

Montages opérationnels

Deux exemples de politiques foncières communales

Regard sur deux types de politiques foncières communales ordinaires, combinant intervention sur le foncier et outils réglementaires, en périphéries d'agglomérations de taille moyenne.

Un discours récurrent attribue la crise du logement à la carence des politiques foncières locales en faveur de l'habitat. Elle expliquerait le manque de possibilités de production, notamment en tissu urbain déjà constitué. Les cibles privilégiées de ces critiques sont connues : les communes, trop petites, trop nombreuses, sans moyens ; les maires, tour à tour trop malthusiens ou trop laxistes ; toujours trop enclins à défendre les intérêts communaux plutôt que l'intérêt des agglomérations. Mais ce discours, souvent pertinent, manque parfois de consistance : il néglige de porter un regard précis sur ce qu'il se passe quotidiennement dans nos communes pour comprendre comment sont menées les politiques foncières communales pour la production de logement. C'est ce que s'attache à faire cet article, en développant deux études de cas, issues d'un travail de thèse¹. Elles correspondent à deux opérations, dans deux communes aux profils et contextes différenciés. Dans chaque cas, l'objectif était de comprendre

quelle politique foncière avait été mise en place, à l'aide de quels outils et pour quels résultats. Le regard porte ici sur des territoires ordinaires, en dehors des opérations exceptionnelles souvent mises en avant dans la littérature académique comme professionnelle. Ces deux exemples montrent que les politiques foncières communales existent, et qu'elles peuvent être relativement efficaces si elles sont adaptées au contexte dans lequel elles s'inscrivent, bien qu'elles restent des politiques de soutien opérationnel².

À Milly-sur-Thérain, la logique du portage foncier

La première étude de cas porte sur l'opération La Cavée, à Milly-sur-Thérain (Oise). Il s'agit d'une commune périurbaine de 1 650 habitants, à une dizaine de kilomètres au →

¹ N. Persyn, 2014. *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, thèse de doctorat Urbanisme et Géographie, Université Paris I - Panthéon-Sorbonne, 485 p.

² Les études de cas présentées ici portent sur les politiques foncières communales en périphérie de deux agglomérations moyennes françaises, le Voironnais et le Beauvaisis. Douze municipalités et deux EPCI ont été étudiés selon une approche empirique, appuyée sur des entretiens avec les acteurs locaux et sur le recueil d'informations dans les comptes rendus de conseils municipaux et autres documents locaux. L'analyse présente deux types de politiques foncières locales ainsi que leurs limites et les difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Une cascade législative

	Milly-sur-Thérain - La Cavée	Moirans - Sadac
Mobilisation foncière	Privée	Privée
Modalités de maîtrise foncière	Acquisition et revente de l'ensemble de l'emprise	Réglementation et acquisition de parcelles stratégiques
Outils fonciers utilisés	Acquisition Portage foncier Bail emphytéotique	Périmètre d'étude (Art. L.111-10 CU). PLU : règlement, orientations d'aménagement, emplacement réservé.
Procédure opérationnelle	Lotissement	Permis d'aménager
Répartition du risque	Majoritairement public	Majoritairement privé



Milly-sur-Thérain

Réalisation N. Persyn, février 2015.
Source : cadastre.gouv.fr

➔ nord de Beauvais, qui se développe à un rythme modéré depuis une trentaine d'années (+0,9 % habitants par an entre 1982 et 2012) par adjonctions successives de lotissements d'une quarantaine de maisons individuelles en extension, trajectoire de développement dans laquelle s'inscrit l'opération étudiée ici. L'opération émerge en 2007, lorsqu'un opérateur privé, Foncinord, dont l'activité principale est la production de lots à bâtir en lotissement, fait part à la commune de sa volonté de développer une soixantaine de logements sur un terrain de 5,6 hectares en extension urbaine. L'opérateur a déjà négocié avec le propriétaire et signé une promesse de vente.

