



● **PRODUIRE 1 MILLION
DE LOGEMENTS EN 15 ANS :
QUEL POTENTIEL FONCIER ?**



avril 2016

Rapport de groupe de travail



Produire 1 million de logements en 15 ans : quel potentiel foncier ?

Sommaire

Liste des auditions	2
Préambule et synthèse des enseignements et orientations ...	3
Composition du groupe de travail	6
Préconisations du groupe de travail	7
Partie 1 • Objectifs de construction, tendances récentes et potentiels	9
1. Processus fonciers et construction de logements : les tendances récentes ...	10
2. Les documents d'urbanisme (Sdrif et PLU) et les espaces constructibles ...	13
Les orientations foncières du Sdrif	13
Leur traduction dans les PLU	16
Du Plu aux permis de construire	18
3. Potentiel foncier, obstacles à sa mobilisation et facteurs dynamisants	19
Espaces sous contraintes ou grevés de servitudes	19
Territoires sous « pressions positives »	20
Mutabilité foncière et morphologie parcellaire	21
Partie 2 • Acteurs, stratégies et politiques nouvelles	24
1. Les acteurs de l'aménagement et de la construction :	
patrimoine foncier et stratégie	27
Les propriétaires privés	27
L'État et les opérateurs ferroviaires	28
Les collectivités locales : patrimoine, stratégies foncières et outils	32
Organismes de logement social et patrimoine foncier	39
Établissements publics fonciers et aménageurs	41
Les promoteurs : maîtrise foncière et production de logements	48
2. Les dynamiques vertueuses et les « vents porteurs »	51
Le réseau du GPE : accessibilité et relance de l'aménagement	51
La rénovation urbaine :	
gisements fonciers et stimulation de l'aménagement	53
OIN, CDT et autres grandes opérations	57
La loi SRU et la mobilisation des communes en faveur du logement	58
La nouvelle donne institutionnelle et l'action foncière	59
Fiches techniques :	63
Annexes	
Contributions au groupe de travail	79
Feuille de route	83
Références & bibliographie	86
Sigles & abréviations	88

Liste des auditions

1 • Cadrage sur les opérations

d'aménagement - 12 février 2015 :

- Gaëlle Bonnefond, DRIEA : présentation de l'enquête sur les opérations d'aménagement à fort potentiel de logements dans le cadre du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Île-de-France.
- Christophe Cavallès, IAU îdF : présentation de la Wikimap, un outil partagé

2 • Le foncier public (1) - 10 mars 2015 :

- François Ploquin, DRIEA : le foncier public : quel potentiel pour la production de logements ?
- Denis Carpentier, SNCF : le foncier de la SNCF

3 • Le foncier public (2) - 31 mars 2015 :

- Monique Bouteille, mairie de Rueil-Malmaison : la politique foncière de Rueil-Malmaison
- Hélène Faucher, Plaine Commune : la politique foncière
- Jérôme Masclaux et Sonia Samadi, mairie de Paris : la politique foncière de la mairie de Paris

4 • Établissements fonciers et aménageurs - 12 mai 2015 :

- Gilles Bouvelot, Epif
- Loïc Madeline, Sodearif
- Hervé Gay, SEM des Hauts-de-Seine : panorama des activités

5 • L'anru et la rénovation urbaine - 9 juin 2015 :

- Thierry Asselin, Anru : le nouveau programme de renouvellement urbain, quel potentiel pour la production de logement en Île de France ?
- Fabienne Roquier Chavannes, Drihl : cadrage de la construction de logements

6 • Les bailleurs sociaux - 2 juillet 2015 :

- Catherine Baumet, I3F : les actions conduites par I3F pour révéler et mobiliser ses capacités foncières internes
- Jean-Yves Boisseleau (AORIF) / Catherine Wintgens (DRIHL) : Observatoire du logement social : mobilisation du foncier pour la création de logement social en Île-de-France entre 2011 et 2013, conditions d'accès et stratégies des bailleurs sociaux

- Hélène Schwoerer, Paris Habitat : l'optimisation foncière à Paris Habitat

7 • Les documents d'urbanisme :

du Sdrif aux PLU - 13 octobre 2015 :

- Sandrine Barreiro, IAU îdF : du Sdrif 1994 au schéma directeur 2013 ;
- Jean-Marc Nicolle / Evelyne Lestrat : PLU du Kremlin-Bicêtre - commune de la Métropole du Grand Paris
- Danièle Gardrat / Pascal Cazals : Le PLU de Saint-Quentin en Yvelines et les nouvelles intercommunalités
- Romain Briou : PNR du Gâtinais : la maîtrise de l'urbanisation en milieu rural

8 • Renouvellement urbain et maîtrise de l'extension - 3 novembre 2015

- Gérard Lacoste, IAU îdF : densification et extension urbaine, tendances récentes (1982 à 2012) et objectifs du Sdrif
- Ludovic Faytre, IAU îdF : espaces urbanisables, contraintes et servitudes et impact sur le potentiel foncier
- Jean-François Chauveau, DRIEE : bruit, risques, inondations : où-est-il interdit de construire ?
- Anne-Laure Moreau, CEPRI : risques d'inondation dans les opérations de renouvellement urbain

9 • L'action des promoteurs immobiliers - 24 novembre 2015

- Audition de la FPI - Christian Terrassoux ; Christophe Bacqué ; Philippe Plaza ; Marc Villand ; Franck Helary ; Patrick Vigney

10 • Formes urbaines et constructibilité - 1^{er} décembre 2015

- Yann Watkin IAU îdF : incidence de la morphologie parcellaire sur la constructibilité
- Jean-Michel Daquin (Ordre des architectes) : 30 propositions pour relancer la construction de logements
- Annick Auffret (DRIEA) : la rénovation du règlement des PLU (réforme en cours)

11 • Présentation du projet de rapport et des préconisations - 18 février 2016

Préambule et synthèse des enseignements et orientations

De quelles disponibilités foncières disposons-nous pour construire chaque année 70 000 logements, et ce durant les 15 ans à venir, comme le prévoient la loi du Grand Paris et le Sdrif ? Telle est la question posée au groupe de travail de l'ORF, mis en place au début de l'année 2015.

Pour tenter de répondre à cette question, le groupe s'est réuni à 9 reprises au cours de l'année 2015. 24 intervenants ont été auditionnés permettant à l'ensemble des participants d'appréhender la problématique sous divers angles : les outils de l'observation disponibles (quantification et territorialisation), les acteurs et les dynamiques à l'œuvre, les outils réglementaires et leurs impacts... Pour compléter ce travail, plusieurs réunions restreintes ont porté sur des domaines spécifiques ou mobilisé des interlocuteurs « ciblés ». Enfin, plus d'une centaine de techniciens et d'élus ont participé régulièrement ou de façon occasionnelle aux travaux du groupe et ont apporté leur expérience et leur témoignage.

La publication de ce rapport intervient à un moment charnière pour la région Île-de-France. En effet, l'adoption du Sdrif fin 2013, le renouvellement des exécutifs des différents échelons territoriaux en 2014 et 2015, la nouvelle organisation territoriale en Île-de-France à compter du 1^{er} janvier 2016, ses effets sur la répartition des compétences urbanisme et habitat, les récentes évolutions législatives et la refonte annoncée du code de l'urbanisme, la mise en œuvre du plan de mobilisation pour le logement et l'aménagement en Île-de-France... sont autant de paramètres que le groupe de travail a du intégrer dans son approche de la question posée.

Aussi, pour savoir où l'on va, regardons d'où l'on vient !

En 2012, selon les dernières données INSEE, l'Île-de-France comptait un peu plus de 5,5 millions de logements. Un peu plus du quart correspondait à de l'habitat individuel, les trois quarts restants à de l'habitat collectif. À la même période, l'inventaire de l'occupation du sol (MOS) établi par l'IAU Île-de-France, évaluait à 118 000 hectares les espaces consacrés à l'habitat, soit 40 % des espaces urbanisés. Ces données collectées à intervalles réguliers depuis 30 ans (1982/2012) permettent de mieux comprendre le rapport entre dynamiques foncières et construction, d'apprécier les processus à l'œuvre (extension urbaine, renouvellement urbain et densification des tissus existants) et d'en mesurer l'intensité. Ainsi, sur les 40 à 60 000 logements construits chaque année de 1982 à 2012, un tiers ont été réalisés en extension urbaine et deux sur trois en renouvellement urbain ou en densification du tissu déjà constitué.

Cette répartition de la construction n'est pas très éloignée des objectifs du Sdrif approuvé en 2013 (ratio 25 %/75 %). On note que la consommation d'espace liée au développement de l'habitat a nettement baissé depuis 1999, passant de 900 ha/an entre 1982 et 1999, à 555 ha/an entre 2000 et 2012 (423 ha/an entre 2008 et 2012), l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers restant, depuis 2000, inférieure au plafond fixé par le schéma directeur (1 036 ha/an contre 1 315 ha/an). Cependant, ce respect des objectifs du Sdrif en matière d'étalement urbain s'accompagne d'une insuffisance persistante de la construction de logements au regard de l'ambition portée à l'échelle régionale, à savoir 70 000 logements/an.

La stratégie foncière du Sdrif s'appuie sur deux orientations fortes pour la production de logements : une consommation limitée des espaces agricoles ou naturels (soit 290 km² d'ici 2030) mais surtout une mobilisation de l'ensemble des territoires déjà urbanisés (soit 2 700 km²), parmi lesquels les « quartiers de gares » qui sont appelés à fournir un effort plus important pour accueillir les logements.

Selon des travaux réalisés pour ce groupe de travail (chapitre 2), et sur la base d'hypothèses de densité maîtrisée des extensions et de densification des secteurs urbanisés, ces objectifs pourraient être atteints d'ici 2030. Cette appréciation est confirmée par les premiers résultats d'une analyse de la capacité résiduelle de construction dans les PLU des communes de la Métropole du Grand Paris (chapitre 3.3).

Toutefois, comme le montrent les résultats exposés dans les chapitres 1 et 2, le respect de ces objectifs suppose un doublement sur les 15 prochaines années du rythme de densification des tissus déjà constitués par rapport au rythme observé depuis 30 ans (+ 10 %), ainsi qu'une forte contribution du cœur de la métropole parisienne où l'écart entre les perspectives de construction résultant de l'application des règles du Sdrif et la croissance du parc constatée ces dernières années est le plus important.

Cette approche quantitative a été également confrontée à une analyse territoriale affinée. En effet, au sein des espaces urbanisés ou susceptibles de le devenir, ce potentiel de construction est plus ou moins aisément mobilisable. Près de 50 % de ces espaces sont soumis à des contraintes d'usage (grands équipements, services urbains, emprises industrielles, ...) ou grevés de servitudes (PEB, PPRI, PPRT, ...) représentant de réels obstacles au développement de ces territoires. Dans le même temps, certains secteurs bénéficient d'atouts susceptibles de stimuler l'accueil de nouveaux programmes (arrivée d'une infrastructure de transport, réaménagement d'une voie rapide en boulevard urbain, ...) et certains quartiers sont concernés par des mesures incitatives vigoureuses (renforcement de la constructibilité ou avantages fiscaux particuliers). 90 % des espaces du cœur de la métropole jouissent de « facteurs dynamisants ».

Au total, si l'atteinte des objectifs de construction semble accessible, elle suppose l'implication de tous : propriétaires fonciers privés et publics et opérateurs de l'aménagement et la construction.

- *Cela suppose en premier lieu de définir une stratégie des pouvoirs publics en direction des propriétaires privés (particuliers, entreprises et autres personnes morales) qui détiennent aujourd'hui les quatre cinquièmes du patrimoine foncier francilien. Cette réflexion stratégique devra prendre en compte l'extrême diversité de ces acteurs, de leurs motivations et de leur horizon de réflexion et fixer un cadre général et des principes d'action qui font aujourd'hui défaut.*
- *Il est également nécessaire d'accroître la mobilisation du foncier public, qu'il appartienne à l'État ou à ses établissements, mais aussi celui détenu par les collectivités.*
Il s'agit notamment de mieux l'identifier, d'apprécier les conditions de sa mutation et les modalités de cession. Cette approche patrimoniale concerne également les bailleurs sociaux. Nombre d'entre eux disposent d'un « potentiel de densification »

qu'il convient de révéler et de valoriser. Enfin, l'aménagement public doit être exemplaire et au travers de son action, il doit être porteur d'une exigence de qualité et de quantité. À ce titre, le NPNRU représente une réelle opportunité.

- **La production de logements en Île-de-France étant largement soutenue par la construction en « diffus », il convient de sécuriser l'action des opérateurs dans l e temps.** Ce point est vigoureusement mis en avant par différents acteurs, notamment les aménageurs et les promoteurs, pour qui cette question apparaît aussi importante que celle de l'offre foncière globale.
- **Enfin, les objectifs de construction et les modalités pour les atteindre doivent trouver une traduction simple et lisible dans les documents d'urbanisme opposables.** Avec la disparition du COS, l'évaluation de l'effet prévisible des nouveaux PLU sur la constructibilité est désormais plus complexe à apprécier. L'État peut se prononcer lors du contrôle de légalité sur ce point qui mérite une attention particulière. Pour cela, à l'instar des dossiers soumis aux CDPENAF qui émettent un avis en matière de consommation des espaces naturels et agricoles dans les communes périurbaines, le respect des orientations du Sdrif en matière de densité et de renouvellement urbain devrait faire l'objet d'un examen vigilant, sur la base d'un argumentaire étayé fourni dans le dossier de révision du PLU.

Aussi, sur la base de l'ensemble de ces travaux et des différentes auditions, le groupe de travail dresse ici une appréciation quantifiée et localisée des potentiels fonciers à l'échelle régionale et formule un ensemble de préconisations résumées dans les pages qui suivent.



Pascal Dayre
Président du groupe de travail,
Directeur général adjoint de l'EPFIF



Gérard Lacoste
Rapporteur du groupe de travail,
Consultant, ancien DGA IAU Île-de-France

Composition du groupe de travail

Président : Pascal Dayre • EPFIF / **Rapporteur** : Gérard Lacoste • IAU île-de-France

- **Abdeltatif Samir** • Communauté d'agglomération Seine Amont
- **Alba Dominique** • Apur
- **Asselin Thierry** • Anru
- **Barreiro Sandrine** • IAU île-de-France
- **Bascani-Funestre Marie-Antoinette** • MEEM - MLHD / DRIEA / ORF
- **Bauchot Philippe** • MEEM - MLHD / Dafi
- **Baumet Catherine** • Immobilière 3F
- **Beaton George** • Epfy
- **Bernard Charles-André** • FFB
- **Boisseleau Jean-Yves** • AORIF
- **Bonnefond Gaëlle** • MEEM - MLHD / DRIEA
- **Bourdon Céline** • MEEM - MLHD / DRIEA
- **Bouteille Monique** • Ville de Rueil-Malmaison
- **Bouvelot Gilles** • Epfif
- **Brac J. Jo** • Ville et transport
- **Briant Anthony** • MEEM - MLHD / DGALN - DHUP
- **Carpentier Denis** • SNCF
- **Cavaillès Christophe** • IAU île-de-France
- **Cazard Pascale** • Ville de Vitry/service aménagement
- **Cioni Virginie** • IAU île-de-France / ORF
- **Connilleau François** • Séquano Aménagement
- **Curtelin Frédéric** • MFCP / DGFIP
- **Dal Buono Eric** • MFCP / DGFIP / DNID
- **Davy Anne-Claire** • IAU île-de-France
- **Dayre Pascal** • Epfif
- **De Benalcazar Anne** • Ville d'Yerres
- **De Cambiaire Amand** • Caisse des Dépôts
- **De Saint-Martin Benoît** • Ville de Paris direction urbanisme sous-direction action foncière
- **Dubois Nicolas** • Eiffage aménagement
- **Dulimon Michel** • Groupe Arcade
- **Faucher Hélène** • Plaine Commune
- **Faure Louise** • Anru
- **Faytre Ludovic** • IAU île-de-France
- **Figeat Dominique** • ORF
- **Foisil Jean** • MEEM - MLHD / DAFI
- **Gay Hervé** • SEM 92
- **Gerin Michel** • EPF 92
- **Giner Catherine** • Ville d'Aulnay-sous-Bois
- **Godlewski François** • FNASAT
- **Grand Philippe** • EPF 92
- **Guigou Brigitte** • IAU île-de-France
- **Guillon Xavier** • Groupe Logement Français
- **Haroussi Salima** • Ville de Paris/direction urbanisme
- **Hauchecorne Pascal** • CRIF
- **Hericher Bertrand** • Expansiel, groupe Valophis
- **Iragnes Maxime** • AFTRP
- **Jankele Stéphanie** • Apur
- **Joinet Hélène** • IAU île-de-France
- **Jounot Juliette** • EPA Plaine de France
- **Lacoste Gérard** • IAU île-de-France
- **Larouzee Jacques** • PARIS HABITAT
- **Le Foll Gwenola** • MEEM - MLHD / DRIEA / ORF
- **Le Meur Yannick** • Foncière logement
- **Leiningier Cédric** • Conseil départemental du Val-de-Marne
- **Manfredi Francis** • Opievoy
- **Marielle Louis-Valère** • Aorif
- **Masclaux Jérôme** • Ville de Paris
- **Moisan Stéphanie** • Ville de Neuilly-sur-Seine
- **Munnich Raphaël** • Plaine commune développement
- **Nedelka Anne** • Ville de Paris
- **Olivier Yannick** • MEEM - MLHD / Dafi
- **Omhovere Martin** • IAU île-de-France / ORF
- **Opigez Xavier** • IAU île-de-France
- **Payen Christelle** • MEEM - MLHD / DGALN
- **Perez José** • Ville de Bobigny
- **Pierre Helena** • Conseil départemental du Val-de-Marne
- **Ploquin François** • MEEM - MLHD / DRIEA
- **Roche Rémi** • LOTICIS
- **Roquier-Chavanes Fabienne** • MLHD / DRIHL
- **Samadi Sonia** • Ville de Paris
- **Sauer Anita** • SEM Plaine Commune Développement
- **Schmitz Alain** • Epamsa
- **Schwoerer Hélène** • Paris Habitat
- **Sedevic Chantal** • Caisse des dépôts
- **Soubrane Guillaume** • SEM 92
- **Terroir Patrick** • Innovation Legal
- **Thercelin Antoine** • Groupe Logement français
- **Thibaud Marianne** • Groupe Logement Français
- **Van Gastel Damien** • Ville de Vitry
- **Vauday François** • SNCF Immo
- **Vidal Maxime** • Groupe 3F
- **Vidon Jean-Luc** • ICF
- **Vigney Patrick** • Fédération des promoteurs constructeurs d'Île-de-France
- **Vignol Raphaëlle** • UESL - Action logement
- **Villaud Marc** • Interconstruction
- **Wathier Valérie** • MEEM - MLHD / DRIEA
- **Wintgens Catherine** • MLHD / DRIHL

Préconisations du groupe de travail

Planification, droit des sols et révélation du potentiel foncier

• 1 • Promouvoir une nouvelle génération de PLUi

- Accélérer la traduction des objectifs de construction du Sdrif dans les PLH et les PLUi
- Mieux articuler PLH⁽¹⁾ et nouveaux PLUi
- Doter ces nouveaux PLUi d'une étude d'impact étayant l'effet escompté des modifications réglementaires sur la constructibilité
- Assurer un suivi régulier des PLH et du respect des objectifs de construction

• 2 • Engager une évaluation des effets de la réforme du PLU sur le potentiel de constructibilité (Notamment les effets de la suppression du COS ainsi que les autres modifications réglementaires)

• 3 • Optimiser la procédure de délivrance des permis de construire

- Réduction des délais d'instruction
- Sécurisation juridique en limitant le nombre de permis tacites
- Lutte contre les recours abusifs et réduction des délais de traitement

• 4 • Libérer le potentiel foncier des espaces actuellement sous-utilisés

- En veillant à assurer aux extensions urbaines une densité minimale conforme au Sdrif
- En levant les contraintes juridiques pesant sur les lotissements existants
- En anticipant et intégrant l'impact des servitudes et contraintes réglementaires afin d'exploiter au mieux la constructibilité :
 - En développant l'ingénierie des différents acteurs concernés
 - Par des actions de formation et de pédagogie sur les bonnes pratiques

Connaissance et mobilisation du potentiel foncier

• 5 • Améliorer la connaissance des potentiels fonciers méconnus et « objectif » les obstacles à leur mobilisation (voir liste dans la fiche n°10)

• 6 • Valoriser le potentiel foncier détenu par des acteurs privés

- Par une fiscalité cohérente et plus motivante
- Par des incitations à mobiliser les terrains sous-utilisés (dents creuses, terrains faiblement occupés...)

• 7 • Mobiliser le foncier de l'État et des établissements publics

- Identifier de nouveaux sites pour alimenter la liste régionale en optimisant les implantations des services de l'État et de ses établissements publics ;
- Mettre à disposition des opérateurs, désireux d'y construire des logements, les études techniques disponibles ;
- Favoriser une expertise financière et technique indépendante en cas de reconstitution d'équipements ferroviaires.

• 8 • Rénover l'action foncière des collectivités franciliennes

- Intégrer rapidement les objectifs de construction du Sdrif dans les PLH et les PLU
- Généraliser d'ici 2020 l'établissement d'un « schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier » dans chaque collectivité
- L'articuler avec le plan pluriannuel d'investissement incluant un plan de cession à 5 ans
- Apporter un soutien spécifique à l'action foncière des communes concernées par la loi SRU

1 - Et pour la Métropole du Grand Paris, le PMHH qui en tient lieu.

• 9 • Inciter à la mobilisation du patrimoine foncier des organismes de logement social

- Publier d'ici 2020 un état du patrimoine foncier intégré dans le PSP (plan stratégique de patrimoine) de chaque organisme
- Éditer un guide pour faciliter ce recensement
- Établir un volet opérationnel à 5 ans (cessions, échanges, mobilisation) avec un dispositif pour faciliter le montage d'opérations couplant réhabilitation, démolition et construction
- Favoriser une mutualisation des ressources foncières des organismes au sein des grands ensembles (OFS...fonds dédiés...) avec l'appui éventuel d'un opérateur foncier

• 10 • Renforcer l'action de l'EPF dans trois domaines

- Veille foncière et actions préventives,
- Maîtrise des secteurs opérationnels,
- Anticipation des futures grandes opérations d'aménagement (mise en réserve de terrains et pour cela, conforter ses ressources et compléter la panoplie des outils pour conduire cette anticipation (Fiche n°9)

• 11 • Soutenir et évaluer l'action des aménageurs

- Alléger leurs charges de portage foncier par une bonne articulation avec l'EPF
- Renforcer le tableau de bord des opérations d'aménagement afin de donner une vision claire et actualisée de l'échéancier de production de logements

Urbanisme de projet et valorisation des espaces urbanisés

• 12 • Favoriser l'émergence d'un urbanisme de projet réaliste et concerté

Assurant l'équilibre financier de l'opération et la maîtrise des délais de mise en œuvre

• 13 • Accélérer la mobilisation du foncier dans les quartiers de gare et le long des boulevards urbains

- Accélérer la mobilisation du foncier public autour des gares
- Soutenir les collectivités locales dans la définition d'un projet d'aménagement ambitieux
- Mettre en place les outils de l'anticipation foncière (Fiche n°9)

• 14 • Prioriser les opérations de renouvellement urbain (NPNRU) à fort potentiel de construction, notamment les opérations proches des gares, détentrices d'un potentiel de construction avéré et pour cela :

- Généraliser l'établissement d'un diagnostic foncier
- Valoriser les projets prometteurs lors d'un séminaire de présentation (2^{ème} semestre 2016)
- Préserver une construction diversifiée dans ces opérations (logements sociaux assurant la mobilité résidentielle des locataires, autres produits assurant une plus grande mixité sociale)
- Stabiliser le régime fiscal (TVA Anru) des opérations jusqu'au terme des projets (2030)

Rôle et implication des nouvelles institutions (Métropole du Grand Paris, EPT et EPCI)

• 15 • Métropole du Grand Paris

- Veiller à la continuité des opérations d'aménagement engagées
- Inscire dans les documents stratégiques (Scot, PMHH) une stratégie foncière accompagnant la relance de la construction

• 16 • Communes et nouvelles intercommunalités (EPT et EPCI)

- Promouvoir une politique foncière à l'échelle de chaque nouvelle intercommunalité
- Clarifier les responsabilités de chacun en matière foncière (définition de l'intérêt communautaire) et coordonner l'action concernant :
 - L'élaboration du PLUi, la délivrance des permis de construire, la gestion du DPU...
 - L'établissement de chartes promoteurs
- Éviter l'insécurité juridique liée à la mutation institutionnelle (continuité des conventions)

Objectifs de construction, tendances récentes et potentiels

L'Île-de-France s'étend sur 12 000 km². Son territoire est composé à 50 % d'espaces agricoles, 28 % d'espaces naturels et forestiers et 22 % d'espaces urbains.

Au regard des orientations du schéma directeur régional d'Île-de-France (Sdrif), approuvé en décembre 2013, la part des espaces urbains devrait atteindre, à l'horizon 2030, environ 24 % du territoire régional et représenter un peu moins de 3 000 km².

Cette progression maîtrisée de l'urbanisation repose sur une stratégie foncière ambitieuse et volontaire, à savoir : prioriser la « construction de la ville sur la ville », par le renouvellement urbain et la densification des tissus urbains existants, afin de contenir la consommation des espaces naturels. Ainsi, les espaces déjà urbanisés devront accueillir 75 % des constructions nouvelles, durant cette période, les 25 % restants devant être réalisés sur de nouveaux espaces d'urbanisation.

Il convient donc de mobiliser l'ensemble des « gisements fonciers » qui participent à la fabrication de la ville :

- en priorisant le recyclage des « terrains d'occasion » (déjà bâtis, parfois occupés, plus ou moins pollués, ...) et la recherche de droits à bâtir dans le tissu existant (« dents creuses », remembrement, surélévation, ...);
- en limitant l'utilisation des espaces naturels comme « matière première » (extension urbaine);
- en recherchant une optimisation de l'occupation des nouveaux terrains à bâtir, souvent situés aux franges des agglomérations.

Cette vision dynamique de l'urbanisation concerne sans distinction l'habitat et le développement économique, mais aussi la construction d'équipements et d'infrastructures.

Aussi, pour tendre vers un développement

équilibré de la « Région Capitale », il est nécessaire de privilégier une diversité fonctionnelle des tissus urbains et de veiller à la bonne répartition des logements et des activités économiques à l'échelle régionale.

Le logement, quels que soient sa forme (individuel ou collectif) ou son statut (privé ou locatif social), occupe environ 40 % de l'espace urbanisé, soit 118 000 ha. L'Île-de-France comprenant un peu plus de 5,5 millions de logements, la densité bâtie moyenne est donc de 46 logements/ha. Comme toute moyenne, ce chiffre gomme les disparités importantes liées aux morphologies urbaines (habitat individuel ou collectif) ou à la situation géographique (centre ou périphérie).

En revanche, si l'on considère l'évolution de cette densité entre 1982 et 2012 (+ 13 %) et celle attendue d'ici 2030 (entre + 10 et + 15 % selon les secteurs), force est de constater qu'il sera nécessaire de doubler le rythme de la densification pour atteindre les objectifs de logements du Sdrif (soit 70 000 logements/an).

Il s'agit donc de mobiliser toutes les « filières de l'aménagement » pour développer une diversité d'opérations de toute taille et de tout horizon, afin de soutenir l'effort de construction. Pour cela, il est proposé de créer les conditions pour :

- accompagner l'urbanisation dans le diffus;
- inciter la mutation de certains secteurs par une évolution du droit des sols;
- promouvoir la mise en œuvre de « projets négociés » entre l'opérateur et la collectivité;
- soutenir et développer l'aménagement public porté par l'État et les collectivités.

Enfin, il n'existe pas un espace urbain indifférencié, mais plusieurs. Ces espaces reflètent une géographie, une histoire, un contexte socio-économique, des rapports marchands, etc. Chacun de ces facteurs

conditionne l'évolution des espaces urbanisés et peut générer des contraintes plus ou moins fortes, liées à des risques potentiels (PPRI, PPRT, ...), à des usages (grands équipements, ...) ou à des règlements (lotissements).

Il convient donc de mesurer l'impact de ces contraintes et de ces servitudes, afin d'apprécier leurs conséquences en termes de constructibilité des secteurs concernés.

La première partie du rapport propose d'apprécier en détail l'ensemble de ces points.

	Habitat individuel	Habitat collectif	Total
Surface au sol (ha)	94 729	23 818	118 547
Logements	1 476 812	3 951 143	5 522 041
Densité moyenne (*)	16	166	46

Sources : MOS 2012 – INSEE 2012

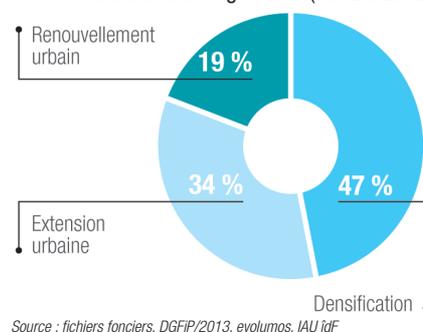
1 • Processus fonciers et construction de logements : les tendances récentes

En 2012, selon les dernières données de l'INSEE⁽²⁾, l'Île-de-France comptait un peu plus de 5,5 millions de logements dont 90 % étaient des résidences principales⁽³⁾. Parmi ces logements, un peu plus d'un quart correspondait à de l'habitat individuel et trois sur quatre à de l'habitat collectif.

La même année, l'analyse de l'occupation du sol effectuée par l'IAU Île-de-France (MOS 2012) évaluait à 118 000 hectares les espaces consacrés à l'habitat, soit 40 % des espaces urbanisés.

La densité moyenne des espaces résidentiels qui atteint 46 logements à l'hectare varie considérablement selon le type d'habitat comme le montre le tableau ci-contre.

Processus foncier et construction de logements (1982 à 2012)

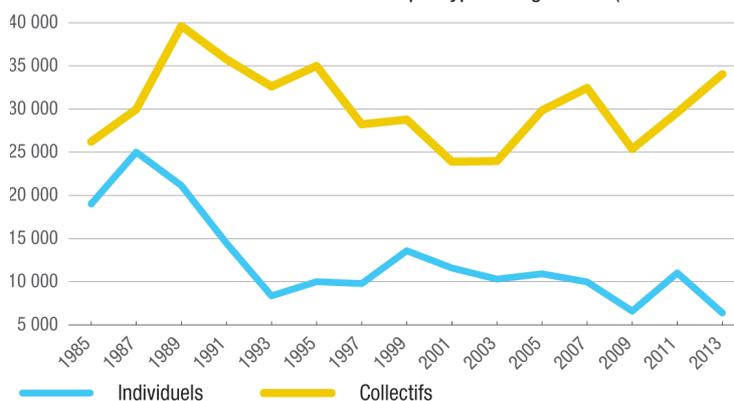


Source : fichiers fonciers, DGFIP/2013, evolumos, IAU idF

Ces données collectées à intervalle régulier depuis trente ans permettent de mieux comprendre le lien entre dynamiques foncières et construction. Elles montrent ainsi que ce rythme de construction oscillant entre 40 et 60 000 logements par an, est imputable à trois processus.

L'extension urbaine est le premier qui vient à l'esprit. Ces inventaires réguliers montrent que l'espace consacré à l'habitat s'est accru en moyenne de près de 800 hectares par an depuis 1982. Ils montrent également que cette extension s'est singulièrement ralentie au cours de la dernière décennie, passant de plus de 900 hectares par an entre 1982 et 1999, à 555 hectares de 1999 à 2012 (423

Mises en chantier par type de logements (1985 à 2013)



Source : Sit@del2 dates réelles, ©MEEM/CGDD/SOeS, 2015

2 - Voir liste des signes en annexe
 3 - 5 522 041 logements dont 90,8 % de résidences principales - 28,3 % d'habitat individuel et 71,7 % d'habitat collectif - Source Insee, RP2012 exploitation principale et ENL 2013
 4 - « Logement : Que peut-on espérer du renouvellement urbain » - IAU RIF Supplément habitat n° 36 février 2004
 5 - Les fichiers fonciers (parfois désignés MAJIC) sont diffusés par la Direction générale des finances publiques et regroupent l'ensemble des informations nécessaires à la levée des impôts fonciers, notamment la date de construction et l'affectation des bâtiments.
 6 - Le numéro entre crochets [R] renvoie aux références bibliographiques regroupées en annexe

hectares de 2008 à 2012), ralentissement lié en premier lieu à la chute de la construction d'habitat individuel dont le volume a été divisé par deux dans les années 90.

