

Politiques foncières locales

Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat

Novembre 2004



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme et
de la Mer

Sommaire

Introduction : les PLH et la problématique foncière, contexte, enjeux, articulation générale du guide

5

- ▶ **Le contexte** 5
- ▶ **Les enjeux du PLH** 5
- ▶ **Pour une meilleure articulation des stratégies habitat et foncier** 6
- ▶ **Objectifs et articulation du guide** 7

Les éléments fondamentaux de la réflexion foncière

9

- ▶ **La nouvelle donne de la question foncière** 9
 - Les évolutions du cadre législatif 9
 - la complexité de la question foncière 10
- ▶ **Les quatre filières de production du sol urbain** 13
 - La saisie d'opportunités foncières au coup par coup 14
 - L'aménagement public 15
 - L'incitation réglementaire et financière 16
 - L'aménagement par les opérateurs privés 18

Schéma méthodologique : articulation PLH/foncier/autres démarches

21

- ▶ **Lecture du schéma méthodologique** 21

Illustration de la méthodologie par les exemples des agglomérations de Chambéry et Rouen

29

- ▶ **La trame générale** 30
- ▶ **Énoncé du problème : cadrage de la situation à l'échelle de l'agglomération** 32
 - Lancement du PLH 32
 - Diagnostic-enjeux 38
 - Approfondissement de la réflexion foncière 40

► **Définition d'un projet d'habitat intercommunal et adéquation avec le potentiel foncier**

Orientations stratégiques
Qualification des besoins en logements

46

46

48

► **Définition d'un dispositif d'actions cohérent**

Le raisonnement en filières pour le programme d'action foncière
L'utilisation des filières et des outils pour la régulation du marché foncier
Les outils à vocation intercommunale

57

58

61

67

Lexique des sigles utilisés dans le guide

75

Remerciements

Le présent guide a été élaboré à l'initiative du Bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUIHC/IUH3), sous la direction de Luc VASSELIN, Chef du Bureau, par l'ensemble des chargés d'étude du bureau:

Gérard STUCKY, Marie BENZAGLOU, Aziz BELKHATIR, Xavier TEBOUL, Marie-Françoise TOUTAN, ainsi que Suzanne FRITELLI (stagiaire),

En collaboration avec

Guy TAIEB : Directeur du Bureau d'études Guy Taieb Conseil (GTC)

Laurence ADOLPHE et Manuel VERRIER : Chargés d'études au Bureau GTC

Thierry VILMIN : Directeur du Bureau d'études LOGIVILLE

COMITÉ DE PILOTAGE

Le contenu de ce guide est le fruit des débats et validations d'un comité de pilotage, présidé par Aude DEBREIL, Sous-Directrice des Interventions urbaines et de l'habitat de la DGUIHC (DGUIHC/IUH), et composé des membres suivants:

Richard MALLET : Chef du Bureau de la programmation et des interventions urbaines pour l'habitat public (IUH2)

Jean-Max BOYER : Chargé de mission programmation et politiques locales de l'habitat au Bureau IUH2

Valérie FRANCHINI : Chargée d'études sur les politiques locales de l'habitat au Bureau IUH2

Michel CALVINO : Chargé de Mission à la Mission Territoriale de la DGUIHC

Francis CHARPENTIER : Chef du service Habitat et Environnement de la Direction Départementale de l'Équipement de la Savoie

Alain LOOS : Chef du service Habitat de la Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Maritime

François BAILLY : Chef du service Etudes et Développement de l'Établissement Public Foncier Basse-Seine

Michel HOUBRON : Adjoint au Chef du service Etudes et Développement de l'Établissement Public Foncier Basse-Seine

Annick GERONIMI : Directrice du service Habitat de la communauté d'agglomération rouennaise

Pierre MISCOPEIN : Secrétaire Général de Métropole Savoie (SCOT Aix-les-Bains-Chambéry-Montmélian)

Les intercommunalités de Rouen et de Chambéry sont particulièrement remerciées pour leur collaboration précieuse à l'élaboration du présent guide.

Introduction : Les PLH et la problématique foncière, contexte, enjeux, articulation générale du guide

► Le contexte

Maîtriser l'étalement urbain, permettre le renouvellement urbain, renforcer la mixité sociale et urbaine, mettre en œuvre des programmes de logements pour répondre à des besoins aujourd'hui insuffisamment satisfaits : ce sont autant d'enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales, et qui ne trouveront une réponse que dans une stratégie permettant de maîtriser le foncier nécessaire à chacune des politiques sectorielles et d'articuler celles-ci dans l'espace urbain.

Cette cohérence entre les politiques locales d'aménagement du territoire (planification urbaine, déplacements, équipements commerciaux...) et la politique locale de l'habitat est à l'articulation du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitat. Ainsi le programme local de l'habitat (PLH) s'insère désormais dans la hiérarchie des documents d'urbanisme entre le schéma de cohérence territoriale (SCOT), avec les orientations duquel il doit être compatible, et le plan local d'urbanisme (PLU), qui doit respecter ses orientations.

Les PLH ne peuvent esquiver la définition de stratégies foncières permettant la mise en œuvre des actions décidées en matière d'habitat, particulièrement en situation de marché tendu et lorsqu'il s'agit de réintroduire de la mixité en zone dense.

En sens inverse, la connaissance du marché foncier et les actions foncières déjà engagées par les collectivités orientent les actions à programmer dans le projet d'habitat local et notamment leur territorialisation.

La prise en compte des enjeux fonciers et la définition d'une stratégie foncière à l'échelle de l'agglomération sont donc indispensables lors de l'élaboration d'un PLH. Le renforcement de l'intercommunalité offre aux collectivités territoriales un cadre plus adapté pour traiter ces enjeux.

► Les enjeux du PLH

Le PLH, créé en 1983, est un document d'élaboration et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Il « définit pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (art. L.302-1 du Code de la construction et de l'habitat, CCH, modifié par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004).

Il comprend :

- un diagnostic du fonctionnement du marché local du logement et des conditions d'habitat ;
- des orientations et des objectifs pour les politiques publiques ;
- un programme d'actions qui recense les moyens notamment fonciers permettant la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Le PLH aborde dans sa globalité le rapport entre l'offre et la demande de logements, sur tous les segments du marché (accession, marché locatif privé, intermédiaire et social, logements étudiants...). Les orientations du PLH visent à répondre à tous les points de déséquilibres constatés ou prévisibles et le programme d'actions doit pouvoir donner une réponse à tous les besoins afin de permettre le développement équilibré de l'agglomération considérée.

D'une façon générale, les actions visent à faire émerger l'offre de logement que le marché ne produit pas ou produit peu sans incitation. C'est là que l'action publique volontariste prend le relais du marché, que le PLH trouve justification et que l'outil « politique foncière » prend tout son sens, qu'il s'agisse de foncier d'extension ou de renouvellement urbain.

Enfin, si le PLH vise à répondre à tous les besoins sectorisés, ses orientations s'attachent également à fixer un volume de constructions suffisant, propre à garantir une nécessaire fluidité du marché et par conséquent à limiter les tensions dommageables à la satisfaction des besoins, notamment ceux des ménages modestes.

Les évolutions législatives récentes, à travers la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, renforcent la portée juridique et opérationnelle du PLH. La loi dispose notamment que le PLH sera établi par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres, et non plus pour tout ou partie de l'agglomération comme antérieurement. Elle prévoit également que le PLH comporte un diagnostic de l'offre foncière et que le programme d'action sera détaillé par secteurs géographiques.

► Pour une meilleure articulation des stratégies habitat et foncier

Le PLH définit, en les localisant, la programmation des logements neufs et les modalités de renouvellement du parc existant. Il fixe notamment les objectifs de réalisation de logements sociaux, particulièrement dans les communes qui ne disposent pas des 20 % imposés par l'article L.302-7 du CCH.

Les agglomérations ne peuvent atteindre les objectifs de leur PLH qu'en développant des stratégies foncières communales et intercommunales qui permettent de mobiliser le foncier nécessaire à l'endroit désiré, au moment voulu et à un prix compatible avec l'équilibre financier des opérations.

Or, force est de constater que les objectifs fixés par les PLH existants s'appuient souvent sur une analyse insuffisamment approfondie du marché foncier en termes de disponibilité ou de modalités de production du sol urbain. Les diagnostics de PLH intègrent rarement les travaux d'observatoires fonciers locaux, qui eux-mêmes sont assez peu nombreux.

► Objectifs et articulation du guide

L'objectif du guide est de faciliter la prise en compte des problématiques foncières lors de l'élaboration des PLH.

Il s'adresse :

- aux collectivités locales, responsables de la mise en œuvre des stratégies foncières, et pour lesquelles la loi sur les libertés et les responsabilités locales permet un élargissement des compétences en matière de politiques de l'habitat ;
- aux services de l'État, au double titre de son rôle de garant de la cohésion sociale et de la gestion économe et équilibrée de l'espace, et de son rôle d'acteur impulsant les dynamiques locales et accompagnant l'action des collectivités territoriales ;
- aux réseaux professionnels de l'urbanisme et de l'habitat, impliqués à divers titres dans la définition des projets territoriaux et des politiques de l'habitat.

Le guide présente des outils méthodologiques et les illustre par deux cas concrets : ceux des agglomérations de Chambéry et de Rouen. Ces exemples ne constituent pas des schémas standard qu'il conviendrait d'appliquer partout, mais fournissent un support de description et de questionnement dans deux situations contrastées en termes de taille démographique, de tension du marché, de configuration territoriale et de présence ou non d'un établissement public foncier.

L'objectif de ces études de cas est de guider la réflexion, de l'énoncé des problèmes à la définition d'un projet et d'un dispositif d'actions.

Le guide comprend :

A — La présente introduction

B — **Les éléments fondamentaux de la réflexion foncière** qui rappellent l'état du droit positif et visent à fournir un cadre théorique au guide pratique.

C — **Un schéma méthodologique** d'ensemble, qui présente les principes de l'articulation souhaitable entre les PLH¹, les stratégies foncières et les autres approches territoriales (documents d'urbanisme, PDU...)

D — **Le guide méthodologique** qui déroule les deux démarches que sont le PLH et l'approche foncière, en s'attachant à leur articulation, à partir des deux études de cas précitées.

¹Ce guide ne couvre pas l'ensemble des aspects touchant à l'élaboration des PLH (contenu réglementaire, modalités de mise en œuvre du diagnostic, formation des besoins en logements, stratégies d'acteurs...). Il n'a donc pas pour ambition de développer une approche détaillée du déroulement de ces démarches. On pourra se référer utilement aux guides et apports méthodologiques existant sur ce sujet.

Les éléments fondamentaux de la réflexion foncière

► La nouvelle donne de la question foncière

LES ÉVOLUTIONS DU CADRE LÉGISLATIF

À l'urbanisation massive des années 1960-70 caractérisées par une forte croissance démographique et urbaine et une tendance marquée à l'étalement urbain, la loi d'orientation foncière de 1967, dite LOF, va tenter de répondre par la volonté de maîtrise et d'organisation à long terme du développement urbain. Des outils sont mis en place :

- outils prévisionnels, à caractère prospectif et à grande échelle (Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, SDAU),
- outils réglementaires de niveau local (Plan d'occupation des sols, POS),
- et outils opérationnels (zone d'aménagement concerté, ZAC).

La LOF contient par ailleurs les germes d'un urbanisme concerté.

La loi foncière de 1975 modifie les droits de préemption en créant les zones d'intervention foncière (ZIF) à côté des zones d'aménagement différé (ZAD) instituées en 1962. Avec la loi du 18 juillet 1985, le droit de préemption urbain (DPU) fait son entrée en remplacement des ZIF. La fiscalité de l'urbanisme est clarifiée à travers notamment la participation des constructeurs aux dépenses d'équipement. La vocation des ZAD est étendue par les lois du 2 août 1989 et du 13 juillet 1991.

Plus de trente ans après la LOF, les lois SRU et Urbanisme et Habitat proposent une approche plus globale de l'aménagement et du développement urbain. Trois objectifs sont désormais poursuivis :

- rechercher l'équilibre entre les logiques de renouvellement urbain et d'étalement urbain (principe de gestion économe de l'espace),
- mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention, supra-communales et communales, et permettre une meilleure articulation des politiques sectorielles : habitat, transport, commerces, etc.,
- favoriser la lutte contre les exclusions sociales et les phénomènes de ségrégation spatiale.

Pour atteindre ces objectifs, les outils de planification urbaine sont modifiés. Le SCOT, qui remplace le schéma directeur à l'échelle de l'aire urbaine, met en cohérence les différentes politiques sectorielles. Le PLU, qui se substitue au POS, traduit le projet urbain à l'échelle de la commune au-delà du seul droit des sols. Il doit être compatible avec le PLH, qui doit lui-même être compatible avec le SCOT.

Le foncier : un lieu, une valeur, un usage

À la différence d'autres biens, le foncier est une ressource parfaitement quantifiable : le stock de foncier d'un territoire est constitué par l'ensemble de ses terres. Il s'agit d'un patrimoine commun qui, au-delà de ses qualités physiques, se définit par son usage, ses valeurs économiques, sociales, environnementales, son statut (propriété, cadre juridique auquel il obéit) et les transformations permanentes que ces critères subissent.

Ces caractéristiques rendent nécessaires des choix d'appropriation et d'affectation du foncier par les collectivités locales. Cette maîtrise du foncier doit permettre de gérer «l'équilibre foncier d'un territoire» et de réguler les conflits d'intérêts, d'usage, de propriété dommageables au développement harmonieux du territoire et à la qualité du cadre de vie des habitants.

Les choix faits par les collectivités doivent évidemment rester en cohérence avec les politiques supra-locales d'aménagement du territoire, environnementales, agricoles et forestières. Ils ne doivent pas, par exemple, avoir pour conséquence la disparition, à un rythme encore plus important qu'aujourd'hui, des meilleures terres agricoles.

LA COMPLEXITÉ DE LA QUESTION FONCIÈRE

Plusieurs phénomènes agissant sur la structure et l'organisation de la société, de l'économie et du territoire bouleversent la donne foncière et obligent à penser le foncier autrement. La prise en compte de ce contexte induit un nouveau mode d'organisation de l'action foncière.

■ Les limites du portage foncier

Jusqu'aux années 1980, la vision « stock » d'un foncier passif qui se valorise lorsqu'on le conserve (le principe de réserves foncières : les anciennes ZIF, les ZAD) était dominante. Il était admis en effet que la conservation du foncier dans le patrimoine d'une opération permettait de dégager des plus-values foncières et de maîtriser l'aménagement. Jusqu'en 1982, les taux d'intérêts réels (c'est-à-dire après déduction de l'inflation) sont restés négatifs et donc très favorables au portage foncier à long terme.

Depuis lors, ils sont devenus nettement positifs, pesant d'autant plus sur l'équilibre des opérations qu'elles seront longues à s'achever. En outre, la crise de l'immobilier des années 1990 (hausse spéculative suivie d'un éclatement de la bulle) a entraîné des difficultés de gestion du foncier dans le cadre des opérations de construction. Les coûts de revient des droits à construire sur du foncier acquis au prix fort avant le krach se sont trouvés supérieurs à ceux désormais acceptés par le marché.

Aujourd'hui, maîtriser l'aménagement en se constituant un portefeuille foncier devient risqué, tant la gestion et l'entretien des terrains dans l'attente d'une affectation, les mécanismes du marché, en proie à l'instabilité et au retournement des situations peuvent compliquer sérieusement le portage foncier et agir sur son coût. De même, ce sont parfois des valeurs négatives qui touchent certains terrains, ceux notamment qui logeaient d'anciennes activités industrielles et qui se trouvent en situation de friche «hors marché», parfois polluée, difficile à porter et à réutiliser.

À l'inverse, la démarche qui consiste à acquérir le foncier par opportunité et au coup par coup, à mesure que l'opération évolue (principe du «juste à temps»), n'est pas sans danger non plus, en raison de la spéculation qui guette les marchés fonciers. Selon les circonstances locales et globales, l'une et/ou l'autre des stratégies d'intervention seront privilégiées.

■ Le pré-aménagement foncier

Renouveler la ville sur elle-même suppose le traitement de quartiers et de zones en déshérence : friches urbaines, industrielles, commerciales ou militaires, parfois polluées, grands ensembles mal intégrés en difficulté (immeubles dégradés, parcellaire complexe à reconfigurer, etc.). Dans pareille situation, avant d'aménager, il faut traiter, recycler et dépolluer le foncier de ces sites. L'ingénierie foncière publique se développera sur le long terme pour venir à bout des effets de rupture entre la valeur historique du foncier (pollué, encombré, dégradé...), la valeur d'usage admissible (ou valeur urbaine) et l'état du marché (la valeur d'échange et de cession du foncier).

■ L'insécurité juridique

Les juges sanctionnent, de plus en plus souvent, les modalités d'acquisition par voie de préemption ou d'expropriation en incorporant, dans la valeur d'indemnisation, une partie des plus-values foncières ou en qualifiant, dans certains cas, les parcelles concernées de terrains à bâtir avec une « valeur de situation » (notion de terrain en « situation privilégiée ») alors que le POS les avait classées en zone inconstructible. Désormais les juges sont très vigilants devant certaines dérives dans l'application du droit des sols et des procédures permettant aux collectivités de récupérer des plus-values foncières. Ces pratiques risquent d'aboutir à des fixations judiciaires de prix du foncier prohibitifs pour l'aménagement public.

La prévention de telles situations de blocage nécessite une connaissance et une prise en compte du foncier en amont du projet pour mieux anticiper les acquisitions en se constituant des valeurs de référence. Par ailleurs, les démarches tendant à mieux intégrer dans les PLU la réalité des valeurs économiques et le potentiel réel de l'urbanisation à partir de l'observation des charges foncières contribueraient également à renforcer leur crédibilité. Plus généralement, il s'agit de sécuriser dans la durée les règles d'urbanisme applicables à l'usage des sols lors de l'élaboration des SCOT et des PLU. En contrepartie, cette sécurisation rend nécessaire la définition par la collectivité d'une stratégie foncière d'accompagnement de son projet de territoire.

■ La dimension environnementale de l'espace

La dimension sociale du développement urbain pénètre la logique foncière à travers le renouvellement urbain et plus généralement la politique de la ville pour prévenir et guérir les espaces de la marginalisation, de la dévalorisation et de la ségrégation sociale : banlieue et grands ensembles en difficulté, copropriétés dégradées, habitat indigne...

L'habitat social peut difficilement se payer un foncier cher et bien situé. Le volet foncier de toute politique de l'habitat est de créer l'ingénierie publique en la matière pour construire et renouveler la ville dans sa dimension sociale.

■ La dimension environnementale du développement

L'environnement prend une place de plus en plus importante dans la gestion durable des territoires, porté par la montée des exigences sociales en matière de protection et de valorisation du patrimoine naturel des sites et des paysages. Naguère contrainte d'aménagement, l'environnement est aujourd'hui un facteur de valorisation du foncier et de l'immobilier, très recherché par les entreprises et les ménages.

■ La multiplication des acteurs

L'action foncière publique doit être pensée de manière à contrer les logiques spéculatives. Dans ce contexte, elle doit rechercher, par la concertation et la négociation entre différents acteurs, publics comme privés, les consensus nécessaires qui permettent de réguler le foncier sur des espaces où s'exprime la compétition d'usages concurrents. Il peut s'agir aussi de la recherche d'une meilleure articulation des modes d'intervention foncière entre acteurs publics. Tel est le cas notamment des différents droits de préemption dont disposent une commune, un département, l'État, un établissement public comme le Conservatoire du littoral, une SAFER..., susceptibles de s'appliquer sur un même terrain et dont l'usage doit être réglé, en amont, par la concertation.

L'organisation et l'anticipation de l'action foncière supposent ainsi :

- un recentrage de l'action foncière sur les opérations à enjeu fort de développement mais pas nécessairement rentables financièrement et à court terme ;
- une meilleure intégration des différents outils d'intervention foncière prévus par le droit de l'urbanisme (DPU, ZAD, PLU...) dans une véritable stratégie foncière ;
- une meilleure prise en compte des stratégies des différents acteurs publics et privés ;
- une meilleure articulation entre stratégie foncière et politique d'aménagement et de renouvellement.

LE DPU et les objectifs d'aménagement

La pratique du DPU a souvent été éloignée de ses objectifs définis par le code de l'urbanisme (art. L 210-1 et L 300-1). Ces détournements ont naturellement exposé leurs auteurs à la sanction du juge.

Ainsi, dans certains cas, le DPU a été utilisé comme un instrument de contrôle et de sélection du peuplement de la commune, en s'opposant à certaines transactions immobilières, pour empêcher, par exemple, l'installation de forains ou de familles étrangères. Dans d'autres cas, il a été utilisé pour s'opposer à l'implantation d'un certain type d'équipements et de services : construction d'une mosquée, d'un supermarché, d'une solderie ; création d'un hôtel social pour la réinsertion de personnes en difficulté.

Plus généralement, les prises de position des juges sur les objectifs et la motivation du DPU, la qualification des terrains, la date de référence de l'évaluation foncière, l'affectation des plus-values foncières au propriétaire sont autant de risques et de freins majeurs aux opérations de renouvellement urbain. La ligne de partage doit être rigoureusement recherchée dans l'équilibre et la pondération entre les objectifs du DPU et sa motivation, les impératifs de l'utilité publique et la juste indemnité de dépossession de la propriété. Les collectivités locales doivent, plus que jamais, redoubler de vigilance pour prévenir les situations de blocage et assurer une conduite stable de leurs projets de développement.

L'observation et la prospection foncière

Les objectifs de l'observation sont aussi bien d'évaluer l'impact des règles d'urbanisme, de surveiller les tendances du marché pour voir si une intervention publique régulatrice est nécessaire ou souhaitable, que de prospecter en vue de la réalisation de projets publics.

Une fois les objectifs définis, on peut ensuite définir les périmètres d'observation, s'intéresser au prix des terrains échangés sur les marchés et au volume des transactions réalisées puis au gisement foncier mobilisable pour divers usages urbains. Les données étant relativement rares (les principales sources d'information sont les services fiscaux, les notaires, les opérateurs fonciers), cette observation sera plus efficace si elle est conduite avec les autres acteurs du territoire et si ces résultats sont mutualisés.

L'observation du foncier est beaucoup plus difficile que celle de l'immobilier, car les biens faisant l'objet d'une transaction sont plus hétérogènes et leur nombre est plus faible. De plus, un nombre conséquent de paramètres influent sur la valeur d'un bien foncier : sa taille, son exposition, sa situation, le site, le raccordement aux voiries et aux réseaux, l'utilisation des biens avoisinants, la réglementation actuelle de l'urbanisme et les perspectives d'évolution future, l'existence de grandes infrastructures de transport (autoroutes, TGV...).

Ainsi, le recueil des prix et des volumes des transactions foncières peut utilement être superposé, à l'aide d'un SIG, au classement des terrains dans le PLU ou encore à la localisation de certains équipements ou grands projets. La contextualisation et la localisation des transactions foncières permettent de comprendre les logiques des différents acteurs qui influent sur le marché foncier.