Le projet semble correspondre à la volonté de la mairie de voir se développer la construction de nouvelles maisons individuelles, et on aurait pu penser qu'elle se contenterait de laisser l'opération se faire dans le respect du PLU. Mais, par souci de maîtrise semble-t-il, notamment pour intégrer du logement social à l'opération, la commune a tout de même souhaité s'approprier le terrain. Elle possède de plus une parcelle attenante d'environ un hectare qu'elle souhaite intégrer au projet pour l'ouvrir sur la voie principale de la commune. Mais la commune n'a pas les moyens d'acquérir directement le terrain privé, estimé à 15 euros/m² par les domaines, soit 840 000 euros. La négociation entre le propriétaire et l'opérateur avait de plus conduit à majorer légèrement ce prix, fixé à environ 890 000 euros dans la pro-

messe de vente, soit 39 % de plus que le budget annuel moyen consacré à l'investissement entre 2006 et 2012. En 2009, la commune se tourne alors vers l'Établissement public foncier local de l'Oise (EPFLO) pour le portage de l'ensemble de l'emprise de l'opération. Il ne s'agit pas d'écarter l'opérateur privé, mais de garantir le contrôle du programme et de la forme de l'opération par une possession publique des terrains pendant un temps intermédiaire. Après des négociations entre la commune, l'EPFLO et l'opérateur privé, un programme et un montage d'opération sont arrêtés. Le programme comprend 40 logements sociaux PLUS et PLAI (exigés par la commune et l'EPFLO), et 63 lots à bâtir, et comporte trois tranches, avec 20 logements sociaux environ dans les deux premières. L'opérateur Foncinord a déjà noué des contacts avec un bailleur local, la SA HLM du Beauvaisis, dans le cadre d'une autre opération dans une commune proche. Rapidement, c'est ce bailleur qui est intégré à l'opération.

Milly-sur-Thérain, une opération en portage foncier

Le montage prévoit que l'EPFLO acquière la parcelle privée ainsi que la parcelle communale. Une fois le projet véritablement arrêté, et notamment le permis accordé, la majorité de l'emprise sera cédée en trois tranches à l'opérateur privé qui réalisera les aménagements dans le cadre d'une procédure de lotissement. Il est prévu que la partie du terrain réservée au loge-

ment social soit conservée par l'EPFLO, qui la mettra à disposition du bailleur via un bail emphytéotique. L'outil principal utilisé ici par la collectivité est donc l'acquisition foncière par l'intermédiaire du portage foncier. L'intervention publique a permis d'intégrer des logements sociaux à un programme qui était uniquement libre auparavant. Le périmètre de l'opération, induit par la mobilisation d'initiative privée, est rendu un peu plus cohérent par l'addition d'une parcelle communale et le redécoupage foncier opéré par l'EPFLO dans la cadre du portage. Mais la logique d'acquisition publique et de portage foncier choisie ici transforme une opération entièrement privée à l'origine en une opération où le risque est majoritairement public. Pour l'opérateur, c'est un avantage puisqu'il n'a pas à investir directement dans le foncier, mais peut prendre le temps de commercialiser les lots pour sécuriser son investissement. De plus, l'intervention publique ayant pris place après la négociation entre propriétaire et opérateur, elle n'a pas pu porter sur la maîtrise du niveau de la charge foncière : l'acquisition s'est faite au prix arrêté dans la promesse de vente, la commune ne souhaitant pas prendre le risque d'un retrait du propriétaire et ne voulant utiliser de procédure de préemption ou d'expropriation. Le bail emphytéotique proposé par l'Établissement public foncier permet alors d'annuler la charge foncière pour le bailleur, ou plutôt de la reporter dans le temps (60 ans). C'est donc au prix d'une prise de risque publique que la commune a obtenu la maîtrise de cette opération, tout en étant en incapacité de maîtriser le niveau de charge foncière. La convention de portage foncier est signée en 2011, et l'opérateur commence la commercialisation des lots. Mais le marché n'est pas porteur, et la commercialisation n'est pas une réussite. En juin 2012, sur les 33 lots à bâtir de la première phase, seuls 5 sont réservés. Après quelques temps, l'opérateur consent à baisser le prix des lots : alors qu'à l'origine, le prix de vente des lots s'établissait autour de 71 000 euros, soit environ 115 euros/m² de terrain et 290 euros/m² de surface hors œuvre nette, en février 2014, le site internet de l'opérateur indiquait un prix moyen de 65 000 euros, soit respectivement 100 euros/m² et 260 euros/m²³. Cette situation est assez problématique pour la commune, puisque bien que les terrains soient portés par l'EPFLO, elle s'est engagée à les racheter au plus tard dix ans après la signature de la convention. Le délai est cependant loin d'être purgé et la situation n'est pas dramatique pour le moment, le temps restant pour commercialiser les lots à bâtir étant vraisem-

