

Le territoire a besoin d'un futur

La gestion territoriale, l'organisation de l'urbanisation, ont besoin d'un minimum de visibilité crédible du futur. La prise en compte d'une vision du futur sur laquelle est censée reposer chaque prise de décision publique en matière d'aménagement, semble aujourd'hui reléguée au statut de simple rhétorique convenue, à laquelle personne ne prête sérieusement attention. Seules les entités économiques et financières continuent à prêter attention au futur.

La récente décision publique sur le lancement d'un nouveau « plan autoroutier » est, à cet égard, caricaturale. Le seul objectif annoncé est celui d'une relance de l'activité économique et de l'emploi. Nul ne semble s'être soucié de la nature des travaux programmés, de leur utilité, de leur impact sur le devenir du territoire... voir même de leur nature. Les curieux sont priés de passer leur chemin. Au mois

d'août, le ministère de l'Économie s'est ainsi pourvu en cassation contre un jugement 13 juillet du tribunal administratif de Paris qui lui demandait de communiquer dans les trois mois le contenu d'un précédent plan autoroutier signé en avril 2015 avec les sociétés concessionnaires. On sait seulement que cela se traduira par deux nouvelles années supplémentaires de péages à la fin de la période de concession qui ne cesse de s'allonger depuis la privatisation de 2005.

Il est, par contraste, étonnant, de se replonger dans les études d'aménagement et d'urbanisme qui se pratiquaient durant les « Trente Glorieuses ». Il était courant que leurs auteurs se lancent dans des projections à trente ans, voire à cinquante ans. Des plans d'urbanisme à valeur réglementaire réservaient des tracés pour des infrastructures qui ne devaient se réaliser que vingt-cinq ans plus tard. C'est d'autant

plus paradoxal que les très bas taux d'intérêt que nous connaissons aujourd'hui devraient logiquement, tout au contraire, nous permettre d'être ambitieux dans la programmation des aménagements urbains et territoriaux.

Lorsqu'on voit l'État passer commande à l'usine Alstom de Belfort qui est sur le point de fermer ses portes, quinze TGV, alors qu'ils seront sous-utilisés sur des réseaux secondaires, il y a effectivement matière à ironiser dans les médias. Mais cela dénote aussi un mal plus grave et plus profond : l'État n'a pas de projet. Il a des moyens puisqu'il est prêt à dépenser de l'argent public pour pallier au manque d'emplois, mais il n'a aucun projet territorial d'avenir sur lequel mobiliser utilement ses moyens. Il gère le présent à la petite semaine. No futur. ■

Joseph Comby

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

Bureaux/méto

Cushman & Wakefield a eu l'idée originale de suivre le marché des bureaux parisiens, en fonction de la station de métro la plus proche. Pour la 2^e année, l'agence publie la carte du métropolitain avec l'indication de la valeur locative moyenne des bureaux disponibles sur le marché à proximité de la station.

Le résultat est surprenant pour le néophyte. Tout d'abord, ce n'est pas au centre de la capitale dont le plan radioconcentrique est bien connu que se trouve les bureaux les plus recherchés, ni même sur l'avenue des Champs-Élysées que les Parisiens considèrent comme la plus belle du monde, mais à La-Tour-Maubourg à côté de la caserne du même nom et des Invalides où le mètre carré se loue à 690 € par an,

suivi de Sèvres-Babylone à 660 €, autour du square Boucicaud, du nom du fondateur du Bon Marché, à la jonction du VI^e et du VII^e arrondissement. D'une manière générale la rive droite se ringardise. Le triangle Auteuil-Neuilly-Passy, emblématique des beaux quartiers résidentiels, culmine à 430 € pour la location de bureaux. Quant à la place de l'Étoile, elle est rattrapée, à 530 €, par la place d'Italie qui avait longtemps gardé une image assez populaire.

La centralité seule ne fait plus recette : en plein centre de la trame viaire radioconcentrique de la capitale, Le Châtelet qui dispose en outre de la desserte de transports en commun la plus impressionnante (5 lignes de métro, 3 lignes de RER), à 410 €, est moins cher que la place Pereire à la limite de Levallois.