À cette construction par extension urbaine, s'ajoutent les effets du renouvellement urbain, c'est-à-dire les logements construits sur d'anciens sites industriels ou d'autres espaces urbains reconvertis.

Enfin, troisième composante de cette production de logements, la densification des anciens quartiers d'habitat que ces analyses détaillées de l'inventaire de l'occupation du sol permettent de mesurer.

Les premiers travaux chiffrant l'intensité de ces processus ont été réalisés il y a dix ans, à partir des inventaires du MOS et des recensements généraux de la population. En localisant les nouveaux logements îlot par îlot, ils faisaient ressortir qu'un tiers de la construction se situait sur des extensions urbaines, 18 % sur des terrains bâtis ayant changé d'affectation et près de la moitié par densification de terrains déjà consacrés à l'habitat⁽⁴⁾.

Nous disposons aujourd'hui d'éléments permettant d'actualiser ces résultats : un nouvel inventaire d'occupation du sol datant de 2012 ; et surtout de nouveaux fichiers fonciers⁽⁵⁾ localisant avec précision le parc de logements et de dater sa période de construction.

La comparaison des données 1982, 1999 et 2012 permet ainsi de classer les îlots en trois groupes :

- ceux qui étaient dédiés à l'habitat dès 1982 et le sont encore en 2012 ; ils ont pu se densifier ou perdre des logements ;

- ceux qui n'étaient pas bâtis en 1982 et sont aujourd'hui consacrés à l'habitat suite à une extension urbaine ;

- et ceux qui étaient urbanisés en 1982 et consacrés à d'autres usages que l'habitat, et aujourd'hui affectés à cet usage par renouvellement urbain.

Sur ces îlots, il est possible de dénombrer les logements recensés en 2012 en les classant selon leur année de construction et répartir l'augmentation du parc de logements entre les nouvelles extensions urbaines (34 % du parc produit entre 1982 et 2012), les terrains ayant fait l'objet d'une opération de renouvellement urbain (19 %), ou la densification des espaces déjà dédiés à l'habitat en 1982 (47 %).

Ces résultats, détaillés dans le tableau ci-dessous, soulignent l'importance du processus de densification qui génère près de la moitié de l'accroissement du parc. Si ces chiffres ne « mesurent » pas exactement la construction de la période (car cette augmentation mêle création de logements neufs et transformations importantes d'immeubles préexistants - rénovation lourde, fusion ou division d'appartements) ils en donnent une image assez fidèle. [1]⁽⁶⁾ Ils montrent ainsi que sur 1 112 000 logements construits entre 1982 et 2012, un tiers seulement se localise sur des extensions urbaines, le reste étant imputable à la densification ou au renouvellement urbain.

Cependant, l'intensité de cette densification des espaces d'habitat, fruit d'un processus complexe associant démolition d'immeubles vétustes, constructions neuves et transformation d'une partie du parc qu'il est difficile de détailler, est loin d'être homogène.

Mutations foncières et production de logements

Processus de production	1982-1999 (*)		1999-2012 (*)		1982 – 2012 (*)		%
	Superficie (ha)	Logt créés de 1982 à 1999	Superficie (ha)	Logt créés de 1999 à 2012	Superficie (ha)	Logt créés de 1982 à 2012	
Extension sur espaces ouverts	15 392	254 485	6 355	120 725	22 039	375 210	34 %
Densification de l'habitat (**)	102 052	306 575	116 916	221 167	103 308	519 679	47 %
Renouvellement urbain	2 348	115 449	1 416	93 666	3 240	209 115	19 %
Total	119 792	676 509	124 686	435 558	128 587	1 112 067	100 %

(*) Sources : Recensements 1982, 1999 et 2012 – MOS 1982 à 2012 – MAJIC 2012 - Exploitation IAU Île-de-France 2015

(**) Espaces habitat en début et fin de période (ou reclassés dans une autre catégorie mais recevant toujours des logements)

La densification

On notera dans le tableau qui suit que la densité des espaces d'habitat est passée en moyenne à l'échelle régionale de 40 logements à l'hectare en 1982 à 45 en 2012. Mais cette propension à la densification varie considérablement selon les tissus urbains.

Elle est très faible (+ 5 % en 30 ans) dans l'habitat pavillonnaire issu de lotissements et dans l'habitat collectif continu haut et discontinu (grands ensembles). À l'inverse, il atteint son niveau le plus élevé (26 % et 30 %) lorsque l'habitat individuel ou collectif est moins « normé ».

Au total, ce processus de densification des espaces dédiés à l'habitat entre 1982 et 2012 a permis d'accueillir 528 000 logements en 30 ans, soit près de 18 000 logements par an⁽⁷⁾.

Le renouvellement urbain

Au cours de la même période, la densité moyenne des espaces nouvellement affectés à l'habitat au terme d'opérations de renouvellement urbain est de 80 logements à l'hectare. Ces espaces antérieurement occupés par des friches industrielles ou commerciales, des équipements, des espaces ferroviaires ou des voiries... ont contribué au renouvellement urbain et à la production de 210 000 logements soit en moyenne 7 000 logements par an.

Ce rythme, à peu près constant au cours des deux périodes d'observation, change de nature à partir de 1999. Alors qu'il

concernait environ 250 hectares par an de 1982 à 1999, il ne porte plus que sur 167 hectares par an de 1999 à 2012, mais la densité de ces opérations de renouvellement s'accroît et le nombre de logements produits grâce à ce type de mutations reste stable.

L'expansion urbaine

Enfin, l'expansion urbaine et la construction de logements sur d'anciens espaces ouverts nouvellement urbanisés, à la périphérie de l'agglomération ou en son sein, accueillent en moyenne 13 000 logements par an.

Cette extension des espaces d'habitat sur des terrains ouverts est en moyenne de 730 hectares par an et la densité proche de 20 logements à l'hectare. Là encore, on note un ralentissement brutal de cette consommation d'espace par l'habitat, qui passe de 900 à 490 ha par an entre les deux périodes étudiées.

Ce chiffre est proche des objectifs poursuivis par le Sdrif, la consommation foncière (1 036 ha par an dont près de 500 consacrés à l'habitat) étant désormais inférieure au plafond fixé par le schéma directeur (1 315 ha par an depuis 2000)⁽⁸⁾.

Densification et renouvellement ont produit 65 % de la construction dans le tissu urbain existant et les secteurs d'urbanisation nouvelle 35 %, ce qui là encore est proche des objectifs⁽⁹⁾ du schéma directeur de la région Île-de-France approuvé en 2013.

Variation de la densité au sein des espaces affectés à l'habitat de 1982 à 2012

	Superficie	Logements		Densité		Variation
	1982 & 2012	1 982	2 012	1 982	2 012	1982 à 2012
Habitat individuel	52 539	773 973	976 522	14,7	18,6	26 %
Ensemble d'habitat individuel identique	9 035	152 880	161 215	16,9	17,8	5 %
Habitat rural	12 246	128 292	154 997	10,5	12,7	21 %
Habitat continu bas	5 560	373 662	481 010	67,2	86,5	29 %
Habitat collectif continu haut	3 945	1 221 066	1 290 126	309,5	327,0	6 %
Habitat collectif discontinu	9 342	1 101 627	1 155 832	117,9	123,7	5 %
Habitat autre	455	13 586	19 365	29,9	42,6	43 %
Total	93 122	3 765 086	4 239 067	40,4	45,5	13 %

Sources Mos et MAJIC - Exploitation IAU idF

On retiendra cependant que ce respect des objectifs en matière de consommation d'espace et d'équilibre entre expansion urbaine et renouvellement, s'accompagne d'une insuffisance persistante de la construction, les volumes produits restant largement inférieurs à l'objectif de 70 000 mises en chantier annuelles.

En pratique, cette production de logements emprunte deux voies : d'une part, l'urbanisme opérationnel et la réalisation de projets d'aménagement, grands ou petits ; d'autre part l'urbanisme réglementaire et la concrétisation de multiples permis de construire délivrés en application des PLU. Ces processus sont encadrés par les documents d'urbanisme.

Mais que peut-on dire du potentiel foncier que ces documents d'urbanisme recèlent ou permettent de mobiliser ? Peut-on l'évaluer ? À consommation foncière maîtrisée, peut-on espérer accroître le volume de la production et atteindre les objectifs fixés par le Sdrif et la loi du Grand Paris ? C'est ce que nous allons examiner maintenant.

2 • Les documents d'urbanisme (Sdrif et PLU) et les espaces constructibles

Les orientations foncières du Sdrif

Le Sdrif approuvé en décembre 2013 marque clairement les objectifs poursuivis en matière de construction mais aussi de stratégie foncière :

- Créer les conditions d'une relance de la construction avec un objectif annuel de 70 000 logements mis en chantier jusqu'en 2030 ;
- Assurer une maîtrise de l'étalement urbain en cantonnant cette expansion à

un maximum d'environ 1 300 hectares par an, et en donnant la priorité à la densification.

Pour cela, l'espace dévolu à cette relance de la construction concerne en premier lieu le territoire déjà urbanisé (2 700 km²) au sein duquel l'effort pour accueillir de nouveaux logements doit être général - mais où certains secteurs (desservis par une gare ou secteurs à fort potentiel) doivent apporter une contribution plus importante.

Les objectifs foncières du Sdrif

Ces objectifs sont évoqués à plusieurs endroits dans le document :

- Le fascicule 2 : défis, projet spatial et objectifs
- Le fascicule 3 et la carte de destination générale des différentes parties du territoire ;
- Le fascicule 4 et l'évaluation environnementale

Le territoire régional est caractérisé en distinguant espaces déjà urbanisés et les autres espaces dont une partie est susceptible d'accueillir des constructions.

Les espaces urbanisés qui doivent accueillir 75 % de la construction sont eux même classés en trois catégories :

- **espaces urbanisés à optimiser**, où l'objectif est d'accroître de 10 % la densité humaine d'ici 2030 sauf lorsque la densité actuelle est supérieure à 220 logements à l'hectare (double de la densité moyenne) ;
- **quartiers à densifier à proximité des gares**, avec un objectif de densification de 15 % qui s'applique alors à l'ensemble du territoire de la commune desservie ;
- **secteurs à fort potentiel de densification** destinés à recevoir des projets urbains conséquents, sans objectif préétabli. On compte 932 secteurs de ce type.

Les nouveaux espaces d'urbanisation qui doivent accueillir 25 % des nouveaux logements. On distingue trois catégories :

- **Les secteurs d'urbanisation préférentielle**, à développer en continuité du bâti existant et où la densité doit être au minimum de 35 logements à l'hectare et atteindre la moyenne communale si celle-ci est supérieure à ce seuil. On compte 732 secteurs de ce type, de 25 hectares chacun et couvrant une superficie totale de 18 000 hectares ;
- **Les secteurs d'urbanisation conditionnelle**, pour lesquels le développement est conditionné par la réalisation des équipements et infrastructures de transports. Ils doivent également répondre aux critères de continuité du bâti existant et de densité des espaces d'habitat. On en recense 80 de 25 hectares chacun. Les secteurs de ce type couvrent une superficie totale d'environ 2 000 hectares. Souvent destinés au développement d'activités, leur mobilisation pour le logement reste peu probable.
- **Les extensions urbaines non cartographiées**, répondant à certains critères et donnant droit à une extension de 5 % de l'espace urbanisé des communes concernées :
 - **quartiers de gares ;**
 - **pôles de centralité de l'espace rural ;**
 - **extension modérée des bourgs, villages et hameaux.**

7 - Par rapport au dénombrement des logements commencés (45 000 selon le fichier SITADEL), les chiffres issus du fichier MAJIC sous-estiment d'environ 15 % la construction de la période étudiée, une partie des logements construits les premières années ayant pu être démolis ou fusionnés par la suite.

8 - Fascicule 4 page 110

9 - 75 % dans les espaces déjà urbanisés et 25 % en secteur d'urbanisation nouvelle (fascicule 2 p.90)

À cela s'ajoutent les zones d'extension, à n'ouvrir qu'en fonction des besoins. Certaines sont cartographiées (nouveaux espaces d'urbanisation préférentielle ou conditionnelle), d'autres situées en prolongement du bâti près des gares, des bourgs et villages, ou destinées à conforter des polarités de grande couronne, n'étant pas représentées sur la carte du Sdrif, mais définies par des règles. Ces extensions urbaines se répartissent ainsi :

TYPE DE SECTEUR	SUPERFICIE
Urbanisation préférentielle ou conditionnelle	17 475 ha
Extensions non cartographiées	7 750 ha
• Quartiers de gares	4 450 ha
• Pôles de centralité	1 550 ha
• Bourgs, villages et hameaux	1 750 ha
Autres espaces urbanisables dans les ZAC et PLU	3 710 ha
Total	28 935 ha
Soit rythme annuel possible	1 315 ha/an

En considérant que ces nouveaux espaces urbains ont vocation pour plus de la moitié (60 % à l'échelle régionale) à accueillir de l'habitat et que leur densité doit atteindre 35 logements à l'hectare, ces extensions pourraient recevoir environ 500 000 logements⁽¹⁰⁾.

La densification de 10 à 15 % des espaces déjà urbanisés apporterait une contribution équivalente, également proche de 500 000 logements, fruits de la densification des espaces d'habitat et des opérations de renouvellement de terrains occupés aujourd'hui par d'autres usages (activités, espaces ouverts, infrastructures désaffectées, etc.). Ce parc supplémentaire construit entre 2008 et 2030 représenterait un accroissement de 53 000 logements par an.

Il faut y ajouter, pour retrouver l'objectif de 70 000 logements construits par an, les mises en chantier compensant les disparitions de logements, liées aux démolitions, fusions, changements d'usages, et sans effet sur la densité.

De l'analyse détaillée de ces perspectives et leur comparaison avec les données décrivant les mutations foncières les plus ré-

centes, trois enseignements se dégagent :

- tout d'abord, la confirmation de la cohérence entre espaces mobilisés, règles d'utilisations fixées (densités visées), et objectifs de construction énoncés ;
- l'importance de la contribution attendue de la meilleure utilisation des tissus existants, dont la densité s'est accrue de 10 % en trente ans, soit 0,4 % par an, rythme qui devrait doubler au cours des quinze prochaines années pour être à la hauteur des objectifs ;
- la nécessité d'une mobilisation particulièrement énergique en cœur d'agglomération, où l'écart entre les objectifs de construction et l'impact potentiel de l'application des règles du Sdrif est le plus important.

Ce dernier point ressort clairement d'une analyse par département, rapprochant pour chacun d'eux les données décrivant les tissus urbains (superficie et densité), des objectifs de construction énoncés par le Sdrif, et des ratios que celui-ci retient en matière de densification des espaces urbanisés et de densité minimale des extensions urbaines⁽¹¹⁾.

On peut, à l'aide de ces ratios, évaluer un potentiel d'accueil de constructions et, en y ajoutant le taux de renouvellement des logements existants, le rapprocher des objectifs de construction.

De cette analyse, dont les détails sont reproduits dans la fiche technique n°1, plusieurs enseignements se dégagent :

À Paris, le mouvement de renouvellement du bâti existant devrait, à lui seul, suffire à atteindre l'objectif annuel de construction de 4 500 logements par an ; sur ces bases, le parc immobilier serait stabilisé et la densité inchangée. Les mises en chantier dénombrées au cours des douze derniers mois connus⁽¹²⁾, sont supérieures à cet objectif. Ce résultat 2015 qui témoigne d'une hausse de la construction devra toutefois être confirmé au cours des prochaines années.

10 - Voir fiche technique n°1

11 - Augmentation de 10 % de la densité des espaces urbanisés, densité des espaces nouvellement urbanisés au moins égale à celle de la commune concernée, renouvellement de 17 000 logements par an soit 0,3 % du parc immobilier

12 - Source SITADEL DR + DRIEA février 2016

En grande couronne, l'application de ces ratios permettrait d'approcher les objectifs, voire de les dépasser, notamment en Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise. Le nombre de mises en chantier des années récentes confirme cette adéquation entre objectifs et rythme de construction, mais là encore l'embellie de 2015 devra être confirmée.

Mais c'est en proche couronne, qu'en dépit du dynamisme soutenu de la construction constaté ces dernières années, le potentiel d'accueil de nouveaux programmes apparaît le plus limité. Dans ce secteur, à la différence des départements périphériques, la construction neuve ne peut compter sur les extensions urbaines qui devraient accueillir en grande couronne près de la moitié de la construction à venir, contre moins de 7 % dans les départements limitrophes de Paris. Nous verrons toutefois dans le chapitre 3 qu'en dépit de sa densité, il existe des capacités de construction au sein de ce tissu urbain.

Pour s'approcher de ces objectifs ambitieux, toutes les opportunités devront donc être mobilisées.

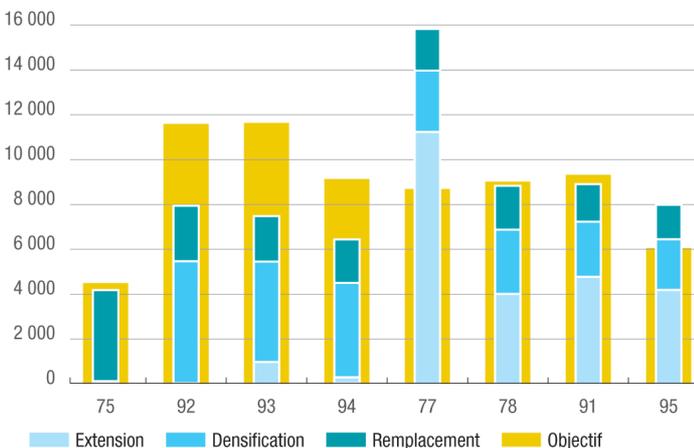
Cela suppose en premier lieu que les extensions urbaines actuellement peu densément construites, soient conçues à l'avenir comme de véritables greffes urbaines, respectant les règles de densité préconisées par le Sdrif et permettant l'accueil des équipements indispensables à leur futurs habitants (et améliorant la qualité de vie des habitants déjà présents).

Cela implique également dans les secteurs déjà urbanisés, une mobilisation de ces opportunités prenant deux formes :

- d'une part, la revalorisation des espaces mutables, qu'il convient de soutenir lorsqu'elle implique des opérations complexes (définition d'un projet permettant anticipation foncière, dépollution des sols et aménagement préalable...);
- d'autre part grâce à une évolution plus dynamique des espaces déjà consacrés à l'habitat.

Cette mobilisation suppose tout d'abord une traduction des orientations du Sdrif dans les documents d'urbanisme locaux.

Objectifs de construction et potentiel de construction par mode de production *



	Objectif	Potentiel de construction	Production 2001 à 2015	Mises en chantier 2015 **
Paris	4 500	4 178	3 632	4 384
Petite couronne	32 385	21 573	19 492	28 040
Métropole Grand Paris	36 885	25 751	23 124	32 424
Grande couronne	33 120	41 231	24 421	26 290
Région Île-de-France	70 005	66 983	47 545	58 714

* Voir fiche technique n°1

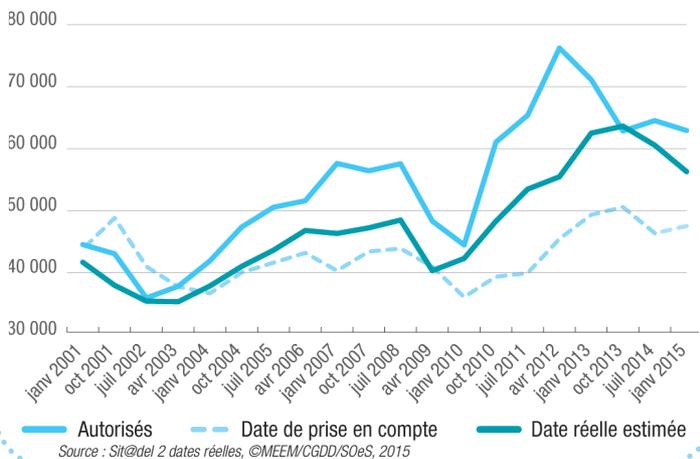
** 12 derniers mois connus lors du bouclage du rapport, sept 2014 à sept 2015

Suivi de la construction de logements : de nouveaux indicateurs

Jusqu'ici, les résultats « en date de prise en compte » ont constitué la meilleure approximation de la conjoncture mensuelle. Mais ces données sous-estimaient la construction en raison du manque d'exhaustivité de la collecte des déclarations d'ouverture de chantiers – défaillance particulièrement sensible en Île-de-France.

Depuis janvier 2015, de nouveaux indicateurs construits à partir de la base Sit@del2 visent à retracer les autorisations et les mises en chantier à la date réelle d'événement. Basées sur une modélisation des données DR et DPC collectées, les estimations statistiques en date réelle (DR+) sont revues intégralement chaque mois et réévaluent sensiblement le volume de logements commencés.»

Évolution des mises en chantier – 2000 à 2015



Source : Sit@del 2 dates réelles, ©MEEM/CGDD/SoeS, 2015

Leur traduction dans les PLU

C'est par leur traduction dans les documents d'urbanisme locaux que se matérialiseront les objectifs du Sdrif. Son approbation est encore récente et il est trop tôt pour en dégager des enseignements. Néanmoins, un premier bilan de sa mise en œuvre a été établi en 2015 et nourrira la préparation du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). [2]

On rappellera à ce stade que, sauf cas particulier, les communes et intercommunalités disposent d'un délai de 3 ans pour la mise en compatibilité de leur PLU avec ce document⁽¹³⁾, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 2016, délai prolongé jusqu'à 2019 pour les communes qui élaborent un PLUi. Cette mise en compatibilité est d'ailleurs largement engagée, et comme le montre le graphique ci-dessous, le nombre de révisions s'est sensiblement accéléré depuis 2014.

Plusieurs études et recensements récents permettent de se faire une idée du contenu des règlements d'urbanisme et de leur diversité [3]. Ils font apparaître la grande

conformité des zonages et des règlements qui, très souvent, reproduisent les tissus urbains existants.

Un élément nouveau rendra cependant difficile l'appréciation des effets de l'application du Sdrif sur le potentiel foncier des PLU.

Depuis son adoption le 24 mars 2014, la loi Alur a modifié profondément la portée des documents d'urbanisme locaux. Par son article 157, cette loi supprime la possibilité de fixer la taille minimale des parcelles constructibles ainsi que la référence au coefficient d'occupation des sols, qui dans de nombreux cas encadrerait la constructibilité d'une parcelle. Celle-ci est désormais définie par les règles volumétriques (hauteur des bâtiments, emprise au sol ou emplacement par rapport aux voies ou aux immeubles voisins).

Cette suppression du COS visait à libérer la construction, notamment dans les secteurs pavillonnaires, où il oscille entre 0,3 et 0,5.

Une évaluation des effets de cette abrogation sur la dynamique de la construction s'avère nécessaire pour en apprécier les effets. Les

Nombre de documents d'urbanisme locaux prescrits depuis 2000



79 Nombre annuel de DUL prescrits

Loi SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
 Loi ENL : loi portant sur l'engagement national pour le logement
 Loi Molle : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
 Loi Grenelle 1 : loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
 Loi Grenelle 2 : loi portant sur l'engagement national pour l'environnement
 Loi visant à faciliter la mise en œuvre des projets des collectivités d'Île-de-France (dérogation au SDRIF 94)
 Loi Maptam : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
 Loi Alur : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

© IAU îdF 2015
 Sources : DRIEA,
 Région Île-de-France, IAU îdF

permis de construire déposés depuis un an donnent toutefois une première indication et montrent que la mesure semble avoir libéré des énergies. Elle semble également soulever dans certains cas des problèmes non mesurés lors de l'adoption du texte. [4] Certaines communes, craignent que surélévations et extensions de bâtiments ou projets nouveaux ne conduisent à dépasser les capacités d'accueil des équipements ou des réseaux.

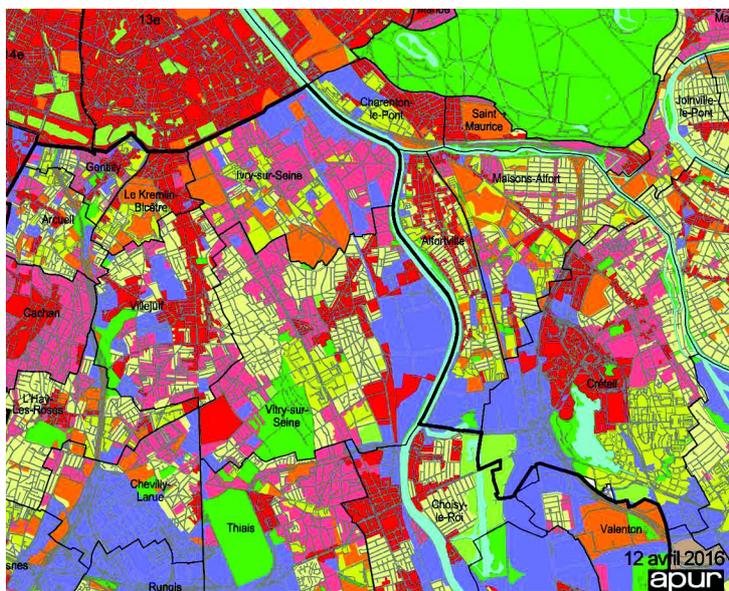
Le COS était également un outil commode pour évaluer le potentiel foncier attaché à un PLU. Il faudra désormais se référer à l'ensemble des règles volumétriques (retraits, hauteur, emprise au sol), pour procéder à cette évaluation et apprécier la portée d'un changement de règles.

Pour éclairer cette question, une étude, engagée à l'initiative de l'ORF, met en place une base de données des PLU approuvés et amorce une analyse de leur potentiel foncier, sujet sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 3.

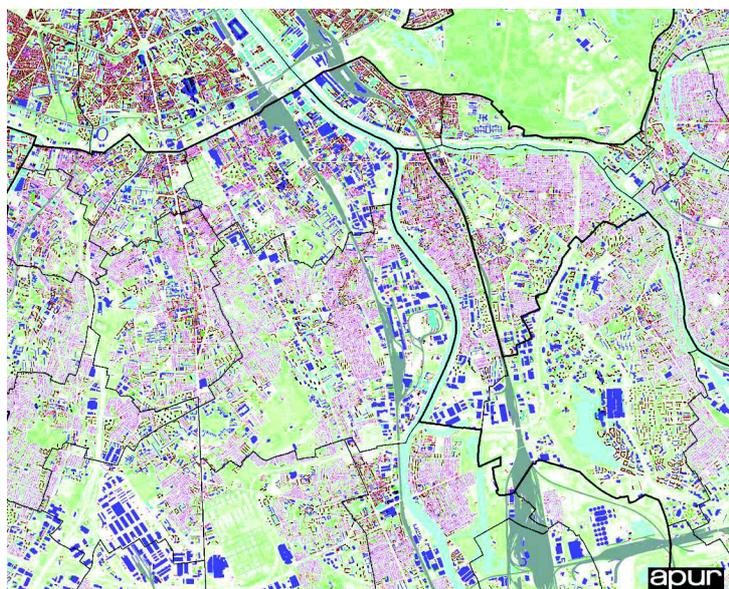
Bien sûr, le PLU ne se résume pas à une carte et un règlement. La réforme vise également à promouvoir l'urbanisme de projet, les OAP⁽¹⁴⁾ permettant de cerner avec précision les potentialités de secteurs opérationnels (extension urbaine ou renouvellement urbain). Cependant, dans les secteurs déjà urbanisés et évoluant plus spontanément, l'urbanisme réglementaire joue un rôle déterminant. En Île-de-France, 75 % des logements construits proviennent de cet urbanisme du quotidien⁽¹⁵⁾, c'est-à-dire de permis de construire situés hors des grandes opérations d'aménagement.

Toutes ces mutations réglementaires, qui découlent largement de la loi Alur et de l'ordonnance du 23 septembre 2015 et complétées par la publication du décret du 29 décembre dernier⁽¹⁶⁾, laissent par ailleurs en suspens une question largement débattue au sein du groupe de travail :

Étude APUR sur les PLU : des zonages et règlements reproduisant les tissus existants



- Zone naturelle
- Zone agricole
- Zone urbaine verte
- Zone mixte dense
- Zone semi dense
- Habitat collectif discontinu
- Habitat pavillonnaire
- Equipement public ou collectif
- Zone d'activités, aéroportuaire, portuaire, ferroviaire...
- Zone à urbaniser
- Secteurs non couverts par les POS (ZAC)
- PSMV



- TYPES DE BÂTIMENTS
- Emprise bâtie de 3 à 190 m², hauteur inférieure à 10 m
 - Emprise bâtie de 190 à 500 m², hauteur inférieure à 10 m
 - Emprise bâtie de 500 à 1 000 m², hauteur inférieure à 10 m
 - Emprise bâtie inférieure à 1 000 m², hauteur de 10 à 37 m
 - Emprise bâtie supérieure à 1 000 m², hauteur inférieure à 20 m
 - Emprise bâtie supérieure à 1 000 m², hauteur inférieure à 20 à 37 m
 - hauteur supérieure à 37 m

Sources : APUR, image proche infrarouge, MNE - MNT - 2012 © Inter-Atlas

13 - Art L. 122-2 du code de l'urbanisme

14 - OAP - Orientations d'aménagement et de programmation. Voir sigles et acronymes en annexe

15 - Voir Bilan de la 20^{ème} enquête ZAC - ORF 2011

16 - Voir fiche n° 4

Comment juger qu'un PLU répond aux objectifs fixés par le schéma directeur et permettra d'accroître de 10 à 15 % la densité des espaces urbanisés ? Et comment assurer une densité significative dans les extensions urbaines ?

La question est bien sûr technique : comment juge-t-on que le nouveau règlement est conforme à cet objectif ? Quelles sont les bonnes pratiques⁽¹⁷⁾ permettant d'y parvenir ? Elle est également politique : qui exprime un avis sur cette question ? Aujourd'hui, ce sont les services de l'État qui en ont la charge ; mais sont-ils suffisamment équipés pour cela, et à l'heure où l'enjeu du logement appelle une mobilisation de tous, n'y-a-t-il pas lieu de donner plus d'écho au débat précédant cette décision ?

Avec l'adoption de la loi Maptam puis de la loi NOTRe, cet enjeu de la politique du logement ainsi que sa dimension collective ont été réaffirmés. Le Comité régional de l'habitat (CRHH) a été rénové pour répondre à cet impératif et élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, compatible avec le Sdrif.

Ce comité, qui réunit les représentants de l'État, de la Région, la Métropole du Grand Paris et les intercommunalités, mais aussi les professionnels de l'immobilier et de la construction et les représentants des associations concernées par le logement et l'hébergement, a pour fonction de veiller à l'application de la loi SRU. Il émet un avis sur les programmes locaux de l'habitat, et pourrait à l'avenir être consulté plus systématiquement sur l'articulation entre les PLH et les nouveaux PLU⁽¹⁸⁾ qui à compter de 2016 seront un des principaux leviers de mise en œuvre du SRHH.

17 - Plusieurs exemples ont été présentés comme l'expérience de sensibilisation menée par le parc naturel régional du Gâtinais français ou par différentes communes et EPCI.

18 - Analogie avec les avis rendus par les Commissions départementales des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDNAF)

19 - Les effets de l'ordonnance du 18 juillet 2013 restent à évaluer. Voir à ce sujet les études citées en référence [13]

Du PLU aux permis de construire

Cette « modernisation » du droit des sols et la réforme du PLU étaient attendues. Elles n'en suscitent pas moins des interrogations chez de nombreux acteurs (aménageurs, bailleurs et promoteurs) qui restent préoccupés par l'insécurité pesant sur les documents d'urbanisme et les permis de construire accordés sur la base des PLU actuels.

Cette crainte est particulièrement prononcée pour les permis ordinaires, situés en dehors des opérations d'aménagement, et dont on a vu qu'ils représentaient les trois quarts de la construction actuelle.

