

Atelier n°3

régulation des politiques locales de l'habitat

La volonté de relancer la production de logement social nécessite un renouvellement des modes d'intervention foncière. Ceci implique une bonne connaissance des marchés fonciers et des moyens de l'intervention publique dans la régulation des marchés de l'habitat. Passage en revue des différents marchés¹ sur la base des travaux conduits par Joseph Comby de l'ADEF.

Parmi les quatre principaux modes d'intervention foncière utilisés pour "produire" du logement social (*aménagement public, acquisition en diffus, encadrement réglementaire et urbanisme négocié*), on constate, d'une part que l'aménagement public représente une quotité de plus en plus faible, et que l'encadrement réglementaire est, en tant que tel, souvent insuffisant. D'autre part, l'acquisition en diffus progresse et l'urbanisme négocié se développe (*cession de charge foncière par des opérateurs privés, intervention en VEFA -Vente en Etat de Futur Achèvement- dans des programmes privés, ...*).

Une politique foncière est destinée à favoriser le développement harmonieux des territoires, que ce soit dans un contexte de renouvellement ou de développement urbains. Elle doit donc être multiforme et s'inscrire dans la mixité de l'offre et des populations.

COMMENT IDENTIFIER LES MARCHÉS FONCIERS POUR MIEUX CIBLER L'INTERVENTION PUBLIQUE ?

L'ADEF distingue six marchés fonciers qui se caractérisent du point de vue de l'acheteur et obéissent à des modes de régulation spécifiques de l'offre et de la demande :

1er marché

le marché agricole ou marché de l'espace naturel comme bien de production : suivi par la SAFER, sa valeur est < à 10 F/m² (*moyenne française 2,5 F/m²*).

2e marché

le marché des espaces naturels comme biens de consommation (*espaces de loisirs, ...*) : suivi également par la SAFER, ce marché en développement ne rapporte pas d'argent à son acquéreur **mais lui coûte.**

3e marché

le marché de l'espace naturel péri-urbain : matière première d'un processus d'aménagement ce marché dont la valeur de base est d'environ 100 F/m² est considéré comme un marché politique. Sa valeur dépend de la décision d'urbaniser à plus ou moins long terme : le prix payé par l'acquéreur dépend de la manière dont il se représente le futur. Sur ce marché, les politiques foncières font les prix et le rythme d'urbanisation, et les politiques urbaines (*régulation des densités*) les quantités mutées.

4e marché

le marché des terrains à bâtir : marché concurrentiel qui fonctionne comme un marché industriel : on produit juste ce que l'on peut vendre et au prix de fabrication du terrain. La valeur s'exprime non plus au m² mais au lot. Face à ce marché il est trop tard pour faire une politique foncière.

5e marché

le marché du recyclage urbain ou marché d'occasion : la valeur est déterminée par le "compte à rebours" c'est à dire à partir du prix de sortie de l'immobilier. Sur ce marché, plus les prix sont élevés, plus le nombre de mutations est grand.

6e marché

le marché zéro ou l'absence de marché : il s'agit de terrains dont la valeur économique est négative, c'est-à-dire que le coût de leur mise en état d'utilisation est supérieur à la valeur de cette utilisation (*friches industrielles; ...*).

COMMENT AGIR SUR LES PRIX DU FONCIER DANS UN CONTEXTE DE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

Pour L'ADEF la mutabilité du foncier résulte d'une équation :

VV	$[(PS-CC-CA) \times COS]$
VU	Valeur vénale du terrain,
PS	Valeur d'usage du terrain,
PS	Prix de sortie de ce que l'on va construire sur le terrain,
CC	Coût de construction,
CA	Coût de l'aménagement,
COS	Coefficient d'occupation des sols

COMMENT LA COLLECTIVITÉ PEUT-ELLE INTERVENIR SUR LES TERMES DE L'ÉQUATION ?