Ajoutons que pour trouver les

bureaux parisiens les moins chers, il faut aller derrière la gare du Nord, dans le quartier de la Goutte d'Or (150 €/m² au métro Château Rouge) ce qui n'est pas une grande surprise. ■

Investissements pour la protection de l'environnement

Traditionnellement, la protection de l'environnement était avant tout affaire de réglementation, même s'il fallait quelques crédits pour payer les personnels chargés de faire respecter les règlements. Il n'y avait guère que le traitement des eaux usées qui était susceptible de nécessiter des inves-

tissements. Ce n'est plus le cas. L'Insee vient de publier (focus 62) une statistique sur l'ensemble de ces investissements, dans les entreprises industrielles (enquêtes réalisées en 2015 sur la situation 2014). Dans celles d'au moins 20 salariés, ils se sont montés à 1,6 milliards d'euros (incluant les études) dont 36 % pour la protection de l'air ou du climat (élimination du CO₂). Cela concerne surtout les grandes entreprises (80 % des établissements de plus de 500 salariés ont engagé de telles investissements, contre seulement 26 % des établissements de 20 à 50 salariés). ■

La pratique des chartes locales pour un prix maîtrisé : le débat rebondit

Le 22 août, le quotidien *L'Humanité* titrait en 1^{ère} page, « Ces villes qui défient la spéculation immobilière ». Cela renvoyait à une double page intérieure très fournie avec témoignages détaillés, en banlieue parisienne, de ménages ayant pu accéder à la propriété en bénéficiant de « prix maîtrisés » au travers de « chartes locales ». On y trouvait également des explications et des prises de positions d'élus locaux qui avaient mis en place ce type de mécanisme.

Cette brusque et spectaculaire défense et illustration d'une pratique qui remonte à plus de 10 ans peut surprendre... si on ne voyait pas qu'elle vient en réponse aux critiques à peine moins médiatisées qui avaient été portées le 12 juin par le préfet de Région Île-de-France, Jean-François Carencu qui avait rappelé avec vigueur le caractère illégal de ces « chartes locales ».

Rappelons ce qu'il en est. Depuis une dizaine d'années, dans les zones de marchés immobiliers tendus, des municipalités ont cherché à faciliter l'accès à la propriété dans le neuf des ménages qui étaient présents sur leur territoire, car elles craignaient de les voir partir, chassés par la flambée des prix immobiliers. À cette fin, elles ont mis en place, pour la construction neuve, une « règle du jeu » consistant à fixer aux promoteurs des prix plafond. En pratique, sinon en droit, la délivrance du permis de construire était conditionnée à l'adhésion du promoteur à cette charte qu'il devait signer.

Pour les partisans de cette pratique, les résultats sont là. Le mécanisme est efficace. Dès lors que la règle est clairement affichée, le plafonnement du prix de sortie devient un paramètre déterminant du « compte à rebours » par lequel les promoteurs qui interviennent dans la commune, évaluent le prix maximum qu'ils peuvent accepter pour l'acquisition du foncier (voir encadré). Dès lors, dans les négociations foncières, le prix d'acquisition du terrain est réduit en conséquence du plafonnement du prix de sortie.

Le promoteur, de son côté, peut trouver avantage à fiabiliser et accélérer ses ventes en pratiquant un prix très compétitif, par rapport au marché immobilier local, dès lors que l'effort correspondant est largement reporté sur le prix du terrain. Il est significatif que les quelques recours introduits devant les tribunaux administratifs à ce sujet l'aient été, non par des opérateurs, mais par des propriétaires fonciers. Ce sont eux à qui la décision de plafonner les prix de ventes des logements neufs fait subir un manque à gagner, généralement un moindre enrichissement.

Pour autant, les objections d'ordre juridiques rappelées par le préfet de Région sont fondées. Sans que cela soit écrit, il est clair que la sanction d'un refus d'adhésion du promoteur à la charte locale serait le refus du permis de construire, refus qui ne reposerait sur aucun des motifs prévus au code de l'urbanisme, et qui serait donc illégal. En outre, si l'objectif principal de ces chartes est la

maîtrise des prix immobiliers, il s'y ajoute très souvent des dispositions complémentaires. Celles-ci peuvent concerner la taille et la disposition des logements, l'architecture, le choix de matériaux ou d'équipements. Elles découlent clairement de préoccupations sociales ou environnementales, mais ne figurent pas dans les documents d'urbanisme : elles viennent s'y ajouter, en parfaite contradiction avec le code de l'urbanisme. Enfin, quelques-unes de ces chartes prévoient de réserver la vente, pendant un certain temps, aux habitants et/ou aux actifs travaillant sur place, ou encore de leur consentir des tarifs particuliers. Ces pratiques discriminatoires peuvent s'analyser à leur tour comme des violations, cette fois, du code de commerce et du code de la consommation (refus de vente).