Elle se fonde sur plusieurs éléments bien établis :

- La fréquence des recours qui risquent à tout moment d'entraver la conduite d'un projet d'aménagement ou de construction [13]⁽¹⁹⁾ ;
- La durée excessive d'obtention des permis de construire et la lourdeur des procédures ;
- L'insécurité générée par l'absence trop fréquente d'une décision claire, débouchant trop souvent sur l'attribution de permis de construire tacites, entachés d'une grande fragilité juridique. (Voir fiche n°3)

S'ajoute à cela la crainte de certains opérateurs, de travailler demain sur la base de PLUi, établis par une autorité administrative intercommunale, alors que les permis de construire seront instruits au niveau communal, par des élus restant soumis aux pressions locales.

Délai de délivrance d'un permis de construire :

En principe, le délai d'instruction de la demande de permis de construire est de :

- Deux mois à compter de la réception du dossier complet pour les maisons individuelles
- Trois mois pour les immeubles d'habitat et les autres projets.

L'absence de réponse à l'expiration de ce délai vaut permis de construire tacite.

Mais ce délai peut être prolongé dans certains cas entraînant un allongement des procédures.

(Pour plus de détails, voir fiche n° 4 en annexe)

3 • Potentiel foncier, obstacles à sa mobilisation et facteurs dynamisants

Au-delà des « règles communes » énoncées dans le schéma directeur, chaque territoire a son identité propre, ses atouts et ses contraintes, qui se reflètent souvent dans les PLU. Au sein des espaces urbanisés ou susceptibles de le devenir et concernés par les objectifs de densification, figurent des territoires peu mobilisables car soumis à de fortes contraintes ; à l'inverse d'autres bénéficient d'atouts précieux.

Une étude de l'IAU îdF a cherché à identifier et cartographier ces contraintes et servitudes qui pourraient, ici ou là, entraver la mutation des tissus urbains, mais aussi les atouts susceptibles de la favoriser.

Espaces sous contraintes ou grevés de servitudes

On en distinguera ici trois types, dont l'importance a été évaluée dans une étude récente. [1]

- Les espaces sous « contrainte d'usage », c'est-à-dire techniquement inutilisables comme les plans d'eau, ou affectés à un équipement dont la probabilité de muter à échéance de 15 ou 20 ans est quasiment nulle (cimetières, lieux de culte, prisons, aéroports...) ou très faible (université, hôpital, centre d'exposition, certaines emprises industrielles...)
- Les espaces grevés de servitudes réglementaires les rendant inconstructibles ou soumettant la constructibilité à de fortes contraintes (plans d'exposition aux bruits autour des plateformes aéroportuaires, plans de prévention des risques inondations, de mouvements de terrains, risques technologiques...)
- Les tissus urbains ayant fait l'objet de mutation récente (depuis 1985), dont les parcelles sont construites de façon significative et sont donc peu susceptibles de muter de nouveau à court terme.

Cette étude, conduite dans un premier temps de façon exploratoire sur le départe-

Préconisation n° 1

Promouvoir une nouvelle génération de PLUi

- Accélérer la traduction des objectifs de construction du Sdrif dans les PLH et les PLUi
- Mieux articuler PLH et nouveaux PLUi
- Doter ces nouveaux PLUi d'une étude d'impact étayant l'effet escompté des modifications réglementaires sur la constructibilité
- Assurer un suivi régulier des PLH et du respect des objectifs de construction

Préconisations n° 2 et 3 :

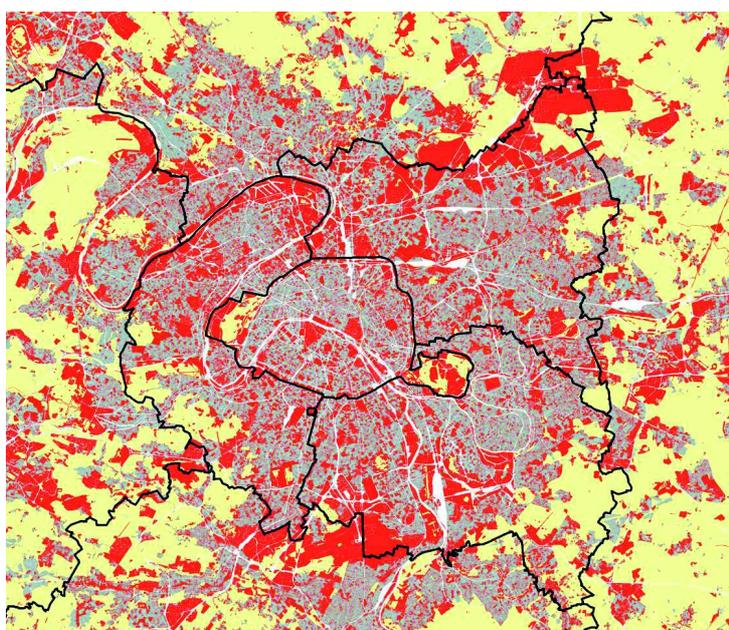
Évaluer les effets de la réforme du PLU sur le potentiel de constructibilité

- Effets de la suppression des COS et des nouvelles règles sur la constructibilité

Optimiser les délais de délivrance des PC et leur sécurité juridique

- Réduction des délais d'instruction
- Limitation des permis tacites
- Lutte contre les recours abusifs

Espace urbain et contraintes à la mutabilité vers les espaces d'habitats



Potentiel urbain

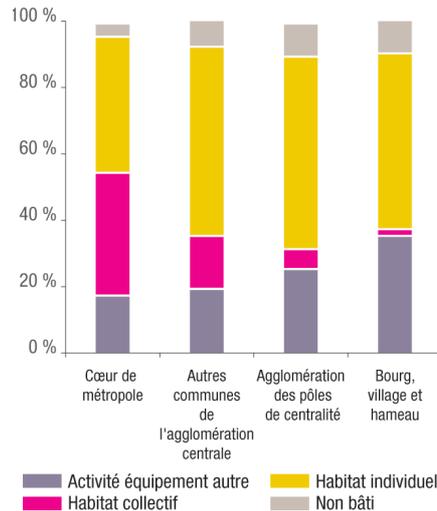
■ Espaces urbains sous contraintes de mutabilité

■ Espaces urbains hors contraintes

■ Espaces urbains hors contraintes

Source : Étude Potentiels fonciers et constructions de logements, L. Faytre, ©IAU îdF

Part de l'espace urbain mobilisable par grand type d'occupation du sol (fichiers foncier)



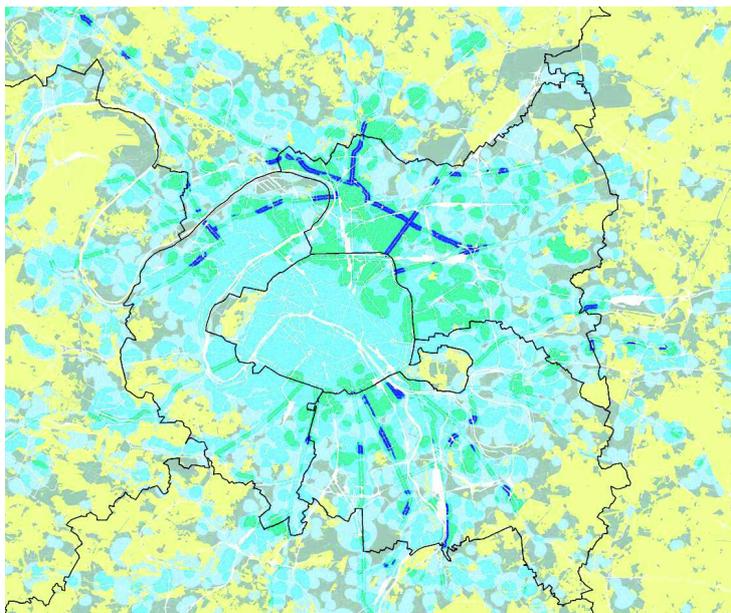
Source : Fichiers fonciers 2013 - traitements IAU idF
Cœur de métropole et autres découpages géographiques du Sdrif

ment de Seine-Saint-Denis, a permis d'évaluer que, sur un territoire constructible de près de 19 000 hectares⁽²⁰⁾, environ 9 000 hectares, soit 46 % de la superficie, étaient peu ou pas mutables⁽²¹⁾. Elle a également montré que la situation est extrêmement variable d'une commune à l'autre, ce pourcentage variant de 20 à 75 % selon les localités. Ce travail, étendu à l'ensemble de l'Île-de-France, a montré qu'au sein de l'espace urbanisé, près de 50 % du territoire est soumis à ces contraintes et servitudes susceptibles d'entraver les processus de renouvellement urbain ou de densification recherchés. Il a également permis de vérifier que ce ratio est stable d'un département à l'autre.

L'espace libre de ces contraintes et servitudes (soit environ 117 000 ha) est composé majoritairement de parcelles occupées par l'habitat avec une dominante d'habitat individuel.

Mais cette structure de « l'espace urbain mobilisable » varie beaucoup selon les grands ensembles morphologiques identifiés dans le Sdrif, comme le montre le graphique ci-contre.

Espace urbain et facteurs dynamisants



Superposition des facteurs dynamisants

1 2 3 4 Espaces urbains Espaces ouverts non urbanisés

Source : Étude Potentiels fonciers et constructions de logements, L. Faytre, ©IAU idF

Il ne faudrait cependant pas déduire de ces chiffres que les espaces frappés de servitudes sont définitivement inconstructibles. Dans de nombreux cas, cet empêchement reste relatif, et soumis à des précautions particulières, mais des projets d'aménagement respectueux de ces contraintes peuvent s'y inscrire, comme l'ont montré les travaux du CEPRI (centre européen de prévention des risques inondation) sur les projets d'aménagement en zone inondable. [5]

Territoires sous « pressions positives »

À l'opposé de ces contraintes qui entravent la transformation de la ville, divers projets stimulent l'accueil de nouveaux bâtiments.

20 - Total du département : 23 000 hectares

21 - Non compris les lotissements

22 - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

23 - Les résultats sont présentés en détail dans la fiche technique n°2 annexée au rapport

C'est le cas de la réalisation d'infrastructures de transport comme l'arrivée d'une gare, d'un nouveau transport en commun ou le réaménagement d'une infrastructure routière en boulevard urbain ; c'est aussi le cas des opérations de renouvellement urbain et de revalorisation d'anciens grands ensembles comme le nouveau plan national de rénovation urbaine (NPNRU). [6]

La carte, fait apparaître en bleu plus ou moins soutenu, l'ensemble des espaces concernés par ces facteurs dynamisants. De nombreux autres quartiers sont également concernés par des mesures incitatives octroyant des avantages fiscaux spécifiques (TVA à taux réduit dans les opérations Anru et leurs abords dans une limite de 300 mètres).

L'étude recensant ces « pressions positives » et en évaluant les effets, fait ressortir que :

- 52 % des espaces urbains sont concernés par ces « pressions favorables » ;
- 90 % des espaces du « cœur de métropole » (Sdrif) sont dans ce cas.

Nous reviendrons dans le prochain chapitre consacré aux acteurs de l'aménagement, sur les modalités de mobilisation de ce potentiel induit par ces grandes politiques publiques et ces infrastructures nouvelles.

Mutabilité foncière et morphologie parcellaire

Au-delà des servitudes et des contraintes qui restreignent le potentiel de construction au sein de l'espace urbanisé, ou des éléments qui à l'inverse l'accroissent, la constructibilité des terrains est influencée par de multiples paramètres. L'attractivité économique propre à chaque lieu, est bien sûr un élément déterminant (et fluctuant) de la détermination des valeurs foncières et de la viabilité d'un projet. C'est le cas également de la morphologie parcellaire (forme du terrain, emprise au sol des bâtiments...) et de l'adéquation des règles du PLU à ces caractéristiques.

Plusieurs études récentes explorent cette relation entre morphologie parcellaire et constructibilité. C'est le cas par exemple des

travaux à dimension monographique réalisés par le Cerema⁽²²⁾ sur des communes de proche couronne [7]. Une démarche plus systématique a été engagée par l'IAU Île-de-France pour caractériser le tissu urbain de l'agglomération parisienne, et évaluer le potentiel foncier attaché à ces PLU et leurs nouvelles règles.

Cette étude, engagée en 2015 à l'initiative de l'ORF, en partenariat avec la CDC, la DRIEA, l'Epif et l'IAU-îdF, vise à constituer une base de données sur le droit des sols résultant des PLU, puis d'en déduire une seconde base de données évaluant les potentiels constructibles.

La démarche se fonde sur un suivi des documents approuvés, et une analyse systématique des informations relatives à la destination des zones et des règles encadrant la construction (retrait, hauteur, emprise au sol) pour l'habitat. Pour évaluer le potentiel constructible, ces données sont ensuite rapprochées des caractéristiques parcellaires.

Première analyse des PLU et des COS

Dans le cadre du groupe de travail de l'ORF, il a été possible de réaliser une première exploitation des données recueillies à l'échelle de la Métropole du Grand Paris. Ce travail⁽²³⁾ a été décliné selon deux approches : d'une part l'analyse des coefficients d'occupation des sols qui, bien que rendus caducs dans les PLU par la loi Alur, constituent un bon indicateur des volontés locales de construction ; et, d'autre part, l'analyse des grands types de zonages applicables aux zones d'habitat ou mixtes.

Au total, les données des PLU ont été collectées pour 126 des 131 communes que compte la Métropole du Grand Paris. Parmi elles, 104 comprenaient au moins une zone de son PLU régie par l'article 14 définissant un COS. Ces zones dont le COS est réglementé couvrent une superficie de 21 000 ha, soit 31 % du territoire des 126 communes étudiées.

Sur cet espace, la comparaison entre les densités bâties actuelles des parcelles et les COS qui s'y appliquaient révèle que :

- Dans 19 % des cas, les parcelles sont déjà plus densément construites que ce que le COS autorise ;
- Pour 21 % des parcelles analysées, la densité autorisée par le COS correspond à la densité existante (ratio compris entre 0,8 et 1,2) ;
- Dans 28 % des cas les COS réglementés autoriseraient une densification modeste des tissus (ratio compris entre 1,2 et 2) ;
- Enfin, 23 % des parcelles ne sont pas construites, et dans 6 % des cas, le différentiel entre densité existante et densité autorisée est supérieure à trois. Ces deux catégories couvrent une superficie totale de 3 896 ha.

Que déduire de ces premiers résultats ?

Si l'on mobilisait ce différentiel entre le COS et la surface bâtie de ce dernier groupe, les parcelles non construites représenteraient déjà à elle seules un potentiel de plus de 275 000 logements, auquel s'ajouterait un potentiel de 130 000 logements pour les

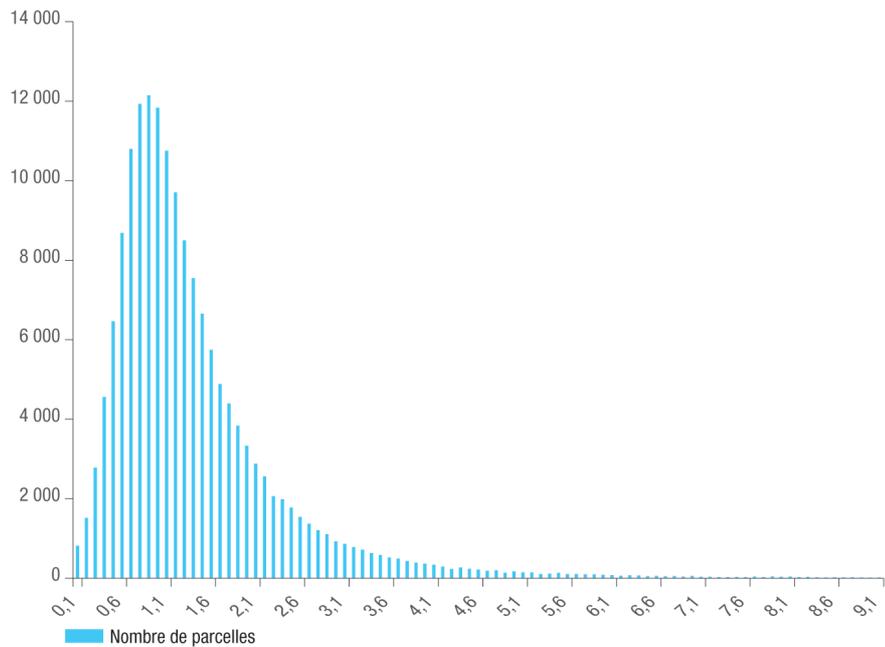
parcelles déjà bâties mais significativement densifiables, soit un total de plus de 400 000 logements.

Sachant que la Métropole du Grand Paris devrait contribuer à hauteur de 35 000 logements à l'objectif de construction régional et que l'analyse couvre 31 % de son périmètre : ce volume potentiel de construction correspondrait à plus de 40 années de construction.

Évidemment, cette analyse reste une approche statistique et la mobilisation de ce potentiel doit être affinée pour prendre en compte plusieurs aspects non intégrés à ce stade :

- la desserte des parcelles, n'a pas été vérifiée, or elle est essentielle pour l'acte de construire ;
- le potentiel foncier identifié n'aurait pas vocation à être exclusivement mobilisé pour le logement ;
- enfin, et surtout, il est illusoire de penser que ce potentiel puisse être mobilisé de façon systématique. La complexité de la

Distribution des parcelles selon le rapport entre COS et densité réelle



Mode de lecture : 216 parcelles ont été étudiées.

Chaque bâton représente l'effectif des parcelles correspondant à un ratio donné,

classé par ordre croissant et progressant de 0,1. Ainsi, pour 12 000 parcelles ce ratio est compris entre 0,9 et 1

Source : BDPLU, ©CDC/DRIEA/EPFIF/IAU-idF/ORF – Traitement : IAU idF

structure foncière, la demande de marché et l'acceptabilité sociale et politique n'ont pas été prises en considération dans cette démarche.

Mais s'il devait être retenu une chose, c'est que les potentiels fonciers existent et sont importants, y compris au cœur de la métropole. La question est donc moins de les identifier que de savoir créer les conditions de leur mobilisation.

Pour couvrir un espace plus vaste et donc plus représentatif que les seules zones couvertes par des COS, une seconde démarche a été entreprise.

Elle consiste à comparer le type de règlement proposé par le PLU avec la nature des tissus auxquels il s'appliquait (selon la typologie du MOS⁽²⁴⁾) ; puis de comparer les densités bâties de chaque parcelle à la densité moyenne du tissu de référence ; puis, comme pour l'exercice précédent, d'identifier les parcelles dont la densité actuelle était trois fois plus faible que celle du tissu de référence, afin d'estimer le potentiel de construction. Comme dans l'analyse des COS, ces parcelles peu ou non bâties permettraient de construire jusqu'à 350 000 logements, soit l'objectif de 25 années de construction.

Cette seconde approche confirme donc que les documents d'urbanisme locaux permettent une construction importante, et que l'enjeu est de définir les modalités permettant une mobilisation foncière effective.

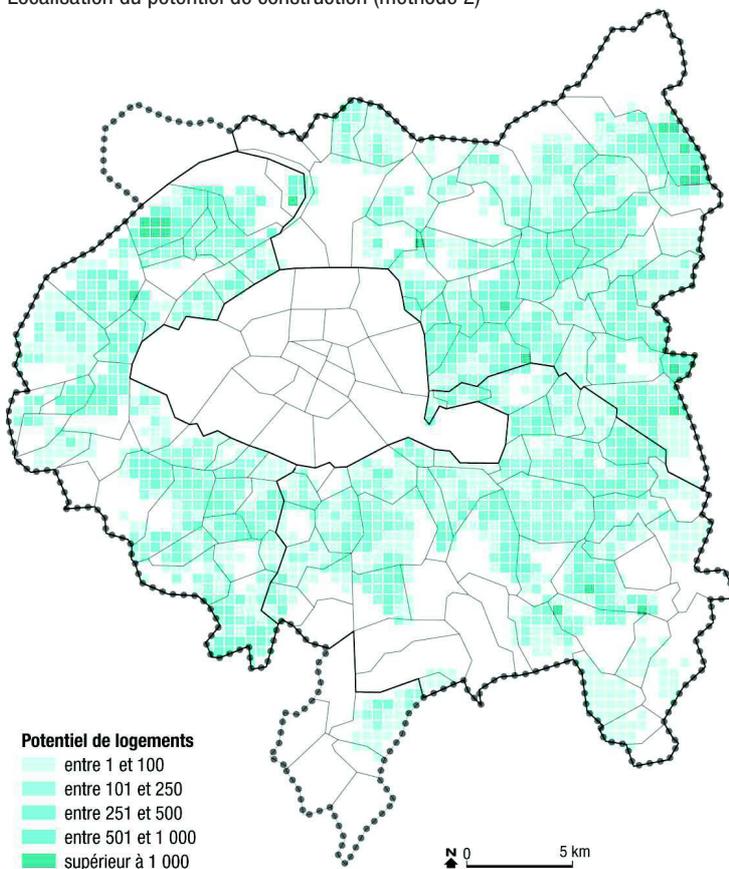
Ce travail, qui se poursuivra en 2016, permettra à terme, de mieux apprécier la réceptivité des espaces constructibles et de localiser ces gisements. Il fournira également une base de travail pour accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, faciliter l'identification de leurs potentiels de densification ainsi que la mobilisation foncière dans ces secteurs.

Préconisation n° 4 :

Libérer le potentiel foncier des espaces sous utilisés

- Assurer la densité minimale des extensions (Sdrif)
- Lever les contraintes sur les lotissements
- Développer des outils d'aide à l'analyse du potentiel foncier d'un territoire
- Optimiser l'usage des espaces frappés de servitudes par un développement de l'ingénierie et de la formation (pédagogie et guides pratiques)

Localisation du potentiel de construction (méthode 2)



24 - Mode d'occupation du sol

Source : BDPLU, ©CDC/DRIEA/EPFIF/IAU-IdF/ORF - Traitement : IAU IdF

2 Acteurs, stratégies et politiques nouvelles

Les dynamiques à l'œuvre sur le territoire régional attestent globalement de la cohérence des objectifs et du modèle de développement déclinés dans le schéma directeur d'Île-de-France.

Sur le plan géographique, le renouvellement urbain et la densification des tissus existants sont les supports majeurs de la production de logements en Île-de-France. Les tendances observées sur 30 ans (de 1982 à 2012), montrent une consolidation du phénomène sur la période avec une progression marquée depuis quinze ans.

Sur le plan quantitatif, depuis 2009 la production de logements progresse régulièrement et se rapproche désormais de l'objectif de 70 000 logements/an. La dernière enquête⁽²⁵⁾ réalisée à partir des données Sitaldel, fait état sur la période de 75 000 « logements autorisés » et 65 500 « logements commencés ».

Cependant il convient de s'assurer de notre faculté à tenir durablement cet effort de construction dans le respect des orientations d'aménagement du Sdrif. La question objet de ce rapport s'inscrit donc au-delà de la « simple » évaluation des capacités foncières pour la construction de 70 000 logements/an en Île-de-France, mais elle concerne également les conditions de mobilisation du potentiel foncier dans le temps.

Les résultats obtenus aujourd'hui sont le fruit d'une mobilisation importante des pouvoirs publics, afin d'agir efficacement sur l'ensemble de la « chaîne de production » du logement : accroître l'offre foncière, relancer l'aménagement et la construction, accompagner l'investissement public, créer et adapter les outils porteurs de ces politiques, soutenir le marché du logement, fluidifier l'obtention des demandes d'autorisations, sécuriser l'action des opérateurs, ... Si certaines des évolutions adoptées sont

encore insuffisantes ou imparfaites, elles sont avant tout l'expression d'un volontarisme qu'il convient de rappeler.

Parce que le volontarisme n'est pas toujours un gage de réussite, l'action publique s'accompagne de mesures incitatives (modalités d'exonération des plus-values immobilières, aide aux « maires bâtisseurs », TVA à taux réduit, ...) et de dispositions coercitives (arrêtés de carence, ...) pour accélérer, encourager, voire contraindre en dernier recours, les différents acteurs de la « chaîne ».

Le groupe de travail s'est donc intéressé :

- aux différents acteurs (propriétaires, collectivités, opérateurs) afin de mieux comprendre les logiques de chacun ;
- aux évolutions législatives, institutionnelles, réglementaires ou techniques les plus récentes, pour apprécier l'impact des modifications engagées ou à venir ;
- aux « nouveaux leviers » de l'aménagement et du logement en Île-de-France, moteurs de la production de demain.

Concernant le foncier privé, le groupe de travail a pris le parti d'étudier les modalités de sa mobilisation à travers notamment les outils réglementaires. La multiplicité des stratégies foncières étant à peu près égale au nombre de propriétaires, nous renvoyons donc aux différents rapports publiés en ce début d'année pour compléter les travaux du groupe.

Des auditions et des travaux réalisés par le groupe de travail, plusieurs lignes de forces se dégagent :

- La mise en place d'un plan stratégique de patrimoine (PSP) ou d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier

25 - En date du 25 mars 2016, cumul des 12 derniers mois connus (mars 2014 - février 2016 Estimation en date réelle)

(selon l'organisme) est indispensable à tout « grand propriétaire », afin qu'il puisse non seulement appréhender l'étendue et la qualité de son patrimoine, mais également qu'il soit en capacité d'arbitrer sur le devenir des biens en sa possession (conservation, valorisation, cession). Cela est vrai pour l'État et ses établissements qui ont déjà engagé un travail en ce sens, mais aussi pour les collectivités territoriales qui possèdent près de la moitié du foncier public en Île-de-France et dont le potentiel foncier est encore trop souvent sous-utilisé. Les bailleurs sociaux (ESH ou OPH), à l'instar de certains d'entre eux, doivent interroger leur patrimoine et proposer une approche « valorisation foncière et immobilière » qui pourra être intégrée à leur PSP. Cette démarche leur permettra de mobiliser un potentiel restant à révéler.

- Les objectifs liés à la cession des biens publics doivent être réaffirmés et les modalités précisées. En effet, les acteurs publics souffrent de « schizophrénie » devant répondre à des injonctions contradictoires : optimiser les recettes de cession des biens publics et contribuer massivement à la production de logements abordables et diversifiés en procédant à une décote parfois importante. À ce titre, il est nécessaire de rompre avec la mise aux enchères des terrains publics. Le prix doit être fixé à l'avance et correspondre à la valeur admise permettant l'équilibre du programme validé préalablement. Le choix de l'opérateur doit se faire avant tout sur la qualité du projet. La cession doit se faire au « bon prix » et non au « meilleur prix ».

- Les documents d'orientation, de planification et de programmation (PLU, Scot, PLH...) connaissent des évolutions en profondeur qui modifient non seulement leur forme, leur contenu et la relation

que chacun entretient avec les autres. L'ensemble de ces évolutions associé à la répartition des compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement suite à la nouvelle organisation territoriale, interrogent sur leurs conséquences et leurs effets sur la production de logements à court/moyen terme : quelle adéquation entre compétences données à chaque échelon territorial et outils à sa disposition pour les assumer ? Quel outil pour mesurer l'effort de construction et le respect des orientations régionales en matière de production de logements ?

- Si la construction de logements dans le « diffus » représente près de 80 % de la création de logements en Île-de-France, l'aménagement public porté par l'État et les collectivités devrait prendre une part plus importante dans les années à venir. En effet, les « grandes opérations d'aménagement » arrivent à maturité et devraient contribuer à l'effort de production. Parmi les grandes politiques publiques, le NPNRU représente une opportunité majeure pour contribuer activement à la production de logements en Île-de-France. La centaine de quartiers politique de la ville (QPV) d'Île-de-France, classée d'intérêt national ou régional, connaît des situations urbaines différentes. Parmi ces quartiers une quinzaine sera directement impactée par le projet du Grand Paris Express (GPE). La programmation d'une gare dans ou à proximité immédiate de ces quartiers doit être l'occasion de proposer des projets ambitieux et une production importante et diversifiée de logements nouveaux.

Par l'ampleur et la complexité des projets de rénovation urbaine (PRU), les opérations financées en grande partie par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), la Caisse des dépôts et les collectivités,

participent pleinement de l'aménagement public. Il convient donc d'intégrer ces projets et la programmation de logements qui leur est associée dans « l'enquête aménageurs » réalisée annuellement par la DRIEA Île-de-France.

Par ailleurs, les contrats d'intérêt national (CIN), outils opérationnels des contrats de développement territorial (CDT), représentent une opportunité pour engager un ensemble de projets ambitieux et fortement producteurs de logements dans l'ensemble de l'Île-de-France. Déclinaison non coercitive de l'OIN (opération d'intérêt national), le CIN repose sur un rapport de confiance et une relation contractuelle entre acteurs publics (État, collectivités, EP, ...) et acteurs privés, chacun ayant une obligation de résultats les uns envers les autres.

Enfin, la production de 70 000 logements/an durant 15 ans demande de constituer aujourd'hui les « réserves foncières » de demain et après-demain. Pour cela, une action foncière de long terme, anticipatrice et régulatrice, est nécessaire. Véhicules de portage de long terme, les « foncières publiques » assurent la maîtrise publique de biens stratégiques pour le développement des futurs quartiers de gare notamment. Plusieurs acteurs (l'Epif, la SEM Plaine commune développement, la Caisse des dépôts, l'Union sociale pour l'habitat, ...) se mobilisent autour de cette question et entendent ainsi proposer des outils qui s'inscrivent dans le temps long de l'aménagement.

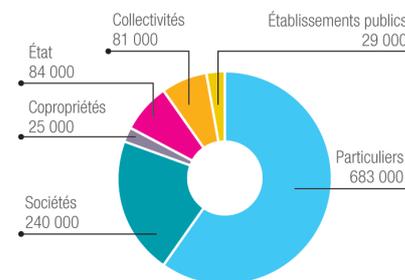
Ces différentes observations et bien d'autres sont développées dans cette seconde partie.

Repères sur la propriété foncière

- Le foncier privé → 950 000 hectares
- Le foncier public → 210 000 hectares
- 45 % par les collectivités locales,
- 11 % par l'État,
- 44 % par les établissements publics
- 3 % par les bailleurs sociaux.

Source : Fichiers fonciers, DGFiP/2013

Propriété foncière en Île-de-France (hectares)



Repères sur l'occupation du sol

- Superficie régionale : 1 206 499 ha**
- Dont :
- Espaces ouverts : 77 %
- Espaces urbanisés : 23 %
- Espaces urbanisés : 267 039 : ha**
- Dont :
- Habitat individuel : 35 %
- Habitat collectif : 9 %

Source : MOS 2012, IAU ÎdF

Nature de l'occupation du sol et évolution 1982 à 2012

	1982	1994	2012
Forêts	291 017	288 046	287 313
Milieux semi-naturels	25 427	22 799	26 380
Espaces agricoles	655 138	634 238	604 414
Eau	13 239	14 499	15 597
Espaces ouverts artificialisés	62 286	70 979	74 488
habitat individuel	75 361	84 559	94 729
Habitat collectif	20 027	21 457	23 818
Activités	19 513	23 358	28 320
Equipements	12 236	13 488	15 117
Transports	22 949	26 749	30 567
Carrières, décharges et chantiers	8 306	6 337	5 756
Total (hectares)	1 205 499	1 206 509	1 206 499

1 • Les acteurs de l'aménagement et de la construction : patrimoine foncier et stratégie

La propriété foncière en Île-de-France : une majorité de détenteurs privés, un patrimoine public important en cœur d'agglomération

Selon les fichiers fonciers de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), qui permettent de décrire la propriété foncière en Île-de-France, près de 80 % des superficies cadastrées appartiennent à des propriétaires privés, soit environ 950 000 hectares.

Les propriétaires publics possèdent près de 210 000 hectares en Île-de-France, soit 18 % du foncier régional.

Cette répartition de la propriété foncière varie beaucoup selon les départements avec :

- Une forte présence des propriétaires publics à Paris et en petite couronne ;
- Une surreprésentation des copropriétés à Paris où l'habitat continu haut haussmannien est nettement dominant ;
- Un poids croissant des particuliers à mesure que l'on s'éloigne du centre de l'agglomération et que le tissu pavillonnaire devient prédominant.

Les propriétaires privés

Les espaces naturels, agricoles et forestiers constituent une part majeure des 950 000 hectares détenus par ces acteurs privés, mais ceux-ci détiennent également 80 % du patrimoine foncier urbanisé. Et au sein de celui-ci 70 % est détenu par des personnes morales ou physiques simples et 10 % par des copropriétés.

Or il est frappant de constater que, si ces dernières années les modalités d'intervention de l'État et du secteur public ont été sensiblement revues (mobilisation des terrains publics, modernisation des outils

d'intervention - EPF et EPA), à ce jour, les mesures visant à mobiliser le potentiel foncier du secteur privé restent timides.

