



Mettre en œuvre une politique foncière adaptée aux enjeux du renouvellement urbain

Tous les acteurs de l'habitat s'accordent aujourd'hui à reconnaître l'importance de la mise en œuvre d'une politique foncière, qui a fait défaut ces dernières décennies, pour maîtriser le développement des territoires et, entre autres, produire du logement social. Cette nécessité est d'autant plus grande dans un contexte de renouvellement urbain généralisé. À ce titre, les Établissements publics fonciers constituent des outils intéressants pour recycler le foncier et mobiliser les fonds nécessaires. Analyses et illustration par Marc Kaszynski, directeur de l'EPF Nord – Pas-de-Calais et président de l'association Études foncières.

LA RARETÉ du foncier disponible et les difficultés à le mobiliser freinent la production du logement social. Par ailleurs les opérations de renouvellement urbain concernant les grands ensembles prennent de l'ampleur, créant de façon complémentaire d'importants besoins en foncier, notamment pour produire du logement social. Dans ce contexte, il paraît indispensable de trouver de nouvelles modalités d'intervention et de partenariats entre les HLM, les collectivités territoriales, les opérateurs fonciers, etc. pour mettre à disposition et recycler le foncier nécessaire. D'autre part les phénomènes de péri-urbanisation, marqués par le départ des couches moyennes vers la périphérie des agglomérations, se traduisent par une ségrégation sociale accrue et par une raréfaction du logement locatif notamment aidé, au profit de l'accession, dans les zones rurales périurbaines. Revaloriser les espaces centraux suppose donc la mise en place de stratégies particulières sur les espaces périurbains pour leur éviter un développement anarchique, et pour assurer des équilibres, une mixité fonctionnelle et sociale au sein de leur parc.

LE FONCIER DANS LA STRATÉGIE DE RENOUVELLEMENT URBAIN AU SENS LARGE

Cette stratégie repose sur une politique foncière spécifique, en terme de consommation et de maîtrise foncières (caractéristique et volume du foncier permettant d'intégrer des opérations mixtes : logements, activités, équipements, etc.), et de coûts (différence de coût entre terrains agricoles et friches urbaines, coûts du recyclage et du portage...).

Elle nécessite en outre de mener des opérations complexes : interventions auprès des populations concernées, revalorisation du tissu urbain, programmation des interventions de l'amont à l'aval y compris les relogements, etc. La préparation de

ces opérations par les collectivités locales met en évidence les difficultés posées par la libération foncière des sites concernés, tant sur le plan des procédures qu'au niveau des coûts. Respecter des objectifs de mixité sociale et de revalorisation urbaine (pour remettre ces quartiers dans une économie urbaine jugée « normale ») génère en effet des coûts spécifiques très importants qui, imputés au bilan de l'aménageur rendraient ces opérations infaisables. En effet, on sait que la valeur foncière évolue en fonction de processus de valorisation et de dévalorisation des espaces et du bâti. La réhabilitation du bâti vise à enrayer la perte de valeur de l'immobilier liée à l'usure, mais dans certains cas les coûts de réhabilitation deviennent supérieurs aux coûts de démolition. Pour que le renouvellement urbain se fasse « par le marché », il faut que la valeur foncière résiduelle (celle du foncier récupéré) soit supérieure aux coûts de démolition et de dépollution. Mais quand le secteur n'est plus suffisamment attractif (c'est le cas des secteurs en renouvellement urbain) cela nécessite une intervention publique.

La faisabilité de ces opérations de renouvellement urbain implique donc :

- **d'identifier la nature et l'importance de ces coûts**, et plus particulièrement les différentiels de charges foncières spécifiques aux opérations de renouvellement urbain ;
- **de modifier la prise en charge de ces coûts par les différentes collectivités publiques** : en effet les mécanismes classiques de politiques foncières, et notamment les subventions pour surcharges foncières se révèlent inadéquats ;
- **de renouveler les modes opérationnels** : les missions voire les opérateurs (cf. créations récentes d'EPF locaux, régionaux...).

Illustration par l'étude en cours sur la région Nord – Pas-de-Calais visant à évaluer les besoins en foncier et en financement en tenant compte de différentes hypothèses liées aux objectifs des politiques locales de renouvellement urbain.

L'EPF : ANTICIPATION, NÉGOCIATION FONCIÈRE ET MOBILISATION DE SUBVENTIONS

Le métier de base de l'EPF Nord – Pas-de-Calais consiste à mobiliser des fonds propres, provenant d'une taxe spéciale d'équipement perçue sur le territoire régional, pour des acquisitions foncières ou immobilières pour le compte des collectivités locales, et à les porter en attendant la mise en œuvre des projets de ces collectivités. Ses interventions concernent également la requalification des friches industrielles et l'expertise en



matière de sols pollués. Dans le cadre d'un programme pluriannuel 2000-2006, son activité s'est déployée sur le renouvellement urbain au sens large (qui représente aujourd'hui 80 % des ressources mobilisées), à savoir la capacité à recycler des friches urbaines pour qu'elles deviennent supports de nouvelles activités.

