

Le plan foncier stratégique, comme outil de maîtrise des prix

Les établissements publics fonciers tentent de planifier la plus grande partie de leurs interventions sous la forme de « plans fonciers stratégiques » pluriannuels, organisant l'acquisition anticipée et le « portage » de terrains à aménager et/ou construire.

Retour d'expérience de l'EPF de Haute-Savoie¹ : quel est l'impact de ce portage sur le marché ?

Un certain nombre de collectivités planifient leurs actions foncières via ce que l'on pourrait appeler un « plan foncier stratégique ».

Il en existe plusieurs appellations : référentiel foncier, plan d'action(s) foncier(ères), plan foncier, étude de gisements fonciers, etc. L'objectif est d'outiller une stratégie foncière au service d'un ou plusieurs axes de développement territorial. Ainsi, un plan foncier stratégique peut constituer le volet foncier d'un document d'urbanisme tel qu'un Programme local de l'habitat (PLH) ou il peut avoir pour but d'agrèger les préconisations foncières de l'ensemble des documents (SCOT, PLH, PLU, PDU, PPR, etc.). Sous la forme d'un ou plusieurs documents, les plans fonciers stratégiques répertorient les projets urbanistiques, identifient les terrains et préconisent des actions pour s'assurer de leur disponibilité au moment souhaité.

Un « plan foncier stratégique » peut-il participer à maîtriser/réguler le prix d'un tènement foncier voire d'un marché immobilier ? Nous proposons un élément de réponse avec l'exemple de la communauté d'agglomération d'Annemasse-Les Voirons (Annemasse Agglo) et son plan foncier conventionné en septembre 2013 avec l'Établissement public foncier local de la Haute-Savoie (EPFL 74). En s'intéressant aux premières phases de sa conception, on s'aperçoit que le but premier est de sécuriser la ressource foncière pour les projets urbains inscrits au plan. Est-ce sa seule ambition ? Peut-on attendre plus de ses actions ? Pris individuellement, les outils préconisés ne poursuivent pas un objectif de régulation mais compilés, peuvent-ils revendiquer un tel objectif sur un marché immobilier ?

Un plan foncier a pour objectif de mobiliser les ressources disponibles (humaines et techniques) pour planifier la mise en place d'outils pouvant faciliter la réalisation de projets d'aménagement communaux et intercommunaux. Dans le cas d'Annemasse Agglo, c'est l'inventaire des projets d'aménagements d'initiative publique qui a été la première étape d'élaboration du plan foncier. Dans les faits, les élus souhaitent que ce document les aide à mener à bien leurs projets, préalablement localisés et planifiés. La localisation des projets est connue, il s'agit donc de préconiser des interventions en adéquation avec l'avancement et la finalité des projets. Ces préconisations portent sur la mise en place d'outils, tant relatifs aux documents d'urbanisme qu'aux procédures de maîtrise foncière, mobilisés pour tenter de parer à toutes les éventualités. Elles envisagent aussi une mise en place graduée de ces derniers : l'instauration de servitudes de mixités sociales et des négociations amiables sont préconisées en amont d'outils plus contraignants tels qu'une procédure d'expropriation.

L'anticipation de l'action foncière n'est pas réellement reconnue en tant que telle, étant adjointe à des projets concrets, mais elle est un premier pas vers une prise en compte accrue du foncier dans le processus d'aménagement du territoire.

Malgré sa portée opérationnelle, le plan foncier demeure un document prospectif qui priorise les projets, coordonne les ressources à mobiliser et donne une vue d'ensemble de la stratégie. →

¹ Opérateur foncier, l'EPF de la Haute-Savoie répond aux sollicitations de ses membres (225 communes sur les 294 départementales) pour acquérir des biens immobiliers ou pour les accompagner à mettre en place des stratégies foncières (Code de l'urbanisme, art. L. 324-1 et s. et R. 324-1 et s.).

→ **Le portage foncier, un outil de maîtrise du prix...**

Annemasse Agglo a souhaité élaborer ce plan foncier en étroite collaboration avec l'EPF 74 pour identifier les outils à utiliser et mobiliser l'ingénierie de portage foncier si cela s'avère nécessaire.