En matière de prospection, le premier réflexe de la collectivité publique doit être d'inventorier ses propres ressources et réserves foncières et de s'interroger sur la validité de leur usage : ainsi une zone d'activité qui n'attire manifestement aucun candidat économique peut utilement accueillir des équipements publics ou de l'habitat ; il en va de même des ateliers municipaux ou des dépôts de bus initialement construits en dehors de la ville mais rattrapés par l'urbanisation, et qui pourraient migrer sans dommages, permettant la libération de foncier en tissu urbain dense.

De façon générale, l'observation permet de déconstruire certaines idées reçues sur le foncier. Elle permet notamment d'objectiver la situation dans les territoires tendus où la rareté et la cherté du foncier sont des arguments aisément mais parfois abusivement avancés pour justifier de blocages dans la construction de logements, notamment sociaux.

La réussite de la mise en œuvre du PLH et les modalités de suivi et d'évaluation des actions qu'il préconise seront fortement conditionnées par la qualité du dispositif d'observation foncière.

► Les quatre filières de production du sol urbain

Pour tenter d'établir une classification en fonction des cas de figures rencontrés en matière de mobilisation du foncier, une typologie en quatre " filières " est proposée dans ce guide. Comme toutes les typologies, celle-ci est forcément schématique. La réalité est plus compliquée et certains processus observés ne sont pas toujours faciles à classer dans telle ou telle filière ou pourront relever simultanément de plusieurs filières. Cette typologie n'a donc pas de valeur absolue ou obligatoire. Elle a simplement pour but de fournir une grille de lecture et de faciliter les raisonnements autour des stratégies foncières.

Le raisonnement en filières peut être appliqué de manière rétrospective, pour évaluer comment s'est faite la production de supports fonciers dans une agglomération, et ensuite de manière prospective et opérationnelle pour la définition d'un programme d'action foncière destiné à s'intégrer au programme d'actions du PLH.

Les quatre « filières » que la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale) peut utiliser pour produire des charges foncières compatibles avec le contenu de son programme d'actions se traduisent par l'utilisation d'outils juridiques variés faisant intervenir, à des degrés divers, les acteurs du marché foncier que sont les propriétaires, les opérateurs et les professionnels.

Dans la présentation des filières, les encarts relatifs aux différents outils n'ont pour objectif que de caractériser ces filières, sans en donner une description complète. La manière dont ces outils peuvent être utilisés pour agir sur le marché foncier est développée dans la troisième partie du chapitre D (Définition d'un dispositif d'actions cohérent).

LA SAISIE D'OPPORTUNITÉS FONCIÈRES AU COUP PAR COUP

Par sa connaissance du marché foncier et par le droit de préemption urbain (si elle l'a instauré) la collectivité peut saisir des opportunités foncières.

La décision de préemption doit être motivée par un projet ou une politique déjà définis mais la loi SRU a simplifié cette obligation en complétant l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme pour permettre au titulaire du droit de préemption urbain de se référer à la délibération de la collectivité définissant les actions de mise en œuvre d'un PLH. Les terrains ou immeubles ainsi acquis peuvent aussi bien avoir été déterminés à l'avance que résulter d'un choix d'opportunité s'inscrivant dans la politique locale de l'habitat.

La saisie d'opportunités ne suffit pas à réguler un marché foncier soumis à des tensions inflationnistes mais elle permet de constituer très en amont des références de prix utiles par la suite pour une telle régulation.

Le suivi des mutations de propriétés grâce au droit de préemption permet d'observer le marché et une telle observation foncière prend tout son sens au niveau intercommunal car le marché s'affranchit des limites communales.

Les terrains ou les logements existants, acquis par opportunité peuvent être cédés directement à des opérateurs de logement social. Mais les terrains peuvent aussi être cédés à des opérateurs privés, la transaction étant assortie de contraintes qui ne pourraient pas figurer de manière unilatérale dans le PLU, notamment, l'orientation qualitative des programmes de logements dans l'opération. Il est donc utile pour la commune d'avoir la propriété de quelques parcelles clefs qui seront indispensables aux promoteurs pour compléter la maîtrise foncière de leurs opérations.

Mais si le prix de revient du foncier acquis par opportunité est malgré tout supérieur à la charge foncière admissible par le logement à coût maîtrisé, l'opération ne peut être équilibrée que par une subvention de la collectivité, par exemple la subvention dite de « surcharge foncière ». Le produit des prélèvements prévu à l'article 55 de la loi SRU peut être affecté à de telles subventions.

Pour conduire cette stratégie de saisie d'opportunités, la collectivité doit être immédiatement réactive et pour cela disposer d'une marge de manœuvre budgétaire. Cette marge de manœuvre gagnera en efficacité à être mutualisée entre les communes, soit dans la structure intercommunale, soit par le biais d'un établissement public foncier.

L'AMÉNAGEMENT PUBLIC

■ Le principe de la péréquation en faveur du logement social ou intermédiaire

En aménagement public, la collectivité prend elle-même l'initiative d'aménager des terrains et de vendre des « charges foncières »², soit directement en régie, soit par le biais d'un opérateur public tel qu'une société d'économie mixte ou un établissement public d'aménagement. Les terrains sont vendus au prix du marché auquel ils correspondent (logement libre, bureaux, etc.), ce prix étant égal à la charge foncière (prix de revient) augmentée de la marge des opérateurs. En revanche, les terrains destinés au logement social ou intermédiaire seront cédés au prix admissible en fonction du bilan des opérations, ce prix étant en général inférieur au prix de vente des terrains pour du logement libre en raison de l'absence de marge et de l'attribution éventuelle de subventions.

Afin d'assurer la mixité du quartier, le programme de l'opération d'aménagement peut comporter différents types de produits immobiliers. Dans ce cas, les marges dégagées sur la vente des terrains destinés au marché libre peuvent être en partie réaffectées pour financer le foncier du logement social. C'est ce que l'on appelle la « péréquation », par laquelle les usages rentables du sol payent pour les usages non rentables.

La péréquation n'est possible que s'il subsiste une différence entre le prix d'achat du terrain brut, augmenté des coûts d'aménagement, et le prix de vente du terrain équipé.

Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

La RHI est une procédure née de la loi n° 70-612 du 12 juillet 1970, dite Loi Vivien. Elle vise à faciliter et à accélérer la suppression de l'habitat insalubre notamment par des dispositions réglementaires et financières permettant la mutation du foncier.

Régime dérogatoire d'expropriation pour cause d'utilité publique :

Régi par l'article 14 de la loi Vivien, il permet de prononcer la DUP par arrêté préfectoral sans enquête publique préalable pour les immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable et d'une interdiction définitive d'habiter. Cette procédure, qui permet un gain de temps considérable, doit être utilisée avec précaution et dans le respect du droit des habitants.

Cette différence permet de vendre moins cher les charges foncières pour le logement social ou intermédiaire. Mais cette configuration est de plus en plus rare en tissu existant compte tenu des coûts relatifs à la dépollution, aux équipements,.... Elle peut se retrouver plus facilement dans les opérations d'aménagement en périphérie si celles-ci n'ont pas à faire face à des coûts d'équipements trop élevés.

■ L'aménagement public en urbanisme d'extension

En urbanisme d'extension, l'aménagement public est mené sur des terrains non construits, en général à usage anciennement agricole. Il est souhaitable que la maîtrise foncière par la collectivités soit réalisée par anticipation sous forme de réserves foncières à moyen (5 ans) ou long terme (10 ans) lorsque ces terrains ont encore leur statut de zone naturelle et ne sont pas encore constructibles. Ce sont la révision du PLU et le processus d'aménagement qui généreront ensuite les droits à construire. Néanmoins, les

²La charge foncière est le prix du terrain équipé (auquel s'ajoutent les diverses contributions aux équipements publics) rapporté au mètre carré de plancher.

zones à urbaniser à règlement alternatif permettent de construire sans recourir à la révision ou la modification du PLU.

Cette filière doit être mise en œuvre sans perdre de vue les remarques figurant au paragraphe « l'insécurité juridique », au I.2. ci-dessus.

La revente des terrains aménagés sera faite au prix de « l'usage futur » de terrains constructibles et équipés, la différence de prix permettant de financer en tout ou partie les équipements et le logement social ou intermédiaire, selon les orientations du PLH. L'équilibre final dépend de la vraisemblance des bilans prévisionnels d'opération, il est plus facile à réaliser sur de petites opérations nécessitant peu d'infrastructures.

■ L'aménagement public en zone urbaine

En zone urbaine, les terrains ont déjà une affectation, c'est-à-dire des droits à construire, et sont en général équipés. La notion de prix de l'usage antérieur y est moins établie. Les coûts d'acquisition sont aussi alourdis des coûts de démolition, de remise en état des terrains et des dépenses d'éviction quand il faut indemniser des utilisateurs en place (locataires, entreprises, commerces).

Les opérations en renouvellement urbain dans les secteurs « hors marché » (friches industrielles, grands ensembles de logements sociaux, quartiers anciens paupérisés, secteurs d'habitat insalubre objets de la procédure RHI) sont rarement équilibrées financièrement et ne peuvent pas de ce fait assurer une péréquation en faveur du logement social ou intermédiaire. L'équilibre doit être envisagé de manière plus large en mettant en balance les investissements publics avec l'amélioration de l'attractivité de la ville et de sa cohésion sociale et urbaine. Il doit être aussi envisagé à plus long terme par l'augmentation des bases fiscales.

Plus généralement, dans bien des secteurs de renouvellement urbain, le foncier est en excédent et le problème n'est pas de trouver des terrains pour le logement à coût maîtrisé, mais de redonner une valeur d'usage au quartier pour lui permettre d'accueillir une diversité de types de logements, y compris en accession à la propriété.

Que ce soit en extension ou, le plus souvent, en renouvellement urbain, l'aménagement public se déroule le plus souvent sur de longues périodes, au-delà de la visibilité que l'aménageur peut avoir sur les conditions du marché. L'expérience des cycles conjoncturels récents a montré que les bilans prévisionnels des zones d'aménagement concerté doivent être établis avec une certaine prudence, en anticipant sur les évolutions en cours. Lorsque cela est possible, la segmentation de l'aménagement en tranches opérationnelles distinctes et autonomes dans leur conception, leur montage et leur échéancier permet de s'adapter aux incertitudes conjoncturelles. Ces tranches opérationnelles peuvent être calées sur l'horizon du PLH, soit sur six ans.

L'INCITATION RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIÈRE

Cette filière se distingue de l'urbanisme réglementaire ordinaire (qui réfère à la saisie d'opportunités en diffus), en ce sens que les dispositions juridiques et financières ont pour but explicite de favoriser une mutation du tissu au travers de laquelle les différentes catégories de logements pourront trouver leur place.

Dans cette filière, la collectivité n'intervient pas directement mais met en place un dispositif juridique et financier détaillé afin d'encadrer finement les transactions entre

acteurs de la mutation. Ceux-ci s'ajustent ensuite librement à l'intérieur des règles du jeu définies par la collectivité.

L'affichage de droits à construire supérieurs à l'existant pousse en effet les propriétaires à changer l'usage de leurs terrains pour concrétiser une plus-value. Cette filière entraîne une augmentation de valeur des terrains concernés mais, paradoxalement, a un effet déflationniste sur les charges foncières dans la mesure où une offre plus importante de charges foncières pourra être mise sur le marché grâce à la densification.

■ L'incitation réglementaire et financière en urbanisme d'extension

En urbanisme d'extension, l'incitation réglementaire s'exerce surtout dans les zones classées AU à règlement et assorties d'un schéma d'organisation et, éventuellement, d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ou de la participation pour la réalisation des voiries et réseaux (PVR), pour le financement des équipements. Les participations peuvent avoir un effet modérateur sur les prix versés aux propriétaires fonciers car les opérateurs doivent les intégrer dans leur bilan prévisionnel avant de faire des offres aux détenteurs des terrains.

Les systèmes de participation tels que le PAE, la taxe locale d'équipement (TLE) et la participation pour voirie et réseaux (PVR) peuvent prévoir des dispositions plus favorables au logement social ou intermédiaire et assurer ainsi une certaine péréquation entre les catégories de logements.

L'article 123-2 du Code de l'urbanisme permet également de définir des emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

■ L'incitation réglementaire et financière en zone urbaine

En tissu existant, l'incitation réglementaire prend place dans les zones urbaines avec des règles permettant une certaine densification et pouvant être affinées sous forme de gabarits (par exemple, pour obtenir un front bâti homogène le long d'une rue) ou de plan masse sur un îlot. Les participations en PAE y sont plus difficiles à mettre en œuvre car les équipements existent déjà en grande partie.

L'article L.127-1 du Code de l'urbanisme permet un dépassement de 20 % du coefficient d'occupation des sols si ce dépassement est au profit du logement social. Ce coup de pouce à la densité permet de diminuer la charge foncière lorsque le terrain est acquis à un prix élevé, proche de celui qui s'est établi sur le marché privé. Mais cet article L.127-1 n'est pas toujours utilisable dans les secteurs où il n'y est plus fait application de la notion de coefficient d'occupation des sols, mais de règles de gabarits ou de plan masse, souvent préférables sur le plan urbanistique.

Un autre moyen réglementaire de favoriser le logement social est d'alléger les obligations d'aires de stationnement. L'article L.421-3 du Code de l'urbanisme dispose que ne peut être exigée la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement locatif financé avec un prêt aidé par l'État. Les PLU peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.

Aux incitations réglementaires et financières, on peut ajouter également une incitation fiscale prévue par la loi SRU dans son article 54 qui autorise les conseils municipaux à augmenter, dans la limite de 0,76 € par m², la valeur locative cadastrale des terrains

Participation pour voirie et réseaux (PVR)

Elle organise un mode de participation destiné au financement des voies et réseaux d'infrastructure. La loi Urbanisme et Habitat précise explicitement que la participation peut être utilisée pour le financement de l'aménagement de voies existantes, et elle permet le financement des seuls réseaux sur une voie existante.

La participation est instaurée par délibération du conseil municipal (article L.332-11-1 CU). Elle permet une répartition des coûts d'équipements publics non plus entre les constructions édifiées mais entre les propriétés foncières desservies par les équipements publics. La part du coût mis à la charge des propriétaires riverains est répartie entre ceux-ci au prorata de la superficie du terrain bénéficiant de la desserte et situés à moins de 80 mètres de la voie (avec variation possible entre 60 et 100 mètres).

La PVR n'est due qu'une seule fois pour un même bien foncier. Le débiteur est le propriétaire foncier (article L. 332-11-1) in fine. La loi organise deux procédures d'exigibilité de la participation :

- soit par prescription unilatérale dans les autorisations d'occuper le sol. Dans ce cas, le débiteur est le propriétaire à la date de délivrance du permis de construire, ce qui conduira à liquider la participation au nom du propriétaire désigné comme tel dans le dossier de demande du permis,
- soit sur la base d'une convention, par un règlement anticipé des propriétaires fonciers. Dans ce cas, le propriétaire foncier accepte de s'acquitter de sa quote-part de contribution préalablement à la délivrance des autorisations d'occuper le sol.

Seuls les études, acquisitions foncières et travaux à réaliser définis par le conseil municipal sont mis à la charge des propriétaires. Quand la voie préexiste, le conseil municipal peut décider qu'aucun aménagement supplémentaire de la voie n'est prévu et ne faire payer que les réseaux.

Il est prévu (article L. 332-11-1, 4ème alinéa) que le conseil municipal peut, comme en matière de taxe locale d'équipement, exempter de PVR les propriétaires (organismes d'HLM, SA d'HLM, SEM locales ou à capitaux publics majoritaires) qui destinent leurs terrains à l'implantation de logements sociaux. La participation manquante est alors prise en charge par la commune qui n'est pas autorisée à la répartir entre les propriétaires restant assujettis à la PVR dans le périmètre concerné.

Cf. Circulaire n° 2004-5 UHC/DU3/5 du 5 février 2004 relative aux modalités de mise en œuvre de la participation pour voiries et réseaux.

situés dans les zones urbaines. En renchérissant sensiblement la taxe foncière sur le foncier non bâti, cette mesure devrait inciter les propriétaires de terrains « dormants » à les mettre sur le marché, contribuant ainsi à une offre foncière fluidifiée favorable aux différentes catégories de logements.

L'AMÉNAGEMENT PAR LES OPÉRATEURS PRIVÉS

Pour les opérations d'une certaine importance qui peuvent être qualifiées d'aménagement, une convention de zone d'aménagement concerté (ZAC) est établie entre la collectivité locale et un opérateur privé.

La jurisprudence (notamment, l'arrêt du Conseil d'État du 20 juillet 1993, commune de Chamonix) a tracé les contours de l'emploi de cette procédure : celle-ci doit correspondre à un effort d'organisation et d'agencement portant soit sur une portion significative du territoire communal, soit sur une combinaison complexe d'occupations diverses de l'espace, soit sur une volonté de bonne insertion dans le tissu urbain.

La convention de ZAC est un moyen de faire prendre en compte par l'aménageur le coût des équipements existants et de définir le programme de l'opération, par exemple

la qualité architecturale, les espaces ouverts, les réseaux internes, la proportion de logements sociaux ou de logements à loyer intermédiaire à réaliser.

L'adaptation du droit des sols à l'opération d'aménagement peut nécessiter une révision ou une modification du PLU mais celle-ci est indépendante de la procédure de ZAC (contrairement à l'ancien plan d'aménagement de zone).

À la catégorie de l'aménagement privé, on peut rattacher la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à un organisme HLM d'une partie d'un programme de logements réalisé par un promoteur privé (par exemple, une cage d'escalier), même si cette opération n'est pas en ZAC.

Les OPAH : opérations composites

Certaines opérations complexes relèvent de plusieurs filières à la fois. C'est le cas des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et notamment de leur variante, les OPAH — renouvellement urbain (circulaire 2002-68 du 8 novembre 2002).

L'OPAH est une procédure doublement contractuelle. Elle est mise en œuvre par une convention entre les personnes publiques, l'État, l'ANAH, les collectivités locales pour définir ses modalités et ses financements. Mais elle a aussi pour but que les bailleurs privés passent des conventions avec la puissance publique et s'engagent à maintenir des loyers limités à certains plafonds, en échange de subventions majorées pour la réhabilitation. A cet égard, l'OPAH est une méthode d'incitation financière, les subventions de l'ANAH devant encourager les propriétaires à réhabiliter leurs logements. L'OPAH prévoit aussi des actions d'accompagnement, investissements publics sur les espaces extérieurs et sur les équipements, destinés à revaloriser le quartier. En ce sens, elle relève aussi de l'aménagement public.

L'OPAH — renouvellement urbain comporte également un volet foncier avec des actions qui vont de la saisie d'opportunités au profit des bailleurs sociaux à des acquisitions ciblées par des déclarations d'utilité publique. Elle peut être couplée à une procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou à un périmètre de restauration immobilière (PRI) assorti d'une déclaration d'utilité publique si la coercition se révèle nécessaire pour obtenir des propriétaires la remise en état de leurs biens.

Le suivi-animation de l'OPAH peut comprendre un volet « prospection foncière » et « mobilisation — acquisition foncière ».

Les filières de production du sol urbain et leur utilisation

FILIÈRE	PROJET	MÉTHODE	OPÉRATEURS	OUTILS
Opportunités en diffus	Diffuser le logement social dans les tissus existants et entraîner la revitalisation de ceux-ci	Saisir par préemption ou à l'amiable les terrains ou les immeubles mis en vente spontanément	Collectivités locales, organismes HLM, établissement public foncier pour le portage	Droit de préemption urbain, bail à construction, subvention pour surcharge foncière, volet foncier des OPAH-RU
Aménagement public	Aménager à l'initiative publique des secteurs d'extension ou de renouvellement urbain avec mixité des types de logements	Maîtrise foncière complète du périmètre, équipement, revente des charges foncières à des constructeurs	Collectivités locales, SEM, EPA ou OPAC, établissement public foncier	Expropriation et préemption, ZAC, réserves foncières, RHI, lotissement communal, actions d'accompagnement en OPAH
Incitation réglementaire, financière ou fiscale	Encourager la densification spontanée d'un secteur construit ou l'urbanisation d'une zone naturelle	Donner des droits à bâtir pour encourager le changement d'usage des terrains, avec des mesures favorisant le logement social ou intermédiaire	Promoteurs et lotisseurs privés, organismes HLM	PLU, PAE, PVR, Subventions aux propriétaires en OPAH, majoration de la TFPNB
Aménagement avec les opérateurs privés	Parvenir à une mixité sociale dans les opérations initiées par les opérateurs privés	Orienter la proportion de logements sociaux en ZAC ou obtenir la vente en l'état futur d'achèvement d'une partie du programme à un bailleur social Définir un programme d'ensemble dans le respect des objectifs de mixité	Aménageurs et promoteurs privés, organismes HLM	ZAC, VEFA, Article L123-2 SRU, conventionnement des bailleurs privés en OPAH

Pour plus de détails, se reporter au chapitre D/III. Définition d'un programme d'actions

Schéma méthodologique : articulation PLH/foncier/autres démarches

► Lecture du schéma méthodologique

Le schéma ci-après synthétise les principales étapes du déroulé du PLH, de la phase de diagnostic à la définition des actions, en mettant en évidence les articulations avec l'approche foncière qu'il apparaît souhaitable de conduire en parallèle, au cours de chacune des phases d'élaboration.

Au-delà des liens évidents entre la question foncière et la définition d'une politique de l'habitat, des passerelles s'imposent avec l'ensemble des documents stratégiques formalisés ou à définir sur le territoire concerné, et tout particulièrement avec le SCOT.

La prise en compte intégrée de ces différentes démarches doit aboutir, in fine, à une cohérence d'ensemble. Dans la mise en œuvre effective des choses, deux points sont, en particulier, à prendre en compte :

- la hiérarchie entre ces différents documents stratégiques, contractuels, de planification, telle qu'elle est inscrite dans le cadre législatif,
- et le calendrier de la définition de chacun de ces documents. (le PLH peut être envisagé comme volet habitat du SCOT si le PLH préexiste, alors que le PLH et sa composante foncière doivent s'inscrire dans les perspectives de développement retenues par le SCOT si ce dernier est antérieur).

Les graphes méthodologiques s'organisent en trois parties comme suit :

- la présentation du déroulé du PLH (colonne de gauche)
- le déroulé parallèle de l'approche foncière (colonne centrale)
- le rappel des principales démarches stratégiques qu'il s'agit, soit de prendre en compte, soit d'enrichir par les approches habitat/foncier en cours de réalisation (colonne de droite).

La représentation des liens à effectuer entre l'ensemble de ces démarches, sous forme de flèches ou de rappels, schématise les moments forts de mise en cohérence.

Dans un souci de simplification de la hiérarchie des normes juridiques, chaque document de planification, d'urbanisme ou d'aménagement n'est soumis à une obligation de compatibilité qu'avec le document immédiatement supérieur.

Pour la clarté du guide, ont été identifiés cinq types de démarches qui s'articulent entre elles dans des rapports de hiérarchie et de compatibilité et une sixième rubrique plus transversale relative aux instruments de veille.

I — Les documents d'orientation et de programmation de niveau national et régional : DTA, SMVM, SAR,...

II — Les projets de territoires et les documents de contractualisation : projet d'agglomération, charte de pays, contrat de territoires (d'agglomération, de pays).