Outil de préparation de la décision et de sa mise en œuvre

Dans ce cadre, l'EPF a été doté d'une nouvelle mission : redévelopper l'offre foncière pour le logement social. Pour ce faire, il s'est appuyé sur des hypothèses de répartition géographique et typologique des besoins en logement (en fonction de la densité des produits), à partir desquelles il a élaboré deux scénarios : l'un confirmant les tendances actuelles de localisation, l'autre envisageant le déplacement d'une partie des besoins vers les espaces périphériques et l'augmentation de la proportion de logements individuels. L'EPF peut ainsi évaluer les coûts des interventions foncières correspondant à chaque scénario. En cela il constitue un outil d'aide à la décision pour les autorités locales. À noter que l'EPF s'est fixé comme règle d'intervenir prioritairement sur le foncier recyclé.

Anticiper les coûts d'une opération de renouvellement urbain

Pour cela, il est essentiel d'acquérir le foncier préalablement à l'opération. Or souvent les lieux sont encore habités, ou occupés par des entreprises parfois en difficulté... Une démarche spécifique de négociation est donc à mener, c'est un des rôles de l'EPF. Les coûts de remise en état sont souvent importants, d'où la nécessité de subventions (collectivités, Région...). Les coûts d'aménagement sont calculés à rebours : l'opérateur en déduit une charge foncière admissible. Il existe toujours un différentiel de charge foncière (entre la charge admissible et la charge réelle), car on reconstitue un bout de ville. Par exemple, quand on rachète des biens à une population en difficulté, on doit la reloger aux prix du marché. Ce différentiel doit être supporté par la collectivité.

La faisabilité des opérations de renouvellement urbain est donc conditionnée, pour l'EPF, par la capacité financière d'anticipation du foncier – ce qui revient à « l'acheter avant qu'on n'en ait besoin » – et de négociation avec les particuliers et les entreprises ; la capacité à trouver des subventions (Région, collectivités) pour la remise en état et pour combler le différentiel de charge foncière. ■

Marc KASZYNSKI

« LA POLITIQUE FONCIÈRE AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT »

Témoignage d'un élu : Guy Potin, adjoint au logement de la ville de Rennes et conseiller communautaire

« La ville de Rennes a assuré son développement à partir des zones d'aménagement (et actuellement, 70 à 80 % des constructions se font sur les zones d'aménagement concerté (ZAC)) ; elle a donc une pratique très ancienne des outils d'urbanisme. Aujourd'hui une vingtaine de ZAC sont en cours et nous servent à maîtriser la politique de l'habitat. Rennes-Métropole a des objectifs ambitieux en terme de production de logements : 4 500 par an, au lieu des 2 300 par an ces cinq dernières années. Cette politique consiste à effectuer des péréquations de charges foncières à l'intérieur des ZAC pour organiser la mixité. La ville vend les charges foncières en négociant un produit logement avec les promoteurs. Les premières ZAC, en périphérie de la ville, comportaient des pourcentages importants de logements sociaux, ainsi que beaucoup de logements en accession « PAP ».

Concernant les ZAC centrales, nous imposons un taux de 25 % de logements sociaux sur l'ensemble des logements produits, quel que soit le prix de revient de la charge foncière. Nous encourageons également les logements intermédiaires et l'accession. Actuellement les coûts fonciers augmentent, surtout dans les opérations de renouvellement urbain. Dans ce cas, la ville compense les surcharges par le biais de son budget urbanisme. Rennes-Métropole doit mettre l'accent sur la politique d'anticipation foncière, or aujourd'hui la ville n'a plus autant de perspectives de développement : celui-ci viendra essentiellement du reste de l'agglomération. La plupart des communes hors Rennes avait tendance à agir au coup par coup, (« individuellement » en ne disposant que d'un minimum de foncier réellement opérationnel. Il leur faut aujourd'hui impérativement anticiper et faire des réserves à 15-20 ans (2 ou 3 opérations d'urbanisme). Actuellement, dans le cadre du PLH intercommunal, nous envisageons la création d'un EPFL (ou de nous appuyer sur le futur EPF régional) pour servir cet objectif. Le service foncier de l'agglomération devrait s'étoffer, pour développer la prospection à court et moyen terme, surtout sur les terrains agricoles. L'agglomération devra avoir un rôle d'assistance aux communes pour l'étude et la conduite d'opérations, par exemple en créant des ZAC communautaires (une est en cours). Les aides communautaires en la matière seront axées sur des politiques contractualisées et non sur des opérations ponctuelles. »

Propos recueillis par Violaine PINEL