Dans cette controverse, les positions restent figées. Elles donnent

une illustration éclatante de la distance, et même de la contradiction, qui existe entre les principes posés par les textes et les pratiques considérées comme légitimes et socialement admises. Les maires, de bonne foi, se considèrent comme dans leur rôle, et donc dans leur bon droit, en imposant des prescriptions qu'ils estiment conformes à l'intérêt général, sans s'arrêter à la question de savoir si cela est, ou n'est pas, dans leurs pouvoirs. Ils sont d'autant plus incités à le faire qu'il est clair que c'est ce que leurs électeurs attendent d'eux, même si le droit n'y trouve évidemment pas son compte.¹

Curieusement, un point très débattu à l'origine n'est plus guère évoqué aujourd'hui : il s'agit de la

¹ Cf. « Du plan d'urbanisme au permis de construire, un système qui marche à l'envers », *La revue foncière*, n° 2, nov.-déc. 2014.

Les chartes locales, une vérification expérimentale du compte à rebours (CAR)

La thèse du CAR stipule que le prix auquel un professionnel achète le foncier, en zone de pression immobilière est déterminé par le calcul « à rebours » qu'il fait pour évaluer le prix maximal qu'il peut accepter de payer pour le foncier. Partant du prix de vente des lots construits qu'il estime ne pas pouvoir dépasser au regard du marché local, il en déduit tous les postes de son prix de revient (études, travaux, frais commerciaux et financiers, taxes, frais généraux et marge nécessaire), le solde représentant le maximum acceptable pour le foncier. Dans ce marché où le foncier disponible et constructible est rare, la négociation entre détenteurs du foncier et promoteurs est un marché d'enchères. Le promoteur

qui l'emporte est celui qui fait l'évaluation la plus optimiste du CAR.

Lorsque la collectivité publique, par le PLU, les chartes locales ou tout autre moyen impose une obligation précise à un programme immobilier et/ou à un site, elle modifie un paramètre de compte à rebours. Ainsi un plafonnement du prix de sortie dans les chartes locales ou encore de l'obligation d'un pourcentage de logements sociaux dans le PLU.

Dès que ces mesures sont connues, et d'autant mieux qu'elles sont fortement affichées, on observe que le prix auquel le foncier est négocié est réduit en conséquence.

Pour l'observateur, cette modification contrôlée d'une variable, condition formelle pour qu'on puisse parler d'expérience, fournit une preuve solide de la validité de la théorie du CAR. ■

prolongation des effets dans le temps du plafonnement du premier prix de vente, afin de peser durablement sur le marché. L'imposition d'un « prix maîtrisé » est justifiée par la volonté d'enrayer, ou au moins d'atténuer la hausse des prix de l'immobilier résidentiel. Qu'en reste-t-il si le premier acquéreur revend librement sur le marché local, faisant une plus-value d'autant plus importante qu'aura été réduit le prix auquel il aura pu acheter ? Les premières initiatives de chartes locales paraissent très attentives à ce point, et soucieuses que cette action ait une longue portée dans la durée. Différents mécanismes

ont été imaginés se traduisant par des clauses particulières dans les actes notariés des acquéreurs, allant d'engagements de ces derniers de ne pas vendre au-dessus d'un prix déterminé (engagement contrôlé comment ? sanctionné comment ?) à un droit de préemption par la collectivité à un prix plafonné (comment déterminer ce plafond, censé départager la plus-value légitime de celle qui ne le serait pas ?).

On ne dispose pas d'un recul suffisant pour juger de la mise en œuvre effective de ces clauses, sur lesquelles la pratique notariale porte une appréciation généralement très réservée. Tout au plus relève-t-on

qu'à Saint-Ouen, commune de Seine-Saint-Denis limitrophe de Paris et qui avait pratiqué à grande échelle ces chartes locales, la nouvelle équipe municipale issue des dernières élections (et d'un basculement politique) a aussitôt tenu à rassurer les accédants récents en annonçant qu'elle n'envisageait pas de faire jouer ces clauses...