3 www.foncinord.com, consulté le 10 février 2014.

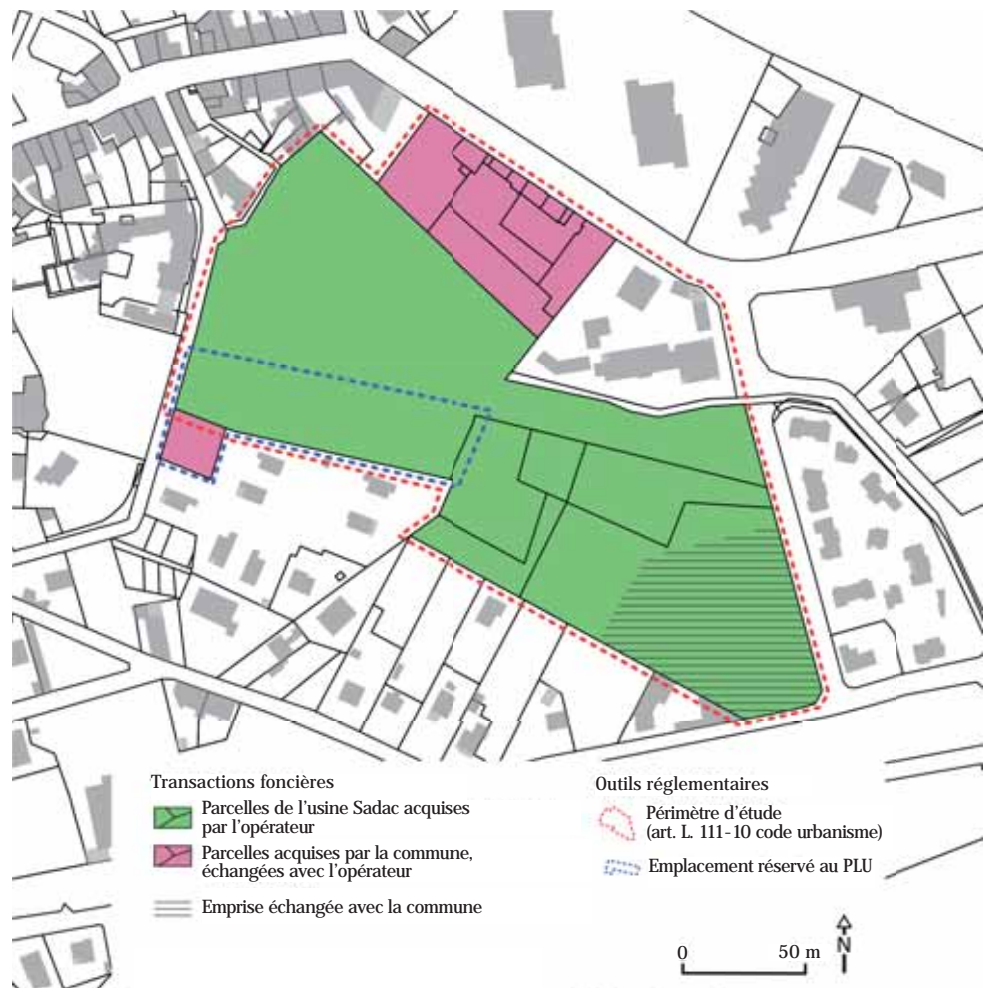
blement suffisant. Ce qui pose réellement problème c'est que la construction des logements sociaux, prête à démarrer, est tributaire des aménagements que doit réaliser Foncinord, mais qu'il ne peut engager avant d'avoir commercialisé un certain nombre de lots. Quand nous avons terminé nos investigations sur le terrain, fin 2013, l'opération n'avait toujours pas débuté, la commercialisation des lots n'avançant pas. L'intervention foncière publique a donc permis ici de maîtriser le processus, mais n'a pas garanti que l'opération se réalise.