Agir sur la valeur vénale (VV) : faciliter la vente d'un terrain par son propriétaire

La valeur vénale d'un terrain est un résultat, il est donc difficile d'agir sur la valeur vénale elle-même. Il est possible cependant d'exonérer le promoteur du coût de portage (*risque + temps*) pour permettre au promoteur d'atteindre la valeur d'usage attendue par le propriétaire. Plusieurs formules permettent d'exonérer le promoteur de ce coût de portage pour des opérations résidentielles et notamment : le paiement en dation (*le propriétaire assure le portage et reçoit en paiement un certain nombre de logements dans l'opération terminée*), la location par la collectivité du terrain dont elle est propriétaire ce qui permet un étalement du paiement.

suite



Agir sur la valeur d'usage (VU) : comment remettre sur le marché un quartier qui en est sorti ?

Si la valeur vénale du terrain est supérieure à sa valeur d'usage, la vente de terrain s'effectue de manière spontanée. Par contre, si la valeur vénale du terrain est inférieure à la valeur d'usage sur un quartier entier, on est dans un processus de dévalorisation cumulative. Dans ces tissus où il ne se passe rien depuis des années, deux situations sont possibles : on est très loin du marché ou on n'est pas très loin du marché. Dans le premier cas la réalisation d'aménagements publics peut ramener sur le marché, dans le second cas, seules des opérations publiques sont possibles. Il faudra cibler l'intervention publique en sachant que le portage foncier par la collectivité risque de contribuer à la dévalorisation d'un quartier (ex : *immeuble muré en vue d'une opération immobilière*).

Agir sur le prix de sortie (PS) : comment organiser la mixité sociale ?

Le prix de sortie dépend du programme réalisable sur le marché considéré. Plusieurs variables contribuent à établir le marché sur lequel la collectivité peut jouer : accessibilité voiture, image du quartier, marquage social, aménités. A noter que dans les quartiers hors marché, les actions en faveur de la mixité sociale réduisent l'écart d'image entre population riche et population pauvre. En réduisant le marquage social dans les quartiers les plus riches, le marquage social des quartiers les plus pauvres s'en trouve réduit lui aussi. Néanmoins la ségrégation spatiale s'effectue par le haut et ce sont d'abord les populations aisées qui réalisent leur choix, les populations les moins aisées s'installent là où les précédents n'ont pas voulu aller.

Agir sur le coût d'aménagement : qui doit payer le coût d'aménagement ?

Il s'agit de réaliser le minimum de coût pour le maximum de valorisation et de décider qui supportera financièrement le coût : a priori pas le propriétaire car cela contribuerait à limiter la valeur vénale, ni l'utilisateur final par la fiscalité car cela nuirait à l'attractivité du quartier. On optera de préférence pour le contribuable par le biais des budgets publics.

Agir sur le COS : comment augmenter la densité sans nuire à l'attractivité du quartier ?

Le renouvellement urbain s'accompagne toujours d'une densification. Il s'agit de mesurer un juste niveau pour le COS pour éviter soit un phénomène de rejet, soit des prix de sortie trop importants pour absorber la hausse du coût d'aménagement qui résulte de la densité.

Contacts :

Juliette Brumelot- AURG

21 rue Lesdiguières-38000-Grenoble

e-mail : juliette.brumelot@aurg.asso.fr

Joseph Comby-ADEF – Etudes Foncières

7 avenue de la République – 75011-Paris

e-mail : foncier@wanadoo.fr

Deux axes ont guidé les travaux de l'atelier : tout d'abord fonder une culture commune concernant l'analyse des marchés du logement et l'évaluation des leviers de l'intervention publique en renouvellement urbain, puis valider, à partir de l'expérience, les modes d'intervention foncière publics permettant d'agir en régulation du marché dans le cadre d'une politique locale de l'habitat.

