère

Hélène DELMOTTE, Directrice de l'habitat et du logement, Métropole Nice Côte d'Azur

Emmanuel DEZELLUS, Président de la commission aménagement durable, Union des constructeurs immobiliers de la Fédération française du bâtiment, Adjoint-au-Maire de Tonnerre

Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles et au partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Suzanne FRITELLI, Urbaniste, Directrice-Associée, QUELLEVILLE?

Guillaume GHAYE, Avocat, Molas et Associés

Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, Ministère de l'Égalité des Territoires et du logement

Catherine PERENET, Directeur des Prêts et de l'habitat, Direction des Fonds d'épargne, Caisse des Dépôts et Consignations

François TOUBLAN, Directeur Relations et Territoires, Reims Habitat Champagne-Ardenne

René VANDIERENDONCK, Sénateur du Nord

Bruno VIGEZZI, Directeur du développement, Groupe Immobilière 3F

L'ANIMATION

Caroline GERBER, Directrice de l'Association des Études Foncières

réseau
des acteurs
de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

ADEF
Etudes Foncières

etudesfoncieres@adef.org
www.etudesfoncieres.fr

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Maires
de grandes
villes

Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE



association des maires
VILLE & BANLIEUE
de France