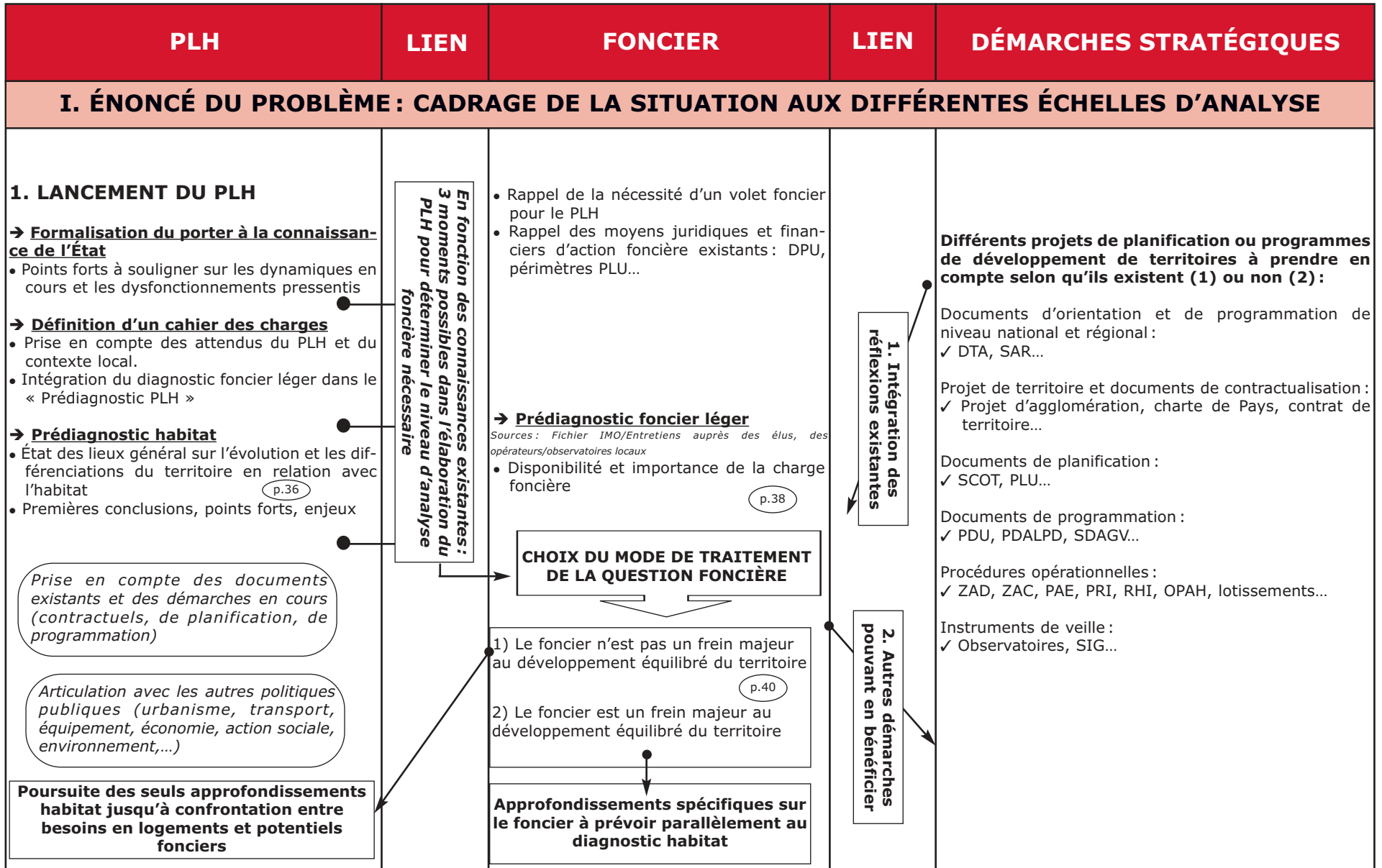
III — Les documents de planification : SCOT, SDEC, PLU...

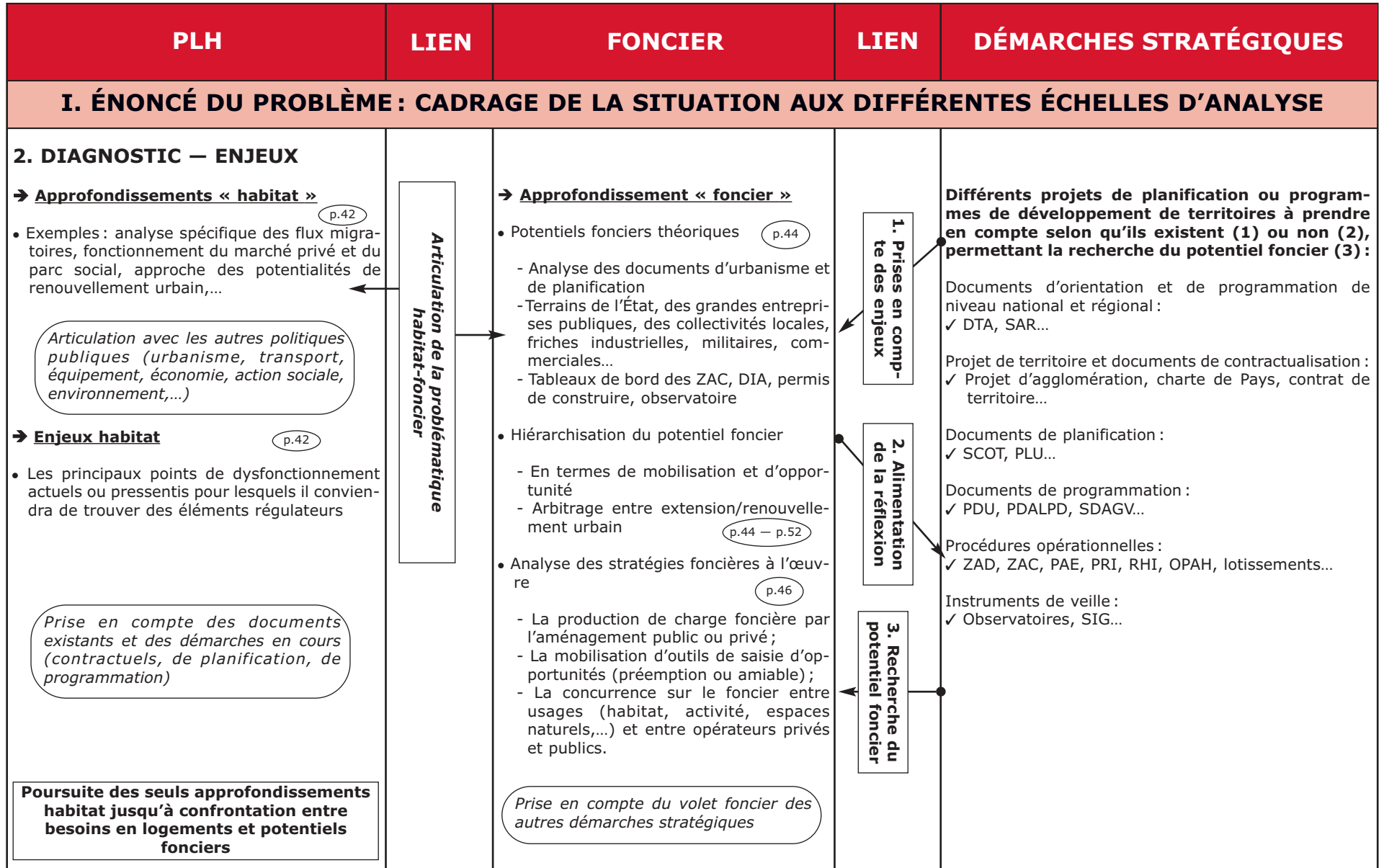
IV — Les documents de programmation : PDU, PLH,, PDALPD, SDAGV...

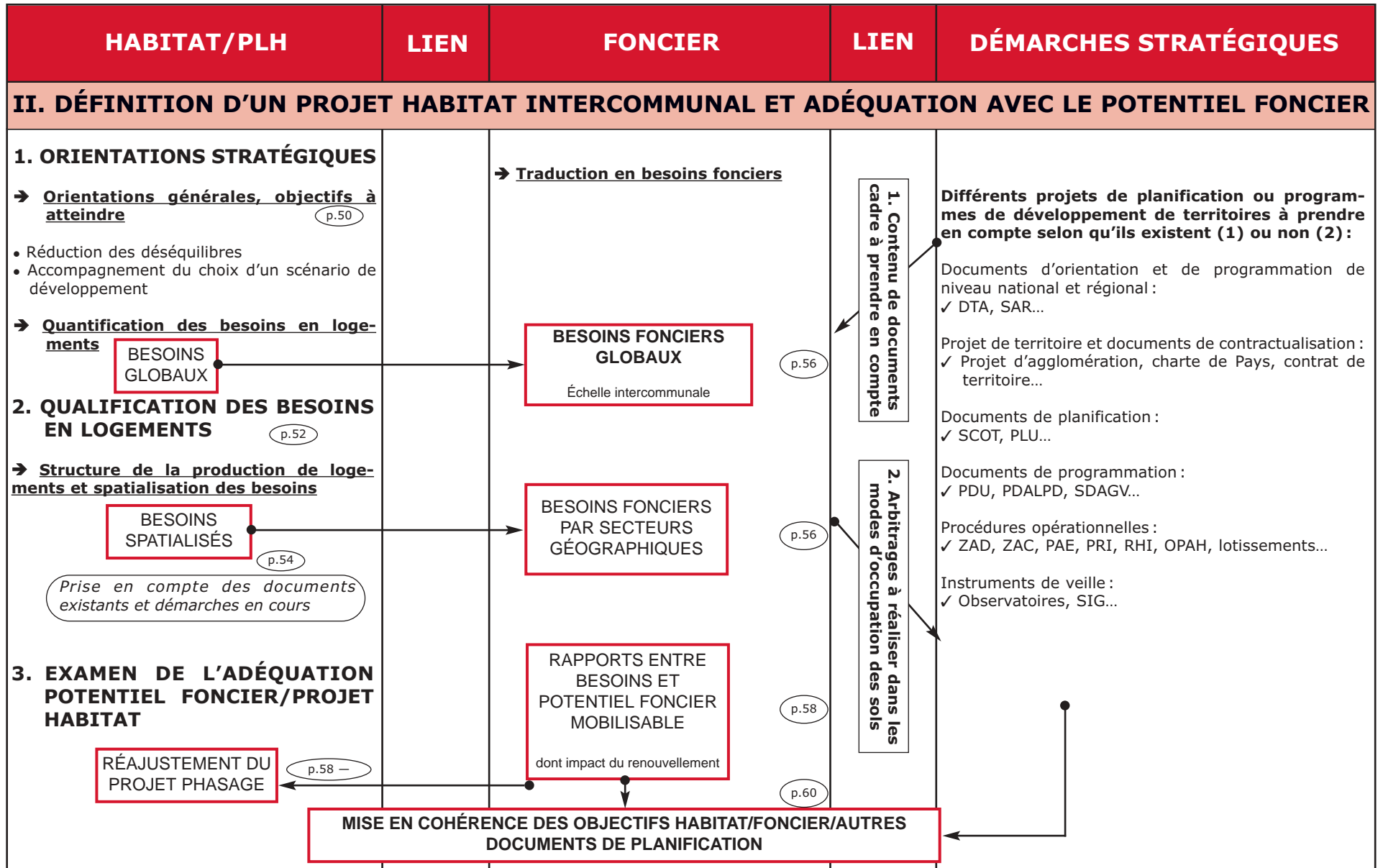
V — Les procédures opérationnelles : ZAD, ZAC, PAE, PRI, RHI, OPAH, lotissement...

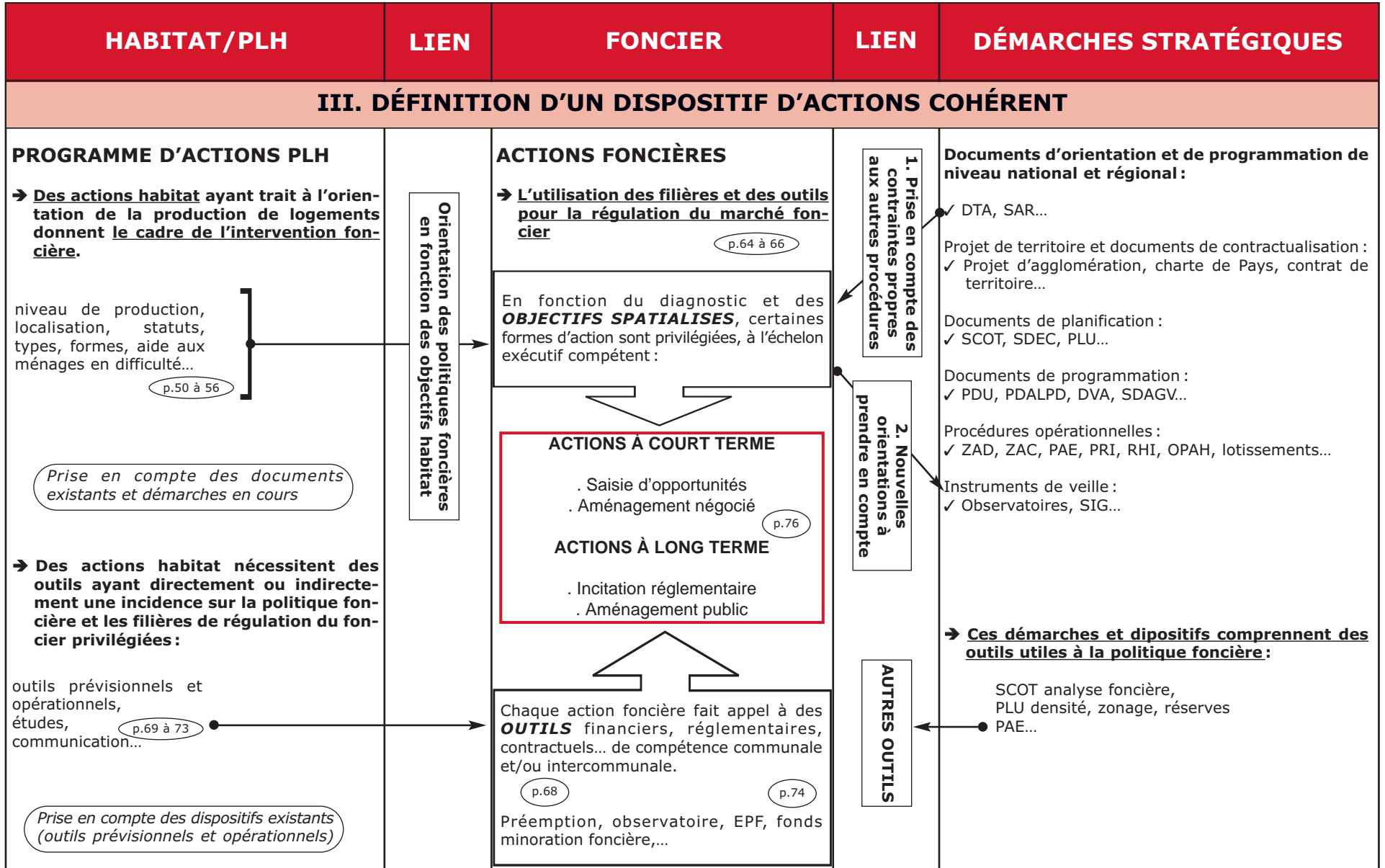
VI — Les instruments de veille : observatoires, SIG,...

Se reporter au lexique annexé pour la définition des sigles utilisés.









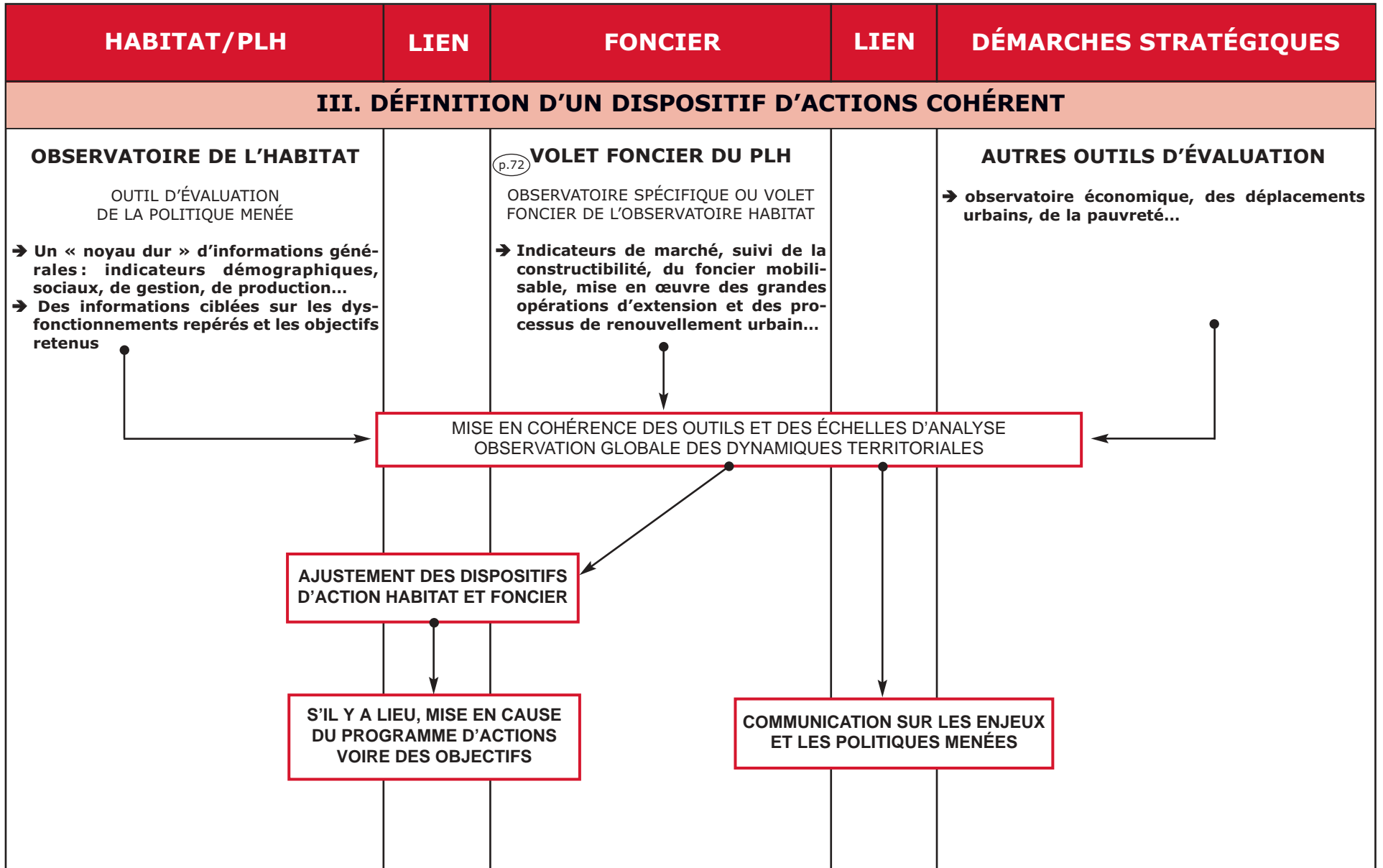


Illustration de la méthodologie par les exemples des agglomérations de Chambéry et Rouen

L'illustration de l'articulation PLH/approche foncière repose sur deux études de cas. Celles-ci ont fait l'objet d'exposés et de débats au sein du groupe de pilotage, où ont été représentés les acteurs locaux impliqués dans les démarches développées sur les agglomérations de Chambéry et Rouen. Les données chiffrées portant les agglomérations de Rouen et Chambéry résultent d'enquêtes menées en 2001 et 2002.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Périmètre du PLH : <ul style="list-style-type: none"> • 33 communes • 390 000 habitants 	PLH réalisé de mai 1997 à mai 1998 Maîtrise d'ouvrage : District de l'agglomération rouennaise	Périmètre du PLH : <ul style="list-style-type: none"> • 15 communes • 114 000 habitants 	PLH réalisé en 1999 / 2000 Maîtrise d'ouvrage : District urbain de la cluse de Chambéry
Périmètre du SD : <ul style="list-style-type: none"> • 66 communes • 475 200 habitants 	Approches complémentaires : <ul style="list-style-type: none"> • PDU • Contrats de ville/agglo • Renouvellement urbain • Schéma d'accueil des gens du voyage 	Périmètre du SCOT : <ul style="list-style-type: none"> • 99 communes • 200 000 habitants 	Approches complémentaires : <ul style="list-style-type: none"> • Schéma Directeur • PDU • Contrat de ville/agglo

CONTEXTE

<ul style="list-style-type: none"> • Déséquilibres socio-spatiaux entre rive droite et rive gauche • 51.491 logements locatifs sociaux soit 31 % de l'offre • Spécialisation du parc sur les différents secteurs du PLH • Faible rythme de construction (+/- 4 logts/an/1.000 hab.) • Marché, sélectif sur les produits et leur localisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Une forte dynamique tant démographique qu'économique • Un marché privé tendu, une hausse sensible du coût du foncier • Inadaptation d'une part du parc Hlm à la demande • Consommation d'espace sensible sur le plan des paysages • Déséquilibres sociaux ville-centre/périphérie
---	---

ORIENTATIONS

<ul style="list-style-type: none"> • Accroître et orienter l'offre nouvelle vers une plus grande diversité (répartition géographique/développement de l'accession sociale, PLA I et locatifs intermédiaires) > maîtrise de la charge foncière • Adapter le parc existant • Réutiliser les friches • Mettre en place des outils de connaissance et de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> • Relancer la construction neuve dans un contexte de rareté foncière • Étudier la mise en place d'un opérateur foncier adapté • Favoriser les opérations à coût maîtrisé • Contenir les mouvements résidentiels hors agglomération • Mieux répartir l'offre, la diversifier • Conduire une politique de renouvellement urbain
---	--

OUTILS EXISTANTS

<ul style="list-style-type: none"> ● District transformé en communauté d'agglomération ● Établissement Public de la Basse-Seine (EPBS) existant depuis 30 ans : PAF communaux ● Étude foncière : besoins et potentiel par secteur ● Fonds de minoration de la charge foncière (État/Région) en cours d'expérimentation ● Conférence intercommunale du logement ● Contrat d'agglomération 	<ul style="list-style-type: none"> ● District transformé en communauté d'agglomération ● Conférence intercommunale du logement (en cours) ● Schéma Directeur (en cours) ● Aides de l'État, du Conseil Général et Conseil Régional pour surcoût foncier
--	--

► La trame générale

L'examen de la problématique habitat sur les deux agglomérations de Rouen et Chambéry permet de mieux saisir l'enjeu de l'intégration d'une approche foncière parallèle, conduite à l'échelon intercommunal, retenu désormais comme le niveau pertinent de la maîtrise d'ouvrage du PLH.

Échelles d'analyse et échelles d'action

Comme pour les programmes locaux de l'habitat, l'échelle d'action privilégiée dans ce guide est celle de l'EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) même si les actions spécifiquement foncières peuvent relever de prérogatives communales. La réussite d'une politique foncière dépend de la cohérence entre les objectifs et interventions intercommunaux et communaux.