DEUX EXEMPLES D'INTERVENTION PUBLIQUE EN RENOUVELLEMENT URBAIN

**A Voiron
le POS comme outil de
conduite du projet en
renouvellement urbain**

Pour réaliser le quartier de l'arrière-gare situé à l'intérieur de la Ville de Voiron mixant des friches industrielles et de l'habitat, la ville de Voiron opte pour la réalisation du projet en appui sur le POS sans intervention publique directe : dès 1987, la zone à restructurer est soumise à plan d'ensemble. En 1996, une nouvelle modification du POS permet d'adopter un règlement spécifique à ce secteur (*zone UT*) garantissant la configuration générale des voies et la création d'unités foncières opérationnelles facilitant une dynamique de reconversion sans intervention publique lourde d'aménagement. Les promoteurs attirés par l'affichage d'intentions claires de requalification urbaine bénéficient d'un mode opératoire limitant leur souci aux acquisitions du (ou des) terrains nécessaires à la maîtrise d'un îlot. Aujourd'hui rien de ce qui avait été anticipé au travers des futurs espaces publics ne semble devoir être remis en question. En revanche les coûts de reconstruction de la ville sur elle-même (*prix du foncier, démolitions, équipements et réseaux*) sortent de l'épure habituelle des opérations immobilières. Les dispositions de la loi SRU permettant d'instaurer des participations financières pour la création de voies nouvelles ouvrent des perspectives intéressantes mais ne suffiront pas à mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation d'un tel projet.

A Grenoble : 35 ans d'action foncière publique

Suite à une remise en cause de la rénovation dès 1965, la Municipalité de Grenoble définit les objectifs d'une nouvelle politique pour les quartiers anciens : maintien de la population en place, réhabilitation des logements par l'amélioration des conditions d'habitat et lutte contre l'insalubrité en maintenant l'urbanisme existant. Cette politique ne va pas de soi : les procédures de la loi Vivien sont plus adaptées à la destruction des taudis qu'à la réhabilitation de l'habitat et les financements d'Etat sont focalisés sur la rénovation.

Dès 1970 la Ville de Grenoble s'engageait en appui sur la régie Foncière (*SEM dans laquelle la ville détenait 40 % du capital*) dans l'action foncière directe.

En 1976, un accord intervient entre la Ville de Grenoble et le Fonds d'aménagement urbain se traduisant par une aide financière de l'Etat au déficit de ces opérations (*80 % du déficit à la charge de l'Etat, 20 % à la charge de la Ville*) conformément à la loi Vivien. L'obligation d'acquiescer soit la totalité des immeubles soit une bonne partie explique la politique foncière de la ville :

- création d'une ZAD en avril 1976 : car la loi Galley de 1975 créant les Zones d'intervention Foncière (*ZIF*) était complètement inadaptée à la situation grenobloise puisqu'un amendement de M. Mesmin, en avait exclu la copropriété,

En 1980, l'action municipale s'étend progressivement à d'autres quartiers : trois ZAD sont créées. En moins de quatre ans, plus d'un logement sur quatre a été mis en vente et fait l'objet d'une DIA dans les secteurs opérationnels, l'acquisition de la ville porte sur 50 % des logements mis en vente. La ville a acheté en 1980 environ un logement sur 10 de l'ensemble des logements situés en ZAD.

1983 : changement de Municipalité et mise en arrêt de la politique de réserves foncières directes,

A partir de 1996 : la Ville de Grenoble n'a plus de budget propre pour réaliser des réserves foncières et prend appui sur la communauté d'agglomération Metro dans le cadre de son programme d'action foncière pour réaliser des réserves foncières (*129 MF*),

En 2000, la Ville de Grenoble était notifiée de 5 600 DIA en DPU et 1 600 DIA en DPUR, elle n'a utilisé que 22 fois son droit de préemption. L'histoire de l'action foncière publique de la Ville de Grenoble révèle les limites d'une action foncière publique directe durable dans un cadre politique mobile qui ne garantit pas la pérennité des outils d'actions municipaux nécessaires à sa mise en œuvre. S'engager dans une action de portage immobilier associée à une réhabilitation avec relogement suppose de pouvoir s'inscrire techniquement et financièrement dans la durée.