

PRÉFÈTE DE SEINE-ET-MARNE

Direction départementale
des territoires
Service urbanisme
et développement des territoires

Vaux-le-Pénil, le 12 novembre 2012

Objet

Atelier Aménagement durable – session « stratégies foncières »

Date

23 octobre 2012

Participants :

cf feuille présence en pièce jointe

Rédacteur :

S. Liénard

Diffusion :

internet

M. Sommier, directeur départemental des territoires et Mme S. Liénard, adjointe au chef de service urbanisme introduisent cette toute première session des ateliers Aménagement durable de la DDT77.

Il est précisé que l'initiative des ateliers Aménagement durable fait suite à un constat : celui de la nécessité pour les DDT d'accompagner plus étroitement les collectivités face aux défis majeurs auxquelles elles sont confrontées actuellement en matière de développement et d'urbanisme (réponse à la demande locale actuelle et future en matière de logements, contexte législatif et réglementaire plus complexe, recherche d'une certaine exemplarité écologique et sociale).

Face à ces enjeux, la DDT77 a souhaité renforcer sa mobilisation aux côtés des collectivités au travers de la constitution d'une instance d'information et d'échanges entre acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement du département (collectivités, aménageurs, institutionnels). A ce titre, le présent atelier a vocation autant que possible à apporter des éléments de réponse aux questions, voire se faire l'écho des difficultés que rencontrent les collectivités dans l'exercice quotidien de leurs missions de planification.

Cette première session de l'atelier a été consacrée à la problématique des stratégies foncières, pour plusieurs raisons :

- le sujet est d'actualité, compte tenu des discussions en cours sur la proposition de loi sur la « mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations en matière de production de logement social », proposition de loi qui, notamment, pourrait instituer le principe d'une décote du coût de la cession des terrains publics pour favoriser des opérations de logement social
- ensuite, car le manque de disponibilité et, dans les zones tendues, la cherté du foncier, constituent les principales difficultés mises en avant par les collectivités dès lors qu'elles souhaitent mettre en œuvre leur politique de construction de logements (à titre d'illustration la part du prix du terrain constructible représente de 25% à près de 50% selon les régions du coût total de la construction (région parisienne 48% - chiffre 2009).
- Enfin, car la problématique foncière sous-tend des questionnements multiples pour le département de Seine-et-Marne : problématique d'étalement et de consommation excessive d'espaces agricoles et semi-naturels dans l'est et le sud seine-et-marnais et les zones péri-urbaines, difficultés de mobilisation du foncier dans les zones tendues en particulier de la frange ouest, stratégies anti-spéculatives sur les secteurs destinés à être desservis par le Grand Paris Express sur Chelles-Marne-la-Vallée, etc.

C'est donc pour apporter un éclairage ou un témoignage sur ces différents questionnements que les intervenants de cette session ont été sollicités. Ce sont :

- **M. Romain Bion et M. Jean Ferbach, urbanistes du PNR du Gâtinais français, Mme Amélie Darley de l'IAU** qui apportent en premier lieu leur retour d'expérience sur une démarche de prospective foncière en milieu rural, démarche conduite en partenariat avec l'EPF IF
- **M. Thierry Vilmin**, consultant, directeur de Logiville et expert des questions foncières intervient ensuite sur le projet foncier proprement dit (maîtrise des coûts, portage foncier, etc.).

Le présent compte-rendu reprend essentiellement les éléments complémentaires aux diaporamas des intervenants, exposés mis en ligne par ailleurs.

I. Stratégie foncière en milieu rural : retour d'expériences du PNR du Gâtinais français

En préalable, M. Bion rappelle le contexte historique, le périmètre (69 communes à part globalement équivalente entre Essonne et Seine-et-Marne) et les grands enjeux de la politique développée par le PNR depuis sa création (1999).

Il évoque les pressions foncières auxquelles est soumis le parc et dresse les conséquences du phénomène d'étalement urbain qui le caractérise (660 ha consommés entre 1990 et 2005 pour 5156 logements (NDLR : soit une densité moyenne de 7,8 logts/ha). Il relève également l'inadéquation de la typologies de l'offre de logement au regard des besoins des jeunes et des personnes âgées.