La réforme des institutions locales qui modifie la répartition des rôles en matière d'aménagement et entraîne d'importants effets financiers et fiscaux, devrait pourtant y inciter. Il convient aujourd'hui de réexaminer cet édifice, et de préciser une stratégie d'ensemble de la puissance publique vis-à-vis de la propriété foncière privée (particuliers, entreprises et autres personnes morales).

Alors que le groupe de travail achevait sa propre réflexion, plusieurs rapports plaçant en ce sens, ont été rendus publics⁽²⁶⁾. Leur contenu, connu trop tardivement par rapport à notre calendrier de travail, n'a pas pu être pris en compte ici.

On se bornera donc à noter que cette réflexion stratégique sur la mobilisation du patrimoine foncier privé, tout en prenant en compte l'extrême diversité de ces acteurs et la multiplicité de leurs motivations et de

Préconisations n° 5 et 6 :

Améliorer l'évaluation des potentiels fonciers méconnus

Valoriser le potentiel foncier des acteurs privés par :

- Une fiscalité cohérente et plus motivante
- Des incitations à mobiliser les terrains sous utilisés

Structure de la propriété foncière en milieu urbain en Île-de-France

	Nombre de parcelles	Superficie (ha)	Taille moyenne (m ²)
Propriété simple (personnes physiques et morales)	1 642 976	115 479 (70 %)	700
Copropriétés	16 288	16 475 (10 %)	970
Propriétaires publics	155 244	35 820 (20 %)	2 300

Sources : fichiers fonciers, DGFIP/2013, MOS 2012 IAU îdF

26 - Rapport Repentin (2015), Rapport Goldberg (2016), Rapport Figeat (2016), [Voir références en annexe 2 - R 8]

leur horizon de réflexion, devra à l'avenir préciser les objectifs et les principes d'une action publique aujourd'hui peu lisibles.

Cette réflexion, devrait permettre :

- de rappeler les grands principes régissant la propriété foncière privée mais aussi les enjeux motivant une intervention publique ;
- de mieux apprécier les gisements sous-utilisés⁽²⁷⁾ par des études ciblées (quartiers de gare, parkings aériens, franges de communes et abords d'infrastructures, parkings de surface, lotissements, grands ensembles à rénover...) ;
- de bien cerner les multiples objectifs de l'action publique dans ce domaine, et de les hiérarchiser (le terrain est à la fois support de l'aménagement, enjeu de politique environnementale, assiette de l'impôt...);
- d'identifier les divers leviers d'action (réglementaires, fiscaux...) à mobiliser.

Elle permettrait de renforcer la cohérence d'une action publique multiforme et d'en réaffirmer les priorités. Nous nous contenterons ici d'énoncer cet objectif, qui dépasse le cadre des travaux engagés par ce groupe de travail.

L'État et les opérateurs ferroviaires

La mobilisation du foncier public de l'État

Il s'agit là d'un sujet récurrent, évoqué dans de nombreux rapports officiels [9]. Nous nous contenterons donc ici de rappeler les principales données concernant ce foncier public en Île-de-France à l'aide des sources les plus récentes.

Les terrains cadastrés détenus par l'État représentent près de 22 600 hectares en Île-de-France. Ils ont la particularité d'être constitués d'emprises plus grandes que l'ensemble des fonciers publics, avec

des parcelles de près de 16 000 m² en moyenne contre 7 500 m² pour le foncier régional, 4 000 m² pour les départements et moins de 3 000 m² pour les communes.

La politique de valorisation et de mobilisation de ce patrimoine foncier

Depuis 2008, l'État met en œuvre une politique de mobilisation de ses terrains. Renonçant à tirer le produit maximal lors des cessions, il entend stimuler la construction de logements et la réalisation d'opérations d'aménagement durable.

Cette orientation a été renforcée par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public qui élargit et précise les conditions de mise en vente avec décote des terrains publics (cession à un prix inférieur à leur valeur vénale). Le principe de cette décote est applicable aux terrains cessibles, bâtis ou non bâtis, relevant du domaine privé de l'État ou de ses établissements publics (SNCF, RFF, RATP, VNF ou établissements publics de santé) et se met en œuvre au gré des décrets publiés⁽²⁸⁾.

Pilote de cette politique, le Préfet de Région publie une liste régionale des terrains à céder mise à jour annuellement, avec l'avis des collectivités et établissements publics concernés afin de faire connaître les sites mobilisables en faveur de la construction de logements dont le propriétaire public est favorable à une cession. Cette liste est publiée au recueil des actes administratifs. Les terrains qui y sont inscrits bénéficient d'une décote de droit. Mais des sites ne figurant pas sur cette liste peuvent aussi être vendus avec décote s'ils respectent les contreparties demandées en matière de logements sociaux.

En janvier 2016, la liste régionale francilienne⁽²⁹⁾ comportait 109 terrains : 70 terrains de l'État et 39 appartenant aux établissements publics (hors EPF). Au total, ces terrains représentaient 340 hectares dont 272 appartenant à l'État et 68 aux établissements publics.

Parmi ces terrains :

- 10 % sont des emprises de 5 à 70 hectares, représentant 80 % des superficies proposées. Ce sont des sites pou-

27 - Voir fiche n°10 en annexe

28 - Voir à ce propos le premier rapport de Thierry Repentin à Sylvia Pinel en 2015, rapport référencé en annexe [9]

29 - <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-foncier-public-mobilisable-en-ile-de-france-a4385.html>

vant accueillir des projets urbains à long terme, requérant des procédures d'aménagement longues mais à fort potentiel de construction de logements.

- 90 % sont des terrains de petite taille représentant 20 % des superficies. Plus petits, ils sont propices à des opérations immobilières concrétisables rapidement par les opérateurs.

Ces emprises sont relativement concentrées dans la zone dense. Au total, la politique de mobilisation des fonciers de l'État et des acteurs ferroviaires a permis de construire 4 500 logements par an depuis 2008 (entre 3 000 et 8 000 logements pour les années favorables) ; 36 400 logements ont été mis en chantier sur les terrains de l'État et de ses opérateurs entre 2010 et 2015, dont 45 % de logements sociaux. L'Île-de-France est ainsi la région où le foncier public alimente le plus la production du logement.

Les logements se réalisent entre un et cinq ans après la cession, parfois plus, et les livraisons actuelles issues de ces ventes sont le fruit de cessions réalisées parfois avant 2010. L'estimation du nombre de logements attendu sur des fonciers publics est ainsi très malaisée.

Selon les estimations de l'État, qui s'était fixé un objectif de 20 000 logements réalisés sur les terrains de la première liste régionale, les deux-tiers des emprises actuellement recensées pourraient produire 16 000 logements.

Cependant, pour un tiers des terrains, ce potentiel n'a pas été estimé, soit du fait d'incertitudes liées aux contraintes d'aménagement, soit lorsque la collectivité n'a pas défini de projet. La réceptivité d'un site peut faire l'objet d'analyses divergentes entre élus et services de l'État, les estimations pouvant varier du simple au double. Le nombre de logements produits varie beaucoup d'un site à l'autre, au gré d'un jeu d'acteurs complexe, et en fonction de la taille du terrain, la volonté municipale de soutenir le projet, la constructibilité du

site, l'implication ou non d'un établissement public (EPA)... Les délais d'aménagement et de construction fluctuent beaucoup, ce qui rend difficile toute extrapolation à l'ensemble des sites.

Les freins à la mobilisation des terrains de l'État

Le niveau de la décote sera déterminé en fonction du projet proposé par les acteurs locaux, et nécessite des négociations très en amont des projets. Celles-ci porteront sur l'ensemble des coûts d'aménagement et de l'opération de promotion, et favorisent la relance d'un « urbanisme de projet négocié ».

Mais ce système suppose au préalable un accord de la collectivité sur un point clé : le programme et l'acceptabilité du projet aux yeux des habitants. De son côté, l'aménageur sera soucieux de l'équilibre financier du projet ; et l'État vendeur, intéressé à la valorisation de ses biens, veillera également au respect de la priorité pour le logement en Île-de-France.

En règle générale, les projets sont confrontés à divers obstacles liés :

- À la complexité des négociations préalables à la définition du programme (densité du projet, part de logements sociaux, calendrier de déploiement des équipements...);
- Aux travaux de remise en état des sols. Les terrains publics sont souvent des terrains occupés et il faut souvent prévoir des coûts de remise en état (démolition, dépollution...). L'ingénierie mise en place par l'État pour valoriser son patrimoine et apprécier le potentiel et les contraintes des sites est parfois insuffisante. Cela ralentit la mobilisation du bien : difficulté à trouver un acquéreur acceptant les incertitudes, difficultés d'avancement d'un projet lorsque des contraintes (dépollution, fouilles archéologiques...) sont découvertes ultérieurement ;
- Aux délais de livraison des logements imposés à l'issue de la cession, délais parfois trop contraignants (5 ans) pour les grosses opérations d'aménagement ou les plus complexes ;

- A l'obligation de fixation préalable du programme ; celui-ci ne peut généralement être qu'indicatif et des ajustements seront souvent nécessaires en cours d'opération.

Autres perspectives de développement des gisements fonciers et immobiliers de l'État

Au-delà de ce patrimoine cessible faisant d'ores et déjà l'objet de discussion avec les collectivités, d'autres gisements peuvent encore être révélés au sein des actifs de l'État. Une démarche d'amélioration de sa connaissance de son patrimoine a donc été engagée dans ce but.

La cession de nouveaux sites est envisagée. S'ils ne peuvent être affichés comme cessibles en raison d'une probabilité de cession encore incertaine, l'État ne s'interdit pas d'examiner avec les collectivités les projets proposés. Ces situations sont au cœur des plans stratégiques de patrimoine que l'ensemble des administrations de l'État doivent désormais élaborer afin d'identifier les biens susceptibles d'être valorisés à l'avenir.

Certains terrains publics peuvent aussi être mobilisés directement sans cession pour la production de logements destinés aux agents publics (gendarmes, personnels de santé, etc.).

La mobilisation du patrimoine foncier des opérateurs ferroviaires

Le monde ferroviaire a été rapidement associé aux réflexions sur la mobilisation de fonciers publics pour produire du logement. Au moment de la création de Réseau ferré de France (RFF), en 1997, en contrepartie de la reprise d'une partie de la dette de la SNCF, RFF se voit attribuer la propriété des terrains dont il dispose, tandis que la SNCF garde son foncier sous propriété État.

Pour permettre ce transfert de propriété, un inventaire a été engagé recensant l'ensemble des terrains concernés avec une commission arbitrant lot par lot. Ce patrimoine est donc très bien connu. Il repré-

sente plus de 12 000 hectares en Île-de-France (dont 9 000 appartenant à RFF et 3 000 à la SNCF ; un tiers en sites et deux tiers en pleine ligne) répartis dans 618 communes.

En juin 2014, RFF et SNCF ont signé avec l'État une charte prévoyant, d'ici 2018, la cession de 150 sites, représentant 230 hectares et un potentiel de 15 000 à 20 000 logements à l'échelle nationale. 40 % de ces sites, représentant une centaine d'hectares sont situés en Île-de-France où la demande est forte et où le marché permet mieux d'absorber les coûts de la mobilisation de fonciers ferroviaires.

En octobre 2014, un arrêté préfectoral a listé les terrains des établissements publics concernés par cette démarche, dont 35 des 39 terrains pour RFF-SNCF, avec une grande variété de sites allant de 500 m² à plusieurs hectares (12 à 15 ha près de Trappes). Ce sont des terrains hétérogènes, bâtis ou non, qui intéressent les opérateurs car ils sont situés au cœur des villes et à proximité immédiate des gares.

Au printemps 2015, un « protocole Logement » a été présenté au conseil municipal de la ville de Paris et aux instances de Réseaux et de Mobilité pour examiner la mobilisation d'une série de sites. La ville va modifier son PLU pour permettre de mobiliser ces fonciers pour du logement, et les acteurs ferroviaires accélérer la libération de ces sites.

Depuis la **réforme ferroviaire de 2014**, les équipes immobilières de la SNCF ont été regroupées dans un EPIC : « **SNCF immobilier** ». Cette nouvelle structure regroupe les équipes immobilières de la SNCF, RFF et Frêt et des filiales SNEF et ICF Habitat.

On distingue deux filiales (EPIC) au sein du groupe :

- **SNCF Réseau** qui reste gestionnaire des infrastructures et est propriétaire de ses terrains (SNCF Infra + RFF + la direction de la circulation ferroviaire).
- **SNCF Mobilité** qui garde les missions de transporteur et est affectataire des autres terrains.

Après un an de mise en œuvre de cette démarche, la SNCF et RFF ont cédé 11 hectares sur 10 sites permettant de programmer 1 230 logements, dont un tiers à vocation sociale. Comme l'État, le monde ferroviaire reste cependant prudent sur l'affichage du potentiel de ces 35 terrains, chaque site permettant des projets très différents selon le contexte local. Lors des consultations, le niveau des charges foncières et la densité peuvent varier de 1 à 10 selon les opérateurs et les projets.

Les établissements publics ferroviaires ont aussi été invités à élaborer, à Paris et en Île-de-France, des plans logements permettant d'engager, selon des modalités juridiques et financières adaptées au cas par cas, des opérations sur des terrains dont ils ont besoin de garder la propriété. ICF Habitat a ainsi pu livrer 850 logements (dont 85 % de logements sociaux) en 2014 sur de tels terrains.

Une mobilisation de plus en plus complexe

Les premières cessions de sites étaient les plus faciles. Les terrains libérés plus récemment, issus de la rationalisation des installations ferroviaires, supposent souvent des opérations complexes, impliquant le déménagement de personnels ou la reconstitution d'équipements. Le temps ferroviaire correspond alors difficilement au temps urbain.

La plupart de ces terrains, initialement inconstructibles, impliquent également une négociation avec les collectivités pour faire évoluer les documents d'urbanisme et les rendre disponibles pour de l'habitat. Les coûts d'études et d'installation/désinstallation sont lourds et il faut alors prévoir un temps d'accompagnement du personnel, et des opérations tiroirs permettant la poursuite de l'exploitation, ce qui allonge et complexifie les opérations.

Un équilibre difficile entre contrainte économique et aspirations des élus locaux

Cet allongement du temps de réalisation et cet alourdissement du coût de libération de ces terrains peuvent fragiliser le projet.

Il faut parfois densifier l'opération pour retrouver un équilibre économique. De plus, le déplacement des installations ferroviaires peut se révéler très coûteux. La fixation du prix de cession par compte à rebours permet généralement aux opérateurs ferroviaires de valoriser leur patrimoine et de financer ces réaménagements, assurant la poursuite de l'activité ferroviaire ; mais ces coûts d'aménagement doivent rester compatibles avec l'équilibre de l'opération.

Au terme de cette négociation, le programme devra trouver un équilibre entre les orientations souhaitées par la collectivité (parfois réservée sur la densité ou le programme proposé), les coûts du réaménagement souhaité par l'opérateur ferroviaire, et les contraintes économiques et techniques de l'opérateur.

La SNCF soumise à des injonctions contradictoires

Pour la direction des infrastructures, la modernisation et la sécurité du réseau du cœur de l'agglomération sont prioritaires, bien avant la libération du foncier. Mais, l'entreprise, soumise aux injonctions contradictoires de ses tutelles, doit donc à la fois :

- Préserver les capacités de régénération des infrastructures et d'amélioration de la performance des trains du quotidien ;
- Conserver du foncier pour les nouveaux opérateurs ferroviaires, à l'heure de l'ouverture à la concurrence ;
- Réduire la dette de l'entreprise et préserver le modèle économique du monde ferroviaire ;
- Proposer des décotes pour équilibrer les opérations de logement social.

La SNCF, son patrimoine foncier et les terrains limitrophes

Le développement de montages opérationnels innovants pourrait également, par une meilleure maîtrise des propriétés avoisinantes et des besoins immobiliers locaux, offrir de nouveaux terrains pour le logement. Ainsi, au-delà des 35 sites connus, il existe un vivier de terrains sur lesquels les opérateurs ferroviaires travaillent avec les collectivités locales et l'État et pour les-

Préconisation n° 7 :

Mobiliser le foncier de l'État et des établissements publics

- Identifier de nouveaux sites pour alimenter la liste régionale en optimisant les implantations des services ;
- Mettre à disposition des opérateurs désireux d'y construire les études techniques disponibles ;
- Favoriser une expertise indépendante en cas de reconstitution d'équipements ferroviaires.

quels des montages opérationnels et des outils adaptés (baux emphytéotiques, re-conversion de bureaux en logements, mixité des fonctions et élévation des gares ...) pourraient être proposés. À Paris, la RATP a engagé des démarches de ce type.

Les besoins de la SNCF ont changé. Certains sites vont être compactés, l'entreprise rationalisant ses implantations et faisant évoluer son outil industriel.

Des pistes sont aussi à explorer dans la gestion des servitudes publiques ferroviaires. Avec la rareté foncière, on construit aujourd'hui plus près des voies et les services instructeurs de la SNCF et RFF qui gèrent les permis mitoyens du domaine public ferroviaire pourraient à l'avenir céder des parcelles résiduelles libérant ainsi des projets. Mais, là encore, très dépendant des négociations locales ce gisement reste difficile à traduire en potentiels logements.

Outre l'État et la SNCF, des établissements ou entreprises publiques mobilisent également leur patrimoine immobilier en faveur de la construction de logements (les superficies mobilisées étant moindres, le potentiel de ces acteurs ne fait pas l'objet de développement spécifique dans le présent rapport). Soit parce qu'ils sont directement concernés par la loi du 18 janvier 2013 - la RATP, VNF, les établissements publics de santé - soit parce qu'ils s'inscrivent volontairement dans cette politique - Société du Grand Paris, Aéroports de Paris, l'Epa-

marne et l'EPA Sénart, dotés de terrains appartenant à l'État, Sovafim (société de valorisation foncière et immobilière, dont l'État est l'unique actionnaire).

Les collectivités locales : Patrimoine, stratégies foncières et outils

Les collectivités franciliennes détiennent près de 85 000 hectares en Île-de-France.

La Région possède 16 500 hectares dont 80% gérés par l'Agence des espaces verts et relevant de sa politique environnementale. Elle vient par ailleurs d'annoncer une démarche de valorisation de son foncier situé en milieu urbain (780 ha), certains départements s'engageant dans la même voie.

Les communes détiennent 49 000 hectares, soit en moyenne 4 % de leur territoire. Mais ce patrimoine est très inégalement réparti, une moitié d'entre elles détenant moins de 15 hectares, d'autres disposant d'un patrimoine de plusieurs centaines d'hectares. Cette diversité résulte d'acquisitions et parfois très anciennes, certaines ayant constitué des réserves foncières pour anticiper les besoins de développement de la ville (réalisation de nouveaux équipements scolaires, sportifs ou de proximité ; élargissement des voiries, création d'espaces publics...). Ces réserves, qui ont longtemps été un atout pour la maîtrise des projets urbains locaux, s'amenuisent, obligeant les communes à repenser leur stratégie pour répondre aux besoins d'équipements et aux objectifs de construction. La raréfaction de leurs ressources les amène aussi à considérer ce patrimoine avec un regard neuf, et à mieux prendre en compte sa valeur patrimoniale et les revenus qu'il peut générer.

Les leviers et stratégies des collectivités pour optimiser leur foncier

Comment les collectivités s'adaptent-elles à cette tension entre des objectifs de construction élevés et une maîtrise foncière de plus en plus complexe ? Comment peuvent-elles créer de nouveaux gisements ? Tour d'horizon des leviers explorés...

Les outils de connaissance du foncier, au cœur des stratégies foncières

La connaissance approfondie des données cadastrales et immobilières est au cœur de la mise en place de ces nouvelles stratégies foncières. Plusieurs collectivités ont présenté au groupe de travail leurs outils de connaissance et d'observation foncière (voir encadrés).

Ainsi, Plaine Commune a mis en place un outil cartographiant ses données cadastrales, le « webville », qui permet d'identifier les propriétaires et les caractéristiques des différentes parcelles et sert l'action des différents services opérationnels.

De son côté, Paris a fait de cette connaissance de ses ressources foncières un axe de sa politique de développement du logement. Désireuse de valoriser ce patrimoine foncier et d'optimiser ses ressources financières, elle a engagé en 2009 un recensement, avec l'objectif de dégager 200 millions de recettes par an pour contribuer au financement de la modernisation des équipements.

Une équipe dédiée à la stratégie foncière et immobilière, créée au sein de la direction de l'urbanisme, est chargée d'étudier ces gisements et de mobiliser les directions de la ville, pour décliner une action foncière cohérente à long terme. Les études et le travail de cartographie réalisés par l'Apur⁽³⁰⁾ et les services de la ville de Paris ont mis à jour un gisement de 5 millions de mètres carrés bâtis, et de 4 400 hectares répartis en Île-de-France, dont 1 000 en première couronne. Ces analyses ont abouti à un schéma qui nourrit les débats internes et fait ressortir les enjeux fonciers.

Parmi les gisements identifiés on notera :

- Les importantes surfaces de bureaux et d'ateliers détenus par la ville, qui peuvent contribuer à la politique de reconversion de bureaux en logements ;

- Le patrimoine scolaire : un enjeu majeur, la construction d'une école étant décisive dans les opérations d'aménagement. Plutôt que d'acheter systématiquement un terrain pour construire une nouvelle école dès qu'un besoin est identifié, la ville cherche désormais à le satisfaire par une démarche prospective plus fine par secteur géographique ;
- Le patrimoine sportif : sur une centaine de terrains dédiés à l'éducation physique, une dizaine représentent un potentiel de construction de 600 à 700 logements.

Cette démarche a également amené la ville à ouvrir les discussions avec d'autres propriétaires (SNCF, RATP, AP-HP, bailleurs sociaux et plus récemment La Poste et la CPAM). La cartographie de chaque secteur opérationnel a aussi permis à ses services de mieux gérer ses accords fonciers avec les aménageurs.

D'une façon générale, cette nécessité pour les collectivités d'améliorer la connaissance de leur patrimoine foncier et immobilier avait déjà été souligné dans le rapport annuel de la Cour des Comptes de 2013. La Cour formulait une préconisation que nous reprenons ici : « Généraliser pour les grandes collectivités l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, articulé avec un plan pluriannuel d'investissement ». [10]

Stratégie foncière et recours aux EPF⁽³¹⁾ pour le portage des sites complexes

Les collectivités peuvent également s'appuyer sur l'Epif pour mettre en œuvre leur stratégie foncière. Le conventionnement avec un EPF permet à chaque commune de se doter d'une politique adaptée à son contexte. La convention précise la panoplie des actions à mener, allant de la veille foncière à une action plus opérationnelle sur des secteurs de projet. Cette stratégie inscrit l'action de la collectivité dans la durée.

De telles démarches se déploient aujourd'hui dans des contextes très différents, des franges rurales où les besoins de logements se font sentir comme ailleurs, au cœur dense de l'agglomération où le marché est particulièrement tendu.

30 - Atelier parisien d'urbanisme (Apur)

31 - Au 1^{er} janvier 2016, les établissements publics foncier des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val-d'Oise ont fusionné avec l'EPF d'Île de France pour former un EPF unique sur le territoire francilien.

La politique foncière de la mairie de Paris

La municipalité a inscrit dans son PLH, la volonté de respecter l'obligation de 25 % de logements sociaux en 2025 et l'objectif d'atteindre 10 000 logements nouveaux par an dont 7 500 logements sociaux, soit bien plus que le Sdrif (4 500 logements neufs/an). Cette volonté représente un effort et des moyens financiers très importants de la part de la ville. Des opérations d'aménagement ont été lancées qui donneront leur plein rendement vers 2020.

Pour atteindre ces objectifs la ville mobilise les leviers suivants :

- **La relance de l'aménagement** : Paris a lancé une série de ZAC fin 2014.
- **La mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements publics** : 400 logements sont en projet dans 3 opérations issues de cessions du patrimoine de l'État.
- **La mobilisation des fonciers publics complexes et de celui des opérateurs ferroviaires, hospitaliers et autres acteurs publics**. Des protocoles sont engagés avec les propriétaires institutionnels fonciers, signé avec la RATP, en cours de travail avec la SNCF, l'AP-HP... Il s'agit de voir comment mobiliser davantage leurs emprises dans le cadre des restructurations en cours. Les recettes permettent de financer des projets destinés au logement de leurs salariés.
- **La mobilisation de son foncier** : la ville porte des opérations sur son foncier à destination du logement social (des opérations de démolition reconstruction coûteuses et complexes).
- **L'utilisation du droit de préemption urbain** : dans le cas de restructurations d'immeubles, transformations de bureaux en logements ou d'opérations sociales ce qui induit une minoration foncière conséquente. Le budget consacré aux acquisitions en vue de réaliser du logement s'élève à 140 millions € pour 2015 (moitié plus que la mandature précédente).
- **La transformation de bureaux obsolètes en logements** : l'objectif de ces mutations a été porté à 2 500 000 m² de bureaux au cours de la mandature. Après des échanges avec les opérateurs et propriétaires immobiliers sur les spécificités de ces opérations, la ville cherche comment les inciter à se lancer dans des opérations de mutations vers le logement.
- **L'optimisation foncière du patrimoine des bailleurs** : En 2015 ce sont près de 500 logements sociaux financés qui devraient être issus de projets de démolition, reconstruction, surélévation.
- **Le levier réglementaire du PLU** : en cours de modification pour début 2016, les emplacements réservés pour le logement vont être revus. Depuis le PLU de 2006, certains ont permis des opérations intéressantes. C'est un outil qui fonctionne, l'objectif est de le nettoyer de tous les emplacements réservés qui n'ont plus lieu d'être et d'en rajouter de nouveaux, visant une densification et des priorités variant selon les quartiers (logement social, intermédiaire, libre).

La stratégie foncière de Plaine Commune

Plaine Commune vise une production de 4 200 logements par an à partir de 2016, dont 40 % de logements sociaux. Inscrite dans son CDT « Territoire de la Culture et de la Création » et dans son projet de PLH, cette ambition est assortie d'une volonté de maîtrise de la qualité et des prix des logements produits. Une part importante de cette production nouvelle se réalise dans des opérations d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité.

La réussite de ce projet passe par la mise en place d'une stratégie foncière adaptée. Pour ce faire, Plaine Commune s'est doté en 2014 d'un plan stratégique foncier, qui vise à traduire les orientations d'aménagement en une série de mesures d'anticipation foncière. Dans ce cadre Plaine Commune vise à :

- Coordonner les partenaires de l'anticipation foncière. Ainsi l'Epifif est fortement mobilisé sur le territoire, avec 9 conventions d'intervention foncière, et une enveloppe de 234 millions d'€. Une structure foncière spécifique, la Foncière Commune, a également été créée sous la forme d'une filiale SEM Plaine Commune Développement / Epfif, afin de compléter l'action de l'Epifif. Cette structure intervient sur le portage foncier à long terme (10 à 15 ans) de biens immobiliers occupés par des activités économiques, et générant des loyers. Le rendement net de ces opérations permet de réduire le coût de revient du foncier pour les opérations d'aménagement futures.
- Réaliser des acquisitions foncières en propre, là où l'Epifif et la Foncière Commune n'interviennent pas, c'est-à-dire principalement dans les tissus anciens d'habitat dégradés et en copropriété. Le droit de préemption urbain est, à cette fin, un outil majeur. Les actifs acquis sont répertoriés et cédés aux opérateurs des projets, en appui sur un plan pluriannuel de cessions.
- Mobiliser le foncier public, abondant sur le territoire (État, SNCF, ville de Paris, Grand Paris Aménagement, Département de la Seine-Saint-Denis, etc.).
- Limiter les surcoûts liés aux acquisitions de fonciers occupés par des activités économiques. Plaine Commune souhaite ainsi favoriser les relocalisations des entreprises impactées par les projets, en mettant en place des maîtrises d'œuvre de développement urbain et économique (les Modue inspirées des Mous logement).
- Contenir l'inflation foncière dans les zones de tension et de projet. L'adaptation des documents d'urbanisme (par exemple, création des périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global) vient en partie remplir cet objectif. Par ailleurs, pour le logement en accession, les prix de sortie et les charges foncières sont plafonnées, dans les opérations d'aménagement.
- Disposer d'outils de connaissance du foncier. A cette fin, Plaine Commune dispose d'un système d'information géographique (« Webville »), regroupant l'ensemble des données cadastrales, réglementaires, de propriété du foncier et d'historique des transactions foncières passées (données « Demande de Valeurs Foncières »).

Les « unités spéciales de projet » à Rueil-Malmaison : une volonté de favoriser un urbanisme négocié

Face à la cherté du foncier et à la nécessité de réguler les projets, de maîtriser le foncier sans avoir à l'acquérir, la ville de Rueil a choisi de définir des « unités spéciales de projet » : des secteurs identifiés pour accueillir le développement et orienter la requalification urbaine.

Une trentaine de secteurs de projets ont été définis dans l'ensemble de la ville à l'issue de négociations avec les porteurs de projets. Des négociations se sont engagées sur ces sites pour faire valoir l'intérêt de la ville et en faire une opportunité de requalification, de création d'espaces ou d'équipements publics...

L'intérêt de ces unités spéciales est de favoriser l'anticipation, le travail en commun avec les différents porteurs fonciers : acteurs privés, EPF ou opérateurs locaux (SPLA notamment).

Cet outil libère ces secteurs des contraintes du PLU et permet d'établir un règlement propre à chaque projet. Il permet :

- Des négociations amont, évitant la surenchère entre opérateurs et favorisant l'encadrement des prix de sortie.
- Une coordination des objectifs de production de logements sociaux et le respect des objectifs du PLU (25 % de logements sociaux imposés dans les programmes de plus de 3 000 m²).
- Le contrôle de la qualité des espaces publics et les opportunités de requalification de quartiers.

L'action foncière et la gestion patrimoniale au service d'un projet de ville – Exemple de la ville de Bobigny

En adoptant le 31 janvier 2002, le « plan de référence pour la requalification du territoire de Bobigny », le conseil municipal a défini ses priorités d'actions pour la mise en œuvre du projet de ville : créer un centre-ville attractif et rayonnant, requalifier les quartiers d'habitat social et proposer une offre nouvelle de logements diversifiés, « retourner la ville vers le canal de l'Ourcq », développer l'attractivité économique de la Ville-Préfecture de Seine-Saint-Denis, ...

L'affirmation de cette ambition s'est accompagnée d'une réorganisation en profondeur des services de la ville. Ainsi en 2004, une direction du développement urbain a été créée réunissant l'ensemble des compétences nécessaires à la conduite des projets. À cette occasion, la ville a souhaité mettre en place un service foncier regroupant action foncière et affaires domaniales, jusque-là séparées, afin de s'assurer de la cohérence de sa politique foncière et immobilière.

Ainsi, la définition d'une stratégie de valorisation du patrimoine de la ville et la mise en place à partir de 2007, d'une commission des DIA (déclaration d'intention d'aliéner) ont permis très vite d'accompagner efficacement les différentes politiques sectorielles portées par la municipalité (aménagement, habitat, développement économique, équipements), tant sur le plan technique ou programmatique, que du point de vue financier.

En 2011, à l'occasion d'évolutions liées à l'informatisation et aux nouvelles compétences des agents, une nouvelle organisation du service a conforté les orientations adoptées en 2004, dans l'objectif d'optimiser la gestion et la valorisation du patrimoine communal.

Sur la base d'une connaissance exhaustive des biens immobiliers et fonciers communal et de leur affectation, les services ont élaboré une politique foncière globale, réfléchie et anticipée, et ont su éviter l'écueil du court terme et du « coup par coup ».

Cette politique foncière dynamique, mise en place en collaboration avec la direction des finances, est désormais intégrée dans la construction budgétaire de la ville et se concrétise annuellement par la réactualisation d'un plan de cession. Ainsi, les recettes de cessions de l'année n permettent de financer les acquisitions de l'année n + 1.

Par ailleurs, la centralisation du traitement administratif et financier de l'ensemble des mises à disposition favorise la rationalisation des moyens de la collectivité et une meilleure lisibilité de la gestion patrimoniale.

Les outils de la politique foncière et immobilière à Bobigny

L'informatisation des données relatives au « stock foncier » et à la gestion des biens de la commune (état, suivi des occupations, ...), favorise une connaissance partagée du patrimoine communal, de son évolution et facilite l'aide à la décision.