L'avantage premier du portage foncier est de substituer l'achat d'un terrain à un opérateur, pour un temps donné, afin qu'il soit rétrocédé à la collectivité au même prix que son acquisition. Ainsi, lorsqu'un EPF intervient pour un portage, la collectivité s'assure de la maîtrise du foncier dans le temps et, dans une certaine mesure, la maîtrise de son prix. C'est le coût du portage foncier qui impacte à la hausse les dépenses liées au volet foncier. Il représente un taux de 2 à 3,5 % sur le capital restant dû. Ces taux constituent les frais de portage. Ils incitent aux opérations les plus « bienfaitantes ». Un portage pour une opération comprenant plus de 90 % de logements locatifs sollicite un taux de portage de 2 % contrairement à une opération en comprenant seulement 30 % pour laquelle les frais sont à hauteur de 3 % du capital restant dû. À l'EPFL 74, entre quatre et vingt ans peuvent s'écouler entre l'acquisition et la rétrocession du bien de l'opérateur foncier à la collectivité. Cette temporalité est mise en place pour répondre au contexte d'intervention, tant du côté de la collectivité que de celui du terrain à mobiliser. Durant le portage, la collectivité se dégage des responsabilités inhérentes aux propriétaires, affine la programmation du projet d'aménagement et ne grève pas sa capacité d'investissement. En effet, les interventions pour le renouvellement urbain et/ou en zones tendues, provoquent des coûts enchéris et nécessitent des financements considérables. La capacité d'investissement d'une collectivité étant limitée, elle a recours à l'ingénierie de portage pour amortir ces coûts dans le temps. Du côté du foncier, la temporalité nécessaire pour parvenir à maîtriser un tènement foncier est difficilement prévisible. Elle est appréhendée par les indicateurs de dureté foncière, qui traitent de la complexité technique et réglementaire d'acquisition (découpage parcellaire, nombre de propriétaires, régimes de propriété, etc.). Par exemple, l'acquisition d'un bien détenu par de nombreux copropriétaires sera souvent plus chronophage qu'une autre portant sur un bien détenu par un unique propriétaire. Cette estimation se confronte aux compor-



Immeuble porté par l'EPF 74 pour la commune de Cluses de 2005 à 2013.

© EPF 74

tements imprévisibles des propriétaires, plus ou moins réticents à l'idée de vendre. Dans ce sens, en réalisant les acquisitions au fil de l'eau en fonction des opportunités d'achat, l'intervention publique permet de fluidifier les transactions et lutter ainsi contre les phénomènes de rétention plus ou moins consentis par les propriétaires.

...dès la négociation...

En informant les propriétaires de son intention d'acquiescer pour le compte de la collectivité, l'EPF affiche son droit de priorité, accordé par les prérogatives de la puissance publique. Il se positionne ainsi comme un interlocuteur prioritaire en cas de vente. Ce privilège altère la concurrence entre les potentiels acquéreurs. D'une certaine manière les biens ciblés sortent du marché ordinaire. En effet, l'acquéreur potentiel est préalablement identifié, le vendeur ne pourra pas faire jouer la concurrence pour enchérir son prix de vente. Les biens sont ainsi moins sensibles aux tentatives de spéculation ou de rétention et seront acquis au prix le plus juste.

C'est souvent le cas lorsqu'une intervention est planifiée à moyen ou long terme. En effet, l'opérateur foncier anticipe l'acquisition d'un bien en veillant aux opportunités d'achat, en privilégiant une vente de gré à gré pour favoriser une négociation équilibrée. Les acquisitions à court terme

concèdent parfois des coûts enchéris par l'utilisation de procédures réglementaires, telle que l'expropriation, pour laquelle des indemnités sont versées aux propriétaires évincés.

...et pendant le portage

Une fois l'acquisition effectuée, le bien peut être valorisé gratuitement par l'EPFL ou directement par la collectivité, pendant la durée du portage. Cette valorisation octroie des avantages financiers et urbains. En effet, les biens portés peuvent faire l'objet d'une location à courte durée, bornée à l'effectivité du projet d'aménagement. Les loyers perçus viendront en déduction du bilan de portage, à l'instar des subventions perçues pour l'opération. La gestion du bien constitue un levier de maîtrise des prix car il permet de minorer le bilan financier du portage. De plus, le bien conservera son usage, les populations et les activités seront maintenues permettant ainsi d'éviter les phénomènes de désertification des tissus urbains en renouvellement.

L'exemple du portage pour la commune de Cluses illustre l'avantage octroyé par la gestion locative d'un bien pendant son portage.