Cependant, dans la plupart des cas le périmètre des EPCI ne couvre qu'une partie de l'aire d'influence habitat/emploi/équipement des pôles centraux. Comme pour l'ensemble des réflexions d'un PLH il est nécessaire de faire porter alors l'analyse sur un territoire pertinent plus large qui en première approximation peut être l'aire urbaine définie par l'INSEE.

LA PRÉSENTATION RETENUE S'ARTICULE EN DEUX PARTIES

Sur les pages de droite

Un exposé détaillé du déroulé théorique de l'articulation Programme Local de l'Habitat/approche foncière, précisant contenu et points de méthodes.

Sur les pages de gauche, s'il y a lieu

Une présentation de la problématique et des démarches entreprises sur les agglomérations de Rouen et Chambéry.

L'étude de cas des agglomérations de Rouen et de Chambéry constitue une illustration de cette articulation, bien qu'aucune des monographies ne corresponde exactement au "schéma idéal" proposé. Ces deux exemples illustrent des points de méthode, en même temps qu'ils soulèvent certains questionnements, relevant tant de difficultés techniques, que juridiques, ou politiques. Ils posent également la question, centrale, de l'articulation entre niveau intercommunal et échelon communal

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Le cahier des charges du PLH et le porter à la connaissance de l'État n'évoquaient pas la question du foncier comme élément à prendre en considération, même de façon très légère, dans le diagnostic du PLH. ■ Cette question n'a donc pas fait l'objet d'un point précis dans la proposition d'étude pour le PLH. Mais elle a été abordée de fait, en filigrane, dans le diagnostic du PLH dont les conclusions renvoyaient plus à la nécessité d'une maîtrise des coûts du logement dans certains secteurs et pour certains produits, qu'à une relance quantitative de la construction neuve. ■ Le lien avec le Schéma Directeur n'a pas été évoqué, la démarche d'élaboration du PLH étant en grande partie postérieure à ce document. ■ L'approche foncière a été décidée lors de l'approbation du PLH par les élus qui ont voté en cette occasion le principe d'une double étude devant permettre d'aller plus loin dans la définition d'actions opérationnelles : <ul style="list-style-type: none"> ● préciser les besoins en logements par secteurs et les retranscrire en besoins fonciers ● analyser le potentiel foncier de l'agglomération et conclure sur son adéquation avec les besoins identifiés ■ La nécessité de déboucher sur une étude foncière est ainsi apparue incontournable. Cette décision à la suite de l'approbation du PLH présente l'inconvénient d'un report dans le temps (une année supplémentaire d'étude) et d'un différé dans la définition d'un dispositif d'actions adapté aux orientations souhaitables du PLH. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le cahier des charges du PLH et le porter à connaissance évoquent très succinctement l'importance de définir « une stratégie d'actions foncières pour une amélioration de la production de terrain équipé » (cahier des charges) ou « une politique foncière adaptée ainsi que les outils de sa mise en œuvre » (Porter à connaissance). En conséquence, un point du diagnostic est consacré à la question du foncier, analysant en particulier le niveau élevé des prix et la croissance de la consommation d'espace conduisant à la nécessité d'une réflexion globale sur la maîtrise foncière. ■ Les études menées en préparation du Schéma Directeur mettent en garde contre la croissance alarmante de la tache urbaine de la Cluse de Chambéry. La surface urbanisée entre 1972 et 1994 a augmenté de 85 % contre 28 % pour la population sur la même période. ■ À l'issue de l'élaboration du PLH le foncier apparaît comme une difficulté centrale et une des premières actions proposées consiste à étudier la mise en place d'un opérateur foncier unique. |
|---|--|

► Énoncé du problème : cadrage de la situation à l'échelle de l'agglomération

LANCEMENT DU PLH

■ Le cahier des charges et le prédiagnostic du PLH

Conception très en amont du contenu et de l'articulation des deux approches habitat et foncier

Au moment du lancement d'un Programme Local de l'Habitat, le porter à connaissance de l'État et la définition du cahier des charges de l'étude, déterminent les modalités de l'approche qui sera conduite et les domaines d'investigation qu'il apparaît indispensable d'aborder plus particulièrement.

La réflexion préalable à la réalisation du PLH repose sur les données directement accessibles, sur les études connexes récentes et sur la connaissance concrète du terrain. Les interrogations préexistantes — même disparates — doivent trouver une réponse au terme du processus d'étude.

La définition très en amont de la problématique habitat d'un territoire permet de garantir que le Programme Local de l'Habitat répondra bien aux enjeux spécifiques locaux et permettra de décliner le programme d'actions le plus adapté possible aux réalités du terrain.

La progressivité et la sélectivité des investigations sont les principes incontournables de la mise en œuvre du PLH. Ils s'appliquent aussi au champ du foncier qui doit être traité à ce stade de la même manière que la démographie, l'état du parc social, ou l'activité des opérateurs privés.

L'articulation entre problématiques de l'habitat et du foncier aboutit à une définition pragmatique des orientations du PLH et à la recherche d'outils juridiques, institutionnels et financiers les plus adaptés, permettant de lever les obstacles éventuels liés à la charge foncière. Très souvent, les PLH apparaissent incomplets sur ce point, se bornant à souligner l'obstacle que représente la charge foncière pour répondre à certains besoins identifiés sur la base de déclarations d'acteurs, proposant des scénarios de développement déconnectés du foncier existant ou potentiel et réduisant ainsi le champ de l'intervention publique d'un volet fondamental et donc de sa crédibilité opérationnelle.

La question des échelles communale/intercommunale doit également être abordée très en amont, les orientations du programme d'actions devant prendre en compte ces deux échelles dans l'articulation habitat — foncier.

L'approche globale doit permettre de fonder la problématique générale du territoire, notamment par l'usage de référents extérieurs tels que des agglomérations de taille comparable.

L'approche localisée, par commune ou secteur permet de percevoir les déséquilibres internes et de mesurer la capacité contributive des sous-espaces aux objectifs généraux tels qu'ils seront définis.

C'est notamment au niveau du porter à connaissance de l'État que pourront clairement être énoncés par l'État les enjeux pressentis en même temps que sera cadrée la façon dont s'articuleront le Programme Local de l'Habitat, le Programme d'Actions Foncières et d'autres approches éventuelles (SCOT ou autre schéma d'aménagement).

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

POPULATION

1990	1999	Évolution 1990-1999	Solde naturel 90-99	Solde migratoire 90-99
385 477	390 354	0,14 %	0,57 %	-0,44 %

1990	1999	Évolution 1990-1999	Solde naturel 90-99	Solde migratoire 90-99
104 599	113 738	0,94 %	0,51 %	0,42 %

Taille des ménages		Indice de jeunesse	
1990	1999	1990	1999
2,46	2,29	1,49	1,28

Taille des ménages		Indice de jeunesse	
1990	1999	1990	1999
2,47	2,26	-	1,22

ACTIVITÉ

Taux d'activité	Taux de chômage	Taux d'emploi	Revenus moyens	
1999	1999	1990	1990	1996
-45 %	16 %	1,18	80 190 F	87 379 F

Taux d'activité	Taux de chômage	Taux d'emploi	Revenus moyens	
1999	1999	1990	1990	1995
-45,1 %	11,8 %	1,18	86 000 F	89 000 F

LOGEMENTS

Total	Indice de cons- truction	Résiden- ces prin- cipales	Résiden- ces secon- daires	Logements vacants
1999				
167 042	3,97	91,54 %	1,14 %	6,61 %

Total	Indice de cons- truction	Résiden- ces prin- cipales	Résiden- ces secon- daires	Logements vacants
1999				
53 431	7,9	93,4 %	2,8 %	3,8 %

Construit avant 1949	Propriétaires	Locataires	Dt HLM	Dt Privé
1999				
29 %	41 %	55 %	31 %	24 %

Construit avant 1949	Propriétaires	Locataires	Dt HLM	Dt Privé
1999				
19 %	52 %	46 %	21 %	25 %

LOGEMENTS SOCIAUX

Nombre	% RP
1996	
50 753	31,1 %

Taux de vacances	Taux de mobilité
1996	
1,9 %	10,9 %

Nombre	% RP
1998	
10 600	22 %

Taux de vacances	Taux de mobilité
1998	
3 %	14,6 %

■ Le prédiagnostic foncier

Niveau d'investigation, indicateurs : quelle disponibilité, quel niveau de charge foncière ?

Le prédiagnostic foncier est une première approche des problèmes fonciers liés à l'habitat dans l'agglomération. Il doit indiquer dans quelle mesure le marché des terrains constructibles permet d'insérer sans surcoût des logements sociaux ou intermédiaires dans les différents secteurs de l'agglomération.

Les sources permettant d'établir le prédiagnostic foncier sont, d'une part les observatoires locaux et l'enquête IMO et, d'autre part, les entretiens avec les principaux acteurs locaux.

Les observatoires locaux :

Les observatoires locaux lorsqu'ils existent sont basés sur les déclarations d'intention d'aliéner envoyées par les notaires aux titulaires des droits de préemption urbain et zones d'aménagement différé ou sur les extraits d'actes de mutation transmis aux services fiscaux. Une nouvelle source non exhaustive est apparue récemment : le fichier MIN des notaires. Ces observatoires donnent des indications sur les prix de biens immobiliers et fonciers relativement homogènes : lots à bâtir pour maisons individuelles, mètres carrés de plancher des logements en immeuble collectif, terre agricole. Ils donnent plus rarement les prix des terrains bruts non équipés et les charges foncières des logements.

L'enquête IMO :

Depuis 1994, l'enquête IMO réalisée chaque année par les services fiscaux à dire d'experts sur les villes de plus de 10 000 habitants comprend une rubrique charges foncières des immeubles collectifs. La grille IMO distingue logement social et logement libre, centre et périphérie, ZAC et hors ZAC. Si la grille IMO est correctement renseignée, elle permet d'avoir une idée des charges foncières dans les différents secteurs de l'agglomération. Elle permet aussi une analyse chronologique depuis 1994, mettant en lumière les évolutions récentes des prix.

Les entretiens :

- avec les élus en charge des politiques d'habitat ;
- avec les opérateurs.

Le but des entretiens est de déterminer dans quelle mesure les opérations doivent faire face à des surcoûts non financés par les procédures normales de financement du logement. Le prédiagnostic foncier doit préciser les secteurs de l'agglomération où ces déséquilibres sont observés ainsi que les segments du marché du logement concernés. Dans les entretiens avec les opérateurs, il faut veiller à distinguer les difficultés de montage liées au dépassement du prix plafond bâtiment et celles qui tiennent spécifiquement à la charge foncière. Il faut en effet rappeler que le dépassement de charge foncière est admis et souvent subventionné dans de meilleures conditions que le coût de construction lui-même. La tendance est donc souvent de transférer des dépenses liées à la construction vers la charge foncière, mieux financée, avec le résultat de l'alourdir artificiellement.

À ce niveau, les analyses relèvent du prédiagnostic et ne sauraient être trop mobilisatrices. Elles doivent permettre de bien organiser les démarches ultérieures, et déterminer si une étude foncière spécifique est à conduire en parallèle dès le prédiagnostic du PLH, ou si le prédiagnostic foncier est suffisant pour une première approche. La préexistence d'observatoires locaux est un atout considérable à ce niveau de la démarche.

⁹La charge foncière est le quotient du prix foncier (incluant frais d'aménagement et contributions aux équipements) par le nombre de m² de plancher. Elle donne donc l'impact du prix du terrain pour chaque m² de plancher.

Choix du mode de traitement de la question foncière

Conclusions du prédiagnostic foncier	Critères	Incidences sur l'articulation des études et retranscription sur le cahier des charges
<p>➔ Le foncier n'est pas un obstacle majeur au développement du territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faible cloisonnement spatial des marchés qui n'hypothèque pas la diversification de l'habitat. • Charges foncières permettant le développement de l'habitat social • Pas de pénurie foncière marquée susceptible de limiter la construction neuve utile au développement durable du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration des éléments du prédiagnostic foncier dans le prédiagnostic PLH (suffisant pour étayer un premier niveau d'analyse de la problématique habitat) • Les approfondissements de la problématique foncière du territoire seront normalement abordés en parallèle du diagnostic PLH approfondi, dans le cadre d'une étude foncière spécifique dont le cahier des charges s'inspirera des premiers constats réalisés à ce niveau
<p>➔ Le foncier est un obstacle majeur au développement du territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fort cloisonnement spatial des marchés qui empêche toute diversification de l'habitat • Charges foncières trop élevées pour le développement de l'habitat social • Potentiel foncier quantitativement limité pour accueillir un volume de construction neuve suffisant et/ou une répartition déséquilibrée du potentiel foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondissement spécifique sur le foncier à prévoir très en amont, en parallèle avec les premiers points d'étude du PLH • Intégration des points à aborder dans le cahier des charges de l'étude foncière et notamment les articulations avec l'approche habitat et les autres approches éventuellement envisagées à court ou moyen terme
<p>➔ Les éléments de connaissance sont insuffisants</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de source exploitable • Pas de capacité d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration du prédiagnostic foncier léger dans le cahier des charges du PLH • Définition d'un cahier des charges de l'étude foncière intégrant la définition d'outils d'observation

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

DIAGNOSTIC

- Lente reprise de la croissance démographique, et diminution du déficit migratoire
- Déficit des familles et très fort apport d'étudiants
- Frein à la décohabitation de certains jeunes
- Paupérisation de la population
- Forts déséquilibres rive droite/rive gauche
- Insuffisance de la construction neuve et sélectivité des produits en fonction des localisations
- Augmentation de la vacance dans le parc privé et dans le parc HLM.

DÉFINITION DES ENJEUX

- Accroître et orienter l'offre nouvelle de logements
- Adapter le parc existant pour éviter les mobilités ou les stagnations forcées des ménages
- Soutenir la diversification de l'offre de logements
- Mettre en place des outils de connaissance et de suivi du marché du logement

ÉLABORATION DE SCÉNARIOS CONTRASTÉS

- Scénario 1 : prolonge le taux de croissance 1990-1996 jusqu'en 2002
- Scénario 2 : prolonge le volume annuel de construction 1990-1996 jusqu'en 2002
- Scénario 3 : oriente fortement le profil migratoire en faveur des familles et des étudiants
- Scénario 4 : rééquilibre en faveur des familles et prévoit un apport d'étudiants stable

VERS UNE DÉFINITION DES ORIENTATIONS...

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

DIAGNOSTIC

- Forte croissance alimentée par un solde naturel assez élevé
- Chambéry accueille les ménages jeunes et/ou modestes, et la périphérie accueille des familles en accession à la propriété
- Légère baisse de la construction due au fléchissement des PLA
- Vacance : baisse dans le parc privé, hausse dans le parc HLM
- Marché du logement privé tendu, prix élevés (accession, location)
- Parc social essentiellement concentré à Chambéry qui souffre parfois d'une mauvaise image et d'une vacance importante
- Le marché foncier est tendu et cher, contraintes environnementales

DÉFINITION DES ENJEUX

- Réduire la tension du marché et répondre à l'ensemble des besoins
- Diversifier les marchés du centre et de la périphérie
- Renforcer les solidarités intercommunales
- Valoriser le cadre de vie

ÉLABORATION DE SCÉNARIOS CONTRASTÉS

- Scénario 1 : prolonge le taux de croissance 1990-1999 jusqu'en 2005 (croissance 0,9 %/an)
- Scénario 2 : rééquilibre en faveur des familles et prévoit un apport moindre d'étudiants (croissance 0,5 % par an)
- Scénario 3 : intermédiaire ralentissement des arrivées d'étudiants et des départs de familles (croissance 0,7 % par an)

VERS UNE DÉFINITION DES ORIENTATIONS...

DIAGNOSTIC — ENJEUX

■ Approfondissements du diagnostic PLH : quelques points de méthode et de contenu

La formalisation du diagnostic du PLH, qui préfigure la définition même du programme d'actions, s'articule en 3 temps :

- ▶ **Le diagnostic approfondi permet**, tout d'abord d'analyser plus précisément les mécanismes en jeu dans les principales dynamiques observées et notamment les dysfonctionnements identifiés. Il s'agit d'établir des liens de causalité entre les différents éléments d'observation relevés ponctuellement au cours d'analyses plus thématiques (approche systémique) et de les hiérarchiser.
Ces liens de causalité doivent permettre de cerner le rapport entre l'offre et la demande sur les différents marchés locaux (privé/public/urbain/périurbain,...)
- ▶ **La définition des enjeux pour l'avenir du territoire issue du diagnostic.** La formalisation des enjeux représente une première vision prospective. Quels sont les déséquilibres sociaux, spatiaux à réguler ?
- ▶ **La détermination de scénarios de développement**, qu'ils soient souhaitables ou envisageables, qu'ils prolongent les tendances enregistrées (scénario " fil de l'eau ") ou qu'ils s'inscrivent dans une perspective plus volontariste, doit permettre de décrire un futur possible, sous un mode systémique c'est-à-dire en les reliant aux enjeux et en indiquant leurs principales implications :
 - simulation de l'évolution et des structures démographiques, celles de nature endogène et celles liées aux échanges migratoires, en fonction du marché du logement et des types de politiques publiques,
 - lien avec le développement économique et notamment les équilibres entre l'habitat et l'emploi, les structures sociales et le tissu économique,
 - prise en compte des facteurs environnementaux et du fonctionnement urbain.
 - besoins en logements induits par les perspectives de développement déclinées, prenant en considération l'effet démographique strict et les besoins liés au « point mort »⁴.

Il s'agit de déterminer quels sont les besoins insatisfaits, quels sont les secteurs géographiques où le marché se déqualifie, quels sont les marchés du logement qui ne se développent pas naturellement (locatif intermédiaire, locatif social, locatif conventionné ANAH, accession sur certaines tranches de prix,...).

⁴Cf. infra II. ⇒ quantification des besoins

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

L'inventaire des disponibilités foncières susceptibles d'accueillir de l'habitat :

- à partir de la connaissance du terrain de l'urbaniste en charge de la mission
- à l'examen des friches urbaines connues (travail sur ce sujet conduit sur l'agglomération)
- en prenant en compte les zones NA actuelles, voire les zones ND/NC susceptibles de changer d'usage
- informations étayées par des entretiens avec les maires, en examinant notamment avec eux leurs projets d'urbanisation future non clairement inscrits dans les documents d'urbanisme

Hiérarchisation des sites potentiels, déterminée par « l'intérêt » des sites :

- En fonction des éléments d'orientation du Schéma Directeur en cours de révision : il s'agissait de la même équipe d'étude, parfaitement au fait des sensibilités dégagées à l'occasion de cette révision
- Prise en compte du Plan de Déplacement Urbain (PDU) - Prise en compte des contraintes naturelles ou des risques industriels, pas toujours retranscrits dans les POS ou PLU (PER, zones inondables, pollution,...)
- Prise en compte des porter à connaissance de l'État fixant des principes d'aménagement dans le cadre du lancement des documents d'urbanisme
- Par rapport au niveau d'équipement, de desserte, à la forme urbaine, à la qualité des paysages,... Chaque site ainsi répertorié a fait l'objet d'une fiche précisant son niveau d'intérêt : niveau 1 (le plus faible) à 3 (le plus élevé)

→ ¾ des terrains parmi les plus intéressants appartiennent à des institutions publiques, mais ne sont pas pour autant facilement mobilisables (Armée, RFF, Port autonome)

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

L'inventaire des disponibilités foncières susceptibles d'accueillir de l'habitat :

- cette évaluation n'a pour le moment porté que sur les secteurs non urbanisés considérés comme stratégiques dans le cadre de l'élaboration du SCOT, secteur chambérien.
- cet inventaire ne porte ni sur les zones U, ni sur les petits groupes de parcelles en zone Na, ni sur le renouvellement urbain, mais seulement sur des zones de surfaces importantes (> 10 ha) situées dans le périmètre de l'aire urbaine.
- classés en zone Na, Nb NC ou ND, la situation géographique de ces secteurs leur confère un rôle particulier dans l'urbanisation future de l'agglomération d'ici à 2020.

Une approche qui reste théorique

- au-delà de leur caractère stratégique, et de la prise en compte d'un certain nombre de contraintes et d'atouts (transports en commun, paysages ou secteur agricole à préserver) le potentiel de mobilisation de ces sites (structure parcellaire, propriété, réglementation, contraintes d'aménagement, volonté politique...) ainsi que le temps nécessaire à leur mise à disposition n'ont pas fait l'objet d'une évaluation précise.

Au total 267 ha sont concernés dont 192 ha qui pourraient être consacrés à l'habitat soit de 3 900 à 5 200 logements.

APPROFONDISSEMENT DE LA RÉFLEXION FONCIÈRE

■ L'inventaire du gisement foncier théorique

Si le prédiagnostic a fait apparaître des tensions sur le marché foncier, il est utile de compléter le diagnostic par un inventaire des capacités foncières de l'agglomération pour le logement. Mais il faut aussi établir des priorités dans l'usage des terrains. Enfin, il faut tenir compte des logiques d'acteurs qui conditionnent la mutabilité réelle des sols.

Les terrains physiquement disponibles pour la construction de logements se trouvent dans quatre types de zones du plan local d'urbanisme :

- ▶ Les **zones urbaines** comportent des dents creuses, des terrains sous-utilisés ou qui sont susceptibles de changer d'usage (par exemple, de l'activité vers le logement) et, enfin, des emprises plus importantes pour des opérations de renouvellement urbain.
- ▶ Les **zones à urbaniser « à règlement »** peuvent théoriquement sortir rapidement, sans modification ou révision du PLU, sous forme de lotissement, permis de construire ou AFU. Ces zones sont de taille petite ou moyenne et ne représentent pas généralement des enjeux importants d'aménagement pour les communes.
- ▶ Les **zones à urbaniser « strictes »** sont en principe plus grandes que les précédentes et généreront des coûts d'équipements plus importants. Leur affectation, entre logement ou activité, n'est pas toujours tranchée.
- ▶ Les **zones agricoles** sont en principe réservées à l'agriculture mais certaines figurent comme zones d'urbanisation future dans les SCOT et pourront être transformées à plus ou moins brève échéance en zones AU.

Les disponibilités foncières ainsi recensées doivent être hiérarchisées selon des critères de priorité en fonction de leur situation par rapport aux transports collectifs, par rapport à leur niveau d'équipement et par rapport aux risques (industriels, inondation...).

Cependant, on sait que l'existence d'un gisement foncier ne signifie pas que les terrains viendront sur le marché au moment désiré et au prix compatible avec l'équilibre des opérations. Une approche de la mutabilité, c'est-à-dire des logiques d'acteurs, est aussi nécessaire.