La commission des DIA est l'instance de pilotage de la stratégie foncière communale au service des orientations défendues par la municipalité en matière d'habitat (construction de logement, lutte contre l'habitat indigne...), d'aménagement (réserves foncières de futurs périmètres de projets, régulation des prix, conformité avec la réglementation d'urbanisme, ...), du développement économique, ou de programmation d'équipements.

Composée de représentants des directions et services en charge de l'urbanisme, l'habitat, l'hygiène et la salubrité, du développement économique, ..., la commission permet un traitement coordonné des DIA. Elle se prononce sur les opportunités de préemptions, mais en application des pouvoirs du maire, elle peut également proposer des actions préventives et coercitives (en matière notamment d'urbanisme et d'hygiène et salubrité). Cette coordination favorise la cohérence et la mise en œuvre des politiques publiques partagées par l'ensemble des services municipaux. Elle assure également une position unique à l'égard des acteurs du foncier et de l'immobilier intervenant sur la Commune.

L'exploitation statistique des données des DIA permet de dresser régulièrement un état du marché foncier et immobilier à l'échelle communale et infra-communale. La saisie des DIA et la mise en place d'un observatoire des DIA depuis 2007, permet à la ville de disposer d'une vision dynamique du marché foncier à l'échelle de son territoire, et d'évaluer l'efficacité des politiques conduites et des actions mises en œuvre.

L'Epif est aujourd'hui très engagé dans cet appui aux collectivités.

Il a ainsi soutenu une réflexion expérimentale conduite avec les communes du parc naturel régional du Gâtinais français, afin de construire en limitant la consommation d'espaces naturels. [11]

Dans un tout autre cadre, un plan stratégique foncier a été mis en place par Plaine Commune en 2013 afin d'articuler l'action foncière avec ses différentes politiques publiques, de la coordonner avec celle de ses partenaires publics, mais aussi pour contenir la hausse des prix aux abords des gares du Grand Paris Express... Cette stratégie s'appuie notamment sur la création d'une société foncière commune entre l'EPF et la SEM Plaine-Commune Développement.

L'optimisation du patrimoine foncier des bailleurs sociaux

De plus en plus de collectivités entendent mobiliser le gisement du foncier des bailleurs sociaux, notamment les offices dont elles ont la tutelle.

C'est le cas lorsque ce foncier est sous-employé, ou que des enjeux de réhabilitation d'un parc en mauvais état y invitent. De nouvelles opportunités sont offertes en ce sens par la loi Alur et les ordonnances Duflot sur la densification.

La ville de Rueil a ainsi incité les bailleurs de son territoire à dresser un diagnostic de leur patrimoine, à regarder l'état de leurs bâtiments, de leur foncier et sa densité. Trois à quatre opérations ont été menées avec des bailleurs en dehors de l'opération Anru pour les inciter à requalifier certains sites (démolition-reconstruction, réorganisation des espaces verts et des parcs publics, circulations douces...), tout en développant l'offre de logements et la mixité résidentielle.

À Paris, où l'évolution des règlements a suscité des opportunités de densification, de comblement de dents creuses, de démolitions et reconstructions, les bailleurs ont été mobilisés pour œuvrer dans ce sens et leur démarche commence à produire ses effets. Dans la programmation de l'année 2015, près de 500 logements sociaux de-

vraient être issus de projets de démolition, reconstruction ou surélévation.

Le parc résidentiel privé : parc ancien de mauvaise qualité, mono-propriétés...

Le renouvellement ou la requalification d'un parc ancien dégradé est aussi un gisement foncier à mobiliser, même si cela reste complexe et coûteux. Un diagnostic des bâtiments en retard d'entretien a ainsi été engagé par la ville de Rueil qui a pris contact avec les copropriétés fragiles pour apprécier avec elles les actions envisageables.

Dans la capitale, grâce au plan de lutte contre l'habitat indigne, certains immeubles insalubres ou mal adaptés ont été démolis ou ont fait l'objet d'opérations de renouvellement ou de curetage d'îlots. Pour mobiliser les acteurs privés, la ville de Paris réfléchit à un dispositif plus large d'animation destiné aux mono et copropriétés. Les surélévations pourraient ainsi financer la rénovation énergétique de certaines copropriétés.

Dans d'autres communes, pour certaines copropriétés en difficultés, la vente d'espaces sous utilisés (parkings, pelouses...) d'un entretien souvent coûteux, pourraient être bâtis, diminuant ainsi les charges de la copropriété.

La mobilisation des espaces d'activités obsolètes

Certains terrains accueillant des activités en déclin ou situées sur des espaces stratégiques peuvent être libérés. Mais la maîtrise de ces espaces, qui jouent un rôle important dans le métabolisme de la métropole, est coûteuse. Elle implique un portage de longue durée et entraîne des coûts élevés d'éviction s'ajoutant aux coûts de transformation... C'est pourquoi, l'Epif et Plaine Commune ont mis en place une ingénierie facilitant le transfert de ces activités plutôt que leur éviction. Pour pouvoir mobiliser ces terrains au gré du développement du projet et de la réalisation des infrastructures de transports, et minorer les coûts de portage, Plaine Commune utilise une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale « relogement économique » (Modue⁽³²⁾) qui accompagne la relocalisation des entreprises occupant des emplacements stratégiques.

Le changement d'échelle : la mutualisation d'équipements à l'échelle intercommunale

Le développement des intercommunalités (EPCI et EPT) ouvre une nouvelle perspective et modifie le regard des communes sur la gestion des équipements.

Ainsi, à titre d'exemple, le syndicat d'étude et de projet créé par Rueil, Nanterre, Courbevoie, Bois-Colombes, Suresnes et la Garenne-Colombes analyse l'utilisation et les besoins en équipements. Il s'agit, pour ces nouvelles intercommunalités, en travaillant à l'échelle d'un grand territoire, d'imaginer comment mutualiser les équipements publics et libérer ainsi des terrains.

Freins et incertitudes dans la mobilisation foncière en faveur du logement

L'acceptabilité locale des projets, critère essentiel pour les élus locaux

En dépit d'un travail de concertation auprès des habitants pour présenter leurs projets, les communes doivent parfois revoir ceux-ci à la baisse et renoncer à recourir à une DUP⁽³³⁾.

La ville de Rueil, qui souhaitait promouvoir de nouvelles hauteurs de bâtiments et une certaine densité a fait face aux contestations de riverains critiquant ce choix et l'impact des projets sur les conditions de circulation, les espaces publics...

Pour les villes, cette phase de concertation est une étape essentielle dans la genèse d'un projet. Mais avec le développement des réseaux sociaux, il est aujourd'hui très facile pour des opposants d'engager des actions contre une ville ou un opérateur, internet permettant une mobilisation rapide des contestataires. C'est pourquoi de nouveaux moyens de concertation doivent être inventés pour obtenir l'adhésion des habitants et aboutir à un projet partagé (sur les services, la requalification des espaces...).

Il s'agit là d'un des aspects d'un « urbanisme de projet négocié » recherché dans la réforme en cours du code de l'urbanisme.

La métropole et l'intercommunalité : la crainte d'une complexification des circuits de décisions en matière d'urbanisme

Plaine Commune a alerté le groupe de travail sur les difficultés rencontrées lors du changement d'échelle de la planification suite à son transfert au niveau communautaire. Les neuf communes engagées depuis 2000 dans l'édification de cette communauté d'agglomération, ont patiemment construit leur gouvernance en matière d'aménagement. Elles redoutent aujourd'hui que la nouvelle organisation institutionnelle ne complique les circuits de décision et d'adaptation des documents d'urbanisme aux projets urbains et que le passage à un PLUi rende plus compliquée sa réactivité et son adaptation aux projets nouveaux...

Avec la métropole, un nouveau jeu d'acteurs va s'instaurer, une nouvelle définition des priorités se négocier entre les villes, les territoires et la MGP. Qui pilotera demain le développement urbain ? Verra-t-on émerger un pilotage métropolitain sur certains projets et une maîtrise locale affaiblie, ou conservera-t-on une maîtrise territoriale avec un pilotage local sans visibilité financière ?

Tensions sur le financement des équipements et des opérations d'aménagement

Enfin, pour plusieurs participants, les restrictions budgétaires et l'incertitude qui pèse sur les ressources des collectivités risquent de freiner le lancement de nouveaux projets.

Certes, l'aide aux maires bâtisseurs apporte un soutien apprécié, mais son effet déclencheur n'est pas garanti, nombre de communes considérant que son niveau ne couvre pas le coût des équipements rendus nécessaires par l'opération. Son niveau est jugé insuffisant dans les territoires peu attractifs, où il a fallu, pour attirer les promoteurs et les bailleurs et permettre l'émergence d'un marché immobilier, fixer des charges foncières basses ne couvrant pas le coût des équipements.

32 - Voir fiche n°9

33 - DUP : déclaration d'utilité publique

Les tensions auxquelles sont soumis les budgets locaux et le manque de visibilité sur leurs ressources futures risquent alors de bloquer de tels projets.

**PLU, PLH, CDT, SRHH...
objectifs de construction
et outils de planification**

Les PLU, déjà évoqués dans le premier chapitre à propos de leur relation au Sdrif, sont le premier et le principal outil de la politique foncière des collectivités. Il doivent, dans l'esprit de la loi, refléter les objectifs de construction traduits dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les contrats de développement territorial (CDT). Or nous sommes à la veille d'un changement majeur dans ce domaine avec l'émergence simultanée de la Métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux qui la composent, et des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale qui ont été mis en place au 1^{er} janvier 2016 en application de la loi MAPTAM.

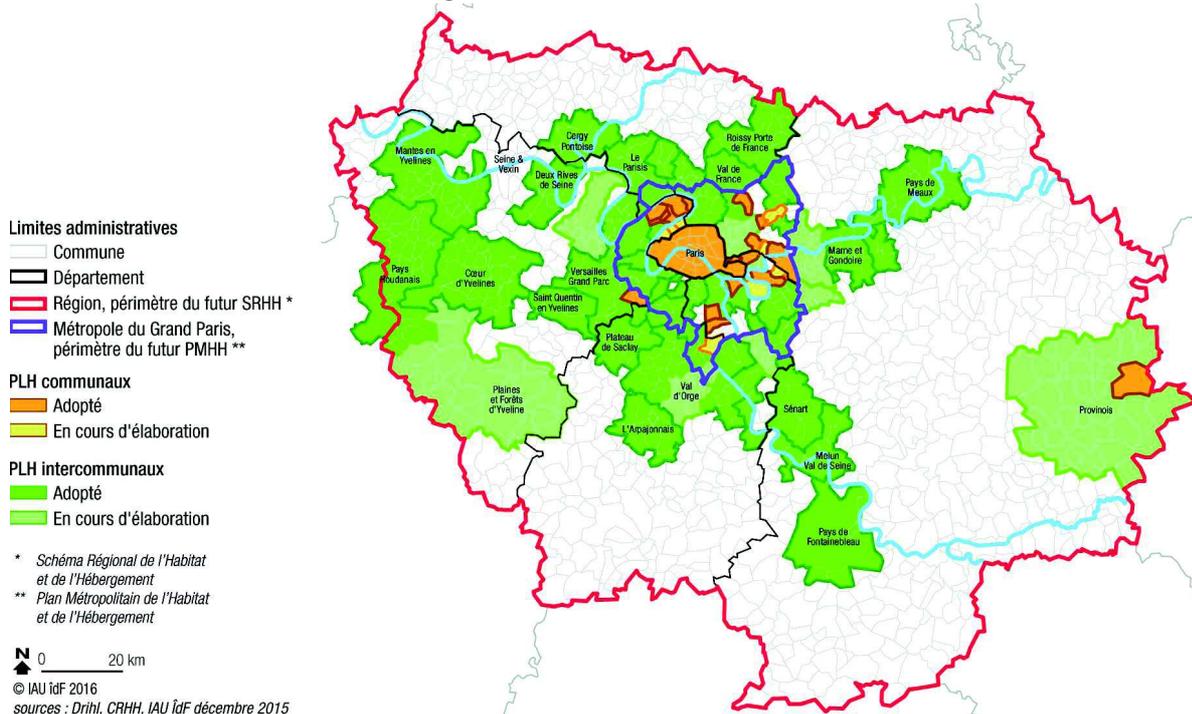
L'articulation entre PLU et PLH, la métropole et le PMH

Selon les textes, l'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de plus de 30 000 habitants, compétentes en matière d'habitat.

En Île-de-France, un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) tiendra lieu désormais de PLH pour la Métropole du Grand Paris. Ce nouveau document, établi dans le respect du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en cours d'élaboration, bousculera le paysage dessiné par les précédents PLH franciliens. Il n'en fera pas pour autant table rase, car la loi stipule qu'il sera élaboré au regard des PLH approuvés avant la date de création de la Métropole.

Quelle est la portée de ces PLH ? Début 2016, on dénombrait en Île-de-France 63 PLH adoptés et 18 en cours d'élaboration, dont respectivement 34 et 9 dans le périmètre de la Métropole [12]. La compilation de ces documents situe le niveau des objectifs de construction des collectivités

État des Programmes locaux de l'habitat – Décembre 2015



franciliennes. Le cumul de ces 63 PLH (43 PLH intercommunaux et 20 PLH communaux), affiche l'ambition de construire environ 45 000 logements par an, soit environ 65 % de l'objectif retenu par le schéma directeur. L'écart entre l'objectif régional et documents locaux, mis en évidence dans un rapport de l'ORF de 2008 [13], semble se combler peu à peu. Avec les 18 PLH en cours d'élaboration, on devrait s'approcher des 70 000 mises en chantier annuelles escomptées.

Il restera ensuite à traduire les objectifs dans les PLU. La loi précise que les communes disposent pour cela d'un délai de 3 ans, obligation peu suivie d'effets dans la pratique.

Sans doute serait-il plus simple de promouvoir des PLUi tenant lieu de PLH, et de fusionner les deux démarches, comme le permet le code de l'urbanisme remanié. Mais si ceci est possible dans les départements de grande couronne, dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris la loi prévoit expressément que le PLUi (qui relève de la compétence de l'EPT) ne peut tenir lieu de PLH. La programmation de l'habitat étant une compétence métropolitaine, cette mise en cohérence entre PMHH et PLUi reste donc indispensable. À cet effet, la DRIEA présente sur son site « les outils de mise en compatibilité des PLU et des PLH » ainsi que les modalités d'évaluation des objectifs de construction du nouveau PLU. (Voir fiche n°3)

Concernant ces PLUi révisés, sans doute serait-il désormais nécessaire de franchir une étape et de demander aux collectivités, à l'appui de leur dossier de révision, une fiche démontrant selon ces modalités d'évaluation, la réceptivité du nouveau PLUi. Les collectivités ont également été incitées à signer avec l'État des CDT (contrats de développement territorial), pour accom-

Préconisation n° 8 (et 1) :

- Généraliser d'ici 2020 l'établissement d'un « schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier » dans chaque collectivité
- L'articuler avec le plan pluriannuel d'investissement incluant un plan de cession à 5 ans
- Promouvoir une nouvelle génération de PLUi mieux articulés avec les PLH (Voir préconisation 1)
- Assurer un suivi régulier des PLH et du respect des objectifs de construction
- Apporter un soutien spécifique à l'action foncière des communes concernées par la loi SRU

pagner la mise en place du réseau de transport du Grand Paris et tendre vers la construction de 70 000 logements par an⁽³⁴⁾. Nous reviendrons dans le prochain chapitre, sur la portée de ces CDT pour démultiplier l'offre foncière [14].

Organismes de logement social et patrimoine foncier

Les conditions de mobilisation du foncier des organismes en faveur du logement social

La valorisation de leur patrimoine foncier est une préoccupation croissante des organismes HLM. C'est pourquoi, l'union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des dépôts ont initié une démarche visant à identifier des gisements pour la production de logements sociaux par la densification des sites existants.

Les organismes estiment que 10 % de la production de logements locatifs sociaux peuvent provenir d'opérations sur les sites d'habitat social, objectifs confortés par une enquête flash de l'Aorif⁽³⁵⁾ présentée au groupe de travail.

Une étude réalisée en 2014 pour la DRIHL et l'Aorif, constatait qu'entre 2011 et 2013,

34 - Article 21 de la loi du 3 juin 2010. Les CDT ont été complétés par la loi Alur du 24 mars 2014 créant les CDIT (Contrats de développement d'intérêt territorial) pour des secteurs complémentaires.

35 - AORIF : Association professionnelle des organismes de logement social francilien

40 % des opérations sociales en maîtrise d'ouvrage directe étaient développées sur du foncier issu de réserves publiques (État, collectivités, EPF) et 20 % sur le foncier propre des organismes. Le contexte de forte pression pour le développement du logement en Île-de-France et la recherche d'innovation foncière a ainsi conduit les organismes à passer d'une gestion passive de leur patrimoine foncier à une stratégie active, et à mobiliser de nouveaux outils.

Parmi ces démarches, on citera plusieurs expériences, encore isolées mais qui pourraient être multipliées :

- L'établissement de plans stratégiques de patrimoine⁽³⁶⁾, intégrant un volet foncier et une perspective de valorisation immobilière ;
- La création par les bailleurs d'outils dédiés à la valorisation du patrimoine foncier d'un ensemble immobilier où coexistent plusieurs organismes, afin de mutualiser les moyens et définir une stratégie commune (Office foncier solidaire

ou fonds commun dédié).

Dans cette perspective, le développement de la connaissance est stratégique. La DRIEA repère actuellement, grâce aux fichiers fonciers, les propriétaires, autres qu'HLM, qui pourraient détenir des terrains limitrophes du patrimoine des bailleurs, mobilisables en faveur du logement.

Plusieurs organismes franciliens ont réalisé une enquête sur leur patrimoine foncier, ou sont en train de le faire. Pour les organismes enquêtés, la construction de 1 900 logements serait envisagée entre 2015-2017 et 1 100 logements après 2017, soit un stock de 3 000 logements réalisables sans acquisitions foncières nouvelles. Si on extrapole ces réponses à l'ensemble des bailleurs d'Île-de-France, cela représenterait un potentiel d'environ 15 000 logements neufs (hors démolitions).

Les leviers et stratégies pour optimiser le foncier en faveur du parc social

Après la phase d'identification des potentiels, plusieurs points clés ont été identifiés. Ils ont trait à la conduite d'une action coordonnée avec les acteurs locaux, la restructuration parcellaire du foncier des grands ensembles, la validation des droits à construire, la diffusion de bonnes pratiques et d'opérations exemplaires...

Le cas de Paris illustre ce type de démarche. Il identifie plusieurs pistes d'optimisation et cible plusieurs éléments du patrimoine :

- Les ensembles immobiliers des années 50-60 : tissu urbain discontinu incluant d'importants parkings, ces barres d'habitation doivent être remises à niveau en termes de confort, de qualité et de rationalisation foncière.
- La requalification de certains sites, rendue nécessaire par l'évolution des usages (recul de la voiture, demande de place pour le vélo, développement du tri sélectif, du stockage ou des jardins partagés), permet d'optimiser l'affectation du

L'expérience d'I3F

I3F entend tirer parti de son foncier propre et a engagé des études pour identifier les espaces sous-utilisés, les capacités résiduelles de son patrimoine. Il s'est fixé d'y situer 10 % de sa production (3 750 logements/an).

Pour cela il mobilise :

- Des opérations de démolition reconstruction : une opportunité pour diversifier certains de ses sites. Des appels d'offres sont lancés auprès de promoteurs privés afin qu'ils se positionnent sur ces fonciers (avec une reconstitution sur d'autres secteurs, à l'échelle de la commune ou sur des communes du bassin d'habitat). Ces opérations de renouvellement sont l'occasion de diversifier l'offre d'un territoire en faisant de l'accession sociale, du logement locatif, etc.
- L'exploitation des surélévations d'immeubles : des permis sont en cours d'instruction, mais cela ne peut se faire que dans les marchés capables d'absorber des surcoûts élevés.
- L'analyse des parcelles voisines du patrimoine d'I3F afin de rechercher des synergies de projets.
- La chasse aux parkings aériens pour retrouver de la densité, ce qui suppose l'acceptation des locataires et du voisinage. L'accord de la population et de la municipalité est primordial, et nécessite d'offrir une diversité de produits.

36 - Le plus souvent, les PSP sont essentiellement consacrés à la programmation des travaux d'entretien des bâtiments

sol entre ville et organisme, tout en améliorant le niveau d'équipement du site. (Voir fiche n° 6)

- Les équipements sportifs : un travail des services de la ville de Paris sur les équipements limitrophes des ensembles sociaux vise à mutualiser ces équipements et rationaliser ces espaces par des échanges fonciers, sources de recettes pour la ville.

Paris Habitat, impliqué dans cette démarche, estime que de 10 à 15 % de sa production peut provenir de cette optimisation foncière. Pour y parvenir l'organisme fait travailler les élus, les habitants et les riverains en mode projet. Les locataires sont invités à participer au jury, aux ateliers, à la définition des programmes, deviennent peu à peu des acteurs de leur environnement et sont impliqués dans la gestion quotidienne des sites.

Freins à la mobilisation de foncier à destination du parc social

Les principales difficultés relevées par les organismes de logement social à la valorisation de leur foncier, concernent l'acceptabilité de la densification, mais aussi la mobilisation des droits à construire dans le cadre du PLU et les contraintes techniques (bâti, réseaux).

Plus généralement, parmi les obstacles à la construction de logements sociaux, la DRIHL et l'Aorif mentionnent, outre le manque de terrains utilisables et l'augmentation des coûts fonciers, les réticences croissantes de certaines collectivités parfois dues à la baisse de leurs ressources mais aussi par crainte des résistances de leurs administrés.

Ont également été évoqués par des participants au groupe de travail des obstacles fréquemment énoncés, comme le manque de stabilité réglementaire, la complexité croissante des projets ou encore les incertitudes sur l'évolution des aides à la pierre. Un élément nouveau est apparu récemment : les perspectives de limitation de la construction de logements sociaux dans les territoires, au nom du principe de mixité

Préconisation n° 9 :

- Inciter à la mobilisation du patrimoine foncier des organismes de logement social
- Publier d'ici 2020 un état du patrimoine foncier intégré dans le PSP (Plan stratégique de patrimoine) de chaque organisme
- Produire un guide pour faciliter ce recensement
- Établir un volet opérationnel à 5 ans (cessions, échanges, mobilisation) avec un dispositif pour faciliter le montage d'opérations couplant réhabilitation, démolition et construction
- Favoriser une mutualisation des ressources foncières des organismes au sein des grands ensembles (OFS... fonds dédiés...) avec l'appui éventuel d'un opérateur foncier

sociale, ce qui pourrait contrarier de nombreux projets, sur des sites où il n'existe actuellement pas d'alternative, le marché immobilier n'étant pas suffisamment attractif pour d'autres produits (accession à la propriété ou investissement privé).

Établissements publics fonciers et aménageurs

Patrimoine et stratégie des EPF

L'EPF d'Île-de-France est un opérateur public foncier de l'État au service des collectivités franciliennes. Sa création en 2006, ainsi que celle de trois EPF départementaux a marqué un tournant dans la conduite des politiques foncières en Île-de-France. Ces établissements ont accompagné et anticipé les grandes politiques territoriales, contribué à l'accroissement de la production de logements, en particulier de logements locatifs sociaux, et soutenu le développement économique. La stratégie de chaque EPF a été définie par un programme pluriannuel d'interventions (PPI), visant à produire le foncier nécessaire à la réalisation de 10 000 logements par an, ainsi que des locaux d'activités économiques. Après une montée en régime progressive, leur production cumulée, a dépassé les 6 000 logements en 2015.

Début 2016, après la fusion des quatre établissements franciliens en un EPF unique, ces chiffres devraient évoluer à la hausse. Avec un montant annuel consacré aux acquisitions foncières d'au moins 340 M€, et un montant des cessions qui dépassera 200 M€ par an, l'objectif est d'atteindre un volume de cessions permettant la construction de 12 000 logements, dont une moitié dans des opérations d'aménagement

Le portefeuille foncier de l'Epfi

Le portefeuille foncier s'est accru régulièrement au cours de la décennie, représentant un potentiel de construction de 25 000 logements. [15]

Mais, la maîtrise de ce foncier devient de plus en plus complexe. Aujourd'hui, 80 % du stock acquis par l'EPF est un « foncier d'occasion » ayant accueilli des constructions (immeubles vétustes, locaux obsolètes, friches industrielles). Les terrains nus, dont les terrains agricoles, ne représentent que 20 à 25 % du

stock. Celui-ci comprend aussi des friches institutionnelles (hôpitaux, bâtis universitaires, restructurations d'équipements...) et demain probablement des friches commerciales... En revanche, le recyclage des tissus pavillonnaires, lourds et coûteux à mobiliser, est peu développé, les collectivités s'engageant rarement dans cette voie.

Jusqu'à présent, une part déterminante des terrains revendus par l'EPF est située dans le diffus (85 %). Les cessions concernant des parcelles comprises dans des opérations d'aménagement ne représentent encore qu'une part réduite (15 %).

Pourtant, les acquisitions effectuées par l'EPF se répartissent de façon égale entre périmètres opérationnels et secteur diffus. Mais la durée de portage des terrains acquis est en moyenne de 3 ans pour les achats dans le diffus, et de 12 ans pour celles provenant des opérations d'aménagement. Le portefeuille de l'EPF, qui évolue au gré des achats et des ventes, voit donc mécaniquement la part du foncier impliqué dans des opérations d'aménagement progresser.

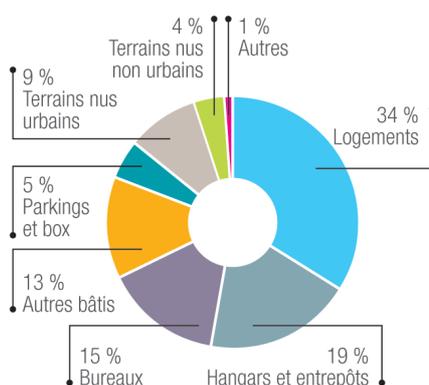
À terme, certaines opérations d'aménagement arrivant à maturité, l'activité de l'Epfi devrait retrouver un régime plus équilibré. Quand la dynamique de l'aménagement redémarrera avec la réalisation du réseau du Grand Paris, la création de la Métropole et peut-être l'accueil des jeux olympiques, la proportion des ventes entre diffus et secteur opérationnel devraient ainsi atteindre une proportion 45/55.

Dans cette attente, l'EPF doit poursuivre sa montée en puissance et disposer de ressources stables tout au long de cette phase de maturation des grands projets d'aménagement.

Missions et cadre d'action des EPF en Île-de-France

La mission des opérateurs fonciers est d'assurer l'articulation entre le temps long de la conception et de la fabrication de la ville, et le temps plus court des opérations

Nature des terrains acquis (en volume financier en 2014)



Sources : EPFIF, © ORF

Logements produits sur le foncier cédé par l'EPFIF (par an)

	Moyenne/an 2010 à 2013	2014	2015	Prévisions/an 2016 à 2018	Au-delà de 2018
	Tous EPF	Tous EPF	Tous EPF	Grand EPFIF	Grand EPFIF
Projets en diffus	1 541	1 551	3 682	4 000	5 400
Projets collectivités locales	635	2 211	1 906	2 000	6 600
Projets Etat	242	944	609	2 000	
Total	2 418	4 706	6 197	8 000	12 000

d'aménagement et de la construction de logements. Les EPF participent au remodelage des tissus urbains, aux démolitions et actions de dépollution, mais aussi à la transformation du droit des sols permettant la mutation de zones d'habitat.

À côté de cette politique d'achat et de portage préparant la construction de logements, les opérateurs fonciers ont aussi pour mission d'anticiper les grands projets d'aménagement et d'assurer une régulation du marché. Ainsi, dans certains périmètres de première couronne, l'EPF assure une veille sur les transactions ; l'objectif consiste, non pas à acheter massivement, mais à éviter, si nécessaire par préemption, la hausse des prix et les surenchères qui contrarieraient un développement équilibré de l'offre, mixant logements locatifs de qualité et programmes en accession à prix maîtrisés pour les habitants de la commune. L'EPF d'Île-de-France est également le pilote des opérations de requalifications des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) franciliennes.

Quelques exemples de gisements fonciers « révélables » par l'intervention de l'EPF

Il s'agit souvent de recyclage urbain concernant :

- Des friches industrielles : elles posent souvent des problèmes de pollution, et le désamiantage plus compliqué à gérer source de coûts induits ;
- Des zones d'activités anciennes ou plus récentes : certaines zones actuellement occupées sont en cours de déqualification et font l'objet d'une veille ;
- Le secteur pavillonnaire : il fait débat à chaque élection municipale, mais connaît néanmoins des transformations ;
- Les dents creuses le long des axes : routes nationales et routes départementales, sur lesquelles certains PLU donnent des droits à construire significatifs. L'intervention de l'EPF vient faciliter la mobilisation de ces différents tissus en faveur du logement malgré des bilans d'opérations très tendus. En effet, les bilans sont vite grevés par les coûts du recyclage urbain (rachat de l'habitat, indemnisation des commerces et activités...).

Mais ce recyclage urbain a un coût qui ne peut être couvert qu'à l'occasion d'une mutation urbaine significative. Pour équilibrer l'opération, la densité doit souvent être multipliée par 4 à 5, ce qui revient à passer d'un bâti en R+2 à un bâti en R +7.

Les abords des axes de transport, revalorisés par l'arrivée d'un transport en commun en site propre ou d'une ligne de tramway, se prêtent bien à ce type de mutation. En dessous de ces gabarits, l'opération risque de ne pas pouvoir aboutir sans aide publique.

Équilibre économique des opérations et contraintes financières

Pour permettre ces équilibres, la plupart des grandes opérations d'aménagement bénéficient de subventions. Or, actuellement, beaucoup de collectivités sont confrontées à des restrictions budgétaires qui les obligent à être plus imaginatives pour faire aboutir ces projets.

Les plans masses des nouveaux quartiers, leur composition urbaine et les caractéristiques de l'aménagement nécessitent une flexibilité et un pragmatisme accrus et une définition de périmètres opérationnels plus réalistes et économes des ressources publiques.

Cette question de la maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement et de l'équilibre financier des opérations se pose systématiquement, et avec plus d'acuité encore en cas d'obligation de conservation patrimoniale, ou d'intervention dans des tissus économiques abritant des entreprises.

Des secteurs d'intensification autour des gares du réseau du Grand Paris

La livraison par la SGP des gares du réseau du Grand Paris devrait s'étaler entre 2020 et 2030. Le tissu proche de ces gares est propice à l'accueil de l'habitat comme des activités économiques, et ce point sera développé dans le chapitre 5.

D'ores et déjà, les perspectives de valorisation de ces quartiers ont suscité des appétits. Ainsi, des entrepôts ont été achetés à 300 mètres de la future gare Pleyel, l'acquéreur anticipant une éventuelle

expropriation et une indemnisation par la puissance publique. Ce raisonnement économique prévisible ne semble pas encore s'être traduit par des achats massifs. Dans sa note de conjoncture d'octobre 2015, l'ORF faisait plutôt état d'un ralentissement du marché immobilier autour de ces gares entre 2011 et 2014, d'une baisse moyenne

de 25 % du nombre de transactions et d'un fléchissement des prix de 1,6 %. [16]

L'Epfi milite cependant pour que la puissance publique se mobilise sans attendre contre ces initiatives spéculatives et considère le réseau du Grand Paris et les quartiers de gare comme un levier précieux pour mobiliser de nouvelles réserves foncières, à l'image de ce qui s'est fait il y a 50 ans sur des espaces peu ou non bâtis lors de la création des villes nouvelles et du réseau de RER. Or, actuellement, elle ne dispose pas d'outils adaptés pour constituer des réserves foncières dans ce contexte urbain.