Arnaud Bouteille

États-Unis : les petits pois contre les Noirs

L'agriculture urbaine a le vent en poupe et pas seulement dans les villes délaissées par leurs habitants, telles que Détroit, où dans certains quartiers le foncier est devenu si peu cher que les usages agricoles peuvent reprendre place dans la ville, dans les jardins des maisons abandonnées, ou à plus large échelle, sur les friches industrielles. Le principal problème, évidemment non négligeable, est alors celui du traitement de la pollution des sols. Mais, de manière plus inattendue, l'agriculture urbaine se développe aussi dans des villes dynamiques et attractives, où l'agriculture n'a a priori plus de place. C'est notamment le cas à Portland ou à Vancouver, du côté Pacifique de l'Amérique du Nord. Dans ces villes, le maraîchage et d'autres activités agricoles se développent, sous forme de jardins partagés ou communautaires ou sous la forme de petites exploitations. C'est que l'agriculture urbaine assure aux villes une image plus verte et, par conséquent, une meilleure place dans les classements internationaux. Elle est ainsi un moyen d'attirer des jeunes diplômés et les fameuses classes créatives, que les grandes métropoles s'arrachent sur les conseils de Richard Florida. L'agriculture urbaine est également devenue un facteur de qualité de vie et elle a la côte chez les jeunes branchés urbains, les *hipsters*. À tel point qu'elle est aujourd'hui associée à des mouvements de gentrification (certains chercheurs parlent à ce propos d'éco-gentrification). C'est que, dans ces villes dynamiques, la concurrence pour le foncier est vive et le développement des rangs de légumes se fait au détriment d'autres affectations des sols, à commencer par les logements à bas coûts pour les plus démunis, souvent des familles noires.

Éric Charmes

La « direction de l'Immobilier de l'État » remplace « France Domaine »

Le gouvernement avait annoncé en janvier le lancement d'une gestion plus « active » de l'important patrimoine immobilier de l'État, pour en faire l'outil d'une véritable politique foncière. Huit mois après, voici créée par un décret du 21 septembre, une nouvelle « Direction de l'immobilier de l'État », qui se substitue au service « France Domaine » à la DGFIP (Direction générale des finances publiques) à Bercy, tout en reprenant les anciennes équipes.

« Tout en conservant l'intégralité du périmètre des missions relatives à la politique immobilière de l'État (PIE) et à la gestion et à l'évaluation domaniales, la direction de l'immobilier de l'État sera notamment en charge de la gouver-

nance de la PIE et du pilotage de l'instance unique qui s'est substituée aux différents comités nationaux relatifs à cette politique publique », indique le décret.

La nouvelle « DIE » comprend trois sous-directions : la S/D « Gouvernance, financement et supports », la S/D « Stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » et la S/D « Administration et valorisation de l'immobilier de l'État ». L'ambition est de monter en compétence et de professionnaliser la gestion des biens de l'État.

Le nouvel ensemble devrait compter près de 120 équivalents temps plein, soit une trentaine de plus qu'aujourd'hui. Sa direction a été confiée... à l'ancienne directrice de France Domaine, Nathalie Morin.

Alors, simple changement de dénomination et d'organigramme ? Peut-être pas. Il est prévu de généraliser les « schémas directeurs immobiliers régionaux », des outils qui permettent de dépasser une gestion opération par opération. « C'en est fini de la gestion encore trop cloisonnée des ministères et des opérateurs de l'État qui, en matière d'immobilier, peuvent avoir une vision partielle ne tenant pas compte des contraintes globales... Cette nouvelle direction aura une mission de coordination, de pilotage et de gestion » affirmait, en janvier, le secrétaire d'État au Budget. Et la nouvelle « Conférence nationale de l'immobilier public » (CNIP), chargée de préparer les orientations stratégiques, en reprenant les attributions de cinq instances existantes, doit permettre « d'améliorer et d'accélérer » les décisions en matière de valorisation du patrimoine immobilier public.