D'un commun accord, la commune et l'EPF ont décidé de remettre aux normes les appartements qui ne l'étaient plus. Le

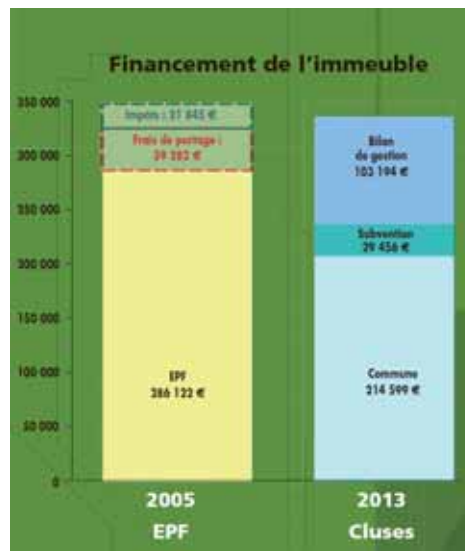
bâti était dans un état initial plutôt correct et la remise aux normes faisable sur les plans techniques et économiques. Les loyers perçus les 4 premières années ont équilibré les dépenses investies. Le reste du temps du portage, ils sont directement venus en déduction du capital restant dû. À terme, le bilan de gestion est excédentaire, il a permis de minorer le capital restant dû de 30 %.

Actuellement, le bien est toujours en gestion locative par son propriétaire, la commune de Cluses qui est dans l'attente de la libération du foncier attendant, nécessaire pour lancer l'opération d'ensemble souhaitée, destinée aux logements aidés.

Le levier foncier pour maîtriser les prix d'un projet urbain

À l'échelle d'un projet urbain, une collectivité peut mettre en œuvre une stratégie d'acquisition foncière pour assurer la qualité de l'urbanisation en cherchant à agir sur les prix des marchés fonciers et immobiliers. Il s'agit de maîtriser tout ou partie du foncier à mobiliser pour un programme immobilier dans le but de prendre part à sa confection et se permettre d'aller au-delà des seules contraintes réglementaires fixées par les documents d'urbanisme. En effet, les documents d'urbanisme ont un cadre réglementaire strict, fixant les droits et obligations des propriétaires et usagers. Néanmoins, ils ne parviennent pas répondre à l'ensemble des enjeux de l'aménagement, notamment aux enjeux financiers. Ainsi, il est parfois nécessaire de les coupler avec des outils contractuels, en référence aux codes des contrats et des marchés publics, pour satisfaire l'urbanisation souhaitée.

C'est le cas pour le plan foncier d'Annemasse Agglo dans lequel ont été inscrites des parcelles situées au sein de tènements fonciers de certains programmes immobiliers. Cette maîtrise foncière partielle et hautement stratégique contraint les constructeurs immobiliers à prendre en compte les exigences de ce propriétaire minoritaire. C'est ainsi que Annemasse Agglo s'est donné les moyens de travailler avec les promoteurs pour élaborer une offre immobilière spécifique, reposant sur des exigences en termes de mixité sociale et d'accessibilité du mar-



Synthèse du financement de l'immeuble.

© EPF 74

ché immobilier. Les actions foncières compilées sur le périmètre d'un projet urbain permettent d'accroître la capacité de la collectivité à contraindre les programmes d'aménagement, notamment sur les prix de sortie des biens.

Réflexions

À l'instar de l'idée portée par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier vis-à-vis de la libéralisation du foncier détenu par l'État, une politique foncière peut être un facilitateur au service d'une stratégie immobilière. Sa capacité d'œuvrer pour la production de

logements sociaux en est une illustration. Dans ce sens, une stratégie immobilière souhaitant parvenir à maîtriser les prix peut s'allier d'un plan foncier stratégique pour faciliter sa mise en place mais elle ne peut pas attendre directement du plan foncier des effets de maîtrise des prix.

Le plan foncier d'Annemasse Agglo illustre la manière dont peut être élaborée une stratégie foncière à partir des projets effectifs. Il n'ambitionne pas de réguler les prix du marché immobilier, il a pour objectif de sécuriser le foncier des projets immobiliers et de mettre en place des outils qui offriront des marges de manœuvre supplémentaires à la définition des aménagements. Le coût du foncier est anticipé et la libéralisation des fonciers stratégiques négociée. Grâce au plan fon-

cier, les élus outillent la stratégie foncière au service du développement urbain.

Tout comme le souligne Nicolas Persyn dans sa contribution au séminaire de travail², « un outil reste un outil, il ne se substitue pas à la politique. » Il ne faut donc pas attendre des outils la finalité de régulation des prix ; à moins d'inscrire au plan foncier une stratégie de régulation du marché et de calibrer les outils à cette fin. En effet, un plan foncier pourrait ambitionner de maîtriser ses propres règles, en assurant l'apport de foncier mobilisable par exemple. Une telle stratégie serait confrontée à de nombreuses limites, notamment financières pour parvenir à maîtriser suffisamment avant de libérer parcimonieusement.

Quand l'EPF annonce son intention d'acquérir un bien, il devient difficile pour son propriétaire de faire jouer la concurrence entre acquéreurs possibles.

² Nicolas Persyn, « La maîtrise des plus-values par les politiques foncières locales », Séminaire Fonciers en débat « Valeurs foncières et politiques publiques », octobre 2015.