Préconisation n° 10 :

Renforcer l'action de l'EPF dans ses trois dimensions :

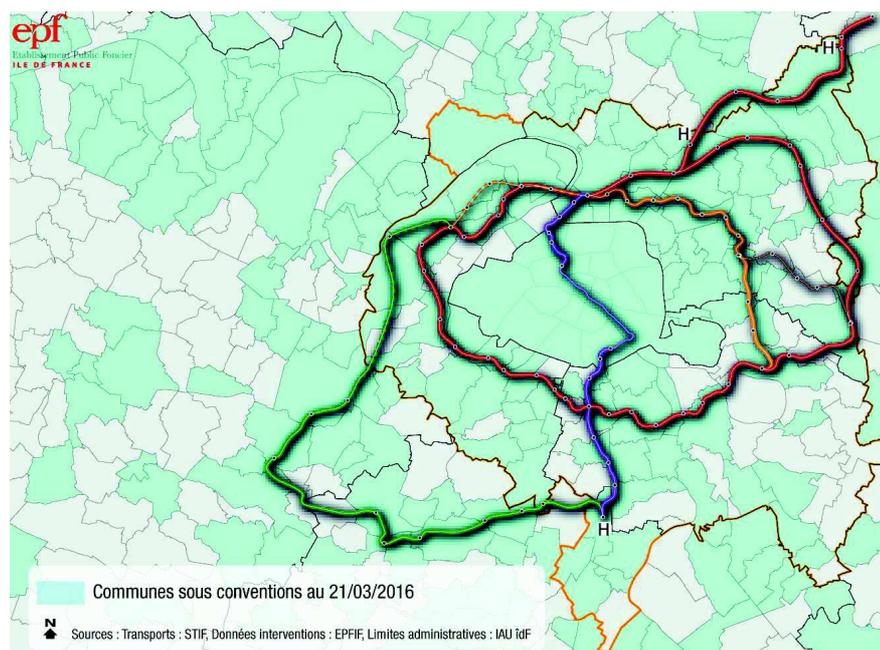
- Veille foncière et action préventive
- Maîtrise des secteurs opérationnels
- Anticiper les opérations d'aménagement futures et les préparer (mises en réserve des terrains)

Pour cela, conforter ses ressources et compléter la panoplie des outils pour assurer cette anticipation foncière (Voir la fiche technique n° 9)

- Maîtrise d'œuvre urbaine et économique (Modue)
- Création de foncière assurant un portage long
- Intervention conjointe avec les bailleurs en périmètre de rénovation

Les modalités de cette anticipation foncière sont à l'étude, sous forme de partenariats entre l'Epfi, la Caisse des dépôts, les SEM et les EPA pour créer des outils de portage de long terme comme les foncières publiques, destinés à gérer la transition de ces quartiers. De tels outils permettraient de contenir les coûts fonciers sur la durée en accompagnant l'évolution du tissu économique et, en consolidant les revenus locatifs versés par les occupants, préservant l'activité des entreprises durant cette phase de portage.

Le réseau du Grand Paris Express et les communes sous convention avec l'EPFIF



Ce temps de préparation du projet et de portage foncier ne peut cependant pas s'éterniser et la durée des opérations d'aménagement doit être maîtrisée. De ce point de vue, il convient de privilégier un aménagement « réaliste », engageant dès que possible les premières constructions, en ne cédant pas à la tentation des grandes compositions urbaines qui supposent de faire table rase du tissu urbain préexistant, mais occasionnent des dépenses et des délais de réalisation excessifs.

Les aménageurs et l'urbanisme opérationnel

Quel développement de l'offre de logements peut-on attendre des opérations d'aménagement et de l'urbanisme opérationnel ? Dans le cadre du plan de mobilisation pour le logement annoncé par le gouvernement en juillet 2014, la DRIEA a lancé une enquête auprès des aménageurs de l'État (EPA) et des collectivités (EPL) afin de connaître le rythme de production annuelle de logements de 2013 à 2017 et le portefeuille de logements estimé dans leurs opérations au-delà de 2017. [17]

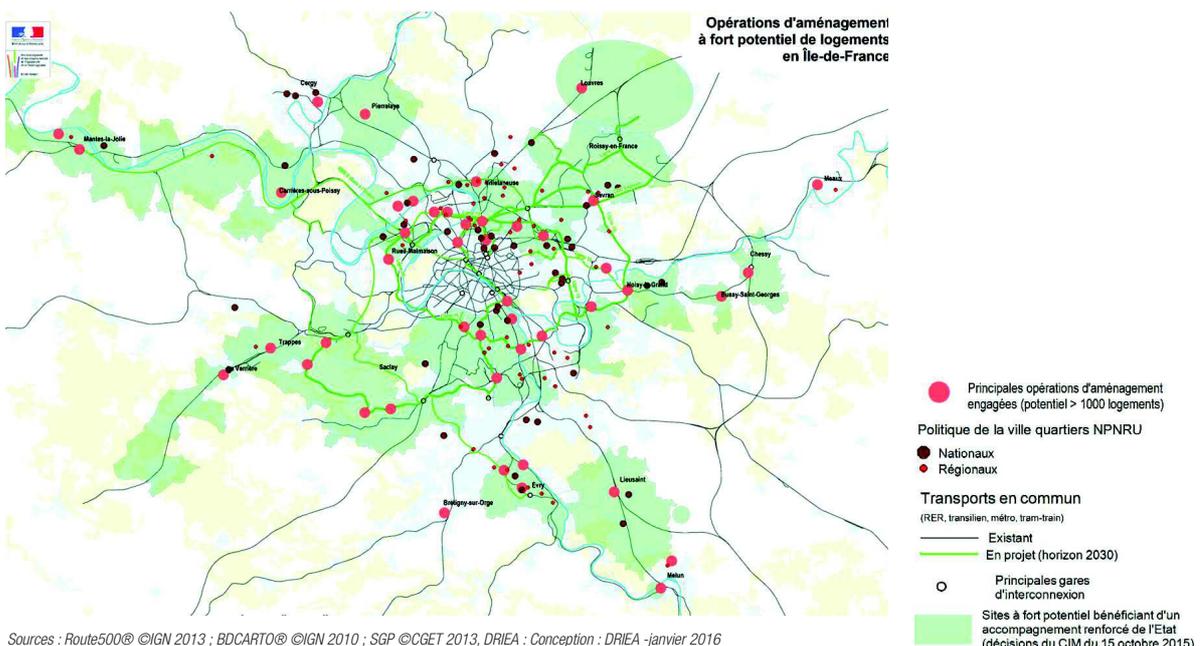
Les Offices fonciers solidaires :

Ce système instauré par la loi ALUR est inspiré du Community land trust américain et vise à lutter contre la spéculation foncière. Il instaure une forme de propriété foncière collective entre utilisateurs du sol et propriétaires fonciers (commune et propriétaires impliqués, bailleurs sociaux, EPF...)

Organisme à but non lucratif, cet office peut acquérir des terrains et les louer à long terme pour réaliser logements ou équipements. Il ne peut aliéner ces biens. Cela permet à la collectivité de conserver la valeur ajoutée créée par l'aménagement d'un territoire dont les équipements sont financés par les contribuables.

Cette enquête reconduite en 2015 et actuellement en cours d'actualisation devient un tableau de bord de référence permettant de confronter les réalisations annuelles aux prévisions.

Basée sur le volontariat des aménageurs qui transmettent deux types de données (permis de construire et logements livrés) l'enquête s'améliore chaque année grâce à l'élargissement du panel (30 EPL ont répondu à l'enquête en cours d'exploitation



contre 13 en 2015). Il convient cependant de conforter ce recensement annuel pour qu'il devienne un outil de mesure pérenne et partagé entre l'État et les collectivités et pour être totalement exhaustif (cas des EPL qui ne répondent pas tous, et des aménageurs privés). La collecte des compte-rendu annuels des opérateurs aux collectivités (CRACL) pourrait compléter cette information.

Wikimap'PROJETS

<http://carto.iau-idf.fr/webmapps/projets/>

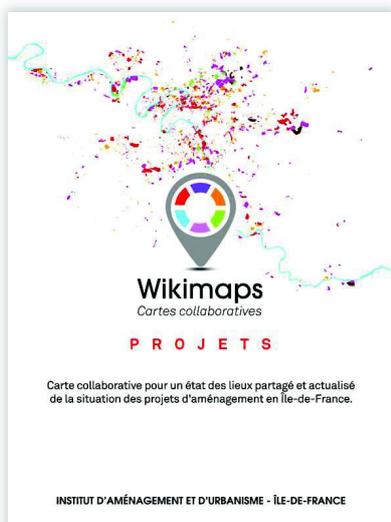
Cette carte collaborative développée par l'IAU Île-de-France synthétise, avec l'aide des collectivités et des opérateurs, l'ensemble des projets franciliens d'aménagement.

Elle recense et cartographie les principaux secteurs d'aménagement classés selon leur destination (logements, activités, projets mixtes, équipements de niveau métropolitain ou grands espaces verts).

Elle décrit à la fois les secteurs d'études, les opérations dont la programmation est arrêtée et celles déjà en cours de réalisation. Y sont recensés :

- Les projets de plus de 70 logements en zone urbaine, 40 logements en zone rurale, et/ou...
- Les projets de plus de 5 000 m² de surface de plancher, et/ou...
- Les projets de plus d'un hectare d'emprise au sol.

Cet outil est accessible à tous les acteurs de l'aménagement qui peuvent contribuer directement à l'amélioration des données et tenir la carte à jour en continu. Les données sont reversées en open data.



Mais d'ores et déjà, tous les aménageurs relevant de l'État et une part significative des opérateurs des collectivités ayant répondu, la dernière enquête donne un bon reflet des perspectives d'activité. Ces réponses permettent d'espérer pour 2017 un quasi doublement de la production de logements issue des opérations d'aménagement : de 10 800 logements autorisés par an entre 2010 et 2013, on passerait à 17 100 logements par an dans les 4 prochaines années. Au total, le potentiel déclaré par les aménageurs publics serait de 175 476 logements, dont 68 350 logements inscrits dans des opérations livrables entre 2014 et 2017.

En plus de ces statistiques, l'enquête offre une cartographie et les fiches de 46 projets à fort potentiel de logements, en cours de définition ou en phase opérationnelle. Le recensement de ces projets permet de disposer d'informations qualitatives et de représenter les grands secteurs d'aménagement.

Complémentaire de la Wikimap'PROJETS de l'IAU, outil interactif recensant les projets de plus de 70 logements, l'enquête de la DRIEA vise à suivre les grandes opérations (de 850 à 10 000 logements). Ce recensement a servi à préparer les décisions du comité interministériel du Grand Paris pour la mise en œuvre du plan de mobilisation pour le logement et la relance de l'aménagement en Île-de-France.

Ce comité interministériel a également décidé la refondation de ses opérateurs par la création de Grand Paris Aménagement issu du rapprochement entre l'AFTRP, l'EPA Plaine de France et l'EPA Orly Rungis Seine-Amont et confirmé la fusion des quatre EPF évoquée précédemment. Il a enfin renforcé les outils de l'aménagement (OIN, CIN...) comme on le verra dans le chapitre 5.

Les obstacles rencontrés par les aménageurs pour la mobilisation du foncier

Des interventions plus complexes, des délais qui s'allongent, une instabilité juridique...

Pour les aménageurs, la maîtrise foncière des nouveaux projets s'avère de plus en plus onéreuse et complexe. Ces interventions portent pour l'essentiel sur des terrains occupés, impliquant des procédures de DUP et des expropriations qui s'avèrent particulièrement coûteuses.

Elles sont également longues et incertaines, car souvent confrontées à l'instabilité du droit de l'urbanisme et de l'environnement. L'opération s'étalant sur une durée de 10 à 15 ans, cette instabilité du droit implique de remettre à jour pendant l'opération certaines pièces du dossier pour se prémunir face aux recours potentiels, ce qui renchérit également le projet.

Délais plus longs et variations des cadres réglementaires augmentent la fragilité juridique des opérations alors qu'aujourd'hui quasiment toutes font l'objet de recours sur les permis de construire. Un grand nombre de projets s'en trouvent bloqués ce qui dissuade également les maires d'en engager de nouvelles.

Nous reviendrons dans le prochain chapitre sur l'ordonnance du 18 juillet 2013 qui vise à porter remède à cette question. [18]

Des prix d'acquisition trop élevés, des équilibres économiques difficiles à trouver

Depuis 2008, les coûts du foncier continuent à augmenter : avis inflationnistes des juges de l'expropriation renchérissant le prix négocié à l'amiable ; prise en compte insuffisante des enjeux économiques dans ces avis ; hausse des coûts de démolition et de dépollution... Tout ceci fragilise l'équilibre économique des opérations qui connaissent de fortes disparités au niveau régional.

Cet équilibre dépend à la fois des coûts d'acquisition et du niveau du marché résidentiel local qui conditionne les recettes de l'opération. Pour parvenir à cet équilibre et faire face aux dépenses d'équipement, l'aménageur doit anticiper le prix de vente des logements

en fin d'opération. Or, le temps est un élément clé de l'équilibre de l'opération, et comme on l'a vu précédemment à propos du portage foncier assuré par les EPF, la durée des opérations tend à s'allonger, grevant le bilan final, alourdissant le coût de portage et retardant la livraison de terrains constructibles.

Dans ces opérations d'aménagement qui portent aujourd'hui sur des espaces construits qu'il s'agit de ré-agencer, il faut composer avec un tissu urbain vivant.

À la différence des extensions urbaines des années 60 qui se déployaient librement sur de vastes espaces, il s'agit désormais de prendre en compte une réalité complexe. Toute velléité de tracer un périmètre et d'y faire table rase pour faire surgir une composition urbaine parfaite, risque de se heurter à deux écueils : être bloquée par des résistances multiples ; se contraindre à acquérir au prix fort des espaces (locaux d'activités, commerces...) qui assurent une mixité fonctionnelle qu'il faudra recréer demain. Pragmatisme et la préservation de l'existant doivent désormais prévaloir lors de ces opérations.

Le financement des équipements publics générés par une opération

Après les élections municipales de 2014, certaines collectivités ont révisé des opérations, pour y inclure le financement d'équipements ce qui pèse sur les coûts et a pu retarder ou stopper le lancement d'opérations.

L'aide aux maires bâtisseurs, mise en place par l'État et complétée par la Région, est une réponse à cette difficulté, même si aux yeux de certains, elle ne couvre qu'une partie des coûts. Certains de ses critères (revenus des habitants) sont également contestés, car excluant de son bénéfice une partie des communes de petite couronne.

Instruction des dossiers : Vers un guichet unique ?

En matière d'instruction des dossiers, les services de l'État concernés sont nombreux, mais parfois insuffisamment articulés et leurs moyens ont beaucoup diminué. L'utilité de la création d'un guichet unique coordonnant l'ensemble des services a été évoquée lors des auditions.

Préconisations n° 11 et 12 :

Soutenir et évaluer l'action des aménageurs :

- Alléger leurs charges de portage foncier par une bonne articulation avec l'EPF
- Renforcer le tableau de bord des opérations d'aménagement afin de donner une vision claire et actualisée de l'échéancier de production de logements

Contribuer à l'émergence d'un urbanisme de projet réaliste, assurant équilibre financier de l'opération et maîtrise des délais de mise en œuvre

Les témoignages des aménageurs ont aussi permis de recueillir plusieurs propositions visant à :

- Renforcer le soutien financier aux maires bâtisseurs et aménageurs (conditions et garanties d'emprunt, aides aux financements des équipements publics) ;
- Conforter la maîtrise des coûts du foncier public et privé⁽³⁷⁾ ;
- Répondre aux problèmes spécifiques du cœur d'agglomération tels que dépollution des sols, modernisation d'infrastructures atypiques...⁽³⁸⁾

Les promoteurs : maîtrise foncière et production de logements

Pour les promoteurs franciliens, la conjoncture du début de l'année 2016 s'avère plutôt bonne, grâce notamment à un afflux récent des investisseurs stimulés par la loi Pinel. Cette activité soutenue en 2015, ne semble pas affectée par la crainte d'une pénurie foncière. Pour ces professionnels, les grandes opérations d'aménagement n'ont qu'un rôle mineur dans l'approvisionnement foncier, 75 % de leur production s'effectuant sur des terrains achetés dans le secteur diffus.

Si, à leurs yeux, il ne semble pas y avoir de risque de pénurie foncière au sens « physique » du terme, c'est que les promoteurs

conduisent une démarche de prospection qui leur permet de déceler les opportunités et les propriétaires vendeurs.

Mais ils considèrent que la difficulté vient ensuite, dans la démarche conduisant à l'obtention du permis de construire, et ils évoquent trois facteurs limitant leur activité :

- Le malthusianisme de nombreux maires qui interprètent leur propre PLU *a minima*, et alourdissent la procédure d'instruction ;
- La lenteur de l'obtention des permis de construire et leur fragilité juridique ;
- L'absence de politique en faveur de l'accession, solvabilisant de façon sérieuse les primo-accédants.

La reprise de la construction subordonnée à l'attitude des collectivités locales.

Au-delà de ce malthusianisme des communes, qui restent en retrait par rapport aux règles énoncées par le PLU, les promoteurs expriment la crainte que le passage au PLUi ne soit un facteur de complication, entraînant des délais supplémentaires et l'établissement d'un jeu de rôle entre l'EPCI en charge de l'élaboration du droit des sols et la commune chargée de sa mise en œuvre. À leurs yeux, la décision de construire reste étroitement contrôlée par les maires, ce qui implique pour eux, la mise en place de stratégies d'implantation très localisées, assorties d'une volonté de s'assurer la maîtrise de ce territoire.

En règle générale, les opérateurs, bailleurs ou promoteurs, ne travaillent dans certaines communes que lorsqu'ils ont su créer une relation de confiance avec la ville. Car saisir une opportunité foncière auprès d'un propriétaire foncier ne conduit à rien si l'on n'a pas dans le même temps acquis la confiance des élus pour faire aboutir le projet.

Le droit des sols n'offre pas en soi une garantie suffisante pour être sûr de mener un projet à bonnes fins ; encore faut-il s'assurer de son acceptabilité par la commune, ce qui nécessite souvent de satisfaire à de nombreuses études préalables pour faire accepter l'opération, au risque d'en alourdir le coût. Ce préinvestissement, sorte de « ticket d'entrée », ne peut pas être assu-

37 - Voir à ce propos les préconisations du groupe de travail de l'ORF « Pistes pour réduire les coûts fonciers » - mars 2016

38 - Dépôts pétroliers, centrales thermiques, franchissements de Seine et des voies ferrées

mé par tous, ce qui, aux yeux de certains, contribue à un mouvement de concentration de la profession.

Parmi les autres obstacles évoqués, les professionnels regrettent la pratique trop fréquente des appels d'offre de charge foncière par les collectivités et leurs aménageurs, ce qui entraîne une surenchère et une élévation des coûts sur certains sites. Ils mettent également en avant le « stop and go » de l'activité lié aux échéances électorales qui perturbent la réalisation des projets.

Enfin, les chartes promoteurs/collectivités présentent pour certains la vertu de limiter ces effets de surenchère, mais également le risque de conduire à une forme de standardisation de la production et des programmes.

Les conditions de délivrance des permis de construire

La lenteur de la procédure et la fragilité juridique des permis sont sans doute les deux principales difficultés mises en avant.

Ainsi, une opération de construction dont la durée était comprise entre 3 et 6 ans il y a 10 ans, nécessiterait aujourd'hui entre 5 et 10 ans. Cet allongement des délais aurait plusieurs conséquences : l'immobilisation d'une part croissante des fonds propres, une insécurité économique du projet aggravée par l'instabilité du cadre juridique et fiscal... Les professionnels franciliens font état de « plusieurs milliers de logements bloqués chaque année ». La résolution de ces difficultés permettrait, à leurs yeux, d'accroître de 30 % la production de la promotion.

Cette question est évoquée de façon récurrente et plusieurs rapports se sont penchés sur la question.

Parmi ceux-ci, le rapport Duport publié en 2014 [19] a trouvé une traduction concrète dans le décret du 10 juillet 2015 qui vise à réduire les délais de délivrance des permis de construire et l'enchaînement des études accompagnant la procédure. Compte-tenu du caractère récurrent de cette question, il conviendra d'évaluer l'impact de ces

règles nouvelles et de mieux cerner ces délais moyens et la fréquence, la portée et la nature des obstacles rencontrés par les constructeurs.

Sur le même sujet, la mise en place d'un « Médiateur de la construction » placé auprès du Préfet de Région, devrait apporter une réponse pragmatique pour les opérations les plus significatives confrontées à ces difficultés.

Concernant la fragilité des permis de construire qui entravent la production de logements et en alourdit le coût, elle se traduit par la multiplication des recours souvent dénoncés. Des mesures récentes de « lutte contre les recours abusifs » ont été prises avec l'ordonnance du 17 juillet 2013 complétée par la loi Macron afin de lutter contre ces recours abusifs. Aux yeux de certains, la mise en œuvre de ces mesures fait pour l'instant l'objet d'un « bilan décevant ». On notera cependant la première décision prise fin 2015 par le tribunal de Lyon [18]

Parmi les facteurs fragilisant la validité juridique des permis de construire, les promoteurs mettent en avant le nombre trop élevé des permis obtenus par accord tacite. L'absence de décision formellement notifiée débouche certes sur l'obtention d'un permis ; mais celui-ci s'avère plus aisément contestable et ne permet pas un affichage clair du projet, gage d'une meilleure maîtrise des démarches contentieuses. Cette absence d'affichage est source de lenteur pour purger le permis des recours contentieux avec tous les effets en chaîne qui en découlent - en particulier les difficultés de pré-commercialisation des opérations en VEFA (vente en état futur d'achèvement), les banques réchignant à financer et les notaires répuugnant à passer les actes tant que le permis ne sera pas « certain » et que la sécurité juridique du projet n'est pas pleinement établie. Or cette pré-commercialisation conditionne le déblocage des crédits bancaires, et donc l'engagement de l'opération.

L'impact réel de cette question importante semble cependant difficile à apprécier, en l'absence de données sur son ampleur. Combien de permis sont accordés de façon tacite ? Quel est précisément la chaîne des conséquences de cet état de fait ? Une étude précise sur ce sujet serait la bienvenue.

On notera également que dès lors que l'instruction du permis requiert un avis spécifique⁽³⁹⁾ ou une étude ad hoc, il ne saurait y avoir de « permis tacite », situation courante dans le cœur de l'agglomération.

Pour une politique plus vigoureuse en faveur de l'accession à la propriété

L'année 2015 s'est achevée sur une note positive saluée par la profession. Portée par la loi Pinel en faveur des investisseurs immobiliers, elle s'est traduite par une hausse de près de 20 % des ventes et des mises en vente. Cette bonne nouvelle peut aussi apparaître comme un signe de fragilité pour l'activité du secteur, car cette clientèle qui représente désormais de 40 à 45 % des acheteurs constitue un flux très variable d'une année sur l'autre, au gré de l'évolution du cadre réglementaire, du niveau des prix et des taux d'intérêt.

Plus qu'un renforcement des incitations fiscales existantes, ce qui est souhaité dans ce domaine, c'est avant tout une stabilisation des règles du jeu, permettant à chacun de disposer d'une visibilité suffisante pour conduire son activité et faire aboutir des opérations dont on a vu qu'elle prenait entre cinq et dix ans. Cela implique de stabiliser le cadre fiscal pour les acheteurs, mais aussi pour les opérateurs.

Concernant les incitations fiscales, la « TVA Anru » constitue sans conteste un argument décisif pour la revalorisation des quartiers de la politique de la ville et leurs abords, et le développement d'un marché immobilier dans des territoires aujourd'hui souvent exclusivement dévolus à l'habitat locatif social. Là encore, l'établissement de périmètres clairs pour les secteurs bénéficiant de taux de TVA minorés, et de règles fiscales durables, sont souhaités.

Mais pour de nombreux promoteurs, le véritable enjeu porte plus sur la question de la solvabilisation des primo-accédants. La reprise du marché de l'accession enregistrée fin 2015 est surtout animée par des investisseurs en quête d'un placement assorti d'un avantage fiscal, plus que par des ménages désireux de se loger. Parmi ceux-ci, la frange des candidats solvables reste extrêmement étroite, et les politiques de soutien qui leurs sont destinées⁽⁴⁰⁾ mériteraient sans doute d'être renforcées. Certes, la faiblesse des taux d'intérêt compense en partie le niveau élevé atteint par les prix, mais le véritable obstacle à l'accession reste l'entrée tardive des jeunes dans la vie active [20].

La stagnation de cette clientèle potentielle a des conséquences sur le développement du marché immobilier et les conditions de montage des opérations. L'étroitesse de la clientèle solvable conduit à privilégier des programmes de petite taille afin de ne pas saturer un marché immobilier qui reste fortement composé d'une clientèle de proximité. Dans ce contexte, les promoteurs préfèrent

L'activité récente de la promotion privée

(Réservations nettes)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Ventes au détail aux propriétaires occupants	10 300	11 400	14 500	13 200	14 100	14 000	12 900
Ventes au détail aux investisseurs personnes physiques	11 100	15 200	9 600	7 000	5 900	5 500	9 400
Total des ventes au détail (1)	21 400	26 600	24 100	20 200	20 000	19 500	22 300
Ventes en bloc (2)	5 200	5 500	8 500	8 300	7 500	7 500	9 300
- Dont bailleurs sociaux	43 %	73 %	70 %	80 %	74 %	76 %	58 %
Total des ventes en groupé	26 200	32 100	32 600	28 500	27 500	27 000	31 600

1 - Tous types de logements confondus : collectif classique, individuel et résidence avec services
2 - Aux bailleurs sociaux et autres investisseurs institutionnels
Source : FPI ID/CAPEM, ©ORF

les projets ciblés aux grandes opérations d'aménagement qui trouvent difficilement leur équilibre, et contribuent insuffisamment à la relance de la construction.

2 • Les dynamiques vertueuses et les « vents porteurs »

La volonté exprimée par de nombreuses voix de relancer la construction s'est traduite ces dernières années par plusieurs initiatives vigoureuses, qui toutes devraient agir comme de puissants stimulants sur la production de terrains constructibles. Qu'il s'agisse de la création du réseau du Grand Paris et de son impact sur la relance de l'aménagement francilien, de la réaffirmation et de la création des OIN et CIN⁽⁴¹⁾, de l'engagement d'un nouveau plan de rénovation urbaine (NPNRU), du renforcement des obligations faites aux communes par la loi SRU de se doter d'un parc de logements locatifs sociaux représentant le quart du parc résidentiel, ou enfin, avec la mise en place de la nouvelle organisation territoriale⁽⁴²⁾ de l'émergence de collectivités plus puissantes, tout cela devrait, une fois passée l'étape d'installation de ces nouveaux acteurs, concourir à instaurer une dynamique nouvelle.

Le réseau du Grand Paris Express : accessibilité et relance de l'aménagement

La concrétisation du réseau du Grand Paris Express fait naître beaucoup d'espoirs, pour les usagers des transports, mais également pour l'ensemble des acteurs intéressés au développement de la région capitale et son aménagement. Les quartiers de gare font l'objet d'un intérêt particulier.

Ce sujet a déjà été développé par un groupe de travail de l'ORF dont le rapport a été pu-

bli en 2014 [21] et nous nous contenterons ici de retracer quelques ordres de grandeur et de rendre compte de quelques travaux apportant un éclairage actualisé sur ce projet et son impact possible sur le développement de l'offre foncière.

Les études conduites par la DRIEA en 2011 sur le foncier situé dans un rayon de 800 mètre autour des gares, identifiaient 4 000 hectares susceptibles d'être mobilisés dont un peu plus de la moitié (2 250 ha) d'ici 2030, permettant de construire entre 10 000 et 15 000 logements par an pendant 15 ans.

Préconisations n° 2 et 3 :

Evaluer les effets de la réforme du PLU sur le potentiel de constructibilité

- Effets de la suppression des COS et des nouvelles règles sur la constructibilité

Optimiser les délais de délivrance des PC et leur sécurité juridique

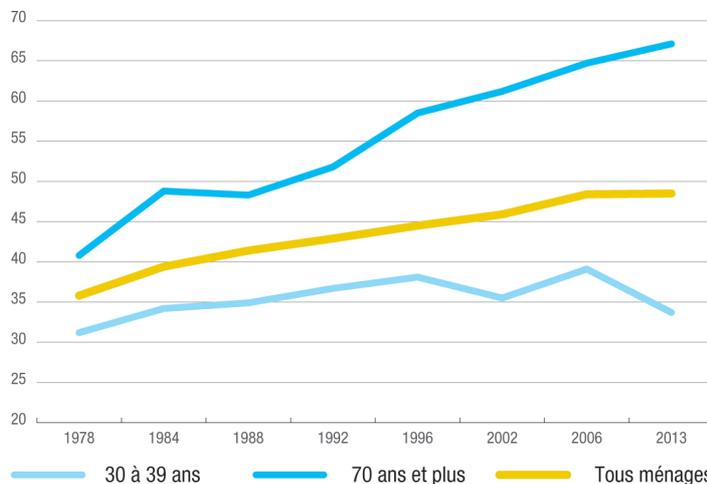
- Réduction des délais d'instruction
- Limitation des permis tacites
- Lutte contre les recours abusifs

Nombre de sociétés de promotion

- Source CAPEM -

- En 2002, 300 promoteurs enquêtés dont 269 avec des ventes
- En 2015, 231 promoteurs enquêtés dont 212 avec des ventes

Taux de propriétaire selon l'âge



Source : ENL, INSEE

39 - Avis de l'ABF (Architecte des bâtiments de France requis dans de nombreux cas au sein du cœur de l'agglomération)

40 - Prêt à taux zéro, Prêt accession sociale (PAS), Prêt social location accession (PSLA)...

41 - Opérations d'intérêt national, contrat d'intérêt national

42 - Métropole du Grand Paris, établissements publics de coopération intercommunale...

Aux abords des futures gares du Grand Paris Express :



- 44 % des terrains sont publics
- 3/4 des biens sont à vocation d'habitat
- 12 % des biens sont non bâtis
- 2 000 transactions foncières par an... mais la mise en œuvre du projet n'a pas encore eu d'effet sur les prix

Parallèlement, à la demande du comité stratégique de la SGP⁽⁴³⁾ deux démarches ont été entreprises pour apprécier ce potentiel urbain et mesurer les dynamiques qui s'y déploient.

Tout d'abord, la création d'un observatoire des quartiers de gare permet, pour trente quartiers, d'apprécier ce potentiel foncier sur la base d'une meilleure connaissance de chaque localité.

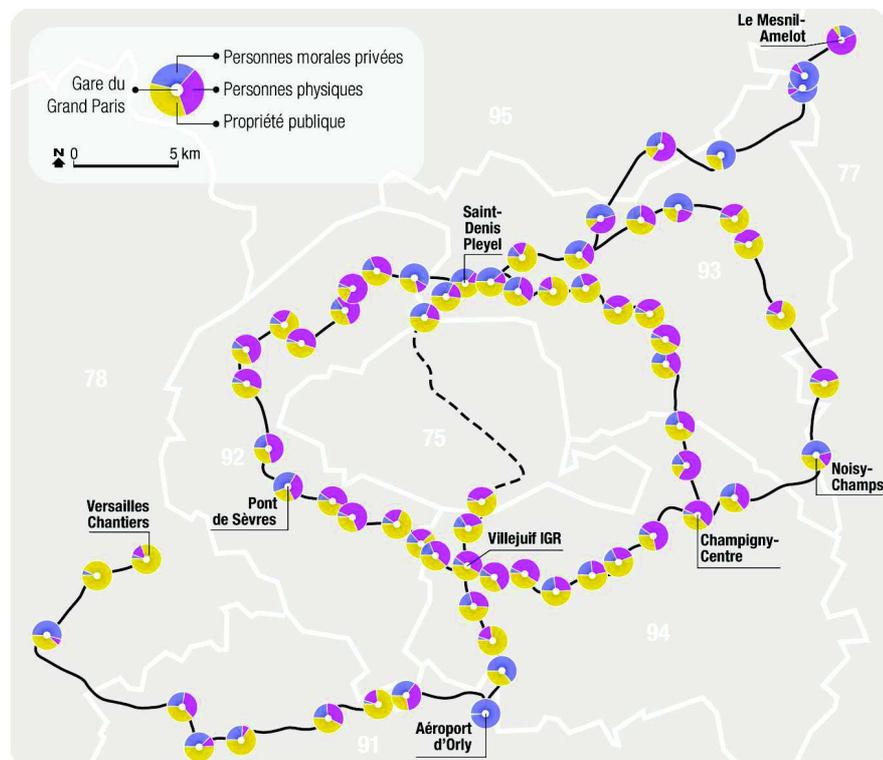
La seconde démarche, vise à répondre aux craintes de certains sur le risque de dérapage des prix aux abords du réseau du Grand Paris. Les travaux pilotés par l'ORF pour éclairer cette question ont produit leurs premiers résultats. Ils ont permis, d'une part de mieux connaître la structure de la propriété foncière aux abords des gares, d'autre part de mesurer l'évolution du nombre de transactions et du niveau des prix [22].