Face au besoin de logements partagé en région francilienne, le territoire du Parc n'a pas vocation à se sanctuariser; Il y a lieu néanmoins de ne plus subir le développement urbain désorganisé et consommateur de ressources et d'adopter un développement plus encadré. Ces nouvelles orientations passent par :

- la définition de pôles structurants, amenés à se développer préférentiellement,

- le développement des zones bâties déjà existantes selon des critères de densité, de qualité urbaine, architecturale et environnementale.

Sont évoqués en conséquence les principes de la **2^{nde} charte du PNR** co-signée entre Etat/région/départements/intercommunalités et communes qui a pour principales lignes directrices :

- le fait de conforter les polarités existantes,
- le fait de développer un urbanisme endogène (c'est-à-dire dans l'enveloppe urbaine déjà constituée) : cœur d'îlots, multisites, réhabilitation de fermes, approche BIMBY par divisions encadrées
- le fait de gérer les extensions dans un cadre maîtrisé : critères de densité minimale

Des objectifs quantifiés de maîtrise de la consommation de l'espace et de densités minimales en extension ont ainsi été assignés par type de bourgs dans l'esprit des orientations du projet de SDRIF 2008.

Le PNR a souhaité développer une **démarche expérimentale de repérage du gisement foncier** sur les communes amenées à porter principalement le développement du parc afin de décliner concrètement les orientations de cette charte. Il s'est entouré :

- de l'EPF IF : signature d'une convention cadre
- de l'IAU : prise en charge de l'étude foncière

La démarche était menée de pair avec la révision du document d'urbanisme des communes considérées. L'objectif était enfin de pouvoir rendre cette expérimentation reproductible.

Le croisement de trois critères (polarités identifiées dans la charte, présence TC, pôle de développement au projet de SDRIF 2008) a permis de sélectionner 21 communes plus stratégiques en terme de repérage du foncier mobilisable.

Sur les communes ainsi retenues, la démarche a comporté les étapes suivantes :

- Analyse rétrospective : Comparaison de photo aérienne permettant d'identifier 5 types de processus de construction de logements sur la commune (extension urbaine, construction sur des parcelles constructibles mais non bâties, division parcellaire, réaménagement de parcelles, réhabilitation)
- Evaluation des potentiels de construction par croisement du plan cadastral, des règlements des POS/PLU et des prescriptions de la charte puis consolidation par des visites de terrains.

Le croisement de ces informations a été présenté conjointement par le PNR et l'EPF aux communes dans le cadre de 5 ateliers de travail réalisés par secteur, ce pour permettre d'obtenir une validation des potentiels fonciers ainsi identifiés. Cette présentation à l'échelle pluri-communale a permis d'avoir une approche plus cohérente de l'aménagement notamment en proposant une réflexion allant au delà des limites communales. La présence de l'EPF a par ailleurs permis de présenter de manière plus pédagogique le potentiel en terme d'aménagement des différents sites mobilisables mis en évidence. La présentation visuelle d'exemple d'opérations sur certains de ces sites, les conseils en matière de montage opérationnel fournis par l'EPF ont emporté l'adhésion des élus.

Ce travail a ensuite été étendu par le PNR aux autres communes du Parc (travail en cours).

Le PNR a ensuite présenté plus globalement ses missions en matière d'urbanisme : personne publique associée dans le cadre de l'élaboration des SCoT, PLU et CC avec pour objectif d'être associé dès les phases amont du montage du PLU, assistance technique aux communes plus ou moins développée selon le contexte, tour de village, etc.

Le PNR évoque également le développement qu'il a opéré de plusieurs outils d'aide à la décision : atlas communaux, étude de la densité des espaces bâtis sur le territoire du parc, PAC ainsi que la session de sensibilisation à l'urbanisme durable qu'il a organisé de 2010 à 2011.

Il conclut en présentant la démarche d'appel à candidatures effectué sur le périmètre du Parc en matière d'éco-urbanisme, démarche pour laquelle le Parc assure une assistance de la phase du diagnostic jusqu'à l'esquisse pré-opérationnelle du projet. 4 sites pilotes ont ainsi été retenus dont 2 en Seine-et-Marne : St Fargeau (réflexions sur les espaces naturels et agricoles) et Ury (légère extension de type éco-quartier rural). Les exemples de la réhabilitation d'un bâtiment de la gendarmerie sur Maisse et de l'étude d'extension d'Ury sont développés.