En zones urbaines, la connaissance des logiques d'acteurs demande des investigations approfondies qui restent aléatoires. Les propriétaires peuvent suivre des logiques patrimoniales, d'usage plutôt qu'économiques. Mais il est possible d'observer un rythme naturel de renouvellement du tissu relativement régulier qui peut être extrapolé. En zone AU à règlement, les propriétaires peuvent se montrer exigeants car le règlement leur donne une certaine position de force. Celle-ci est moins sûre en zone AU stricte, et a fortiori en zone agricole où les propriétaires sont plus ouverts à la concertation. En tout état de cause, la logique des acteurs doit être approchée au cours d'entretiens avec les élus qui ont une connaissance fine du tissu local. Mais parmi les acteurs, la commune a un rôle clef car c'est elle qui organise leurs relations à travers les filières de l'aménagement.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

L'analyse des politiques foncières pour l'habitat sur un échantillon de cinq communes

■ Deux communes ayant plus de 20 % de logements sociaux :

La ville centre, Rouen s'est fixé un objectif de rééquilibrage entre les quartiers mais fait face à l'épuisement des disponibilités foncières pour l'aménagement public. La ville saisit des opportunités par préemption dans les quartiers en déficit de logements sociaux et dans les périmètres d'OPAH. A terme, une opération de renouvellement urbain des quartiers ouest est prévue avec un nouveau franchissement de la Seine mais il s'agira d'un réaménagement de longue haleine qui fera appel pragmatiquement à toutes les filières. La concertation avec des promoteurs privés pour obtenir une proportion de logements sociaux dans les opérations reste actuellement la méthode la plus efficace.

Sotheville est une commune de première couronne, de tradition interventionniste. Son objectif général est le réaménagement de ses quartiers reconstruits après la guerre avec un déficit de centralité et avec des grands ensembles mal reliés au tissu urbain. Cet objectif justifie une intervention systématique en préemption qui place la ville en position incontournable sur le maillon foncier. Le POS est peu contraignant pour laisser le tissu des maisons ouvrières évoluer spontanément. La concertation sur le contenu des programmes a lieu à l'occasion de la cession des terrains, notamment aux promoteurs privés que la commune cherche à faire revenir en commençant par les secteurs les plus attractifs (tramway, Jardin des Plantes). Il n'y a plus de place pour de l'aménagement public sauf éventuellement sur un terrain de la SNCF peu mutable.

■ Deux communes périphériques de plus de 3 500 habitants ayant moins de 20 % de logements sociaux :

Bois-Guillaume réalise une maîtrise foncière en amont à l'amiable dans ses zones d'urbanisation future, aidée en cela par un parcellaire peu morcelé. Elle met ensuite en concurrence des aménageurs privés qui se verront offrir le terrain à prix coûtant (pour maintenir des références de prix fonciers peu élevées) mais devront réaliser les équipements et le programme prévu avec la commune. A l'avenir, la commune pense pouvoir orienter les partis et les programmes d'aménagement sans être obligée de se rendre maître de tous les terrains.

Franqueville-Saint-Pierre a recours systématiquement aux acquisitions en zones urbaines par préemption ou à l'amiable pour opérer le rattrapage de logements sociaux. Les parcelles sont ensuite rétrocédées, sans portage intercalaire, à des SA HLM. Mais les capacités en zones urbaines tendent à s'épuiser et ne sont pas, en tout état de cause, prévisibles. Un aménagement concerté en ZAC sur 21 hectares sur un secteur agricole à l'origine et placé en zone d'aménagement différé permettra aussi de diffuser des petites opérations sociales dans le nouveau quartier.

Une commune périurbaine de petite taille : Saint-Aubin-Epinay (950 habitants) souhaite maintenir une diversité de population. Elle a recours aux emplacements réservés dans le POS et bénéficie d'un portage foncier pris en charge par la communauté d'agglomération ou l'EPBS.

L'analyse des politiques foncières et de la mutabilité

Cette analyse est faite par l'intermédiaire d'entretiens auprès de responsables des politiques foncières et de l'habitat des communes. Si toutes les communes ne peuvent être rencontrées, il faut s'efforcer de définir un échantillon représentatif, par exemple : ville(s) centre(s), communes de première couronne soumises à l'article 55 de la loi SRU, communes de première couronne ayant plus de 20 % de logements sociaux mais un objectif de diversification avec du logement non aidé, communes périurbaines.

Les entretiens utilisent la grille de lecture des filières de production du sol urbain. Il s'agit d'explicitier la pratique actuelle des communes vis-à-vis de chacune de ces filières, puis **d'évaluer la capacité future de chacune des filières à la fois en termes quantitatifs et en termes qualitatifs.** Cette analyse constitue une approche de la mutabilité complémentaire à l'analyse du gisement foncier théorique décrite plus haut.

Les entretiens doivent aussi mettre en lumière les objectifs des communes en matière de logements : comment celles qui sont soumises à une obligation de rattrapage comptent procéder et comment celles dont le parc social est surabondant envisagent de diversifier leur offre, y compris en répartissant le parc social de manière plus équilibrée entre leurs différents quartiers ?

À l'issue des entretiens, une réunion de restitution regroupant les personnes rencontrées permet de vérifier la pertinence de l'analyse et surtout d'extrapoler ses enseignements à l'ensemble de l'agglomération. Des profils de communes et de politiques foncières peuvent aussi être établis, par exemple, communes interventionnistes ou communes organisant le partenariat privé-public, etc.

⁵Cf partie II

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

L'analyse des politiques foncières pour l'habitat sur un échantillon de cinq communes

■ Deux communes ayant plus de 20 % de logements sociaux :

La ville centre, **Chambéry**, achève actuellement deux opérations importantes d'aménagement public. Mais au-delà de ces deux ZAC, il n'existe plus guère de capacités foncières pour des opérations d'aménagement d'envergure si l'on excepte le projet de La Cassine (projet de renouvellement urbain qui s'étend sur huit hectares, mais qui ne créera pas de logements supplémentaires). La commune a une politique de rééquilibrage et de diversification fonctionnelle et sociale des quartiers. Pour cela, elle réalise systématiquement des acquisitions en préemption et à l'amiable selon les opportunités dans les tissus bâtis. Depuis quelques années, elle prend aussi position dans les zones NA périphériques sur des parcelles stratégiques qu'elle revend ensuite à des opérateurs privés en imposant des quotas de logements locatifs sociaux.

La commune de **Cognin**, en première couronne, s'est construite historiquement en tirant parti d'une longue série d'importantes opportunités foncières sur lesquelles elle a développé un aménagement public et un parc social conséquent (un quart des résidences principales). Cependant, aujourd'hui, l'affichage des intentions dans le schéma directeur et des droits à bâtir dans le POS ne facilite pas la poursuite d'un tel aménagement public. La commune n'a pas de tradition d'aménagement concerté avec des opérateurs privés. Les méthodes qui permettront d'urbaniser les prochains secteurs d'extension restent à trouver. Elles pourront doser acquisitions publiques d'opportunité, incitation réglementaire et concertation pour maintenir une diversité d'habitat dans les nouveaux quartiers.

■ Deux communes périphériques ayant moins de 20 % de logements sociaux et plus de 3 500 habitants :

Saint-Alban Leysse a réalisé un aménagement public de 700 logements au cours des années 1990. Mais les obligations de logement social issues de la LOV ne s'appliquaient pas à la commune à cette époque. Il subsiste donc un déficit de 280 logements sociaux qui ne pourra ni être résorbé par les opportunités en diffus, rares dans le tissu récent et serré, ni par l'incitation réglementaire ou l'aménagement privé (les terrains disponibles en zones NA n'étant pas assez grands pour des programmes mixtes). La seule possibilité pour l'avenir est un secteur de vignes et de maraîchage très morcelé mais soumis à risque d'inondation. Une association foncière urbaine a été constituée. La commune lui demandera d'inclure une proportion de logements sociaux.

La Motte-Servolex a également connu un développement important au cours des années 1990 mais par le biais d'opérations de promotion d'immeubles collectifs en logements libres en centre ville. Le déficit de logements sociaux atteint 400 unités. Il existe encore de grandes zones NA mais la commune devra faire un arbitrage entre activités et logements. La méthode d'aménagement, publique ou privée, n'est pas encore déterminée et dépendra sans doute des partenaires que la mairie pourra trouver. Incitation réglementaire et acquisitions en diffus ne contribueront pratiquement pas au rattrapage.

Une commune périurbaine de petite taille : Vimines (1 500 habitants) envisage de développer une opération d'habitat mélangeant les statuts d'occupation, avec une forme urbaine de village (R + 1 maximum). Elle compte y parvenir par un aménagement concerté avec un opérateur privé, les autres filières ne permettant sans doute pas de parvenir à ce résultat compte tenu de la petite taille de la commune.

Le cas des agglomérations confrontées à une perte d'attractivité

Chambéry et Rouen sont deux agglomérations aux contextes démographiques et socio-économiques différents. Elles bénéficient cependant toutes les deux d'un niveau de développement les conduisant à mener des politiques d'aménagement qui consistent en grande partie à « gérer » au mieux leur croissance, y compris dans la prise en compte de problématiques de renouvellement urbain.

Agglomération de Saint Etienne	
Variation annuelle Pop 82 -99	-695
Variation annuelle Pop 90 - 99	-2132
construction annuelle neuve 82 -90	808
besoins liés au point mort	1090
satisfaction des besoins liés au point mort	74%
construction annuelle neuve 90 -99	595
besoins liés au point mort	1598
satisfaction des besoins liés au point mort	37%

D'autres territoires sont au contraire confrontés à des situations de réduction de leur volume d'emploi et de régression de leur niveau démographique. Dans ce cas, les territoires concentrent leur capacité d'intervention contre leur perte globale d'attractivité et gèrent par ailleurs des problématiques de déprise qui se traduisent plus par la recherche de réinvestissement de friches de taille et de nature variable que par le contrôle d'extensions nouvelles.

Rappelons cependant que, quelles que soient les tendances de fond en matière de migration résidentielle et de dynamique économique, toutes les villes sont confrontées à des besoins en logements et doivent assurer un certain niveau de construction. En effet, à l'échelle nationale, les trois-quarts de la construction de logements ne répond pas à des besoins liés à la croissance démographique. Dans le tableau ci-contre concernant Saint-Étienne, on observe que bien que la perte de population s'accroisse entre les deux périodes (x 3,1) la construction neuve a connu une régression bien plus modérée (de 800 à 600 logements par an environ). Cette production apparaît en réalité insuffisante au regard des besoins liés à divers facteurs dont le regroupement est ici nommé « point mort » (renouvellement des logements obsolètes, augmentation des logements vacants, baisse de la taille des ménages). Ces besoins endogènes peuvent donc être encore important alors que les pertes de population sont sensibles.

Concrètement, ces besoins, éventuellement insatisfaits, contribuent à l'accentuation des contrastes économiques et sociaux au sein d'une agglomération globalement en déclin. Cette tendance ségrégative nécessite une intervention publique forte sur tous les fronts. La réutilisation optimale du foncier dans le tissu urbain est une priorité. Elle n'élimine pas les problèmes liés à l'extension de la tache urbaine du fait des déplacements de populations vers les secteurs moins dévalorisés. On constate donc souvent une désertification des centres villes concomitante à une accentuation de l'étalement urbain.

Les dynamiques de revalorisation foncière, notamment d'anciennes friches industrielles, sont coûteuses et doivent s'intégrer à une stratégie globale d'agglomération. Les politiques publiques peuvent produire des effets indésirables du fait de l'intensification des interactions entre secteurs. Dans la commune de Sedan par exemple, on a pu observer les effets des processus de revalorisation du bâti en centre ville sur la position dans le marché des logements sociaux en périphérie. L'accroissement des contrastes sociaux a été notable, notamment entre parc social en périphérie dont la dévalorisation s'est accentuée (augmentation rapide de la vacance) et logements sociaux neufs de centre ville, bénéficiant d'une image favorable et d'une population moins précarisée.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

UNE ORIENTATION VOLONTARISTE : LE SCÉNARIO 4

Tout en étant moins volontariste que le scénario 3, le scénario 4 s'inscrit dans une logique de reconquête.

Pour obtenir la croissance démographique attendue et être en mesure de rééquilibrer le profil migratoire en direction des familles, environ 2 400 logements neufs devront être construits chaque année dans l'agglomération rouennaise.

	Evolution récente (1990-1996)	Scénario 4 : rééquilibrage du profil migratoire (1996-2002)
Population totale en fin de période	400 021	417 830
Taux de variation annuel	0,62 %	0,73 %
Solde naturel annuel	2 479	1 997
Solde migratoire annuel	- 47	982
Emplois à créer par an entre 1990-2002 à taux de chômage 1996 (16%)		420
Emplois créer par an entre 1990-2002 à taux de chômage 1990 (13.6%)		864
Taux d'occupation	2,39	2,31
Point Mort	517	1 148
Renouvellement	347	355
Variation résid. Sec. et logt vac. :	-539	24
Desserrement :	709	769
Effet démographique annuel	1 025	1 286
Production neuve annuelle	1 542	2 434

QUANTIFICATION DES BESOINS EN LOGEMENTS

La confrontation entre ces objectifs de constructions et les projets et réalisations déjà en cours, montre que ceux-ci représentaient d'ores et déjà 64 % des orientations initiales. Cependant, cela ne signifie pas qu'en terme de typologie et de localisation ils correspondent aux critères requis par le scénario choisi.

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

UNE ORIENTATION INTERMÉDIAIRE : LE SCÉNARIO 3

Le ralentissement des arrivées d'étudiants et des départs de familles dans l'agglomération constituent les principales orientations de ce scénario.

Les besoins induits en emploi restent forts pour asseoir la croissance démographique envisagée (320 emplois/an contre 200 pour la période précédente)

	Evolution récente (1990-1999)	Scénario 3 : intermédiaire (1999-2005)
Population totale en fin de période	113 738	118 828
Taux de variation annuel	0,9 %	0,7 %
Solde naturel annuel	561	422
Solde migratoire annuel	455	427
Emplois créés ou à créer par an	205	317
Taux d'occupation	2,26	2,21
Desserrement	-0,98%	-0,41%
% résidences secondaires	2,8%	2,6%
% logements vacants	5,9%	6%
Point Mort	461	311
Part des besoins liés au point mort	51%	45%
Effet démographique annuel	441	387
Production neuve annuelle	902	698

QUANTIFICATION DES BESOINS EN LOGEMENTS

La construction neuve devrait ainsi représenter un peu moins de 700 logements chaque année soit moins que précédemment (900 logements construits chaque année). La part des besoins liés au point mort, en baisse, tient compte des projets de démolitions de logements HLM envisagés (environ 60 logements par an).

► Définition d'un projet d'habitat intercommunal et adéquation avec le potentiel foncier

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

■ Les orientations globales

Le diagnostic, les enjeux ainsi que les premiers scénarios de développement doivent déboucher sur les orientations pour une politique globale de l'habitat. Il est fréquent que les différents volets de la situation locale justifient des interventions en partie contradictoires. **La hiérarchisation des objectifs doit permettre d'arbitrer entre les axes possibles** à partir de choix politiques qui sont ceux des collectivités locales et de l'État, défendus notamment au travers des porter à connaissance.

Ainsi, l'amélioration de l'image d'un quartier attendue d'une OPAH active est-elle prioritaire à son impact social quelquefois négatif? Comment arbitrer entre la création d'un parc locatif social nouveau demandé par les habitants et l'objectif de pleine occupation du patrimoine actuel?

■ Choix d'un scénario de développement

Le scénario de développement retenu doit servir de fil rouge fixant un faisceau d'orientations convergentes.

Après l'exploration de diverses voies plus ou moins probables, plus ou moins souhaitables mais restant dans le champ du crédible, **le choix d'un scénario de référence pour le développement du territoire s'effectue de façon itérative, prenant en compte :**

- ▶ **les tendances de fond** et pressions endogènes, intangibles,
- ▶ **les orientations souhaitables** devant permettre de réguler les dysfonctionnements constatés, s'appuyant sur les arbitrages évoqués ci-dessus,
- ▶ **les orientations possibles**, compte tenu du développement économique prévisible, de la programmation de logements induite, de la capacité du marché à s'orienter dans le sens initialement souhaité et des volontés politiques.

C'est à ce dernier niveau que la mesure du potentiel foncier, de sa localisation et de sa mutabilité doit rendre compte des choix possibles en terme quantitatifs. L'analyse des modes de production de la charge foncière, selon les différentes « filières » rend compte quant à elle de la viabilité des orientations qualitatives du scénario de développement. Le volet foncier du programme d'actions est donc un critère d'opérationalité du document PLH.

■ Quantification des besoins en logements

La quantification des besoins en logements doit prendre en compte :

- ▶ **le besoin (ou effet) démographique**, correspondant à la seule croissance démographique (soldes naturels et migratoires)

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

ORIENTATIONS STRUCTURELLES

À l'échelle de l'agglomération, la production annuelle de logements sociaux passerait de 400 à 470 logements (19 % de la production) par an des périodes 1990/1995 à 1996/2002, avec à terme un poids du parc social dans les résidences principales en légère diminution. La ventilation entre PLA et PLA-I et LM se fait en fonction de l'observation de l'offre à bas loyer.

District	Accession		Locatif				Total
	Sociale	Libre	Logement social		PLI	Libre	
			PLUS	PLA-I/ LM			
Nombre de logements/an	668	651	250	220	321	323	2434
% de la production	27%	27%	19%		13%	13%	100%

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

ORIENTATIONS STRUCTURELLES

Afin de maintenir en 2005 un taux de logements HLM de 22 % dans l'agglomération il faudrait construire 240 logements locatifs sociaux par an. Cet objectif apparaît souhaitable compte tenu du potentiel de décohabitation du territoire et de la réponse à apporter aux ménages en début de cursus résidentiel.

	Logement social		Privé	Total
	PLUS	Dont PLA-I		
Nombre de logements/an	240	37	460	700
% de la production	34%	5%	66%	100%

SPATIALISATION DES BESOINS

Déséquilibres observés :

- Une forte spécialisation des échanges migratoires à l'intérieur du District.
- Des contrastes socio-spatiaux qui s'accroissent.
- Une très forte spécialisation spatiale du parc de logements en terme de statuts d'occupation et de taille de logements.
- Un marché du neuf sélectif sur la localisation.
- Une faiblesse de la promotion privée sur certains secteurs (rive gauche, vallée de Cailly)

Objectifs par secteurs :

Les objectifs démographiques du scénario retenu nécessitent une relance de la construction neuve, avec un accroissement plus marqué sur les secteurs qui connaissent des besoins de rééquilibrage plus prononcés.

SPATIALISATION DES BESOINS

En 1998, la commune de Chambéry cumule toujours 71 % des logements sociaux de l'agglomération, bien que ce rapport soit régulièrement en baisse depuis 1968 date à laquelle la totalité du parc se situait dans la ville centre.

C'est donc également en terme de répartition équilibrée sur le territoire que l'effort de diversification du parc HLM devrait se porter. C'est un enjeu fort par rapport à l'image générale de la ville-centre et, indirectement, de sa périphérie

- ▶ **les besoins endogènes liés aux mutations structurelles** de la population mais également du parc de logements :
 - le desserrement correspondant à l'évolution de la taille moyenne des ménages, qui tend à diminuer (à population égale, les besoins en résidences principales sont accrus)
 - la variation du nombre de résidences secondaires et logements vacants qui joue sur le stock de résidences principales
 - le renouvellement du parc, résultant des destructions de logements (effet de déstockage) ou changements d'usage de certains locaux

Il est important de noter que les besoins en logements neufs, donc en foncier, sont fortement liés à la politique de renouvellement urbain qui sera conduite localement.

Ainsi, dans l'estimation faite des besoins en nouveaux logements pour accompagner le développement de l'agglomération, sont prises en compte les destructions de logements anciens qu'il s'agit de remplacer pour maintenir le volume d'offre. De plus, il est probable que le renouvellement urbain provoque un desserrement des logements en termes d'occupation.

Cette nécessaire compensation du renouvellement urbain par la construction neuve est à prendre en considération, notamment dans les arbitrages à réaliser dans la politique d'aménagement, sachant que le stock logements du tissu ancien est, du point de vue quantitatif, difficilement remplacé par l'urbanisation nouvelle de substitution. Le renouvellement urbain implique très souvent de nouveaux développements de l'offre de logements en urbanisation d'extension.

QUALIFICATION DES BESOINS EN LOGEMENTS

■ Structure de la production de logements

Les orientations qualitatives déterminent les principales filières de production du logement. Elles correspondent à une décomposition en sous-marchés ciblés vers les différentes catégories de populations qui doivent pouvoir accomplir leur parcours résidentiel sur le territoire, avec la plus grande fluidité possible.

Cette programmation doit notamment permettre de rééquilibrer le marché sur les segments où il semble déficitaire par rapport à la demande. Elle se décompose en divers types de produits :

- ▶ accession sociale à la propriété pour les ménages qui disposent de revenus limités et qui en général migrent pour des raisons de marchés vers les couronnes plus ou moins lointaines des agglomérations — le recours aux prêts à taux zéro est fréquent dans ce cas.
- ▶ accession à la propriété dans le marché courant qui correspond souvent à des ménages aux niveaux de revenus plus élevés.
- ▶ locatif social dit d'insertion (PLA-I), en réponse aux besoins des ménages présentant des difficultés cumulées.
- ▶ Locatif social « ordinaire » (PLUS), réponse aux besoins des jeunes ménages, aux revenus moyens et modestes.
- ▶ locatif social (PLS) dont la clientèle est celle des ménages à revenus moyens mais pouvant difficilement accéder au parc privé.
- ▶ locatif dit intermédiaire (PLI), auquel peuvent se substituer les produits « Robien » du secteur libre.
- ▶ locatif du secteur libre sans plafonds de ressource et de loyer.

Les produits doivent aussi être approchés en terme de formes urbaines et de densité (collectif, individuel dense, individuel pur...)

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

Production de logements (tous types confondus)	Orientation scénario 1996-2002	Construction 1996-1997	Projets communaux hors diffus 1998-2000	Estimation diffus 1998-2002	Reste à engager	Réalisations et engagement / scénario
Rouen	5 416	1 262	1 969	812	1 373	75 %
Rive Gauche	3 758	682	1 325	564	1 188	68 %
Ouest- Cailly	1 525	520	254	229	522	66 %
Plateaux Nord	2 005	630	100	301	522	51 %
Robec-Aubette	624	65	148	94	975	49 %
Plateau Est	1 277	145	103	192	318	34 %
District	14 605	3 304	3 899	2192	837	64 %

D'un point de vue quantitatif, la plupart des secteurs semblent en mesure de répondre à une part importante des objectifs du scénario.

Production de logements (tous types confondus)	Orientation scénario 1996-2002	Construction 1996-1997	Projets communaux hors diffus 1998-2000	Estimation diffus 1998-2002	Reste à engager	Réalisations et engagement / scénario
Rouen	5 416	1 262	1 969	812	1 373	75 %
Rive Gauche	3 758	682	1 325	564	1 188	68 %
Ouest- Cailly	1 525	520	254	229	522	66 %
Plateaux Nord	2 005	630	100	301	522	51 %
Robec-Aubette	624	65	148	94	975	49 %
Plateau Est	1 277	145	103	192	318	34 %
District	14 605	3 304	3 899	2192	837	64 %

La confrontation entre les typologies prévisionnelles et les réalisations récentes ou les projets communaux, indique que ces derniers renforcent les déséquilibres existants :

- le logement étudiant qui continue d'être programmé massivement en dépit des signes d'essoufflement du marché.
- le poids du locatif aidé qui se renforce dans les communes déjà largement pourvues en parc social.
- la programmation en locatif qui apparaît insuffisante en dehors de Rouen et de la Rive Gauche.