43 - Société du Grand Paris

Sur le premier point, ils ont montré la singularité de ces territoires. On rappellera qu'en 2013, la propriété foncière en Île-de-France était majoritairement détenue par des personnes physiques (62 %) tandis que la puissance publique, sous ses différentes formes n'en possède que 18 % et les personnes morales privées, 20 %. Autour des gares du Grand Paris Express, la situation présente des caractéristiques distinctes :

- les personnes physiques, copropriétés comprises, ne sont propriétaires que de 30 % des sols, la propriété privée individuelle restant majoritaire dans des sites très périphériques où le parcellaire est presque exclusivement agricole, et en première couronne dans les quartiers à dominante résidentielle ;
- sur l'ensemble des périmètres autour des gares, les personnes publiques (État, collectivités locales et organismes HLM), contrôlent 44 % de ce patrimoine ;
- enfin, les personnes morales privées en détiennent 26 %.

Structure de la propriété foncière dans un rayon de 800 m autour des gares du GPE en 2013



Source : Fichiers Fonciers, DGFIP/2013, SGP ©ORF - Traitement cartographique

Cette diversité se reflète bien dans la carte de la page précédente, et l'on retrouvera des éléments plus détaillés dans les documents cités en référence [22]. Reste à opérer un croisement entre ces résultats et l'évaluation des terrains mutables mentionnée plus haut.

Concernant les mutations foncières et les changements survenus entre 2011 et 2013 dans ces quartiers, ils sont encore peu significatifs et relèvent de transferts de propriété et de restructurations de la propriété d'opérateurs publics ou d'opérations de promotion privée ou mixtes. On l'a vu, les emprises foncières publiques y sont deux fois plus importantes que dans le reste de la région et les cessions de grands terrains, bien que rares, existent (47 de plus de 5 000 m² en 2014).

L'analyse du marché révèle un tassement des ventes un peu plus prononcé que dans l'ensemble de la région, les niveaux de prix comparés à la moyenne communale ou son évolution variant beaucoup d'un quartier à l'autre.

Cette analyse montre également que, comme dans d'autres secteurs de la métropole, seuls les quartiers de gare faisant l'objet d'opérations d'aménagement présentent une dynamique immobilière. C'est logiquement la ligne 15, la première à être mise en œuvre, qui concentre 70 % des transactions.

Autant d'éléments qui laissent penser qu'il est temps de mettre en place l'action foncière préliminaire à l'aménagement de ces futurs quartiers de gares. C'était le sens des recommandations du rapport de l'ORF en 2014, qui énonçait plusieurs préconisations qui restent actuelles et sont totalement en phase avec nos précédentes propositions.

La rénovation urbaine : gisements fonciers et stimulation de l'aménagement

En 2015, un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) s'engage. En Île-de-France, il concerne 102 quartiers,

Préconisation n° 13 :

Accélérer la mobilisation du foncier autour des gares

- Accélérer la mobilisation du foncier public
- Soutenir les collectivités locales dans la définition d'un projet d'aménagement ambitieux
- Mettre en place les outils permettant une gestion foncière appropriée à la durée de l'opération

grands ensembles et secteurs d'habitat dégradé, pour un investissement dont le montant reste à préciser.

Le précédent programme (PNRU) a bénéficié à 126 quartiers franciliens. Il a mobilisé un investissement de 16,8 milliards d'euros (dont plus de 4,4 milliards apportés par l'Anru et 1,15 milliard par la Région).

Engagé en 2004, ses dernières opérations s'achèvent. Elles ont permis la construction de 40 000 logements locatifs sociaux neufs en 10 ans, et la réhabilitation ou la résidentialisation de 120 000 autres HLM, soit 30 % du parc des ZUS d'Île-de-France. À terme, environ 25 000 logements locatifs privés ou en accession devraient être produits par le PNRU, s'ajoutant aux logements locatifs sociaux reconstruits, et amorçant une diversification de ces quartiers.

Cette diversification était un axe important du programme, afin d'élargir l'offre de logements des quartiers concernés en y introduisant des logements en accession, des PLI ou LLI, PLS, logements produits par La Foncière logement (6 à 7 000 logements en Île-de-France) ou logements étudiants. Sur les 25 000 logements prévus dans les conventions, 15 000 ont été livrés ou sont en chantier, 10 000 restent à construire.

La démarche entreprise dans ces quartiers avec les bailleurs sociaux, mais aussi avec les collectivités locales ou d'autres acteurs mobilisés pour intervenir sur des îlots d'habitat dégradé, a nécessité le recours à des montages innovants et a permis de révéler des potentiels fonciers intéressants et de

construire un nombre significatif de logements. La Seine-Saint-Denis est le principal territoire concerné par ces démarches, ainsi que l'Essonne, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

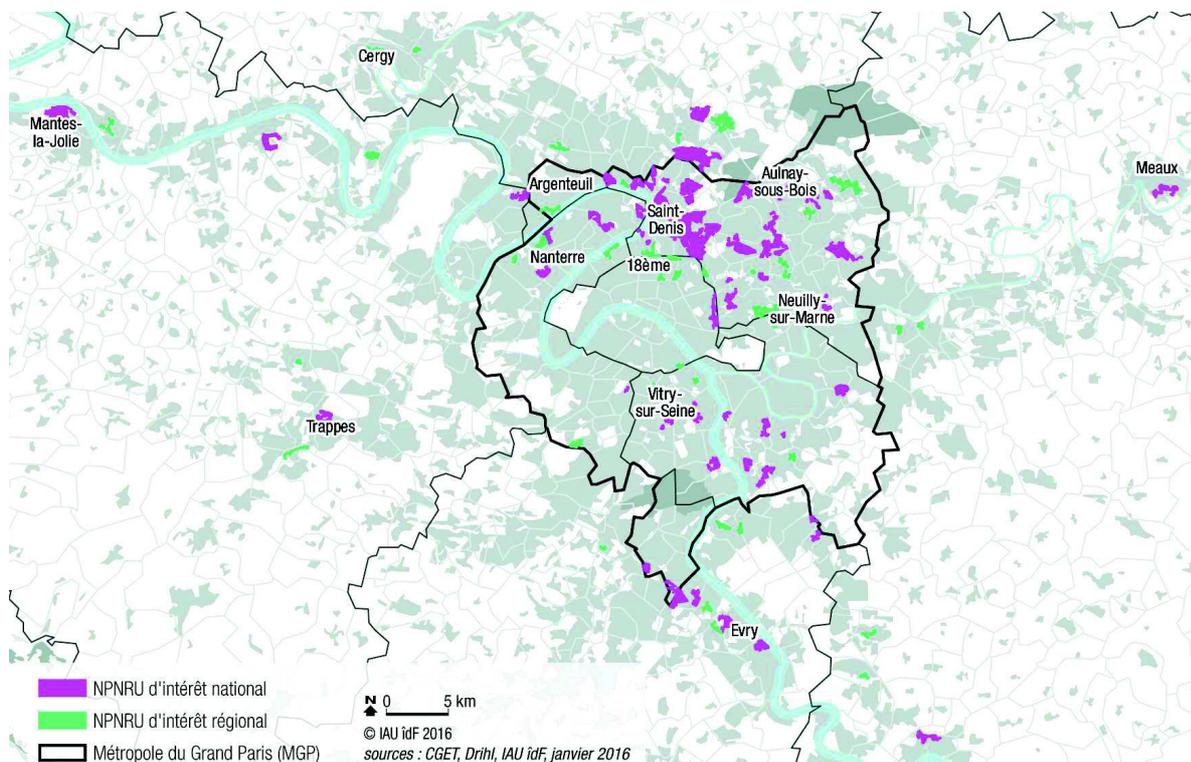
Ce PNRU a montré que la réorganisation du foncier nécessitait des actions lourdes et impliquait souvent de rebattre les cartes entre propriétaires existants. Dans de nombreux quartiers la situation foncière était rigide et complexe, avec des limites de propriétés très enchevêtrées entre bailleurs et avec la collectivité. Le parcellaire a dû être repensé en fonction des usages des habitants et afin de faciliter la gestion urbaine de proximité.

Parallèlement aux opérations de rénovation des grands ensembles, les ZUS couvertes par une convention Anru ont bénéficié d'un régime fiscal dérogatoire pour les opérations d'accession à la propriété. D'après une étude de l'IAU (2014), celui-ci a facilité les opérations

d'accession à la propriété en accordant aux acquéreurs un taux de TVA réduite, sous réserve du respect d'un plafond de prix et de ressources. Cette disposition a eu un impact important et selon les données du Grecom, 23 000 logements en accession ont été produits sur ces sites de 2008 à 2014, ce qui représente 20 % de la production de la période. En 2014, un tiers des ventes de logements neufs concernait le périmètre de ces quartiers ou la bande de 500 mètres. [23]

Le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) qui s'engage en 2016 offre une nouvelle opportunité de construire dans ces quartiers des logements de tous types, y compris en accession libre. Mais cette politique de diversification a un coût car il faut au préalable redonner une attractivité au site et faire naître un véritable marché immobilier, ce qui suppose d'offrir une réelle qualité aux espaces publics et aux équipements de proximité.

Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)



Bien que plus restreint que le précédent, ce programme représente un investissement conséquent. Son modèle de financement ne repose plus uniquement sur des subventions, mais désormais également sur des prêts bonifiés au service des organismes HLM. Ce nouveau programme distingue deux familles d'opérations : 59 quartiers d'intérêt national et 43 quartiers plus petits aux besoins moins « criants » appelés « quartiers d'intérêt régional ».

Ces nouveaux projets de rénovation poursuivent plusieurs objectifs : offrir une diversité de parcours résidentiel aux habitants ; favoriser le potentiel de développement économique des quartiers ; favoriser leur désenclavement et la requalification de leurs espaces publics et accompagner leur transition énergétique. Parmi ces objectifs, les enjeux fonciers sont plus centraux que par le passé et les projets devront optimiser le potentiel foncier de chacun des quartiers.

Le dispositif de TVA à taux réduit est prorogé et généralisé à l'ensemble des quartiers de la politique de la ville, avec un taux à 5,5 % maintenu et une application dans un périmètre de 300 mètres autour du quartier. Il couvre désormais presque toute la Seine-Saint-Denis et un territoire de 330 km². Cependant, cette mesure qui soutient fortement les dynamiques de construction, risque également de créer une concurrence entre opérations, et également entre le cœur des quartiers et les espaces voisins situés dans la limite des 300 mètres. Ces opérations nécessitent donc une bonne appréciation de la capacité d'absorption des marchés locaux et une réflexion stratégique sur la conduite du projet et son phasage.

Tirer parti du nouveau réseau de transports du Grand Paris

En Île-de-France, le lien entre les premières opérations Anru et le développement des transports en commun n'a pas été aussi fort qu'à l'échelle nationale. Soit que les quartiers souffraient moins d'enclavement, soit que la temporalité de réalisation des grandes infrastructures n'ait pas bénéficié aux projets. Pour un grand nombre de quartiers Anru, l'arrivée du réseau du Grand Pa-

Préconisation n° 14 :

- Détecter les opérations du NPNRU porteuses d'une valorisation foncière significative (établissement d'un diagnostic foncier)
- Soutien particulier aux opérations proches des gares, détentrices d'un potentiel de construction avéré
- Valoriser les expériences réussies en matière de diversification et intensification (séminaire fin 2016 ou début 2017)
- Encourager une construction diversifiée dans ces opérations : assurer une plus grande mixité sociale (accession, locatif libre ou intermédiaire) et envisager la production de logements sociaux en fonction des équilibres locaux de l'offre résidentielle.
- Stabiliser le régime fiscal des opérations (TVA Anru) jusqu'au terme du projet (2030)

ris changera la donne et pose désormais la question de l'optimisation de leur potentiel. Une trentaine de ces quartiers sont concernés par ce futur réseau du Grand Paris, une quinzaine de gares étant situées au cœur du quartier ou en périphérie immédiate. Il y a pour tous ces sites un enjeu de coordination entre le STIF, les opérateurs et la SGP et les aménageurs, afin de tirer le meilleur profit de la conjugaison des investissements de transport et de la rénovation urbaine.

Des outils pour aider à développer des projets à la bonne échelle

Beaucoup de sites nécessitant l'intervention de l'Anru sont proches des limites communales. Alors que jusqu'à ce jour les projets ont été portés par les communes, la conception des futurs projets pensés à une échelle plus large constituerait un progrès. Un atlas décrivant une quarantaine de quartiers, réalisé en partenariat entre l'Anru, la DRIHL, la DRIEA et l'IAU, y invite. Consultable sur le site de la DRIEA⁽⁴⁴⁾, il aborde diverses thématiques (loyers, emplois, mobilité, etc..) à diverses échelles pour décrire finement le quartier et sa structure foncière, le replacer dans son contexte et permettre ce changement d'échelle.

44 - <http://bit.ly/atlasnprnu>

Faire des nouveaux projets Anru un vecteur de densification et d'optimisation foncière

La densification des quartiers n'était pas un objectif clairement affirmé du premier programme de rénovation. Celui-ci insistait plus sur le désenclavement de ces quartiers, sur la diversification et la déconcentration du logement social.

La valorisation foncière et la contribution à la production de logements sont aujourd'hui des objectifs plus centraux des nouveaux projets pour lesquels il faut penser à la fois à la diversification et à la densification.

Comment faire percevoir l'intérêt de cette transformation de la densité par des acteurs de terrains ? Il est avéré que sur au moins une dizaine de sites, le PNRU a permis d'accroître l'offre de logements. Ces opérations exemplaires ont fait l'objet d'une étude de l'Anru conçue comme une contribution au groupe de travail de l'ORF et disponible sur le site Internet de l'Agence [6]. En dépit de leur apparence, la densité réelle de ces sites était souvent faible par rapport

à d'autres quartiers. L'accroissement de leur compacité s'est accompagné d'une amélioration de l'offre d'équipements et d'un surcroît de qualité urbaine. Ceci doit faire l'objet de pédagogie pour les projets du nouveau programme.

Des modalités techniques et financières favorables à la densification

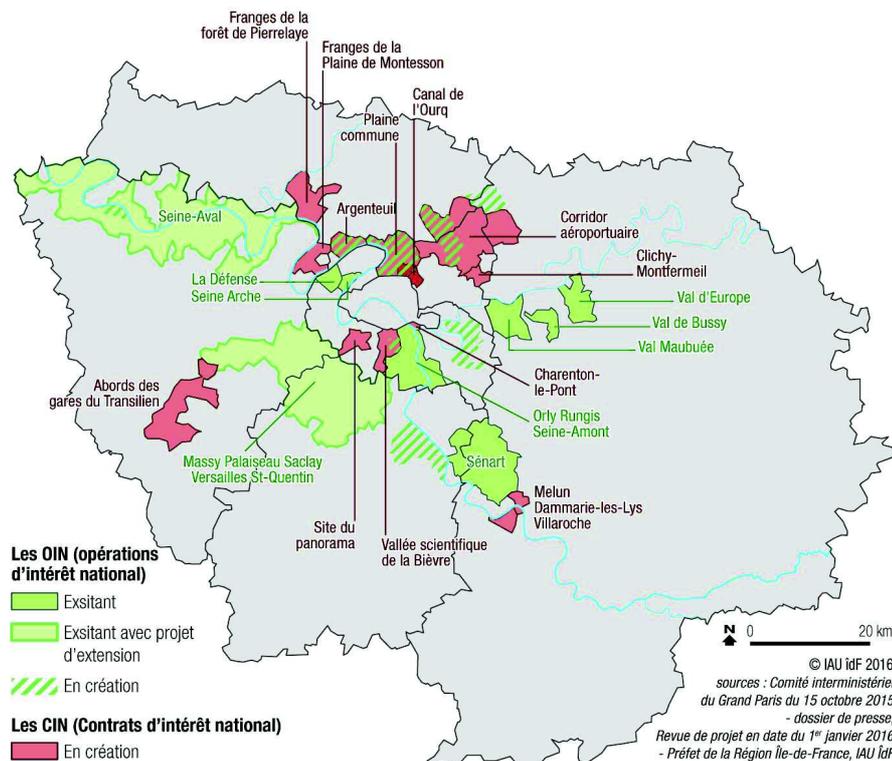
Les modalités techniques et financières mises en place par l'Anru et les partenaires impliqués dans ce programme devraient permettre aux maires concernés de définir un projet ambitieux en bénéficiant de modalités de financements particulièrement favorables.

Celles-ci bénéficieront particulièrement aux sites qui produiront un fort solde net de surface de plancher et une programmation cohérente.

Quel portage foncier pour attendre l'essor du marché et la venue des acteurs privés au cœur des quartiers ?

La relance d'un marché immobilier nécessite une action à moyen ou long terme et pose la

Les opérations d'intérêt national (février 2016)



question du portage intermédiaire du foncier des bailleurs, destiné à accueillir des opérations de diversification conduites par des promoteurs. Pour cela, un bailleur peut proposer son foncier ou faire un appel à candidature, mais il est illusoire de penser qu'il trouvera preneur s'il n'y a pas de marché. C'est pourquoi il conviendra dans certains cas, de mettre en place une stratégie de portage transitoire, assortie d'engagements de l'opérateur privé en attendant que les conditions du marché soient réunies. C'est le sens d'initiatives évoquées dans le chapitre 4.4, telle que la création par les bailleurs d'outils dédiés à la valorisation du patrimoine foncier d'un ensemble immobilier ou coexistent plusieurs organismes, démarche qui peut être accompagnée par l'EPF.

C'est aussi le but des prêts Gaïa mis en place par la Caisse des dépôts, qui devraient faciliter le montage de ces opérations, et en particulier son volet foncier.

OIN, CDT et autres grandes opérations

Une part importante de l'Île-de-France est concernée par des opérations d'aménagement d'envergure initiées par une action conjointe des collectivités locales et de l'État.

Les opérations d'intérêt national (OIN)

En 1983, lors de la décentralisation de l'urbanisme et le transfert des compétences correspondantes aux collectivités territoriales, l'État a conservé des prérogatives dérogatoires au droit commun en délimitant des périmètres d'opérations d'intérêt national. Ces OIN, créées par décret, avaient pour but de préserver la maîtrise de l'urbanisme dans les territoires d'intervention des EPA en villes nouvelles et sur le quartier d'affaires de La Défense, puis sur les plates-formes aéroportuaires.

Avec la suppression du PAZ des ZAC dans le cadre de la loi SRU en 2000, ce pouvoir

dérogatoire est devenu plus limité, la commune définissant les règles du POS s'imposant à la ZAC de compétence Etat dans les OIN.

À partir de 2006, une nouvelle génération d'OIN a vu le jour, basée sur un rôle d'animation d'EPA (en plus de celui d'aménageur) au sein d'une gouvernance de grande échelle territoriale avec des périmètres d'OIN multi-sites (Seine-Aval, Orly-Rungis-Seine-Amont). Dans ces territoires, des objectifs de logements ont été définis dans le cadre de protocole État-Région-Département-Collectivités. Pour la période du contrat de plan État Région 2007-2013, ces objectifs fixés à 3 000 logements pour le territoire de l'EPA ORSA, 6 000 pour celui de Plaine de France et 2 500 pour la Seine Aval, ont été atteints à 70 %.

En 2010, s'y ajoute l'établissement Paris-Saclay créé par la loi du Grand Paris, qui intervient également sur des sites stratégiques en OIN.

Depuis 2014, pour mettre en œuvre son plan de mobilisation pour le logement, l'État a engagé une refondation de ses opérateurs (EPA et EPF - voir chapitre 4), ainsi qu'une réflexion sur de nouveaux sites OIN. Certains sites concernent des opérations complexes qui nécessitent un partenariat renforcé entre pouvoirs publics et acteurs économiques publics et privés. Leurs interventions doivent y être coordonnées dans le cadre d'une gouvernance partagée, l'État proposant aux collectivités de formaliser ce partenariat par un CIN, « contrat d'intérêt national ».

L'État a également proposé de délimiter de nouveaux secteurs d'opérations d'intérêt national⁴⁵ pour renforcer la mobilisation des opérateurs publics, faciliter les procédures de révision des documents d'urbanisme (procédures intégrées pour le logement issue de la loi Alur) et bénéficier de prêts avantageux (élargissement du financement Gaïa par la Caisse des dépôts jusqu'alors réservé aux projets inscrits dans les CDT à ceux inscrits en OIN et dans des CIN) au sein d'une gouvernance renforcée.

45 - Au plan juridique l'OIN transfère à l'État la délivrance des autorisations d'urbanisme et la compétence de création de ZAC. Les collectivités conservent leur compétence en matière de PLU ainsi que la délivrance des autorisations d'urbanisme par accord de l'État.

- élargissement du nombre de communes concernées ;
- accélération du rythme de rattrapage.

En Île-de-France, au 1^{er} janvier 2013, sur les 448 communes soumises à l'inventaire annuel des logements locatifs sociaux (LLS), 397 sont concernées par cette mesure.

Que peut-on espérer de ces orientations nouvelles, et comment les communes ont-elles par le passé répondu à cette obligation ? Le dernier rapport du comité régional de l'habitat et de l'hébergement [24] apporte sur ce point des informations plutôt encourageantes.

Pour la période triennale 2011-2013, 180 communes devaient répondre à une obligation de réalisation de logements locatifs sociaux (LLS). Les trois-quarts d'entre elles (soit 135) ont atteint ou dépassé leur objectif qui s'élevait à près de 18 000 logements locatifs sociaux pour les années 2011 à 2013. Elles en ont réalisé en fait plus du double (soit près de 43 000 logements). Même si certaines restent à l'écart de cette dynamique, 40 ayant fait l'objet d'un constat de carence, en 2014, ce chiffre est en baisse par rapport à la précédente période triennale (56 sur 2008-2010).

Pour situer l'importance de cette politique, on retiendra qu'au cours de cette année 2014, la moitié de la production francilienne de LLS s'est faite dans des communes soumises à ces obligations. Plus globalement, elle a permis d'équilibrer la répartition du parc social dans l'agglomération. Parmi les 166 communes soumises à des obligations triennales entre 2002 et 2010, 91 000 LLS ont été produits, pour un objectif fixé à 65 000 LLS. [20]⁽⁴⁹⁾

Mais beaucoup reste à faire pour atteindre l'objectif fixé par la loi. L'effort restant à accomplir par les communes concernées pour que leur parc social atteigne 25 % des résidences principales, représente la construction d'environ 210 000 LLS supplémentaires⁽⁵⁰⁾. Le terme de cette période de rattrapage étant fixé à 2025, cela laisse

Préconisation n° 8 :

- Apporter un soutien spécifique à l'action foncière des communes concernées par la loi SRU

une décennie pour atteindre cet objectif et représente un rythme annuel proche de 20 000 logements sociaux, auxquels s'ajouteront ceux construits dans les autres communes qui ont déjà satisfait à leurs obligations, mais souhaitent continuer à intégrer ce type de logements dans leurs projets d'aménagement. Or, les organismes situés dans les communes comptant déjà plus de 25 % de logements sociaux sont restés très actifs ces dernières années, et sont à l'origine de 60 % de l'offre nouvelle dans le parc social.

Si l'article 55 de la loi SRU, renforcé par les ajustements apportés par la loi Duflot 1, constitue un levier précieux pour dynamiser la production de logements sociaux, sa mise en œuvre nécessitera une grande ténacité pour :

- maintenir le volume des agréments au niveau actuel et donc, dégager les ressources nécessaires (ressources budgétaires de l'État, des collectivités locales, fonds propres des organismes, prêts de la CDC...)
- appuyer vigoureusement les communes concernées par l'effort de construction pour atteindre ce taux de 25 % par une politique foncière dynamique.

46 - Décret du 24 juin 2015 et arrêté du 9 novembre 2015.

47 - Article 21 de la loi du 3 juin 2010. Les CDT ont été complétés par la loi Alur du 24 mars 2014 créant les CDIT (contrats de développement d'intérêt territorial) pour des secteurs complémentaires.

48 - Logements annuels commencés de 2010 à 2012.

49 - Source : Drihl/GTC, L'application de l'article 55 de la loi SRU en Île-de-France.

50 - Ce volume est calculé par rapport à leur parc principal de 2012, et ne tient pas compte du volume supplémentaire de LLS à produire lié à l'augmentation du parc.

La nouvelle donne institutionnelle et l'action foncière (MGP, EPT, EPCI)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, avec la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des douze EPT⁽⁵¹⁾ qui la composent, mais également avec la refonte des intercommunalités de grande couronne, s'amorce une profonde réorganisation institutionnelle qui influera sur la conduite de l'aménagement en Île-de-France.

Cette date marque plus le début d'un processus qu'un aboutissement. Concernant la métropole et les 131 communes qui la composent, la loi prévoit une mise en place progressive, avec :

- l'exercice des compétences aménagement et l'habitat à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

- la définition de l'intérêt métropolitain dans un délai maximal de deux ans ;
- l'élaboration de documents stratégiques métropolitains (plan climat énergie métropolitain, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement).

C'est au cours de ces premières années que va se dessiner la véritable répartition des rôles entre communes, territoires (EPT) et métropole.

L'intention du législateur était bien de faire émerger des institutions métropolitaines dotées de moyens d'action significatifs et de réduire les effets de fragmentation des politiques d'aménagement, mais la concrétisation de cette intention reste soumise aux délibérations de l'ensemble des 131 collectivités concernées.

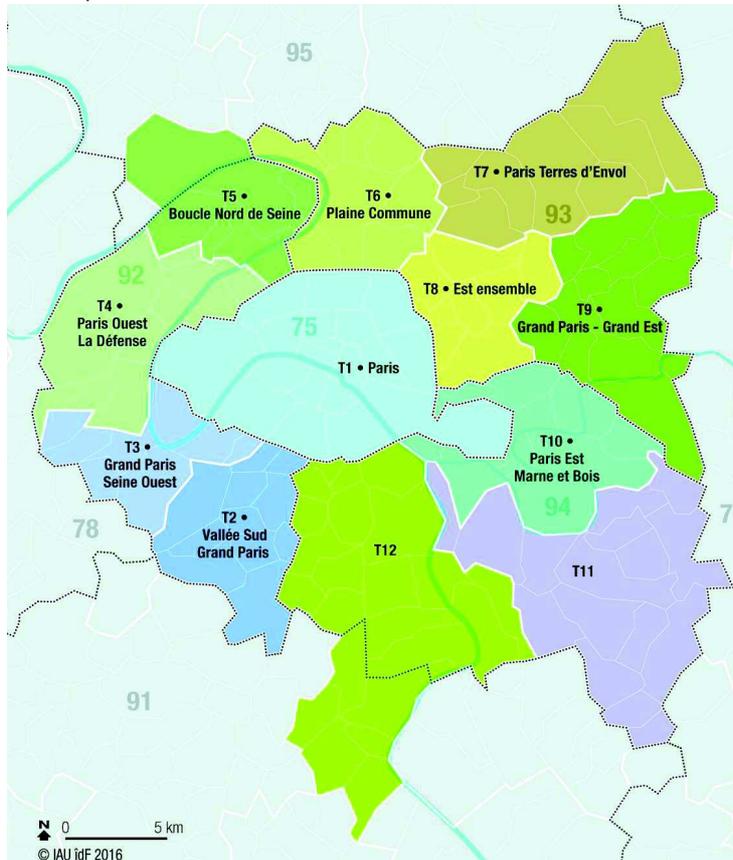
Si la métropole dispose de quelques compétences exclusives portant en particulier sur l'élaboration des documents stratégiques (Scot, PMHH tenant lieu de PLH pour les 131 communes) ou la gestion des aides à la pierre déléguées par l'État, dans de nombreux domaines, les rôles resteront étroitement imbriqués. Ils ne se préciseront qu'au gré de la définition de l'intérêt métropolitain et de l'intérêt communautaire⁽⁵²⁾ de chaque territoire.

Concernant l'aménagement, si l'on imagine aisément que les grands projets (candidature pour les jeux olympiques ou l'exposition universelle, ou réalisation d'une grande infrastructure...) échoiront à la métropole, pour de nombreux projets, il y aura débat avec les EPT et les communes, certains souhaitant garder un contrôle étroit des opérations d'aménagement et de la construction ; d'autres recherchant à l'inverse une mutualisation des moyens et une action organisée à une autre échelle.

Les établissements publics territoriaux (EPT) seront responsables des PLUi (plans locaux d'urbanisme intercommunaux), des opérations d'aménagement d'intérêt communautaire et du contrôle des organismes de logements sociaux.

Enfin les communes continueront à délivrer les permis de construire, mais pourront également piloter certaines opérations d'aménagement ou agir par l'entremise de leur SEM.

La Métropole du Grand Paris et ses territoires - état au 3/02/2016



Finalement, plusieurs questions appelant des clarifications rapides ont été soulevées par la commission. Elles concernent :

- L'urgence de l'élaboration par la métropole du PMHH et le soin à apporter à son articulation avec les PLUi désormais confiés aux établissements publics territoriaux (EPT).
- La définition des rôles respectifs des trois niveaux de collectivités dans la mise en œuvre de la politique foncière ; et à court terme, la clarification des responsabilités entre communes et EPT pour la gestion du DPU⁽⁵³⁾.

Mais, au-delà de cette clarification des rôles, un autre élément peut s'avérer décisif : la nouvelle architecture financière liant ces trois niveaux institutionnels.

Jusqu'en 2020, le budget des établissements publics territoriaux sera alimenté par la cotisation foncière des entreprises (CFE) et par des dotations qui lui seront versées par les communes qui le composent et par la métropole. Au-delà de cette date, s'ouvre pour ces EPT une période d'incertitude financière inédite, car cette CFE sera ensuite directement collectée par la MGP. Certes, ce transfert sera assorti de versements compensatoires, mais cela signifie que les EPT perdront alors leur dernière ressource fiscale directe synonyme de leur autonomie financière.

Il va donc leur falloir inventer rapidement un système leur assurant une visibilité financière compatible avec les opérations d'aménagement à long terme dont elles ont la charge. Et celui-ci devra trouver sa place dans cette nouvelle architecture financière qui doit répondre demain aux objectifs de solidarité interne à la métropole tout en libérant le dynamisme des territoires qui la composent. [25]

51 - Établissements Publics Territoriaux

52 - La définition de l'intérêt métropolitain et de l'intérêt communautaire permet, pour certaines compétences obligatoires ou optionnelles des intercommunalités, de tracer la ligne de partage entre les domaines d'action transférés à la Métropole, à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes

53 - DPU = droit de préemption urbain

Préconisations n° 19 et 20 :

Métropole du Grand Paris

- Relever le défi de la relance de la construction
- Inscrire dans les documents stratégiques (SCOT, PMHH) une stratégie foncière accompagnant la relance de la construction et coordonnant PMHH et PLUi.

Communes et nouvelles intercommunalités (EPT et EPCI)

- Promouvoir une politique foncière à l'échelle des divers niveaux d'intercommunalité ;
- Clarifier les responsabilités de chacun en matière foncière (définition de l'intérêt communautaire) et coordonner l'action concernant :
 - L'élaboration du PLUi, la délivrance des PC, la gestion du DPU...
 - L'établissement des chartes promoteurs
- Éviter l'insécurité juridique liée à la mutation institutionnelle (continuité des conventions).

Fiches techniques :

- **Fiche 1** • • Potentiel foncier, objectifs du Sdrif et construction récente : méthode d'évaluation
- **Fiche 2** • • Quel potentiel constructible dans la Métropole du Grand Paris : Analyse des PLU
- **Fiche 3** • • Modalités de mise en compatibilité des PLU avec les PLH
- **Fiche 4** • • Les permis de construire : modalités, délais d'instruction, recours
- **Fiche 5** • • Le patrimoine foncier du secteur public
- **Fiche 6** • • L'intensification dans les projets de rénovation urbaine en Île-de-France (NPNRU)
- **Fiche 7** • • Densification du patrimoine foncier d'un bailleur social
- **Fiche 8** • • Accompagner les communes rurales et périurbaines dans leur projet d'habitat
- **Fiche 9** • • Mutations urbaines et grands projets : nouveaux outils fonciers à développer
- **Fiche 10** • • Travaux à engager ou approfondir pour éclairer les politiques foncières

Potentiel foncier, objectifs du Sdrif et construction récente : méthode d'évaluation



Le schéma directeur de la région Île-de-France approuvé en décembre 2013 fixe les objectifs annuels de construction et les orientations qui doivent être reprises dans les PLU pour y parvenir. Celles-ci, combinant extensions urbaines et densifications des espaces déjà urbanisés permettent de déterminer un potentiel de construction détaillé ci-dessous.