A enfin été cité par le parc l'expérimentation amenée à être réalisée concernant le programme de recherche bimby avec l'appui du CETE IdF, du CAUE 91 et de l'ADEME. Cette démarche repose sur la mobilisation possible des ressources dans le tissu pavillonnaire existant. Cette expérimentation prochaine prévoit la mise à disposition d'architectes qui vont proposer aux habitants demandeurs des solutions de construction sur leur parcelle.

Les échanges avec la salle ont porté sur :

- l'échelle et la structure de portage pertinente : il est souligné l'importance d'avoir un projet de territoire qui structure et donne un cadre. En l'occurrence, ce portage a été facilité par la présence du PNR mais l'échelle intercommunale du SCOT, PLUI, PLH est également pertinente.
- l'intérêt du regard retrospectif : cette analyse, dont l'importance est soulignée par le SDRIF, permet de ne pas entrer tout de suite sur le sujet polémique du foncier disponible, et de mieux cerner les mécanismes préférentiels de densification sur la commune.
- le caractère effectivement reproductible de la démarche : chacun a la possibilité de se réapproprier la méthode ainsi formalisée. Dans tous les cas, l'importance de la qualité des études préalables a été soulignée. C'est ce qui en l'occurrence fait la force du PNR (30 personnes aux compétences pluridisciplinaires)
- l'intérêt d'associer un partenaire plus opérationnel tel l'EPFIF : cet acteur n'avait a priori pas vocation à travailler en zone rurale mais il a répondu très favorablement à cette sollicitation du PNR.
- la nécessité de jouer sur l'ensemble des leviers possibles pour la production de logements : pour des communes contraintes de satisfaire à leurs obligations de production de logement social, sans possibilité d'utilisation des dents creuses, la densification peut revêtir plusieurs vecteurs (réhabilitation de l'ancien, division parcellaire, etc.) et en dernier recours l'urbanisation peut nécessiter une extension en zone urbaine. L'objet n'est pas de ne plus consommer du foncier agricole mais de mieux le consommer.
- l'effet « d'aubaine » que représente la démarche Bimby pour certains promoteurs immobiliers : le maire de Chaumes-en-Brie expose ainsi l'exemple de sa commune sur laquelle les perspectives importantes de division parcellaire ont induit une flambée des prix fonciers. M. Vilmin répond à ce titre que ces phénomènes de densification ne peuvent s'entendre qu'avec une maîtrise des coûts de foncier et qu'un certain nombre d'outils peuvent permettre d'y prétendre (objet du second exposé).

Une note rapide de l'IAU de mai 2012 est consacrée à cette expérimentation du PNR (« **Stratégie foncière en milieu rural, l'exemple du PNR du Gâtinais français** »).

II. Thierry Vilmin, consultant, directeur de Logiville

Cinq parties sont évoquées :

- la formation des prix fonciers
- la maîtrise d'ouvrage du projet foncier et les stratégies d'aménagement
- l'articulation avec les documents d'urbanisme
- la veille foncière et le contrôle des prix
- la mobilisation des acteurs du foncier

Concernant la formation des prix, M. Vilmin fait part d'un constat : en l'espace d'une douzaine d'années, les prix de l'immobilier ont doublé alors que les prix du foncier ont triplé (voire été multipliés par 5 à 7 selon les secteurs urbanisés, en particulier sur les zones AU des PLU). Si les coûts de construction au sens strict du terme ont augmenté, en particulier en raison du respect exigé des normes en vigueur (exemple de l'accessibilité aux PMR), cette augmentation est sans commune mesure avec celle du coût du foncier qui a été permise par l'augmentation globale de l'immobilier.

A l'exception de certaines agglomérations vertueuses, qui ont maintenu le prix des terrains urbanisables dans une fourchette proche des terrains agricoles, on ne maîtrise donc plus les prix du foncier.

Cette situation a été accentuée par la décentralisation, période depuis laquelle les collectivités manquent cruellement de moyens financiers d'ingénierie territoriale dans ce domaine pourtant d'enjeu majeur.