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Secteurs	Production globale annuelle	Production logements sociaux	Dont PLAI	Taux de HLM 1999	Taux de HLM 2005
Chambéry	300	110	17	30%	29,7%
Communes soumises à la loi SRU (Barberaz, Bassens, Challes-les-Eaux, Saint-Alban Leysse, la Motte Servolex)	140	68	10	10,5%	14,4%
Communes à fort taux de HLM (Barby, Cognin, Jacob Bellecombette)	90	20	3	23,7%	23,6%
Autres communes (Saint-Baldoph, la Ravoire, Saint-Joire Prieuré, Sonnaz Vimines, Le Bourget)	170	42	7	11,2%	12,3%
Total agglomération	700	240	37	22 %	22,5%

La programmation des logements sociaux favorise une diversification des statuts d'occupation sur l'ensemble de l'agglomération. Cependant l'effort est plus accentué dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU. De type périurbain, ces communes ont souvent connu (1990-1999) ou connaissent une croissance supérieure à la moyenne de l'agglomération, désormais une diversification de leur parc de logements apparaît souhaitable.

Chambéry ainsi que les communes présentant un taux de logements sociaux supérieur à 20 % voient leur parc social se maintenir à un niveau proche du taux actuel. Les nouveaux logements sociaux accompagneront les évolutions démographiques en se limitant à des opérations ciblées.

Les autres communes, plus petites ou moins urbaines, participent à l'effort de diversification en répondant à leur échelle à une demande essentiellement locale.

Cet exercice de programmation doit permettre d'apporter une réponse aux besoins globaux du territoire en termes de logements, mais doit également œuvrer pour la diversité de l'habitat et la mixité sociale à des échelles plus fines, par secteurs, communes ou quartiers selon les ambitions du PLH. (Cf. Nouvel art. L.302-1 du CCH selon le projet de loi relatif aux responsabilités locales : « Le programme local de l'habitat fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. »)

Ce volet du programme d'action, en lien direct avec la question foncière, est complété par les orientations données à la faveur de la gestion ou restructuration de l'offre de logements existante.

■ Spatialisation des besoins et questions d'échelle

La définition de besoins globaux, notamment d'ordre quantitatif, devant apporter une réponse à la dynamique propre au territoire est un élément fondamental : l'EPCI doit avant tout pouvoir fournir globalement la réponse aux principaux besoins en logements pressentis pour asseoir les fondements de son développement.

Si cette première condition apparaît nécessaire, elle se montre de moins en moins suffisante au regard des doctrines actuelles et notamment face à la réponse à apporter à la question de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, cadrée par la politique de la ville.

Aussi, les distorsions entre besoins théoriques et potentialités du territoire ne se découvrent souvent qu'à l'échelle de communes ou groupements de communes, plus rarement à l'échelle d'une agglomération où l'on peut compter sur les franges périphériques pour assumer le « quantitatif » et sur les cloisonnements préexistants pour l'orientation qualitative des besoins en logements.

C'est la spatialisation des besoins en logements qui doit véritablement rendre opérantes les orientations générales d'un Programme Local de l'Habitat, en permettant :

- *une déclinaison pertinente des objectifs de diversité de l'habitat et mixité sociale, qui ne prend de sens qu'à l'échelle de communes ou groupements de communes*
- *une confrontation à la réalité du terrain et notamment aux projets communaux et au potentiel foncier*

Le choix des échelles d'investigation dépend des ambitions du PLH, et de la volonté des élus. Le PLH doit comprendre un programme d'actions décliné dans ses objectifs et ses interventions par secteurs géographiques, déterminés par l'EPCI, maître d'ouvrage. Une programmation fine apporterait une réponse plus adaptée aux objectifs de diversité et de mixité sociale qui se jouent à l'échelle des quartiers mais ne s'appuierait pas réellement sur les espaces de marché.

Le travail par secteurs, moins précis, présente l'avantage de la souplesse en limitant notamment les blocages politiques inhérents à une trop grande contrainte imposée à la politique de l'habitat des communes.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

Traduction des besoins logements en besoins fonciers

Méthode retenue

- Définition d'une typologie communale en 5 groupes, caractérisés par le profil urbain, social et le marché du logement: cette typologie permet de traduire plus facilement des besoins en logements en densités moyennes.
- Travail à deux horizons (2005 et 2010) pour tenir compte de marges de manœuvre différenciées dans le temps.

Densités moyennes prévisionnelles pour l'habitat

Logements/hectare	LOCATIF		ACCESSION/VENTE	
	Coll.	Coll.	Ind.dense	Ind. Pur
ROUEN	100	120	31	16
RESTE URBAIN	90	90	25	12
URBAIN SECONDAIRE	70	60	21	12
URBAIN AISE	80	80	20	10
PERIURBAIN	40	35	14	7

Calcul de densités moyennes de logements à l'hectare en fonction :

- des densités moyennes observées au travers des permis par type d'habitat (individuel/collectif) et par type d'espace (typologie en 4 groupes)
- d'un rééquilibrage de ces densités moyennes en fonction des objectifs du PLH.
- de l'application d'un coefficient majorateur, prenant en compte les surfaces d'accompagnement nécessaires (études de cas, dires d'experts = 1,25 en individuel, 1,3 en collectif). de l'application d'un coefficient dit de fluidité (1,3)

	Nbre d'HA	Coeff fluidité	Total
1999-2002	222	1.3	289
1999-2005	375	1.3	488
1999-2010	519	1.3	674 Ha

On aboutit ainsi, suite à l'enchaînement de ces différentes étapes, à des besoins en foncier correspondant aux besoins en logements ventilés par type d'espace et par pro-

duit — logement.

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Traduction des besoins logements en besoins fonciers

En matière de consommation foncière, selon le scénario retenu, les stricts besoins liés au logement varient entre 130 et 170 hectares selon les densités de construction retenues (24 ou 32 logements par hectare) pour la période 2000-2005.

Hypothèse A: Un rééquilibrage de l'offre vers l'individuel

Hypothèse A	individuel peu dense	Individuel moyen	individuel groupé	Petit collectif	Collectif dense	Total
%	20%	15%	5%	30%	30%	100%
Nombre de logements	840	630	210	1 260	1 260	4200
<i>Nbre de d'ha pour 1 logt</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0667</i>	<i>0,04</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,041</i>
Besoins Foncier PLH	84	42	8	25	13	172

Hypothèse B: Une consommation plus économe d'espace :

Hypothèse B	individuel peu dense	Individuel moyen	individuel groupé	Petit collectif	Collectif dense	Total
%	10%	10%	10%	35%	35%	100%
Nombre de logements	420	420	420	1 470	1 470	4200
<i>Nbre de d'ha pour 1 logt</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0667</i>	<i>0,04</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,031</i>
Besoins Foncier PLH	42	28	17	29	15	130

La sectorisation des besoins en logements est calculée en fonction des productions de logements précédentes pondérées par les objectifs du PLH pour les types de logements (collectifs, individuels...). Le calcul des stricts besoins en foncier, obtenus en utilisant une densité moyenne par type de logement, doit être majoré pour tenir compte des espaces nécessaires aux équipements publics et à la fluidification du marché. Utilisation d'un coefficient majorateur global: 1,5

Besoins fonciers en hectares	hyp A, strictes	Majorés	HypB, strictes	Majorés
TOTAL PLH	172	258	130	195
CHAMBERY	74	111	56	84
5 COMMUNES SRU	34	52	26	39
3 COMMUNES HLM	22	33	17	25
AUTRES	42	63	32	47

■ Traduction des besoins de logements en besoins fonciers

L'estimation des besoins en logements correspond au scénario de développement retenu, c'est-à-dire le volume de logements neufs à construire pour répondre en termes quantitatifs à tous les besoins prévisibles. La traduction de ces besoins « logements » en besoins « fonciers » amène nécessairement une dimension qualitative à cette programmation, en introduisant notamment la notion de densité moyenne et la localisation.

Le calcul des densités moyennes par secteurs part de l'observation des formes d'habitat préexistantes dont on doit tenir compte pour s'inscrire dans leur continuité ou pour prévoir des inflexions. Celles-ci peuvent relever soit d'une volonté d'évolution des formes urbaines d'un secteur (densités plus fortes pour un usage plus économe de l'espace, par exemple), soit des spécificités du potentiel foncier résiduel d'un secteur. Ce travail implique donc une certaine connaissance du terrain et des projets urbains.

L'approche des densités moyennes de logements à l'hectare s'appuie sur trois informations principales :

- La typologie par secteur reposant sur le traitement des derniers permis de construire ;
- l'ajustement de cette typologie par la prise en compte des potentialités réglementaires de construction du foncier résiduel et par la connaissance des projets d'extension d'urbanisation non inscrits dans les documents d'urbanisme, pour les plus importants d'entre eux ;
- et la prise en compte des objectifs de rééquilibrage fixés dans les orientations du PLH et du document d'urbanisme en vigueur ou à l'étude.

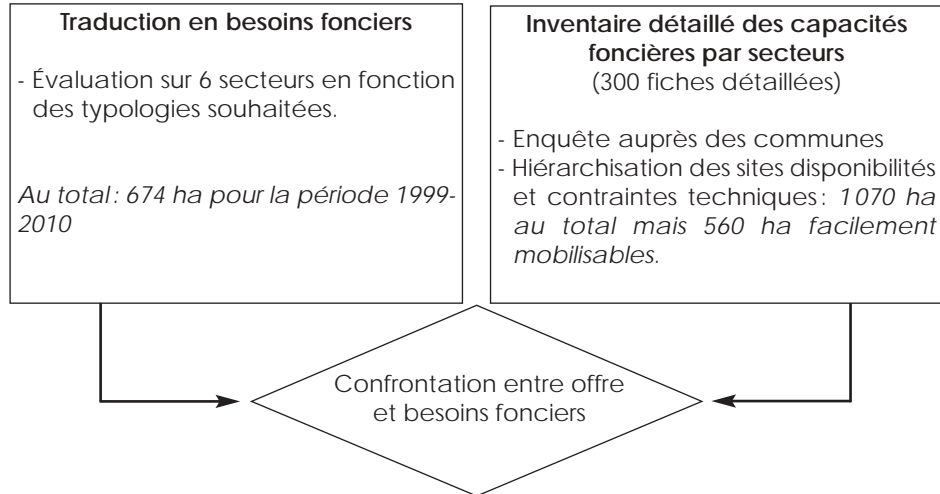
Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées afin de faciliter les arbitrages en termes de densité lorsqu'il y a lieu et notamment lorsque démonstration doit être faite que le potentiel foncier résiduel ne peut satisfaire l'ensemble des besoins en logements.

Au-delà du strict substrat foncier utile à la construction de logements neufs, il s'agit également de pouvoir intégrer :

- les surfaces d'accompagnements (hors équipements d'agglomération type lycées, grands espaces verts...) nécessaires correspondant au stationnement, voirie, espace vert (20 % à 30 % de majoration selon la typologie de l'habitat) ;
- un coefficient dit de fluidité, permettant d'intégrer la mutabilité du potentiel foncier et qui dépend du marché, de la nature de la propriété foncière, des contraintes fixées par les documents d'urbanisme, etc.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

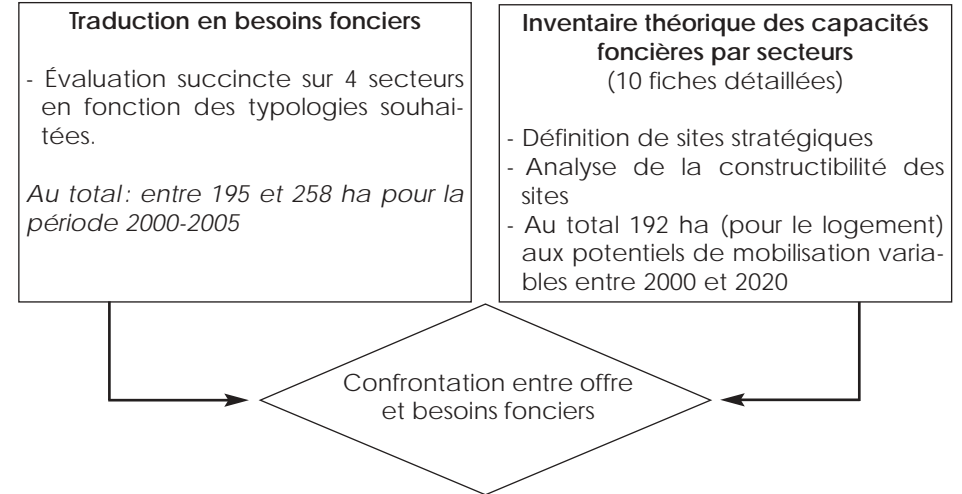
Traduction des besoins logements en besoins fonciers



Secteurs	Besoins fonciers	Total des capacités foncières	Capacités foncières mobilisables	Structure du déficit
Rouen	130	79	78	- 52
Urbain Hors Rouen	134	162	123	- 11
Urbain secondaire	119	330	144	+25
Urbain aisé	114	134	110	- 4
Périurbain	176	363	105	-71
Total District	674	1068	560	-138

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Traduction des besoins logements en besoins fonciers



Secteurs	Besoins fonciers moyens En ha	Capacités des secteurs stratégiques en ha	Structure du déficit en ha
Chambéry	97	0	- 97
5 communes SRU	45	58	+13
5 communes « HLM »	29	96	+ 67
Autres communes	55	38	- 17
Total District	226	192	- 114

■ La mise en cohérence projet habitat/potentiel foncier

Recalage du projet sur des vues réalistes

La phase d'élaboration de scénarios de développement du territoire constitue un volet important du PLH. Elle permet de situer des perspectives par rapport à un faisceau de « contraintes » sous-jacentes.

Quantitatif/qualitatif

- La mesure du potentiel foncier, de sa localisation et de sa mutabilité doit rendre compte des **choix possibles en termes « quantitatifs »**.
- L'analyse des modes de production de la charge foncière, selon les différentes « filières » rend compte quant à elle de la **viabilité des orientations qualitatives du scénario de développement**.

Urbanisme d'extension et renouvellement urbain

Les potentialités de renouvellement urbain explorées, il s'agit aussi d'effectuer d'éventuels arbitrages dans l'équilibre à trouver avec l'urbanisme d'extension sur un foncier nu.

Dans le cas où le foncier de renouvellement correspond à un tissu dominé par un habitat dense (occupation des parcelles, taille des logements), le desserrement de ce dernier peut nécessiter d'importants besoins en foncier d'extension. Il s'agira, en effet, de compenser la perte de densité sur le tissu renouvelé afin de ne pas diminuer le volume global d'offre de logement, diminution qui pourrait être vecteur de tensions sur le marché.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

Articulation schéma directeur politique foncière/PLH

Schéma directeur	Observations	PLH
<p><i>Orientations</i></p> <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ freiner l'extension de l'urbanisation sur les plateaux ■ requalifier les espaces urbains <p>↓</p> <p>Etude GTC : « Scénarios quantitatifs population et emploi », traduction en besoins fonciers pour l'habitat et pour les activités horizon 2020</p> <p>↓</p> <p>Etude Laurent Protois « les espaces mutables » identification au 1/50 000^e et typologie des espaces</p> <p>↓</p> <p>Présentation de la mise en œuvre du Schéma directeur :</p> <p>Première phase : « Mettre en œuvre une politique foncière volontariste »</p>	<p><i>Territoires différents</i></p> <p>←→</p> <p><i>Le PLH anticipe sur l'action du SD</i></p> <p><i>Le PLH expérimente un dispositif habitat/peuplement</i></p> <p><i>Le Schéma directeur aborde la cohérence Habitat/activités</i></p>	<p><i>Orientations</i></p> <p>↓</p> <p>retenir les jeunes ménages dans le territoire du District Redistribuer le logement social</p> <p>↓</p> <p>Etude GTC : « Traduction du PLH en besoins fonciers par secteur géographique » Comparaison avec les disponibilités foncières inscrites dans les POS : secteurs déficitaires Horizon 2002-2005-2010</p> <p>↓</p> <p>Opération test à l'îlot sur deux secteurs</p> <p>↓</p> <p>Etude Laurent Protois : « inventaire des terrains avec les communes », anticipation à partir des politiques locales et des intentions des propriétaires privés</p> <p>↓</p> <p>Mise en place d'un dispositif opérationnel pour diversifier l'habitat « offre foncière pour répondre à la demande identifiée sur le terrain »</p>

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Élaboration du schéma de cohérence territoriale en cours.

Si, en phase préliminaire, les réflexions foncières visent à vérifier la crédibilité des scénarios élaborés, au terme du PLH, elles constituent un volet essentiel de la mise en œuvre du projet.

Les disponibilités foncières et les charges foncières doivent être compatibles avec le projet retenu en termes quantitatifs, et en termes de types de produits et de localisations.

Questions d'échelle

La capacité du territoire à faire face aux enjeux habitat et, notamment, sa capacité de réponse aux besoins en logements (quantitatifs et qualitatifs) tels qu'ils peuvent apparaître utiles à un développement équilibré, doit d'abord être vérifiée dans sa globalité.

Mais l'exercice ne saurait faire l'économie d'une approche par secteur. C'est à cette échelle que la mise en œuvre des orientations et notamment des objectifs de diversité et de mixité sociale, de répartition équilibrée habitat-emploi ou de limitation de l'étalement urbain peut révéler des contradictions avec les contraintes relevant des disponibilités et du niveau de la charge foncière.

Phasage éventuel

Si la problématique foncière a été abordée en amont, le risque est faible que le projet de PLH apparaisse réellement irréaliste. S'il y a un décalage significatif avec les objectifs du PLH considérés comme fondamentaux, c'est sans doute vers une décomposition du PLH en deux ou trois temps qu'il convient de s'orienter :

- une première phase intégrant les blocages liés à la charge foncière
- des phases ultérieures de « montée en puissance » des dispositifs d'actions régulateurs permettant d'atteindre les objectifs initiaux du PLH

► Définition d'un dispositif d'actions cohérent

À l'issue de la deuxième étape de l'étude du PLH, les objectifs et les actions retenues en termes de logements sont spatialisés, c'est-à-dire, précisés selon les communes ou selon des secteurs regroupant des communes voisines ou encore selon une typologie de communes établie au stade du diagnostic. Les critères possibles de catégorisation sont divers avec notamment le positionnement au regard de l'article 55 de la loi SRU. A l'intérieur des communes, en particulier de celles qui sont déjà au-delà du seuil de 20 % de logements sociaux, le rééquilibrage des types de logements entre les quartiers doit aussi être pris en compte.

Ces objectifs spatialisés doivent ensuite être traduits en termes d'actions visant à produire les supports foncières nécessaires au moment voulu, selon la localisation désirée et au prix compatible avec l'équilibre de l'opération. Ces actions foncières peuvent être menées au niveau communal et au niveau intercommunal. Cependant, compte tenu de la répartition des compétences, **les actions foncières et les rapports avec les propriétaires relèvent largement de l'autorité des communes** qui disposent des outils (PLU, DPU, outils financiers, etc.) et de la connaissance de proximité des terrains et de leurs détenteurs et utilisateurs. **Le niveau intercommunal a, cependant, vocation à faire**

office d'adjuvant de ces actions foncières communales, par exemple, par une aide financière aux acquisitions des communes (« minoration foncière ») et par une aide au portage (en direct ou par le biais d'un établissement public foncier). Les EPCI disposant de compétences foncières (PLU, DPU, ZAC) peuvent aller plus loin dans les actions foncières intercommunales et l'on peut s'attendre à une amplification progressive de ces interventions.

Chaque commune a ses pratiques, ses outils et ses savoir-faire. Certaines ont une tradition d'intervention directe dans la production de charges foncières, d'autres préfèrent l'incitation ou la concertation avec les opérateurs. Il n'y a donc pas de méthode type pour l'ensemble des communes de l'agglomération. Le choix des filières (ou méthodes) doit être adapté aux aptitudes et aux motivations de chaque commune. Mais des informations et des conseils sur les différentes filières, les outils correspondants et la manière de les mettre en œuvre peuvent être utiles, particulièrement pour les petites communes ou pour celles qui n'ont pas de tradition d'action foncière.

Dans l'élaboration d'un dispositif d'action, il est commode de s'appuyer sur le raisonnement en filières tel qu'il a été appliqué pour l'analyse mais cette fois pour en déduire les actions à mener par chaque commune et par l'EPCI. Il faut aussi examiner quel sera l'impact des filières et des outils sur le marché foncier.

Le dispositif d'action est le reflet des objectifs de rééquilibrage identifiés lors des phases préalables. Ces objectifs spatialisés sont traduits en « outils » visant à produire les supports fonciers compatibles.

Dans l'action interfèrent le niveau communal, qui dispose d'un ensemble de compétences fondamentales, et le niveau intercommunal, garant des équilibres au sein de l'agglomération et incitateur de démarches novatrices (partenariats, fonds d'aides,...)

LE RAISONNEMENT EN FILIÈRES POUR LE PROGRAMME D'ACTION FONCIÈRE.

Pour bâtir leur stratégie foncière, les collectivités doivent apprécier quel sera l'apport des quatre filières.

Le diffus produit des capacités foncières selon un rythme régulier mais lent car il est tributaire d'événements qui affectent la vie des propriétaires selon une temporalité longue : succession, fermeture ou déménagement d'une entreprise etc. **L'apport du diffus** ne peut être qu'estimé en observant les flux annuels de permis de construire.

L'incitation réglementaire peut accélérer ponctuellement l'offre foncière. En tissu existant, cette filière ne produit ses effets que sur une longue période. Des opérations qui étaient latentes peuvent sortir rapidement lorsque les possibilités réglementaires de construction sont améliorées. Mais ensuite, les terrains ne se libéreront que sur un rythme aléatoire. Au-delà de la période initiale et de l'identification des permis de construire « mûrs », il est difficile de compter avec certitude sur ses capacités pour la programmation à moyen terme d'un PLH.

L'aménagement privé dépend de la présence d'acteurs ayant une surface financière suffisante pour prendre en charge un aménagement significatif. La collectivité ne peut pas décider à leur place s'ils viendront investir ou non et quel type d'investissement ils seront prêts à réaliser mais elle peut maintenir un contact suivi avec eux pour avoir une

idée de l'aptitude de cette filière à participer à l'objectif global de production foncière.

Les trois filières précédentes relèvent de l'initiative privée, et pour cette raison, la collectivité ne contrôle pas avec certitude leur production foncière. **L'aménagement public**, quant à lui est complètement maîtrisé par la collectivité dans la mesure où elle en a l'initiative.

La capacité de production d'une filière doit être évaluée non seulement sur le plan quantitatif mais aussi en termes qualitatifs, c'est-à-dire, en types de produits et en niveau de prix des charges foncières.

Dans une politique foncière locale, la collectivité n'a pas de maîtrise directe sur les trois filières d'initiative privée. Celle-ci dépend de la logique d'autres acteurs. Si ces trois filières ne suffisent pas à atteindre l'objectif global fixé dans le PLH, quantitativement et qualitativement, la collectivité doit avoir recours à l'aménagement public. Une fois estimée la capacité des autres filières, c'est l'aménagement public qui permet d'équilibrer le programme global et constitue ainsi la variable d'ajustement.

La production de charges foncières à l'initiative de la collectivité s'ajoute à l'offre foncière diffuse et contribue à détendre le marché des terrains constructibles. Dans certaines agglomérations, l'aménagement public a ainsi un effet directeur sur les prix fonciers. Mais il faut pour cela qu'il représente une part substantielle de l'offre de terrains.