À Moirans, acquisitions stratégiques et outils réglementaires

L'opération Sadac, second cas, prend place sur une ancienne emprise industrielle dans le cœur de Moirans, gros bourg de 7 800 habitants dans la vallée de l'Isère, à 20 kilomètres au nord de Grenoble. Comme à Milly-sur-Thérain, l'initiative de l'opération est privée : en 2005, le propriétaire de l'emprise de 3,2 hectares met en vente son terrain, et deux promoteurs (Bouygues Immobilier et Cogeco, promoteur Isérois) s'associent pour signer une promesse de vente en vue de développer du logement. Contrairement au cas précédent, la commune ne souhaite pas ici se rendre propriétaire du site. Elle ne renonce cependant pas à maîtriser le programme et le déroulement de l'opération, ce qu'elle va faire en utilisant une série d'outils fonciers et réglementaires.

Moirans, acquisitions et outils réglementaires d'encadrement

La commune est propriétaire depuis plusieurs années, de parcelles jouxtant le site. Elles représentent une surface d'environ 4 500 m². Ces acquisitions ont été réalisées au fur et à mesure des ventes, la commune souhaitant résorber un habitat vétuste, tout en se positionnant dans un secteur qu'elle savait sujet à mutations. Rapidement après l'amorce du projet privé sur l'emprise Sadac, la commune décide d'intégrer les parcelles qu'elle possède dans l'opération. La première décision municipale allant dans ce sens est l'instauration d'un périmètre d'étude au titre de l'article L.111-10 du code de l'urbanisme (octobre 2005), qui lui permet de surseoir à statuer « sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal »⁴. Il ne s'agit pas pour



Moirans

Réalisation N. Persyn, février 2015. Source : cadastre.gouv.fr

la commune de faire jouer à tout prix ce droit de surseoir à statuer, mais de déterminer dans un premier acte officiel le périmètre de l'opération, qui englobe alors les parcelles dont elle est propriétaire. C'est également une manière de se donner le temps d'élaborer un projet en accord avec les opérateurs. À la même époque, Moirans révisé son plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme (PLU). Elle profite de la coïncidence temporelle avec la mise en vente des terrains Sadac pour intégrer au PLU des orientations d'aménagement et de programmation pour ce secteur. Les permis de construire ou d'aménager déposés doivent être compatibles avec ces orientations, qui couvrent les terrains communaux : les opérateurs sont ainsi contraints de s'entendre avec la commune pour la réalisation de l'opération. Parmi les outils du PLU, la commune utilise également l'emplacement réservé. En décembre 2006, elle a acheté à l'amiable une parcelle de 580 m² qui jouxte l'usine Sadac au sud-ouest. Elle se sert de cette opportunité pour définir un emplacement réservé de 4 900 m² pour une école, qui est à cheval sur cette nouvelle

propriété communale et sur les terrains Sadac. Cette disposition implique qu'aucune autre construction qu'une école ne pourra être édifée sur cet emplacement⁵. Les deux propriétaires, en l'occurrence la commune, et le promoteur (qui n'est pas encore propriétaire mais qui peut déposer un permis au titre d'un compromis de vente), doivent s'entendre, à moins que le futur propriétaire renonce à ses droits à construire sur cet emplacement, ce qui est peu probable. En 2007, après les discussions entre la commune et les opérateurs, un programme est arrêté, qui comprend 24 000 m² surface hors œuvre nette de logements, dont 12 % de logements sociaux (ce qui correspond aux attentes de la commune), 300 m² de surfaces commerciales ou tertiaires, des aménagements de voirie et des espaces publics, ainsi qu'un nouveau groupe scolaire, sur l'emplacement réservé. Par l'utilisation conjointe des outils réglementaires du PLU et d'outils fonciers (acquisitions, →

⁴ Article L.111-10 du code de l'urbanisme (il s'agit du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).