M. Vilmin rappelle à cet égard les 2 marchés existants : le marché foncier « aménageur » (ndlr : marché amont sur terrains bruts) et le marché foncier « promoteur » (ndlr : marché en aval, sur terrains équipés physiquement et constructibles juridiquement). Tout l'enjeu réside dans le fait de garder des prix raisonnables pour l'aménageur dans le cadre de la négociation aménageur/ collectivité au cours de laquelle :

- l'aménageur négocie le montant des participations,

- la collectivité fixe, par convention, le contenu des droits à construire.

Dans la suite du processus, lors des négociations aménageur – promoteur, seul le coût du foncier est ajustable. Dans le diffus, il fait l'objet de surenchères par les promoteurs (principe du compte-à-rebours au cours duquel le promoteur évalue le coût de charge foncière maximale auquel il peut se soumettre pour préserver l'équilibre prévisionnel de ses dépenses et recettes).

A noter que le principe de densification peut constituer une solution permettant d'absorber, par la vente d'un plus grand nombre de logements, une partie du prix du foncier et des augmentations des coûts de construction mais cette densification peut également faire grimper le coût du foncier.

Concernant la maîtrise d'ouvrage du projet, M. Vilmin précise que l'on peut contrôler le coût de l'aménagement sans pour autant disposer de toute la maîtrise foncière du projet. Il évoque les 4 stratégies d'aménagement, de la plus spontanée à la plus encadrée :

- le diffus, développé généralement en radial, le long des voies,
- l'encadrement des acteurs, pour lequel les règles du jeu (contraintes règlementaires, taxes, taux de logement sociaux,...) sont très cadrées par les collectivités,
- les négociations avec les acteurs sur les terrains inconstructibles ou insuffisamment constructibles : c'est le principe de l'urbanisme de projet, processus par le biais duquel, après discussion avec les 3 acteurs, il y a accord sur un projet qui va constituer la règle et entraîner, si besoin, modifications du document d'urbanisme. L'essentiel, dans ce cas, est de ne pas afficher trop tôt la constructibilité des terrains, pour parer au risque de voir grimper le coût du foncier. Dans ce cas, une période de gel de 5 ans (article L123-2 a) peut donner le temps de négocier le projet.
- l'aménagement public : l'acteur public fabrique le foncier équipé. L'urbanisation se fait sous forme de ZAC le plus souvent. L'aménageur peut être la collectivité, une SEM, une SPLA, ou un EPA.

A noter que le risque pour la collectivité va croissant, du diffus à l'aménagement public. Mais le niveau de contrôle par la collectivité va aussi croissant.

M. Vilmin liste ensuite les outils du code de l'urbanisme susceptibles d'avoir un impact sur le marché foncier : droit des sols, outils fonciers, outils financiers, de mixité sociale, et opérationnels. Ces différents outils sont à mettre en cohérence avec la stratégie / filière de production foncière retenue par la collectivité. Un tableau recense dans le diaporama présenté ces différents outils au regard de chacune des 4 stratégies d'aménagement, que ce soit pour les zones en extension urbaine ou dans les tissus existants.

En termes d'articulation avec les documents d'urbanisme, sont développées plus particulièrement les zones AU « strictes » et les zones AU « à règlement » avec leurs particularités et incidences :

- zones AU « strictes » : elles sont juridiquement « inconstructibles » et requièrent l'élaboration du projet avant révision du document d'urbanisme. Ces zones AU doivent être contrôlées par les collectivités pour éviter une augmentation du coût du foncier correspondant.
- zones AU « à règlement » : ces zones ne sont pas équipées mais sont constructibles juridiquement (et dotées d'un COS et d'orientations opposables). Le fait que la constructibilité soit immédiatement ouverte répertorie ces secteurs en terrains à bâtir et engendre une augmentation du prix du foncier par le jeu de surenchères des acteurs privés, promoteurs / lotisseurs.

Sur le plan de la veille foncière et du contrôle des prix, les différents droits de préemption existants, garantissant le contrôle des coûts du foncier, sont listés. Ils sont au nombre de trois : DPU simple, DPU renforcé ou ZAD. Il est précisé que le DPU renforcé et la ZAD sont à privilégier du fait que le DPU simple est plus fragile juridiquement pour justifier une préemption ponctuelle.