Cependant, l'équilibre économique de l'aménagement public est tributaire de la gestion des prix sur le marché foncier dans l'agglomération (prix qui font référence pour les évaluations des Domaines).

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

L'analyse sur l'échantillon de cinq communes a montré que le foncier est relativement bien maîtrisé par les communes qui utilisent largement la saisie d'opportunités au coup par coup et l'affichage des contraintes de programme et d'équipement en préalable à la concertation avec les opérateurs privés, obligeant ainsi ces derniers à modérer leurs offres aux propriétaires. En revanche, l'aménagement public trouve actuellement ses limites dans le fait qu'il n'y a plus guère de grands terrains disponibles dans la commune centre et dans les communes de première couronne ayant une tradition d'intervention (ZAC en régie ou confiée à une SEM) ou que ces terrains se trouvent dans des secteurs non attractifs, « hors marché » du point de vue des promoteurs privés. La politique de l'habitat ne peut donc pas être dissociée d'une politique de renouvellement urbain ayant pour objectif de redonner de la valeur à une offre foncière existante localisée dans l'agglomération.

Mais les stratégies et les actions foncières restent essentiellement de niveau communal même si elles bénéficient d'outils intercommunaux comme l'Établissement public foncier de la Basse Seine (EPBS) et du « Fonds de minoration » de la charge foncière mis en place dans le cadre du plan État-Région. Ce fonds associe la Communauté d'Agglomération (CAR), l'EPBS, l'État et la Région. Il permet à l'opérateur foncier (EPBS) d'acquérir du foncier en secteur tendu au prix du marché et de le céder ensuite aux opérateurs de construction à un coût minoré. L'intervention de l'opérateur permet de réduire les risques inflationnistes.

Ces stratégies foncières communales sont la condition nécessaire mais pas suffisante d'une politique intercommunale de l'habitat en vue d'une offre de logements suffisamment diversifiée pour éviter à une partie des ménages d'avoir à s'installer hors des limites de l'agglomération. En attendant, il convient d'encourager la poursuite des acquisitions par opportunité qui permettent un rééquilibrage du logement entre les quartiers des communes ayant plus de 20 % de locatif social. Il convient également d'encourager les pratiques de concertation dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Mais dans les deux cas, il s'agit d'actions de longue haleine car la saisie d'opportunités, même si elle est régulière, ne produit pas des volumes importants de logements et parce que les opérations nouvelles dans les communes en dessous du seuil de 20 % génèrent à leur tour des obligations de logements sociaux. Le rattrapage ne peut s'y faire que lentement si l'on veut éviter des opérations à dominante de logements sociaux qui ne correspondent plus aux souhaits des élus et des habitants.

L'UTILISATION DES FILIÈRES ET DES OUTILS ET LA RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER

■ Les filières et le marché foncier

En diffus (dans les zones urbaines ordinaires des POS et PLU), le prix du sol s'établit, de manière résiduelle, par rapport au prix des biens immobiliers. Il résulte d'un « compte à rebours » dans lequel sont soustraits du prix immobilier les coûts de construction et de raccordement, les frais financiers, les taxes à verser à la collectivité et la marge brute du constructeur. Les promoteurs étant en concurrence pour l'achat du support foncier, le propriétaire vendra au plus offrant, c'est-à-dire à celui qui fixe son offre au maximum permis par le compte à rebours.

Avec la filière de **l'incitation réglementaire** (zones NA ou AU à règlement ; zones urbaines avec règlement affiné, gabarits ou plan masse), le prix s'établit de la même manière qu'en diffus, c'est-à-dire en fonction de l'usage futur et du prix de l'immobilier. Mais en urbanisme d'extension, les opérateurs professionnels intègrent aussi dans leur compte à rebours des coûts de viabilisation et des participations car les terrains sont peu ou pas du tout équipés. Ils intègrent aussi des coûts de remembrement des parcelles. Ils ne peuvent donc pas donner au propriétaire un prix aussi élevé qu'en zone urbaine.

Dans ces deux filières du diffus et de l'incitation réglementaire, les prix fonciers sont très sensibles à la conjoncture immobilière dont ils amplifient les variations à la hausse. En période de baisse des prix immobiliers, beaucoup de terrains deviennent hors marché car les exigences des propriétaires sont alors trop élevées pour permettre l'équilibre financier des opérations. La pratique consistant à fixer un prix de vente élevé quitte à attendre pour vendre son terrain, quand le marché de l'immobilier baisse, produit un effet dit « cliquet ». Elle explique pourquoi les prix fonciers, si leur hausse peut marquer des paliers, ne baissent que très rarement.

Dans le cas de **l'aménagement public, les références de prix sont plus complexes à fixer étant donné les récentes évolutions jurisprudentielles** (voir le paragraphe « insécurité juridique » au I.2). Ainsi, la collectivité qui veut acquérir un terrain destiné à l'urbanisation n'est pas sûre de l'obtenir au prix de l'usage antérieur (de terrain agricole en périphérie ou de tissu pavillonnaire ou d'activité en tissu existant) mais s'expose à payer la valorisation éventuellement induite par la « situation privilégiée » de ce terrain, si un changement d'usage est prévisible, et ce quel que soit son classement au PLU⁶. Par ailleurs, si elle acquiert en vue de constituer des réserves foncières à long terme et qu'elle ne mobilise pas ces réserves dans un délai raisonnable, elle lèse le propriétaire de la plus-value qu'aurait pu prendre son terrain jusqu'à la date de l'opération⁷.

Le choix de la filière de l'aménagement public par la collectivité lui confère toutefois de nombreux avantages. Le premier est celui de la **priorité à l'acquisition** : la collectivité bénéficie à la fois d'un monopole pour les acquisitions foncières (elle n'a pas de concurrents) et de la capacité de mener celles-ci de manière contraignante. Le second avantage peut être **d'acquérir du foncier à coût maîtrisé**, mais il dépend fortement du temps et de la taille de l'opération. Il convient donc de distinguer d'une part, l'acquisition dédiée à un aménagement à court terme de celle dédiée à des réserves foncières à moyen et long terme et, d'autre part, l'acquisition de terrains de taille moyenne insérés en centres urbains de celle de terrains de très grande taille situés en périphérie des zones urbaines.

⁶ Voir notamment l'arrêt de la Cour de Cassation « consorts Vigoureux contre SNCF » du 1er décembre 1993.

⁷ Arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme "Motais de Narbonne contre France" du 2 juillet 2002.

En cas d'aménagement à court terme, la collectivité acquiert aux prix du marché. L'usage du DPU lui donne toutefois la capacité d'acquérir les terrains que les propriétaires sont contraints de vendre au plus vite, ce qui fixe des références de prix intéressantes pour les acquisitions publiques ultérieures. Elle peut en outre préempter en révision du prix proposé par le vendeur, si le juge admet que ce prix est manifestement excessif.

En matière de réserves foncières, il convient tout d'abord de noter que le portage foncier est très peu onéreux pour le propriétaire initial (peu de taxes et peu d'entretien sur les terrains agricoles comme sur les terrains insérés en zone urbaine), un peu plus pour la collectivité (qui s'acquitte des taxes mais aussi des frais financiers liés à l'acquisition), et encore davantage pour les opérateurs privés, qui ne disposent pas de subventions au portage foncier (taux d'emprunts moins intéressants que ceux de la collectivité, pas de subvention d'allègement des frais financiers).

Pour des **réserves foncières à long terme**, il peut être plus avantageux pour la collectivité de payer les coûts du portage plutôt que d'acquérir le terrain au prix du marché au moment de l'opération. Par exemple, un portage sur 10 ans avec un prêt PPU accordé par la CDC à 4.2 %⁷, minoré d'une inflation d'environ 2 % revient à augmenter le coût d'achat du terrain d'environ %, ce qui peut être inférieur à l'augmentation des prix fonciers sur une telle période, à condition de ne pas acquérir en haut de cycle foncier.

Pour des **réserves foncières à plus court terme**, par exemple sur 5 ans, la collectivité doit encore plus prêter attention à l'évolution en cours des marchés fonciers et immobiliers : en période de haut de cycle, lorsqu'une baisse des prix est prévisible, mieux vaut attendre quelques années que d'acquérir au prix fort. De telles acquisitions peuvent en outre maintenir artificiellement des prix fonciers élevés, que les promoteurs privés ne pourront plus se permettre de payer, une fois le foncier équipé, en raison de la baisse des prix de commercialisation des logements libres. Cela entraîne à la fois un blocage des ZAC ou lotissements en cours (c'est le cas des ZAC « plantées » après l'éclatement de la bulle immobilière en 1991), et une intervention de la puissance publique. Ainsi, le financement d'opérations de logements sociaux par le biais de la surcharge foncière a permis d'équilibrer les bilans de ZAC au profit des logements privés et des activités, de manière contracyclique et exactement contraire à l'objectif de la péréquation en faveur du logement social.

La régulation des marchés fonciers par la filière de l'aménagement public s'avère d'autant plus efficace en cas **d'opérations de grande taille inscrite sur une longue durée**. Seule la collectivité, éventuellement épaulée par un opérateur foncier à la réactivité accrue en termes de temps et de moyens financiers, pourra se permettre d'acquérir et de porter des dizaines voire des centaines d'hectares en vue d'un grand projet d'aménagement. Dans ce cas, la collectivité dispose donc à la fois d'une priorité de fait sur l'acquisition, les risques étant trop élevés pour les opérateurs privés, mais aussi d'un pouvoir d'inflexion des prix fonciers en achetant à des prix encore bas qui feront ensuite référence dans le secteur lorsqu'il sera rejoint par l'urbanisation.

L'aménagement privé quant à lui diffère de l'aménagement public par le fait que la majorité des sols devront être acquis à l'amiable par l'opérateur selon un prix librement négocié avec les propriétaires. Mais l'aménageur désigné par la collectivité est tout de même dans une certaine position de force face au propriétaire car il est le seul opérateur capable de mener à bien un programme d'ensemble conforme aux objectifs publics.

⁷ Prêt projet urbain pour l'acquisition de terrains situés en zone urbaine. Le taux de ces prêts n'a pas été revu à la baisse suite à la baisse du taux du livret A mais devrait l'être dans les prochains mois.

Même si les filières peuvent produire des références de prix fonciers différentes, il existe un risque important que les filières aux prix les plus élevés n'exportent leurs références vers les autres filières, aménagement public et aménagement privé. En tout état de cause, le développement en quantité suffisante de l'offre en foncier équipé est un facteur important de la régulation des prix fonciers.

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

Comme à Rouen, le raisonnement en filières pour les préconisations d'action foncière a été fait après l'approbation du PLH, à l'occasion de l'expérimentation menée pour préparer ce guide.

L'aménagement public — largement utilisé jusqu'à présent — arrive au bout de sa capacité de production de logements à court et moyen termes. La ZAC de la Cassine à Chambéry produira une offre sociale inférieure au nombre de logements détruits sur le site (180). Les opérations importantes prévues au schéma directeur (comme le secteur de Villeneuve, à Cognin, non desservi par les infrastructures) ne pourront pas sortir avant plusieurs années. Elles ne contribueront donc pas à la réalisation des objectifs du PLH approuvé.

Les acquisitions sur opportunité dans les quartiers existants ont un impact qualitatif intéressant en diffusant le logement locatif social et en encourageant la réhabilitation des quartiers anciens. Mais leur impact quantitatif est faible à court et moyen terme. C'est une action de longue haleine qui doit être poursuivie et accentuée.

L'aménagement privé et concerté est à privilégier, car il permet de peser sur le programme de petites opérations disséminées dans le tissu, en y intégrant une part de logements locatifs sociaux, mieux acceptés par la population dans de telles configurations. Il devrait être systématisé dans toutes les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.

Mais compte tenu des pressions très fortes de la demande, ces deux filières ne suffiront pas. Il apparaît nécessaire de relancer rapidement quelques opérations publiques d'aménagement. En effet, si la relance d'une offre foncière organisée suffisante par l'aménagement public ne se fait pas dans un délai court, cela pourrait avoir trois conséquences qui ne s'excluent pas les unes les autres :

- Le blocage du renouvellement démographique de l'agglomération, du fait du découplage à l'implantation d'activités économiques comme c'est déjà le cas, par exemple, sur le littoral des Alpes Maritimes,
- L'absence de maîtrise des processus d'extension urbaine, les populations étant amenées à s'implanter de plus en plus loin des pôles de services et de transports existants pour trouver du foncier accessible,
- L'accélération des tensions du marché qui réduirait la mobilité dans le parc social et les capacités d'accès des plus démunis à l'ensemble de l'offre locative.

■ Les outils et la régulation du marché foncier

Le droit des sols

Comme évoqué dans les parties I.2 et III.2, la notion de "situation privilégiée" peut effacer l'impact que le classement d'un terrain au PLU peut avoir sur sa valeur. En outre, les révisions des documents d'urbanisme immédiatement après l'acquisition de foncier, visant à modifier les droits à construire attachés à un terrain (classement au PLU, COS...) ont été sévèrement sanctionnées par le juge. Si le droit des sols reste un outil essentiel pour réguler les prix du marché foncier, c'est parce qu'il permet de maîtriser le volume et la localisation de l'offre foncière notamment pour l'habitat.

Les dispositifs de participation aux équipements publics

L'affichage préalable de dispositifs tels que le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) ou la participation pour voirie et réseaux (PVR) a un effet déflationniste sur les prix fonciers dans la filière de l'incitation réglementaire puisque les opérateurs les intègrent dans leur compte à rebours avant de faire une offre aux propriétaires. En revanche, en aménagement public ou en aménagement privé, cet affichage n'a pas d'utilité particulière car les participations seront fixées en fonction des possibilités du bilan de l'opération. L'affichage ne ferait, au contraire, que rapprocher le statut de la zone de celui de l'usage futur.

Les droits de préemption

Les droits de préemption, DPU et en ZAD, visent à réaliser de premières réserves foncières dans les filières de l'aménagement public et de l'aménagement privé lorsque celles-ci ont pour objectif les opérations et/ou actions d'aménagement mentionnées à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, incluant celles qui visent à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat. Les droits de préemption permettent également de saisir des opportunités dans la filière du diffus. Enfin, dans tous les cas, ils permettent un suivi des prix fonciers en amont.

Un bien acquis par l'exercice du droit de préemption urbain peut être aliéné au profit d'une personne privée si celle-ci réalise un objectif de la politique locale de l'habitat. La mise à disposition du support foncier avec un bail à long terme est aussi une solution qui évite au constructeur de payer une charge foncière initiale trop élevée et qui maintient dans le patrimoine de la collectivité un bien acquis avec des prérogatives de puissance publique.

Lorsqu'une urbanisation future est prévue par le SCOT dans des zones laissées agricoles dans le PLU, celles-ci peuvent être couvertes par une zone d'aménagement différencié qui doit être motivée, notamment par la politique locale de l'habitat. Cette motivation figurant dans l'acte de création de la ZAD pourra être reprise pour chacune des décisions de préemption.

Il importe, pour la motivation de l'usage du DPU comme pour l'affectation du droit des sols en général, que les orientations du PLH soient suffisamment fines pour pouvoir s'y référer.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

PROGRAMME D'ACTIONS DU PLH

Action 1 : Orientation de la construction neuve.

Action 2 : Favoriser le montage de PLA -LM et PLA-I.

Action 3 : Développer l'offre d'accèsion sociale.

Action 4 : Produire une offre de logements locatifs à loyers intermédiaires.

Action 5 : Adapter le parc locatif social à la demande.

Action 6 : Poursuivre et encadrer la requalification du parc privé.

Action 7 : Mise en Œuvre d'une politique foncière.

Action 8 : Motiver et orienter l'intervention des opérateurs privés.

Action 9 : Répondre aux besoins des gens du voyage.

Action 10 : Engager une réflexion sur le peuplement du parc HLM et la connaissance de la demande.

Action 11 : Créer un observatoire de l'habitat.

ACTION 2 :

Objectifs :

- Mieux répartir l'offre locative sociale à bas loyer et favoriser l'intégration des logements dans les centres villes
- Favoriser l'accès à un premier logement des jeunes dans la commune de leur choix
- Lever les obstacles financiers à la réalisation de PLA à loyer réduit

Descriptions des actions :

- Estimation des besoins en locatifs sociaux à bas loyer par secteurs
- Une aide supplémentaire : 5 % du prix de revient de des opérations de PLA-LM plafonnée à 25000 F par logement avec une participation de la commune d'au moins 50 % de l'aide du district pour les communes de moins de 5000 habitants
- Maximum de 10 logements par commune et par an avec prise en compte de la taille des logements de leur qualité et de leur localisation

ACTION : 4

Objectifs :

- Promouvoir l'offre locative publique et privée en direction des revenus moyens et favoriser la mixité sociale.
- Permettre aux personnes âgées d'accéder à un logement locatif en centre bourg

Descriptions des actions :

- Aide complémentaire d'équilibre du district au logement intermédiaire (PLI) de 10000 à 30000 F/logement en fonction de la Taxe foncière sur les propriétés bâties en complément des financements communaux, État, conseil Régional et Général, sous réserve de l'intervention foncière de l'EPBS et d'un droit de regard sur la taille et la localisation des opérations.
- Abondement aux aides de l'ANAH pour le développement d'une offre locative privée diversifiée à hauteur de 5 % du montant des travaux (plafonné à 5000 F par logement en échange d'un conventionnement sur 10 ans avec des loyers inférieurs à 140 % des plafonds PLA

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

PROGRAMME D'ACTIONS DU PLH

Action 1 : Étudier la mise en place d'un opérateur foncier

Action 2 : Poursuivre la réhabilitation du parc privé et diversifier l'offre sur le marché privé

Action 3 : Renforcer le réseau de partenaires favorisant l'accompagnement social

Action 4 : Créer un fonds intercommunal intervenant dans le domaine élargi du logement destiné aux ménages modestes

Action 5 : Créer une conférence intercommunale du logement

Action 6 : Mettre en place un dispositif de suivi, d'évaluation et d'animation de la politique intercommunale du logement

ACTION 2 :

Objectifs :

- Développer l'offre privée à prix maîtrisé en accession et locatif
- Assurer le maintien des populations modestes
- Rééquilibrer l'offre structurelle en fonction des secteurs

Descriptions des actions :

- Étudier les différentes modalités d'OPAH communales et intercommunales
- Soutien des communes concernées pour compléter les aides existantes et pour accompagner les opérations existantes (réaménagement de voirie, réfection de l'éclairage public, redynamisation du commerce, réhabilitation du patrimoine communal...)

ACTION 4 :

Objectifs :

- Aider les opérations d'habitat et de logement ayant un caractère social et ou participant à la mixité sociale au sein de l'agglomération

Descriptions des actions :

- Types d'opérations à financer à déterminer. Exemple : PLUS en acquisition amélioration, PLA-I, abondement aux PALULOS, rénovations de quartiers sociaux ou en centre ville, compléter les aides au conventionnement ANAH, location/accession...

LES OUTILS À VOCATION INTERCOMMUNALE

■ La minoration foncière

La mise en place au niveau local de subventions destinées à promouvoir la production de logements (issues notamment des prélèvements de l'article 55 de la loi SRU), est une démarche que l'on retrouve de manière récurrente dans les programmes d'actions de nombreux PLH, notamment les plus récents.

Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'outils fonciers mais d'outils financiers visant à équilibrer des opérations qui, dans les conditions normales du marché, ne sortent pas en quantité suffisante dans les secteurs géographiques et sous les formes préconisées par le PLH.

La subvention aux opérations de logements est indirectement un outil foncier quand les tensions sur les marchés fonciers deviennent un des freins majeurs à la production de logements, même si ce financement s'applique à une opération dans son ensemble (terrain et construction) ou même aux aménagements publics extérieurs.

Ces aides sont une réponse à des situations de blocage engendrées par un contexte de marché tendu et/ou de mobilisation insuffisante des opérateurs et des décideurs locaux. Elles ne sauraient pallier les blocages réglementaires, le manque de produits fonciers adaptés ou le manque de volonté politique persistant.

Cependant, si les problèmes de structuration et de disponibilité de l'offre foncière sont pris en charge par ailleurs, la minoration foncière peut constituer un véritable outil d'orientation de la production de logement sur le territoire d'agglomération. Elle a un caractère incitatif non négligeable à condition que les moyens qui lui sont alloués soient adaptés.

Ces subventions sont un moyen de favoriser l'implication des collectivités locales détentrices des outils d'actions foncières et donc de l'initiative opérationnelle. En même temps, la démarche consiste à mobiliser efficacement l'ensemble des autres acteurs publics susceptibles d'intervenir financièrement (Département, Région, État...). **Il s'agit donc d'inscrire les aides intercommunales dans la production de logement de manière à provoquer un effet de levier pesant réellement sur les décisions d'intervention et le bilan des opérations.** On peut notamment conditionner les aides de l'EPCI à une intervention équivalente des communes, type de condition souvent exigé également par les autres financeurs. De tels fonds concrétisent la solidarité intercommunale par une mutualisation des moyens. Le fait d'exiger la participation des communes leur laisse une sorte de droit de veto et contribue souvent à lever leurs réticences.

Il convient de s'assurer de l'adéquation entre les logements subventionnés et les objectifs du PLH en décrivant précisément les types de logements concernés (emplacement, financement, contexte urbain, prix ou loyers de sortie...). Il peut être utile de proposer plusieurs niveaux de financement en fonction de la qualité des projets présentés.

Enfin, dans le cadre d'opérations comportant des logements privés, il est prudent de mesurer le risque de voir les aides publiques minorer en fait la charge foncière pesant sur les logements privés qui viendrait remettre en cause la légitimité de la démarche.

Les sources de financement peuvent être, principalement :

- le produit de l'article 55 de la loi SRU
- la « foncière logement » créée le 7 janvier 2002
- les collectivités (communes, EPCI, Département, Région)

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

ACTION 11 : créer un observatoire de l'habitat.

Objectifs :

- Ajuster la politique définie en fonction de l'évolution du contexte, créer les conditions d'un débat sur l'avenir de l'agglomération
- Vérifier la réalité des évolutions
- Diffuser les informations

Descriptions de l'action :

- Un volet locatif social
- Un volet centré sur les évolutions prévisibles des effectifs étudiants
- Un volet foncier : recensement des réserves foncières et des disponibilités suivi des projets des communes, suivi des commercialisations
- Diffusion d'un tableau de bord annuel

ACTION 8 : motiver et orienter l'intervention des opérateurs privés

Objectifs :

- Diversifier géographiquement l'intervention des opérateurs sur le marché privé
- Encourager une meilleure adéquation des produits privés au marché notamment étudiant

Descriptions des actions :

- Développer une politique de communication et d'information en direction des opérateurs privés afin de raccourcir le temps d'inertie entre perception de la demande et développement de l'offre adaptée
- Mise en place d'une table ronde trimestrielle rassemblant les acteurs du marché privé, diffusion de courtes notes trimestrielles, informer sur l'évolution des effectifs étudiants.
- Adapter la disponibilité du foncier à la demande afin de maîtriser l'évolution des prix de sortie et d'élargir la gamme.

L'analyse foncière réalisée sur l'agglomération de Rouen a conduit à la mise en place d'un outil de mise à jour cartographique grâce à un SIG (Système d'information géographique). Il vise à mesurer les consommations récentes, à mettre à jour les disponibilités nouvelles et à mesurer l'évolution des équilibres fondamentaux.

AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

ACTION 6 : Mettre en place un dispositif de suivi, d'évaluation et d'animation de la politique intercommunale du logement

Objectifs :

- Ajuster la politique définie en fonction de l'évolution du contexte, créer les conditions d'un débat sur l'avenir de l'agglomération
- Vérifier la réalité des évolutions
- Diffuser les informations

Descriptions de l'action :

- Un volet copropriété
- Un volet besoins en logements des ménages en difficultés

Il n'y a pas pour le moment de volet foncier prévu au sein du dispositif d'observation qui est en train de se mettre en place.

■ Observation, évaluation, communication

Des dispositifs d'observation animateurs de la politique locale

L'intégration de la politique foncière dans les champs d'analyses des observatoires de l'habitat est un impératif. La collecte des informations relatives au foncier se fait en grande partie à l'échelle communale : c'est en soi un moyen de renforcer les collaborations entre collectivités. Propice à l'animation d'une politique foncière intercommunale, le dispositif d'observation est aussi un outil de travail important dans le cadre de la mise en place d'un programme d'actions foncières à la condition qu'il soit mis à jour régulièrement.

C'est pour cette raison qu'un nombre restreint d'indicateurs doit être sélectionné en privilégiant la fréquence d'actualisation. Les résultats concernant les différents territoires doivent être facilement comparables afin de pouvoir infléchir efficacement les orientations retenues.

Les principales sources possibles sont :

- L'enquête IMO réalisée chaque année par les services fiscaux
- Le fichier MIN des notaires
- Les enquêtes ciblées à mettre en place auprès des principaux acteurs locaux
- L'exploitation des DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner) recueillies sur les secteurs soumis au DPU

L'information géographique, support fondamental de l'inventaire et de la compréhension des phénomènes fonciers

La mise en œuvre d'une politique foncière nécessite non seulement la connaissance du territoire au niveau de sa structure foncière, mais aussi la compréhension de phénomènes physiques, sociologiques, économiques et humains.

Les systèmes d'information géographique (SIG) peuvent puissamment aider à remplir ces deux conditions :

- 1/ils permettent de superposer des connaissances sur un même territoire, de croiser des informations d'origines diverses et de restituer des cartes faciles à interpréter ;
- 2/analysant des phénomènes, observant des évolutions, simulant des solutions, ils peuvent être modélisés pour répondre à des objectifs définis dans un projet de politique foncière.

De plus, ils présentent l'avantage considérable de constituer un langage commun à tous les acteurs d'un même territoire, améliorant ainsi la compréhension entre métiers très différents et facilitant la concertation avec la population.

Ces systèmes s'appuient sur des moyens informatiques dont la technologie et le coût sont de plus en plus accessibles. Les données de référence nécessaires seront bientôt disponibles au travers de la mise en place du référentiel géographique à grande échelle (RGE) en cours de constitution et qui comprendra une information topographique et foncière sur tout le territoire national. Les SIG doivent donc être modélisés pour répondre aux objectifs qui leur sont définis et constituer un langage universel (inter-opérable).

Il apparaît donc fondamental de se constituer un système d'information géographique dès la mise en place d'une stratégie territoriale.

Mis à jour en permanence, cet observatoire deviendra un outil incontournable de suivi et d'évaluation du programme foncier.

Communication : action prospective sur le marché du logement

Les outils d'observation ont aussi pour vocation d'alimenter les démarches de communication en direction de l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat.

L'essentiel du marché du logement relève de l'initiative privée et le volet logement public aidé est partiellement soumis aux stratégies des organismes HLM. L'information, la communication dans les premières phases d'élaboration du PLH permettent de faire partager une meilleure connaissance du marché du logement et de faciliter la prise en compte par les partenaires des stratégies et objectifs publics.

Sur le plan spécifique du foncier, les volontés clairement affichées au travers du PLH et des documents d'urbanisme contribuent à renforcer la cohérence de l'intervention de l'ensemble des acteurs. Ils savent alors les engagements de protection, les souhaits de valorisation et les modalités de développement de l'urbanisation en termes de densité, de diversité des statuts d'occupation.

Ainsi, l'intégration des différents acteurs dans la démarche PLH, l'affirmation des orientations retenues au terme de son élaboration, la communication sur les moyens notamment fonciers que la collectivité entend utiliser sont probablement les moyens les plus efficaces pour une mise en œuvre effective de la politique de l'habitat.

C'est donc au travers de réunions thématiques, sous forme éventuellement de « journées de l'habitat », comprenant un volet foncier, puis dans le cadre des outils d'observation et d'évaluation que la coordination des politiques publiques et privées peut être mise en place, puis pérennisée.

Une des retombées de ces actions de communication peut être d'inciter les promoteurs privés d'opérations suffisamment importantes à céder en l'état futur d'achèvement (VEFA) une partie de la surface de plancher construite à un bailleur social. Cette pratique, de plus en plus courante, a l'avantage de permettre une banalisation du parc social dans le tissu ordinaire de la ville.

AGGLOMÉRATION DE ROUEN

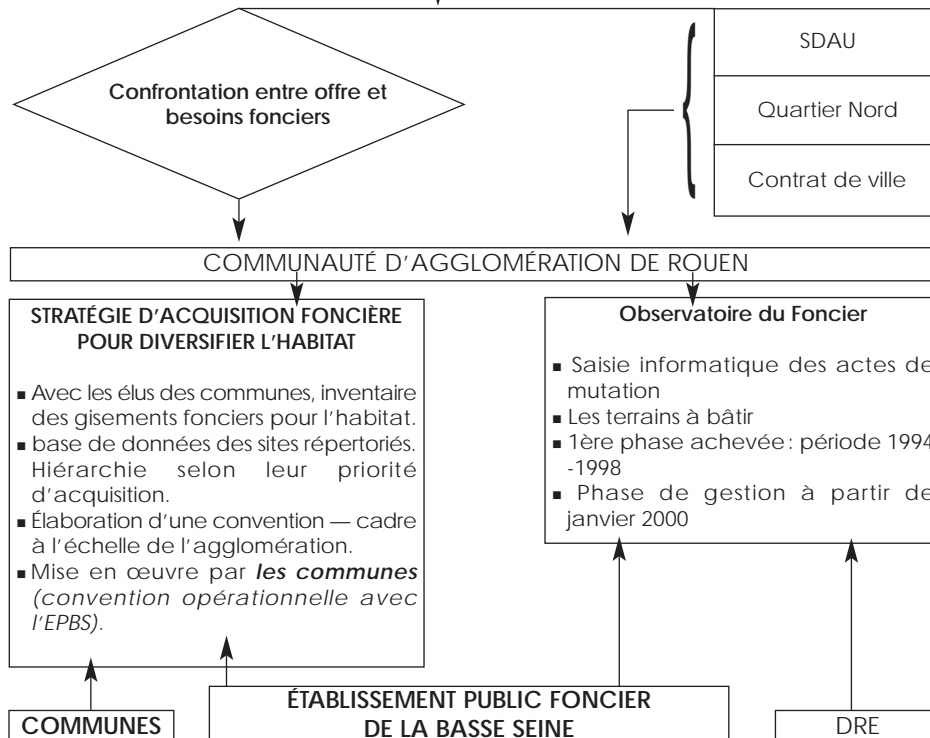
ACTION 7 : MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE

Objectifs :

- Réduire l'inadaptation entre prix du marché et revenus de la population
- Relancer l'offre foncière pour répondre aux besoins de construction neuve.
- Valoriser le gisement foncier constitué par les friches industrielles.

Descriptions de l'action :

- Élaboration du schéma directeur
- Mise en conformité des POS communaux
- Relance sous forme de zones opérationnelles
- Schéma de réhabilitation des friches
- Programme d'action foncière



AGGLOMÉRATION DE CHAMBÉRY

ACTION 1 : ÉTUDIER LA MISE EN PLACE D'UN OPÉRATEUR FONCIER

Objectifs :

- Lutter contre la rareté foncière, lutter contre la montée des prix du marché foncier
- Lutter contre l'étalement urbain
- Favoriser les opérations de logements à prix maîtrisé
- Contenir les mouvements résidentiels des ménages hors de l'agglomération du fait des prix fonciers

Descriptions de l'action :

- Recherche d'un périmètre adapté
- Simulations préalables à la mise en place d'un EPF
- Articulation avec la mission du conseil régional en matière foncière
- Définir un plan d'action foncière Financement : mobilisation possible des contributions communales dans le cadre de la loi SRU

Cette action n'a, pour le moment, pas été validée par l'ensemble des communes concernées. Ce contre temps illustre les difficultés rencontrées dans l'articulation des différentes échelles d'intervention entre politiques de l'habitat et politiques foncières. Question : et aujourd'hui où en est on ? Doit-on actualiser ?

■ L'établissement public foncier

L'établissement public foncier effectue un portage temporaire, gratuitement ou à un taux inférieur aux taux d'intérêt du marché, des biens fonciers et immobiliers acquis par les collectivités locales. Pour y parvenir, l'EPF doit se constituer un « volant » de capitaux propres, au moyen de subventions et/ou d'une taxe spéciale d'équipement, additionnelle aux impôts locaux, qui le dispense d'emprunter auprès des établissements financiers.

L'EPF permet aux collectivités locales de saisir les opportunités foncières même si la dépense n'est pas prévue dans leur budget annuel. Il réalise ainsi une mutualisation de moyens financiers au profit des collectivités.

Outil au service des collectivités publiques, l'EPF prend en compte les politiques que développent les partenaires en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat. Son conseil d'administration, composé pour l'essentiel de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, approuve un programme pluriannuel d'interventions foncières qui articule des objectifs, des échéances et des moyens financiers.

Les collectivités s'engagent par convention à reprendre les biens acquis par l'EPF à l'issue de la période de portage. L'EPF ne fait pas d'aménagement avec revente de charges foncières. Il ne se substitue pas aux sociétés d'économie mixte et aux établissements publics d'aménagement. Il intervient en amont de ceux-ci.

L'EPF doit aussi faire apparaître la vérité des coûts de portage. Il revend les biens à prix coûtant en ajoutant un taux d'actualisation pour tenir compte de l'érosion monétaire et, éventuellement, un coût de gestion.

Il constitue, par ailleurs, un lieu pérenne de compétence et d'ingénierie foncières, qui peut aider toutes les collectivités publiques à identifier leurs enjeux fonciers et à définir leur stratégie.

Il existe deux types d'établissements : l'EPF « d'État » et l'EPF local.

- **Des EPF « d'État »** ont été créés sur des territoires à forts enjeux d'aménagement, en Normandie, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans l'ouest Rhône-Alpes.
- **L'EPF local** peut être créé par des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour le SCOT, les ZAC et le PLH, et par des communes non membres de tels établissements. La région et le département peuvent participer à la création de l'EPF et y adhérer. La loi SRU a modifié le cadre juridique des EPF locaux dans une perspective de recherche de consensus : les EPCI et les communes, la région et les départements n'entrent dans l'EPF que s'ils le souhaitent ; tous les membres de l'EPF sont représentés à l'assemblée générale. Enfin, la loi précise que l'EPF ne peut acquérir sur le territoire d'une commune sans l'accord de celle-ci.

De la politique d'habitat à la stratégie foncière	Problématiques	Les filières	Objectifs	Registre	Outil	
<p>Traduction des objectifs spatialisés du PLH en stratégies foncières de niveaux communal et/ou intercommunal lorsque l'EPCI dispose de compétences foncières (PLU, DPU, ZAC).</p> <p>Examen de l'apport possible de chaque filière. Préconisation des filières à développer selon les contextes urbains et selon les pratiques des collectivités et leurs aptitudes au maniement des outils fonciers.</p>	<p>ACTIONS POUVANT ETRE MISES EN PLACE A COURT TERME</p> <p>(l'offre foncière est mobilisable, les différents opérateurs sont actifs ...)</p>	Saisie d'opportunités	Saisir les supports fonciers à des prix non spéculatifs.	Foncier	Préemption (DPU et DPUF OPAH-RU) Établissement public foncier	
		<p>ACTIONS MISES EN PLACE SUR LE LONG TERME</p> <p>(l'offre foncière est insuffisante ou inadaptée, les acteurs de l'aménagement sont défaillants ...)</p>	Aménagement privé	Inciter les opérateurs privés à une meilleure adéquation des produits avec les besoins par un contact suivi et une concertation (types, localisation), notamment en intégrant du locatif social dans leurs programmes	Foncier	Préemption ponctuelle (DPU)
					PLU	Zones urbaine et à urbaniser Servitude de 5 ans (L.123-2)
					Financier	Minoration foncière
			Aménagement public	Faire des réserves foncières, contrôler les prix des futures zones d'aménagement.	Foncier	Préemption systématique OPAH-RU Établissement public foncier
					PLU	Zones AU Servitude 5 ans (L.123-2)
					Financier	ZAC (péréquation) Minoration foncière
	<p>ACTIONS MISES EN PLACE SUR LE LONG TERME</p> <p>(l'offre foncière est insuffisante ou inadaptée, les acteurs de l'aménagement sont défaillants ...)</p>	<p>ACTIONS MISES EN PLACE SUR LE LONG TERME</p> <p>(l'offre foncière est insuffisante ou inadaptée, les acteurs de l'aménagement sont défaillants ...)</p>	Incitation réglementaire	Inciter à l'urbanisation ou à la densification avec des règles plus favorables au logement social.	Foncier	Emplacements réservés Article L123-2
					PLU	PLU «fin», zones AU à règlement Supplément de COS (L.127-1) Allègement des obligations de stationnement (L.421-3)
						Financier
					Aménagement public	Faire des réserves foncières, contrôler les prix des futures zones d'aménagement.
			PLU	Zones AU Servitude 5 ans (L.123-2)		
			Financier	ZAC (péréquation) Minoration foncière		

Lexique des sigles utilisés dans le guide

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

L'ANRU a été créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. C'est un établissement public national à caractère industriel et commercial qui a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers classés en zone urbaine sensible. Cette contribution prend la forme de concours financiers accordés aux collectivités territoriales, aux établissements de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine : aménagement urbain, réhabilitation, résidentialisation, démolition et construction de logements sociaux, acquisition ou reconversion de logements existants, réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, réorganisation d'espaces d'activité économique et commercial, etc.

CIL : Comité interprofessionnel du logement

Les CIL, qui interviennent en général sur un département, sont des associations paritaires (employeurs, salariés) concourant au logement des salariés. Les sommes affectées par les employeurs permettent aux CIL d'attribuer aux salariés des entreprises adhérentes des prêts complémentaires finançant des opérations d'accession à la propriété ou des travaux concernant des résidences principales, ainsi que des investissements immobiliers. Elles permettent aussi d'obtenir, pour ces mêmes salariés, des logements relevant du parc HLM ou du parc privé conventionné, contreparties de concours financiers accordés à des organismes HLM ou des propriétaires privés, ainsi que des aides à l'accès au logement que celui-ci soit privé ou HLM.

DPU : Droit de préemption urbain

Le DPU est un outil d'intervention foncière, défini à l'article L. 201-1 du Code de l'urbanisme, qui permet à une commune de se porter acquéreur prioritaire en cas de vente de terrains ou d'immeubles. Le DPU s'exerce dans un périmètre délimité par la collectivité et doit avoir pour objet la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement (ou la constitution de réserves foncières nécessaires à celles-ci). Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer. Elles peuvent déléguer leur droit à l'État, une collectivité locale, un établissement public ou une SEM d'aménagement. Une délibération motivée peut « renforcer » le DPU, en application de l'article L. 211-4 du CU, en élargissant le champ des biens assujettis (lots de copropriétés ; cession de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à l'attribution d'un local ; immeubles bâtis depuis moins de dix ans).

DTA Directive territoriale d'aménagement

Les DTA ont pour objectif de préciser, dans une région présentant des difficultés et des enjeux importants, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement du territoire et de localisation des grandes infrastructures de transport. Elles peuvent aussi préciser les modalités d'application des lois littorales et montagne. Les SCOT doivent être compatibles avec les DTA dont l'élaboration est conduite par l'État en concertation avec la région, les départements et les communes de plus de deux mille habitants.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

L'OPAH est une procédure d'intervention concertée entre l'État, une collectivité locale et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ayant pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Plus qu'une procédure d'aménagement opérationnelle à laquelle serait attachée toute une série de prérogatives de puissance publique, il s'agit d'une démarche associant, par une convention, divers intervenants en vue d'améliorer les conditions de l'habitat. L'OPAH ouvre des subventions de l'État, de l'ANAH et des collectivités territoriales. L'opération peut concerner un quartier d'une ville (OPAH — Renouvellement Urbain) ou un secteur rural (OPAH — Revitalisation Rurale). Elle peut également être associée avec des procédures plus coercitives telles que les PRI.

PAE : Programme d'aménagement d'ensemble

Les PAE ne constituent pas, à proprement parler, une procédure d'aménagement opérationnelle. Ils ont pour objet de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du coût d'équipements publics réalisés à des fins d'urbanisation. Il s'agit donc d'un outil financier permettant la réalisation d'équipements publics dont la capacité ne pourra excéder les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur d'aménagement considéré. Les PAE sont approuvés par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI concerné et ne peuvent s'appliquer que dans les secteurs d'aménagement délimités par ces autorités. La délibération approuvant le PAE doit déterminer : la nature des équipements à réaliser ; leur coût prévisionnel ; la part des dépenses à la charge des constructeurs, ainsi que le critère de répartition entre les diverses catégories de constructions.

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

Les PDALPD ont été institués par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. Ils sont placés sous la responsabilité conjointe du préfet du département et du président du Conseil général et élaborés pour une durée de trois ans, en concertation avec les collectivités territoriales, les services de l'État (DDE, DDASS, etc.), les bailleurs sociaux, les associations d'insertion par le logement, etc. Leur objectif est de développer et de mobiliser l'offre de logements répondant aux besoins des personnes et des familles en situation précaire, notamment celles cumulant difficultés économiques et sociales, et de mettre en œuvre pour cette population des mesures de solvabilisation (ex. fonds de solidarité logement).

PDU : Plan de déplacements urbains

Le PDU définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des SCOT et des schémas de sec-

teur, des directives territoriales d'aménagement définies par le Code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air, s'il existe... Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part.

PLH: Programme local de l'habitat

Le PLH est un document de synthèse qui définit, pour une durée de 6 ans, les orientations d'une politique locale de l'habitat visant à répondre aux besoins globaux en logements. Outil décentralisé, le PLH est élaboré à l'initiative d'une intercommunalité et à l'échelle de son territoire. A partir d'un diagnostic qui met en évidence les dysfonctionnements du marché local de l'habitat, le PLH énonce les principes et les objectifs d'une politique de l'habitat permettant d'y remédier, ainsi que les actions à mener pour atteindre ces objectifs.

PLU: Plan local d'urbanisme

Document de nature réglementaire, il délimite, pour l'intégralité du territoire communal (à la seule exception des périmètres couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur = secteur sauvegardé) les zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles. Il comprend un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui précise le projet d'évolution et de développement de l'ensemble de la commune. Les règles et servitudes qu'il impose aux particuliers doivent être compatibles avec les orientations du SCOT et du PLH lorsqu'il existe.

PRI: Périmètre de restauration immobilière

Le PRI est une procédure d'aménagement qui a pour objet la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans un périmètre créé à cet effet. A l'intérieur de ce périmètre délimité après enquête publique, les travaux de remise en état des immeubles sont déclarés d'utilité publique, puis notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter dans un délai fixé, faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée. Les travaux sont entrepris soit par une collectivité publique, soit par une société concessionnaire, soit par les propriétaires, groupés en association foncière urbaine (AFU) ou non. Lorsqu'un PRI est créé dans une zone couverte par un secteur sauvegardé ou dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les travaux de restauration immobilière entrepris par les propriétaires bailleurs s'engageant à louer les locaux à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de six ans ouvrent droit à un régime fiscal privilégié. Cette procédure gagne en efficacité si elle est utilisée en combinaison avec des outils plus incitatifs tels que l'OPAH qui ouvre des subventions de l'État, de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et des collectivités territoriales. Elle peut également être associée avec les procédures de sortie d'insalubrité ou de résorption de l'habitat insalubre ou avec la procédure de ZAC.

SAR: Schéma d'aménagement régional

Il existe des schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les quatre DOM. En Corse, il s'agit du schéma régional de la collectivité territoriale de Corse et en Ile-de-France du schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF). Les schémas régionaux d'aménagement ont été institués dans des régions à statut particulier du fait de leur éloignement géographique ou de leur insularité (DOM et Corse) ou de leur importance (Ile-de-France). Ces schémas ont les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (DTA) et s'imposent aux documents locaux d'urbanisme. Dans les départements littoraux, ils ont aussi valeur de schéma de mise en valeur de la mer.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

Document à caractère prospectif, il fixe au niveau de l'ensemble du périmètre du schéma (ensemble de communes) les orientations générales de l'aménagement de l'espace, en particulier l'équilibre à maintenir entre zones à urbaniser et zones naturelles ou agricoles ou forestières ; il fixe également les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports en commun ou encore d'équipements commerciaux ou économiques. Il définit les espaces naturels ou urbains dont la protection présente une importance intercommunale.

SDAGV : Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Institué par la loi du 5 juillet 2000, le SDAGV est le document de référence sur lequel les élus doivent s'appuyer pour développer sur le territoire de leur commune l'accueil des gens du voyage. Il détermine l'implantation des aires d'accueil localisées et des aires de grand passage, à localiser par arrondissement. Lorsqu'il respecte certaines normes techniques, l'aménagement de ces aires peut bénéficier d'une aide de l'État et du Département.

SDC : Schéma de développement commercial

Les SDC ont été créés par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement du commerce et de l'artisanat ; ils sont élaborés par l'observatoire départemental d'équipement commercial. Ces schémas intercommunaux qui peuvent aussi être départementaux doivent prendre en considération les DTA et les schémas régionaux d'aménagement. Ils doivent également être compatibles avec les SCoT.

ZAC : Zone d'aménagement concerté

Le champ d'application de la ZAC est très large. Selon la réglementation, la ZAC a « notamment » pour objet la réalisation : « 1° de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ; 2° d'installations et d'équipements publics ou privés ». Lorsque la commune est dotée d'un PLU, les ZAC ne peuvent être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou destinées à être urbanisées. Lors de la révision d'un POS, les règles applicables dans les plans d'aménagement de zone des ZAC sont supprimées et remplacées par celles du PLU. La ZAC perd ainsi tout caractère dérogatoire et entre dans le droit commun de l'urbanisme.

ZAD : Zone d'aménagement différé

La ZAD est un instrument de réserve foncière à long terme. C'est un secteur créé par arrêté préfectoral où une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte dispose, pour une durée de quatorze ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes d'immeubles. Le système de la ZAD doit permettre à une collectivité de s'assurer progressivement la maîtrise des terrains où une opération est projetée.

Bureau
de l'économie
de l'aménagement et
des politiques foncières

Arche sud
92055 La Défense
cedex

téléphone :
33 (0) 1 40 81 21 22

télécopie :
33 (0) 1 40 81 91 40

Internet : www.urbanisme.equipement.gouv.fr

www.logement.gouv.fr