⁵ Article L.123-1-8° du code de l'urbanisme (il s'agit du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération).

→ préemption), la commune a donc été en mesure de maîtriser en partie l'opération en termes de forme et de programme. Cependant, alors que l'opération semblait en bonne voie, les promoteurs se retirent du projet en 2007 : des études complémentaires ont révélé la pollution du site, due à l'ancienne activité industrielle, ce qui implique des surcoûts de dépollution qui ne sont pas compatibles avec le coût foncier établi dans la promesse de vente. L'opération reste alors au point mort pendant plusieurs années. On voit ici que la décision de la commune de travailler essentiellement à partir de son PLU et d'acquisitions stratégiques, si elle garantit une certaine maîtrise de la forme et du programme, ne permet toutefois pas de relancer l'opération, qui reste tributaire de l'initiative privée. C'est, comme souvent (Renard, 2015), un événement biographique qui débloque la situation : le propriétaire décède et ses héritiers souhaitent se séparer rapidement du bien, et sont disposés pour cela à entamer des négociations sur des bases de prix bien plus faibles. Un nouveau promoteur, Trignat Résidences se positionne alors et signe une nouvelle promesse de vente, pour 2 millions d'euros, contre 7 millions pour le prix fixé auparavant (soit 62,5 euros/m² contre 218,7 euros/m²). Le projet est alors en partie redessiné, tout en tenant toujours compte des orientations d'aménagement. Le programme se précise et consiste alors en 290 logements (22 000 m² de surface hors œuvre nette), dont 12 % de logements sociaux, 10 000 m² d'espaces verts, 750 m² de commerces. Le projet est divisé en cinq phases distinctes de réalisation. Une partie des aménagements doit être réalisée par le promoteur, une autre par la commune elle-même. Lorsque le projet final est présenté, l'école ne fait plus partie du programme. En effet, les réflexions de la mairie ont progressé sur ce point depuis 2007. À l'origine, la commune souhaitait créer un nouveau groupe scolaire. Le choix d'instaurer un emplacement réservé sur ce site était avant tout un moyen de contrôle du projet et une garantie de pouvoir implanter cet équipement à cet endroit si la commune en décidait ainsi. Mais les élus souhaitaient tout de même envisager d'autres possibilités d'implantation dans la commune, et décident finalement que l'école s'implantera ailleurs. À l'origine le dimensionnement de l'emplacement réservé sur le site Sadac correspondait à la surface possédée par la commune au nord du site. L'idée était alors de procéder à un échange de foncier avec l'opérateur : la commune récupérerait l'assiette du groupe scolaire et céderait l'équivalent dans la partie nord du site. Avec l'abandon du groupe scolaire sur le site, la commune dispose de 5 500 m² de foncier sans destination immé-

diante. Elle envisage alors un temps d'y implanter une maison de retraite, mais là encore, il sera décidé d'installer l'établissement ailleurs dans la commune. Finalement, l'échange foncier est bien réalisé, la commune récupérant une emprise au Sud-Est du site, mais sans cette emprise n'a toujours pas, aujourd'hui, de destination précise. Entre 2010 et 2013 le projet est finalisé, les démolitions commencent, et un premier permis d'aménager est déposé conjointement par l'opérateur et la commune, suivi des premiers permis de construire. Fin 2013, l'opération semblait donc en bonne voie de se réaliser. Dans ce cas, les divers outils du PLU et un positionnement foncier stratégique ont permis la maîtrise de l'opération, tout en conservant une prise de risque majoritairement privée.