Il est mentionné que la ZAD instituée par l'Etat ne peut concerner que des zones naturelles, dont les zones agricoles (à la différence du DPU qui ne peut couvrir que les zones urbaines ou AU). Le temps d'exercice de la ZAD est en revanche uniquement de 6 ans (renouvelables).

A noter qu'en terme de mécanisme de préemption, si la préemption se fait au prix de la DIA, le vendeur ne peut se retirer. En revanche, dans le cas où le prix d'achat proposé est inférieur à la DIA, le vendeur peut refuser de céder son terrain ce qui a pour effet de bloquer les ventes un certain temps. Néanmoins, le prix reste maîtrisé jusqu'à la procédure de vente à l'amiable ou d'expropriation effective.

L'EPF paraît être un acteur incontournable en matière foncière. L'ensemble de la France est couverte par des EPF, un EPF (EPF Ile-de-France) intervenant spécifiquement sur la région Ile-de-France. Il a la possibilité de préempter et d'exercer un contrôle des prix en conséquence. Une durée de 3 à 5 ans constitue une durée de portage adaptée pour l'EPF (un portage sur une durée plus longue implique pour l'EPF de disposer de fonds propres plus conséquents (alimentés par la taxe spéciale d'équipement) et donc de disposer d'une plus grande antériorité d'existence).

Enfin, concernant la partie subventions, M. Vilmin indique qu'il est difficile et illusoire de recenser de manière exhaustive les différentes subventions susceptibles de s'appliquer en terme de portage foncier (elles sont diverses selon la région, le type de projet, etc.). Néanmoins, l'EPF dispose a minima d'une bonne connaissance sur le sujet. M. Vilmin alerte également sur le risque des subventions en entrée de portage car celles-ci sont susceptibles d'encourager la montée des prix du foncier. S'il y a subvention, celle-ci est à appliquer en sortie de portage (à l'exemple des subventions sur les projets de logements sociaux). Ceci dit, une politique foncière efficace ne devrait pas nécessiter de subventions, l'EPF IF assurant un portage foncier « gratuit ». Ce dernier ne prend pas de véritable risque car les collectivités s'engagent, par contrat auprès de l'EPF, à racheter le terrain au prix coûtant.

Enfin est souligné l'intérêt de l'EPF, en tant que conseil en ingénierie auprès des collectivités. Ce rôle d'AMO est important car l'EPF connaît l'équilibre des opérateurs privés. Par ailleurs, dans la mesure où l'établissement public dispose de fonds propres, il parvient plus facilement à obtenir l'accord de cession de terrains dans la mesure où le vendeur peut disposer de son argent immédiatement. En revanche, l'EPF n'a pas vocation à aménager les terrains. Il assure uniquement la remise en état ou la dépollution (ce que l'on nomme le proto-aménagement).

Dans le cadre des échanges, une question particulière a concerné la procédure de DUP relative au projet Villages Nature sur Marne-la-vallée au cours de laquelle l'agriculteur exproprié s'est vu attribuer, dans le temps de la procédure, une plus-value conséquente sur le prix des terrains cédés (de 1€/m² à 30€/m² selon les évaluations du juge de l'expropriation). M. Vilmin réagit à cet exemple en précisant que cette décision du juge va de pair avec la philosophie politique et la jurisprudence observée au niveau européen en la matière. De manière générale, il faut pouvoir éviter l'expropriation.

Mme Le Coq Bercaru, directrice adjointe de la DDT, conclut la session en soulignant l'importance que revêt cette problématique de la maîtrise par la collectivité des coûts du foncier face aux exigences de production de logements à des coûts d'accession abordables. Elle relève le déficit d'ingénierie territoriale des collectivités territoriales en la matière et rappelle que les services de la DDT doivent être considérés comme des relais entre collectivités et organismes plus spécialisés pour faire remonter les questionnements et faciliter in fine l'accompagnement des communes et intercommunalités sur ces problématiques.

L'atelier Aménagement durable constituant un outil de cet accompagnement, les participants sont invités à faire remonter les sujets qu'ils souhaiteraient voire évoqués préférentiellement dans le cadre d'une prochaine session.