Philippe Texier

Le foncier et le territoire dans la loi biodiversité

Après des années d'atermoiements et un dernier parcours législatif de deux ans, la loi « pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » a été publiée le 9 août avec pas moins de 174 articles qui apportent des modifications dans de nombreux domaines. On ne retiendra ici que les aspects qui concernent le foncier et le territoire, sans aborder des mesures pourtant importantes, comme la création de « l'Agence française de la biodiversité », pas plus que les appréciations critiques, élogieuses ou dubitatives dont la presse s'est fait l'écho.

La loi (art. 2) dispose que le principe d'action préventive et de correction des atteintes à l'environnement « implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit (...) et à défaut, d'en réduire la portée ». Cette séquence « éviter – réduire – compenser » est complétée par l'introduction de la notion de préjudice écologique dans le code civil (art. 4), en application du principe « pollueur-payeur » qui ouvre droit à des actions en réparation (« Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer »). Les mesures de compensation sont développées dans l'article 69. Il s'agit de « compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification ». Les compensations visent « un objectif d'absence de perte

nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. »

Une personne soumise à une obligation de compensation « y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation (...), soit par l'acquisition d'unités de compensation dans un site naturel de compensation ». Lorsque cette personne n'a pas satisfait à ses obligations après mise en demeure, « l'autorité administrative compétente fait procéder d'office, en lieu et place de cette personne et aux frais de celle-ci, à l'exécution des mesures prescrites ».

Pour « éviter – réduire – compenser », il faut d'abord connaître l'état des lieux. Celui-ci est établi grâce à un inventaire du patrimoine naturel auquel « les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, doivent contribuer (...) par la saisie ou, à défaut, par le versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études d'évaluation préalable ou de suivi des impacts réalisées dans le cadre de l'élaboration des plans, schémas, programmes et autres documents de planification » (art. 7).

Un autre volet concerne les biens immobiliers. Il permet de créer des obligations réelles sur ces biens par un contrat, établi en la forme authentique, entre leur propriétaire et « une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge (...) les obli-

gations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité » (art. 72). En fonction des textes d'application de cette disposition, il sera intéressant de la comparer aux *easements* qui existent aux États-Unis. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un engagement, en particulier de non constructibilité de parcelles, sur un horizon temporel long, pris par le propriétaire actuel et qui engage les propriétaires futurs. Le contractant, souvent un organisme environnementaliste (fondation), verse au propriétaire une somme qui compense le renoncement à une éventuelle plus-value d'urbanisation qu'auraient pu procurer ces terres.

À côté de ce marché de droits (renoncement au droit à construire moyennant compensation monétaire), des procédures réglementaires, plus habituelles en France, sont également prévues. C'est ainsi qu'une autorité administrative peut « délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer [des] habitats » d'une espèce protégée (art. 74) et décider d'un « programme d'actions visant à restaurer, à préserver, à gérer et à mettre en valeur de façon durable [ces] zones ». De la même façon, « les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue (...) nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques » (art. 85).

D'autres dispositions concernent plus spécifiquement certains territoires. C'est ainsi que, pour les projets importants d'exploitation commerciale, la construction de nouveaux bâtiments n'est autorisée que si le projet intègre certaines contraintes (production d'énergies renouvelables, végétalisation des toitures, perméabilité des aires de stationnement, etc.). Dans les parcs naturels régionaux, « les documents de planification, d'aménagement de l'espace et

de gestion des ressources naturelles (...) sont soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional » (art. 48).

Diverses mesures de lutte contre la pollution sont instituées. L'une des plus commentées¹ est l'interdiction des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018 (avec possibilité de dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2020, en considérant les « impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole »). Il s'agit également de prévenir « l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes » (art. 149).

Les paysages font l'objet du titre VII, avec la réalisation d'atlas des paysages qui concernent, en particulier, les « allées d'arbres et alignements d'arbres qui bordent les voies de communication [qui] constituent un patrimoine culturel et une source d'aménités, en plus de leur rôle pour la préservation de la biodiversité et, à ce titre, font l'objet d'une protection spécifique. » (art. 172).

De nombreux textes d'applications seront nécessaires pour que tous ces principes soient rendus opérationnels : à suivre. ■

Jean Cavailhès

¹ On ignorera ici d'autres mesures, de moindre portée, comme par exemple l'interdiction de « la mise sur le marché des bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique » (art. 124).