Clarifier les objectifs des politiques foncières

Les deux exemples présentés montrent, premièrement, qu'il existe des politiques foncières locales en France, même dans des petites communes. Les deux communes présentées ci-dessus sont en mesure de mettre en œuvre des outils diversifiés, de les combiner, pour accompagner la mobilisation foncière et maîtriser ce qui se passe sur ces terrains, avec plus ou moins de succès, certes. Ces politiques, qui s'appuient sur de véritables choix politiques (place de l'acquisition, des outils réglementaires, de l'initiative privée notamment), correspondent à des programmes d'action cohérents, élaborés en amont, qui s'apparentent parfois à de véritables stratégies, comme le montre le cas de Moirans. Deuxièmement, ces politiques foncières sont diversifiées. Loin d'un modèle hérité de l'après-guerre et d'expériences étrangères (notamment d'Europe du Nord) et qui marque encore peut-être trop les esprits, les politiques foncières communales ne se limitent pas à un triptyque acquisition – aménagement – vente de charge foncière, comme le montrent bien les deux études de cas. Dans un cas, l'acquisition foncière publique, la possession des tenements par la commune (via l'EPF) est l'outil central de maîtrise du processus d'aménagement. Dans l'autre, les acquisitions n'ont pas la même place : c'est le PLU qui est central, la possession de foncier dans l'opération étant surtout une manière pour la commune d'imposer un dialogue avec l'opérateur. La maîtrise ne passe donc pas que par la possession, mais peut s'appuyer sur d'autres outils, réglementaires, opérationnels, etc. Les politiques foncières ne se résument pas à des acquisitions systématiques, mais correspondent plus largement à un programme d'action publique permettant d'impulser, d'encadrer et de maîtriser la mobilisation des

parcelles, leur affectation précise (programme, forme) et les conditions de cette affectation (temporalité, prix). Ensuite, on note que les politiques foncières communales sont des politiques de soutien opérationnel. Il s'agit de lever l'obstacle foncier à l'émergence d'opérations de logement, en maîtrisant l'affectation effective des parcelles. Ces politiques foncières sont pensées et déployées à l'échelle des opérations, et non à des échelles plus larges, communale ou infracommunale. Alors que l'élaboration du PLU pourrait être un moment de définition de la politique foncière communale, notamment dans le programme d'aménagement et de développement durable, la question foncière n'y est que très rarement véritablement abordée. Si les PLU sont bien des outils de politique foncière, ils ne contribuent cependant pas à définir ces politiques à l'échelle communale. On n'observe pas de logique de régulation des rythmes de mobilisation et encore moins de régulation des prix. Si elles ont pu contrôler le programme et la forme des opérations, les deux communes étudiées n'ont en effet pas été capables – et en réalité n'ont pas réellement cherché – de maîtriser les prix fonciers et le niveau de charge foncière. On voit également qu'elles n'ont pu empêcher la lenteur des processus : l'opération de Milly-sur-Thérain, initiée en 2007 n'est pas encore achevée, celle de Moirans s'étale déjà sur plus de dix ans. Ainsi les politiques foncières communales ne sont pas des politiques de régulation. Or les difficultés de commercialisation à Milly-sur-Thérain mettent bien en avant la nécessité de penser aussi en termes de rythmes de production et de marchés. Il est donc nécessaire de distinguer entre des politiques foncières de soutien opérationnel, qui sont nécessaires et existent, même dans des petites communes avec peu de moyens, et des politiques foncières de régulation, qui elles, font défaut à l'échelle communale. La question n'est pas tant celle de l'existence ou non de politiques foncières locales, mais plutôt celle de leur nature et des objectifs qu'on leur assigne. Cela interroge la « solution » régulièrement mise en avant en matière de politiques foncières, à savoir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières intercommunales. Pour les politiques foncières de soutien opérationnel, qu'attend-on réellement de ce changement, puisque les outils et les échelles seront les mêmes ? Pour les politiques de régulation, un simple changement d'échelle peut-il vraiment changer la donne ? N'est-on pas plutôt ici confronté à un double enjeu, celui des savoir-faire, et celui d'une nécessaire clarification politique, peut-être nationale, des objectifs des politiques foncières, notamment en termes de régulation des prix ? ■