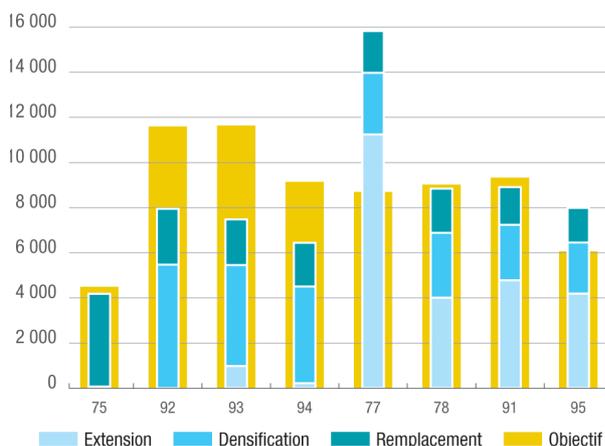
Volume de construction attendu d'ici 2030 par densification des espaces urbanisés, extension urbaine ou remplacement de logements existants

DPT	Espace urbain 2012 (Ha)			Parc total sur l'espace urbain			Extension possible	Construction potentielle			Total
	Habitat	Autre	TOT	2012	Densité habitat	Source REFTER		Densification et renouvellement urbain (1)	Extension (2)	Remplacement (3)	
75	4 083	5 399	9 482	1 357 081	332,4	0	0	0	87 735	87 735	
92	7 241	7 796	15 037	766 245	105,8	0	114 937	0	49 538	164 483	
93	9 680	11 772	21 452	627 186	64,8	527	94 078	20 490	40 548	155 094	
94	9 557	10 189	19 747	600 315	62,8	122	90 047	4 597	38 810	133 458	
77	30 273	45 199	75 472	574 403	19,0	11 236	57 440	128 090	37 135	330 523	
78	22 238	29 940	52 177	603 858	27,2	4 009	60 386	65 427	39 039	183 612	
91	20 118	24 542	44 661	517 656	25,7	4 775	51 766	73 631	33 466	185 515	
95	15 356	19 411	34 767	475 298	31,0	4 188	47 530	77 897	30 728	166 214	
IDF	118 546	154 248	272 795	5 522 042	46,6	24 857	516 183	533 452	357 000	1 406 635	

Hypothèses de calcul

- Augmentation générale de 10 % de la densité en grande couronne • Augmentation de 15 % dans les départements de proche couronne (relevant des règles applicables aux quartiers de gare) • Pas de densification à Paris où la densité est déjà supérieure à 220 logements/ha • Cette densification de l'espace urbanisé résulte de deux processus - la densification des espaces consacrés à l'habitat à laquelle s'ajoute la transformation d'autres espaces urbanisés reconvertis en espaces résidentiels
- Densité atteignant 35 logements à l'hectare (ou la moyenne de la commune si celle-ci est plus élevée) • L'hypothèse de calcul retenue ici est une moyenne, ce qui peut surestimer le potentiel de construction dans certains secteurs (extension des bourgs et villages) et le sous-estimer dans d'autres (extensions de pôles périurbains relativement denses)
- Taux de remplacement : 6,5 % Ce taux correspond à l'objectif de remplacer 17 000 logements par an en Île-de-France d'ici 2030

Objectif de construction annuelle par département et potentiel par mode de production



DPT	Rythme annuel moyen			
	Objectif	Potentiel de construction	Construction 2001 à 2015 (4)	Mises en chantier 2015 (5)
75	4 500	4 178	3 632	4 384
92	11 600	7 833	6 830	9 297
93	11 641	7 385	7 092	10 562
94	9 144	6 355	5 570	8 181
77	8 701	15 739	7 911	8 050
78	9 024	8 743	5 571	6 895
91	9 329	8 834	5 999	5 841
95	6 066	7 915	4 940	5 504
IDF	70 000	66 983	47 545	58 714

(4) Source : Sitadel DR+ DRIEA 2015

(5) Source : DRIEA, SCEP, Sit@del2 en date réelle estimée (28/10/2015)

Contribution au groupe de travail Potentiels foncier

L'ORF a initié en 2016 un partenariat avec l'État, représenté par la DRIEA, la CDC, l'Epifif et l'IAU îdF pour réunir les moyens financiers et humains nécessaires à la constitution d'une base de données sur le droit des sols applicable au travers des PLU, afin d'élaborer une seconde base de données sur les potentiels constructibles.

L'IAU îdF, chargé de la maîtrise d'œuvre du projet, a pour mission de constituer ces deux bases de données à l'échelle de l'agglomération de Paris (hors Paris intra-muros) et de celle des pôles de centralité identifiés au Sdrif.

Dans le cadre du groupe de travail, les données relevées dans les PLU ont été examinées à l'échelle de la Métropole du Grand Paris afin d'évaluer les potentiels fonciers disponibles pour la construction de logements. Ce travail a été décliné selon deux approches : d'une part l'analyse des coefficients d'occupation des sols qui, bien que rendus caducs dans les PLU par la loi Alur, constituent un bon indicateur des volontés locales de construction, et, d'autre part, l'analyse des grands types de zonages applicables aux zones d'habitat ou mixtes.

1. Analyse des COS

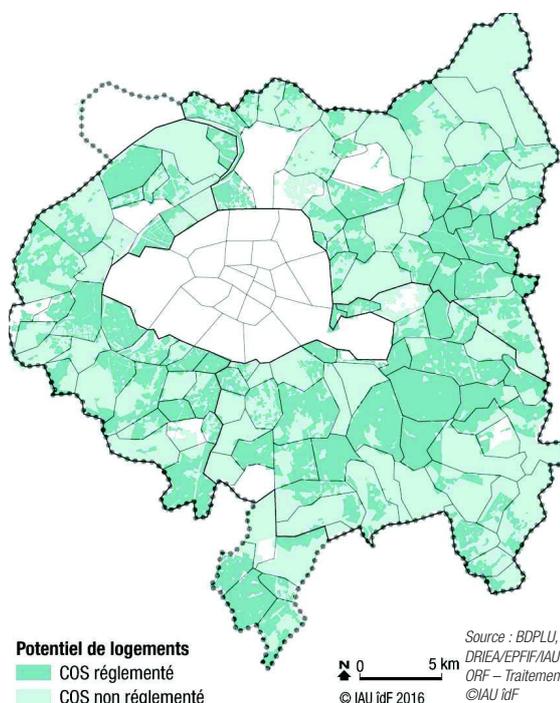
La Métropole du Grand Paris compte 131 communes. En dehors de la commune de Paris qui n'est pas couverte par l'étude, début 2016 la base de données sur le droit des sols permet de passer au crible de l'analyse les documents opposables de 126 communes. Il apparaît qu'au sein de cet échantillon, 104 communes ont réglementé au moins une zone de leur PLU au titre de l'article 14 régissant les COS. Les zones dont le COS est ainsi réglementé couvrent une superficie de 21 000 ha, soit 31 % du territoire des 126 communes étudiées.

Analyse des COS rapportés à l'occupation actuelle des parcelles

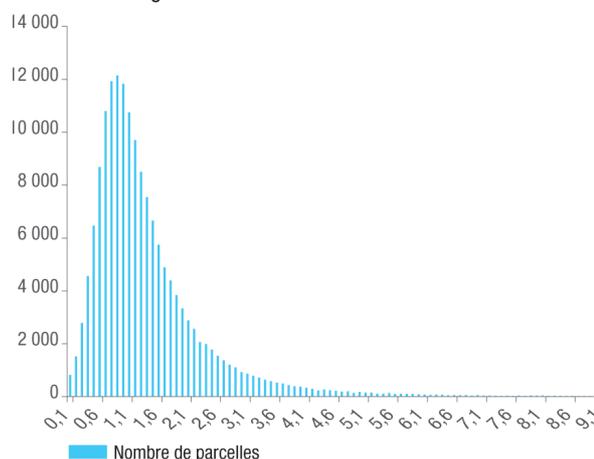
Dans les zones dont le COS était réglementé, il a été considéré que ce coefficient constituait un bon indicateur de la disposition des communes à construire. Comparés avec la densité actuelle de chaque parcelle, les COS permettent d'évaluer les potentiels constructibles résiduels.

Ratio entre le COS permis et les densités actuelles des parcelles : nombre et superficie totale des parcelles concernées.

La comparaison entre les densités bâties actuelles des parcelles et les COS qui s'y appliquaient révèle que pour 21 % des parcelles analysées la densité autorisée par le COS correspond à la densité existante (ratio compris entre 0,8 et 1,2) et dans 19 % des cas, les parcelles sont déjà plus densément construites que ce que le COS autorise (ratio inférieur à 0,8). À l'inverse, dans 28 % des cas les COS réglementés autorisaient une densification



Distribution des données selon le ratio entre densité réglementaire et densité réelle



Quel potentiel constructible résiduel dans la Métropole du Grand Paris : Analyse des PLU



marginale des tissus (ratio compris entre 1,2 et 2). Selon l'expérience opérationnelle de l'Epif, une opération de démolition-reconstruction devient réaliste économiquement à partir du moment où le différentiel entre la densité existante et la densité réglementaire autorisée est supérieur à trois. Le nombre de parcelles dans cette situation devient marginal : 6 % de l'échantillon pour une superficie cumulée de 1 506 ha. À cela s'ajoutent les parcelles non construites qui représentent à elles seules 23 % des parcelles étudiées, pour une superficie totale de 3 896 ha.

Estimation du nombre de logements potentiellement constructibles

Partant de l'échantillon de parcelles non construites et de celles dont le différentiel entre la densité actuelle et la densité réglementée par le COS était supérieure à trois, une estimation du nombre de logements potentiellement constructibles est possible. Pour ce faire, un ratio de 100 m² par logement a été retenu, espaces communs compris.

Résultat : les parcelles non construites représenteraient déjà à elles seules un potentiel de plus de 275 000 logements, auquel s'ajouterait un potentiel de 130 000 logements pour les parcelles déjà bâties mais significativement densifiables, soit un total de plus de 400 000 logements.

Sachant que la métropole devrait contribuer à hauteur de 35 000 logements à l'objectif de construction régional et que l'analyse couvre 31 % de son périmètre : ce volume potentiel de construction correspondrait à plus de 40 années de construction. Évidemment, cette analyse n'est pas à prendre au pied de la lettre :

- La desserte des parcelles, notamment de celles non construites, n'a pas été vérifiée. Elle est pourtant essentielle pour l'acte de construire.
- Le potentiel foncier identifié n'aurait pas vocation à être exclusivement mobilisé pour le logement.

- Enfin, et surtout, il est illusoire de penser que ce potentiel puisse être mobilisé de façon continue et significative : la complexité de la structure foncière, la demande de marché et l'acceptabilité sociale et politique n'ont pas été pris en considération dans cette démarche.

Conclusion

Mais s'il devait être retenu une chose, c'est que les potentiels fonciers existent et sont importants dans les tissus urbains, y compris au cœur de la métropole. La question est donc moins d'identifier les potentiels fonciers que de savoir quelles sont les conditions à réunir pour leur mobilisation.

2. Analyse des zonages PLU

Pour couvrir un espace plus vaste et donc plus représentatif que les seules zones couvertes par des COS, une seconde démarche a été entreprise. L'objectif était de comparer le type de règlement proposé au PLU avec la nature des tissus auquel il s'appliquait.

Méthode d'analyse des zonages PLU

Il s'agit d'une approche à grandes mailles. Parmi les zonages destinés aux zones d'habitat ou mixtes, quatre types de zones ont été retenues :

- les zones de type « habitat individuel » : imposant des retraits par rapport aux limites parcellaires et n'autorisant pas des hauteurs excédant 12 mètres ;
- les zones de type « habitat continu bas » : autorisant l'implantation sur les limites latérales mais limitant les hauteurs à 12 mètres ;
- les zones de type « habitat collectif discontinu » : imposant des retraits par rapport aux limites séparatives mais autorisant des hauteurs supérieures à 12 mètres ;
- les zones de type « habitat collectif haut continu » : permettant l'implantation sur les limites séparatives et autorisant des hauteurs supérieures à 12 mètres.

Ces quatre grands types de zonages ont été rapprochés des catégories proposées par le MOS 2012 de l'IAU îdF pour qualifier les tissus d'habitat.

Potentiels fonciers et de construction (logements)

Ratio COS / densité actuelle	Nombre de parcelles	Surface (ha)	Potentiel de construction
3-4	6 119	524	39 298
> 4	5 718	982	90 584
Parcelle non construite	38 332	2 751	275 814
Total général	50 169	4 258	405 696

Pour chaque commune, un indicateur de densité de référence a été calculé pour chaque type de zonage (à partir des zones où les types de zonages et types de tissus concordent).

Dans un second temps, les densités bâties constatées

Quel potentiel constructible résiduel dans la Métropole du Grand Paris : Analyse des PLU

sur chaque parcelle ont été comparées à la densité de référence calculée pour le type de zonage s'y appliquant.

Enfin, de la même manière que pour l'exercice réalisé sur les COS, les parcelles non bâties ainsi que toutes les parcelles pour lesquelles le rapport entre la densité de référence du zonage et leur densité bâtie actuelle était supérieur à 3 ont été retenues pour estimer le potentiel résiduel de production de logements.

Résultats : périmètre analysé et estimation du nombre de logements

Les zones d'habitat du MOS qui intersectent les zones d'habitat identifiées dans les PLU couvrent une superficie de 26 700 ha, soit 40 % du territoire des 126 communes étudiées.

Les zones pour lesquelles on constate une concordance entre le type de zonage et le type de tissus identifiés au MOS couvrent une superficie de 6 925 hectares : c'est sur cet espace que les densités de référence par type de zonage et commune ont été calculées.

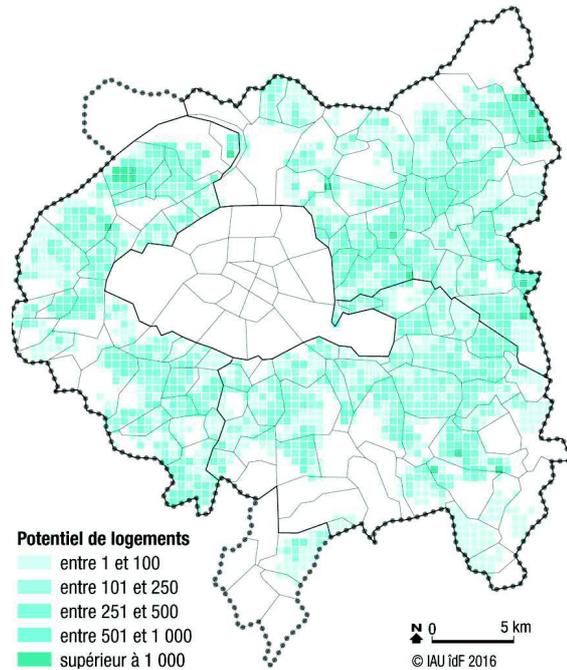
Dès que la densité d'une parcelle est inférieure de trois à la densité de référence, il est estimé qu'une densification/mutation de la parcelle est possible.

Pour ces parcelles, ainsi que pour celles qui ne sont pas bâties, une estimation du nombre potentiel de logements a été réalisée (cf. tableau) :

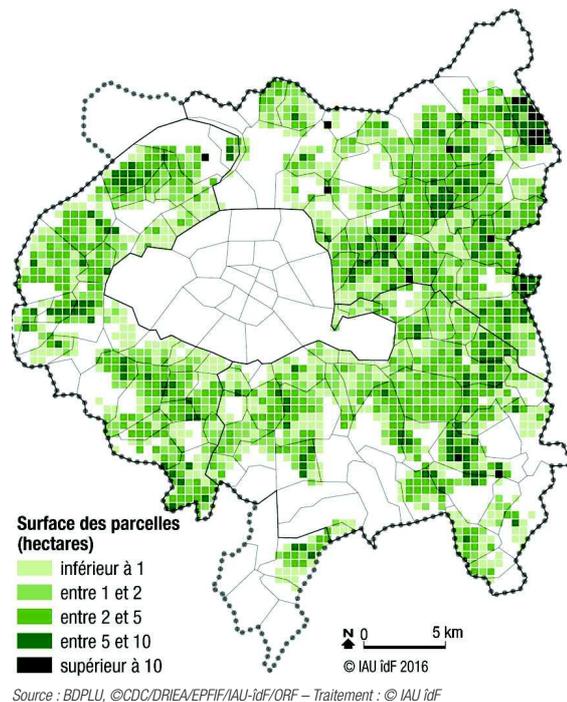
Les chiffres appellent le même constat que pour l'analyse des COS. Parcelles non bâties et parcelles préservant un important potentiel de densification permettraient de construire jusqu'à 350 000 logements, soit un équivalent de 25 années d'objectif de construction.

Les mêmes réserves que pour la méthode COS s'appliquent mais le constat est là aussi sans appel : les documents d'urbanisme locaux permettraient bien une construction importante, l'enjeu est de définir les modalités permettant une mobilisation foncière effective.

Potentiel foncier exprimé en nombre de logements



Surface des parcelles potentiellement mobilisables



Potentiels fonciers et de construction (logements)

Ratio ZONE_MOS / densité actuelle	Nombre de parcelles	Surface (ha)	Potentiel de construction
Supérieur à 3	34 449	2 190	173 337
Parcelle non construite	60 960	2 179	183 652
Total général	95 409	4 369	356 989

Modalités de mise en compatibilité des PLU avec les PLH



Les objectifs énoncés par le Sdrif doivent être transcrits dans les documents d'urbanisme (Scot et PLU) dans un délai de 3 ans, cette mise en compatibilité devant être effective pour la fin de l'année 2016.

Cette démarche s'effectuera désormais dans le cadre de PLUi élaborés à l'échelle intercommunale (EPCI ou EPT).

Cette mise en compatibilité du PLU doit également s'effectuer par rapport au Programme local de l'habitat, qui traduit les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction de logements, et doit lui-même refléter les objectifs du Sdrif.

Cette fiche rappelle les obligations légales et les modalités de cette opération.

1. Les obligations légales

Elles sont fondées sur deux articles du code de l'urbanisme^[54]^[54] :

- l'article L. 123-1-9 (deux derniers alinéas) qui stipule que le plan local d'urbanisme (PLU) doit être mis en compatibilité avec les orientations du programme local de l'habitat (PLH) sous trois ans ou un an pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH ;
- l'article L. 123-14 qui donne au préfet la possibilité de se substituer à la collectivité pour engager et approuver la procédure de mise en compatibilité en cas de défaillance ou de refus de la collectivité.

2. Les outils de mise en compatibilité des PLU avec les PLH

Compatibilité du PADD du PLU avec le PLH

La mise en compatibilité du PLU devra :

- mettre en adéquation les stratégies de développement exprimées dans le PADD^[55]^[55] et le rapport de présentation du PLU avec les objectifs de production de logements fixés par le PLH ;
- traduire dans le PADD les orientations du PLH en matière de développement du logement social sur l'ensemble du territoire ;
- veiller à l'accueil des publics spécifiques par la traduction dans le PADD de ces politiques par des fiches actions dédiées (logement des étudiants, seniors, travailleurs du territoire...).

Orientations des PLH à traduire dans les PLU

Le PLU doit s'assurer que le règlement et le zonage permettent la réalisation des programmes de logements prévus dans le PLH. Les orientations d'aménagement et de programmation constituent de bons outils pour mettre en œuvre les actions territorialisées dans le PLH.

Le PLU peut traduire les orientations du PLH réglementairement et graphiquement par les outils suivants :

- la majoration de 20 % de règles constructives pour du logement (article L. 123-1-11 du CDU) ;
- les taux de logements sociaux dans les secteurs réservés (article L. 123-1-5 16° du CDU) ;
- les emplacements réservés pour les logements sociaux (article L. 123-2-b du CDU) pour la réalisation de programmes de logements dans les zones urbaines ou à urbaniser ;
- la majoration des règles de densité localisée pour les logements sociaux (article L. 127-1 du CDU) et pour les performances énergétiques (article L. 128-1 du CDU) ;
- la création de secteurs spécifiques pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage ;
- la création de secteurs comportant une taille minimale de logements (article L. 123-1-5 15° du CDU).

Outils fonciers et fiscaux nécessaires à la mise en œuvre des orientations du PLH

Sans qu'il s'agisse d'une traduction formelle d'outils dans le PLU, il convient de s'assurer de la mise en œuvre de certains outils fonciers et fiscaux par la commune.

- Les outils fonciers (maîtrise foncière) :
- les délibérations pour instaurer un droit de préemption urbain (DPU) et un droit de préemption urbain renforcé (DPUR),
- la création de zones d'aménagement différé (ZAD) ;
- la signature de convention avec un établissement public foncier (EPF) ;
- la réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- la réalisation de déclaration d'utilité publique (DUP).
- Les outils fiscaux :
- la délibération prévoyant le versement pour sous-densité ;
- la délibération sur la majoration de taxe foncière pour les terrains non bâtis.

54 - CDU : code de l'urbanisme

55 - Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Modalités d'évaluation de la compatibilité du PLU avec le PLH

Deux types d'évaluation peuvent être réalisés :

- Une évaluation « technique » : analyse des traductions réglementaires et graphiques des outils favorisant la construction de logements effectuées dans le PLU ainsi que la vérification de la mise en œuvre des outils fonciers et fiscaux cités ;
- Une évaluation « politique » : analyse des enjeux du PADD au regard des orientations et des fiches actions du PLH.

La combinaison de ces deux types d'évaluation permettra une vérification de l'adéquation du PLU avec l'ensemble des objectifs du PLH. Elle permettra aussi une vérification de la mise en œuvre des objectifs de la territorialisation de l'offre de logements, issue de la loi relative au Grand Paris.

La compatibilité des deux documents pourra être évaluée lors de l'élaboration du PLH et lors des bilans triennaux prévus :

- Pour le PLU concernant la satisfaction des besoins en logement (article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme) ;
- Pour le PLH concernant l'atteinte des objectifs fixés par le programme (article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation).

En cas d'incompatibilité du PLU avec le PLH, la collectivité pourra engager plusieurs types de procédure :

- Une procédure de modification (ex : incompatibilité entre des articles réglementaires) ;
- Une procédure de révision générale (ex : divergence importante entre les objectifs d'augmentation de la population et ceux de production de logements modifiant l'économie générale du plan).

Définition des notions utilisées

La réflexion présentée ci-dessus se fonde sur trois notions définissant les rapports juridiques entre plusieurs normes :

- La conformité : il s'agit d'une obligation d'identité de la norme inférieure avec la norme supérieure. La norme supérieure doit être respectée sans aucune latitude possible ;
- La compatibilité : c'est un principe de non-contrariété de la norme inférieure avec la norme supérieure. Autrement dit la norme inférieure ne doit pas empêcher la mise en œuvre de ce que prévoit la norme supérieure ;

- La prise en compte : dans le cas de la prise en compte, la norme inférieure peut éventuellement écartier la norme supérieure en tout ou partie, mais à condition de pouvoir le motiver.

Modalités et délais d'instruction des permis de construire



Les permis tacites

Principe de l'autorisation tacite

L'article L. 424-2 du code de l'urbanisme réaffirme le principe selon lequel « le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction », l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme précisant qu'à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction notifié, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas :

a. décision de non-opposition à la déclaration préalable ;

b. permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite.

Si le dossier est incomplet ou si des délais supérieurs sont nécessaires, c'est la lettre notifiant ces délais ou la réception des pièces manquantes qui font partir le délai d'instruction.

1. Exceptions

Toutefois, le champ d'application du permis tacite a été limité par les décrets des 7 juillet 1977 et 30 décembre 1983 dans les zones faisant l'objet de protections renforcées, ainsi que dans un certain nombre de cas où

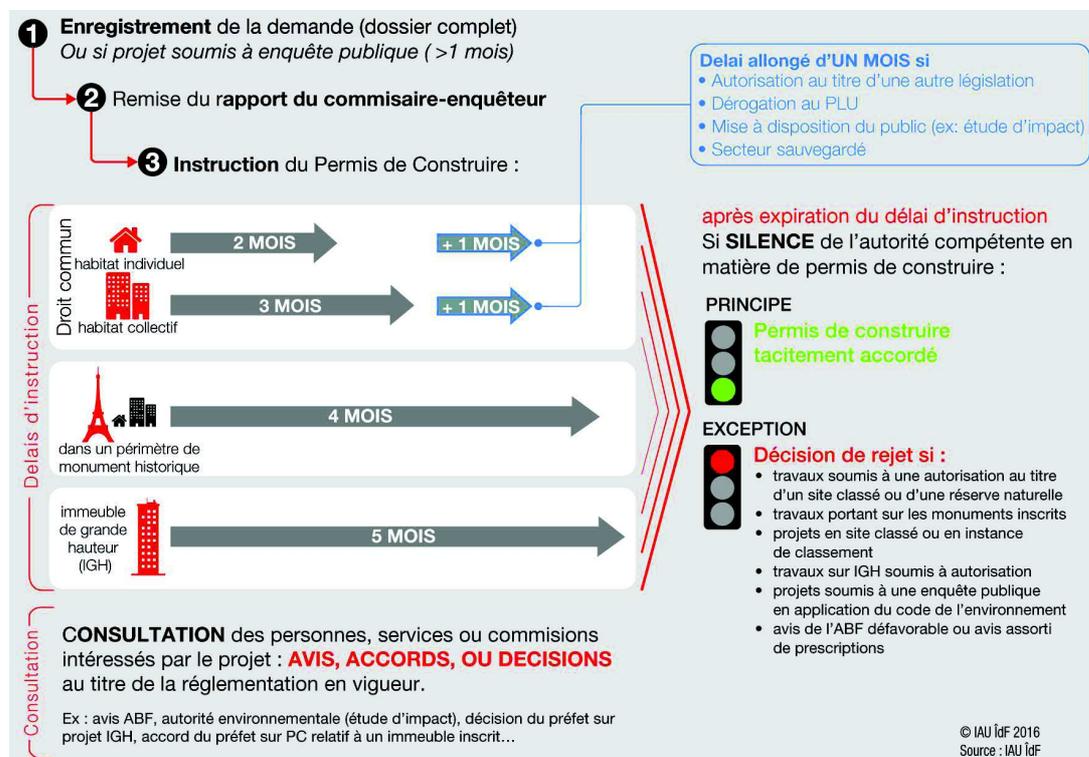
Étapes de l'instruction d'une demande de permis de construire

En principe, le délai d'instruction de la demande des permis de construire est de :

- deux mois à compter de la réception du dossier complet pour les maisons individuelles
- trois mois pour les immeubles d'habitat et les autres projets.

Ce délai peut être prolongé dans certains cas.

L'absence de réponse à l'expiration de ce délai vaut permis de construire tacite.



Avertissement : le schéma – indicatif – vise les permis de construire relevant de la compétence de la commune. Il ne tient pas compte des recours administratifs contre certains avis ou autorisations requis au titre d'autres législations qui peuvent, le cas échéant rallonger le délai d'instruction du permis

le permis vaut autorisation au titre d'autres législations. Ces exceptions sont applicables aux seuls permis et non aux déclarations (article R. 424-2 du code de l'urbanisme).

Ainsi et par exception au principe du permis tacite, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet dans les cas suivants :

- les projets évoqués par le ministre en charge de l'Environnement (sites et réserves naturelles) (...)
- les travaux soumis à une autorisation au titre de la législation sur les sites classés ;
- les travaux soumis à autorisation au titre de la législation sur les réserves naturelles ;
- les travaux portant sur les monuments inscrits ;
- les projets soumis à une enquête publique en application du code de l'environnement ;
- les projets de démolition situés dans les sites inscrits depuis la mise en application du décret n° 2012-274 du 28 février 2012 ;
- les projets pour lesquels le demandeur a sollicité du préfet une dérogation aux règles générales de la construction en application de l'article L. 111-4-1 du code de la construction et de l'habitation mais s'est vu opposer un refus (...).

Les projets soumis à l'accord de l'ABF font l'objet de dispositions particulières destinées à éviter que tous les travaux soumis à cette formalité dérogent au principe du permis tacite à l'expiration des délais d'instruction. Ainsi, l'article R. 424-3 prévoit que le silence de l'autorité compétente vaut rejet du permis seulement dans l'hypothèse où l'ABF rend un avis défavorable au projet ou un avis assorti de prescriptions.

Encore faut-il que cet avis soit émis dans le délai imparti à l'ABF pour apprécier l'opération. L'ABF est tenu de transmettre au pétitionnaire son avis défavorable ou assorti de prescriptions et de l'informer qu'il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite.

Un permis tacite peut donc être acquis si l'ABF est intervenu tardivement ou si son avis n'émet aucune réserve à l'égard du projet. Dans l'hypothèse d'un recours contre l'avis de l'ABF, le non-respect des délais qui sont impartis au préfet de région pour se prononcer vaut accord sur le projet. Il en est de même en cas d'évocation par le ministre de la Culture du dossier soumis au préfet de région.

L'État premier propriétaire foncier, les communes en deuxième position

La région Île-de-France s'étend sur une superficie de 1 201 000 ha dont 1 142 000 ha sont cadastrés. Le différentiel est essentiellement constitué de voiries, de plans d'eau et d'espaces boisés.

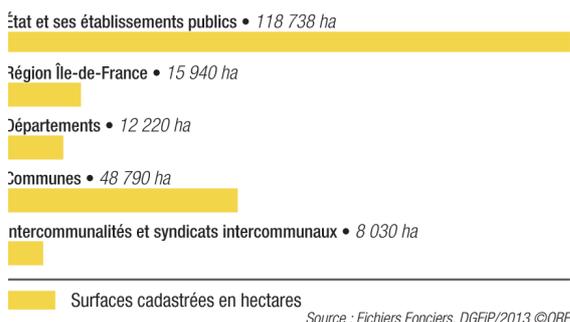
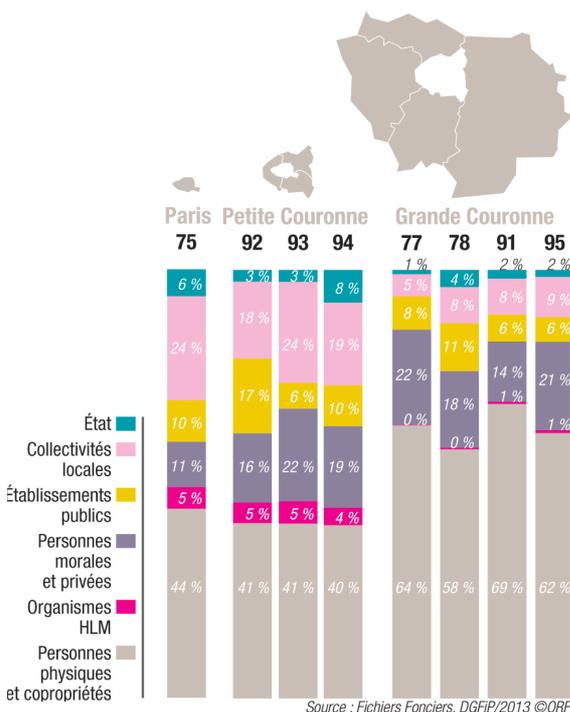
Le foncier public régional représente environ 17,8 % de ces surfaces cadastrées, soit 203 000 ha. L'État dans toutes ses composantes, dont les établissements publics, est propriétaire de 58,4 % de ce foncier public cadastré (soit environ 119 000 ha).

Le reste soit 41,6 % relève des collectivités territoriales. La Région est propriétaire d'environ 16 000 ha, les départements d'environ 12 000 ha, les intercommunalités et syndicats intercommunaux détiennent environ 8 000 ha tandis que les communes détiennent près de 49 000 ha soit un quart du foncier public cadastré de l'Île-de-France.

Le patrimoine communal est très éclaté dans l'ensemble des 1 300 communes aux contextes urbains très variés : 27 000 ha sont artificialisés et portent 117 400 logements, 10 600 ha sont occupés par de la forêt, 6 900 ha par des surfaces agricoles, le reste soit environ 4 200 ha par des espaces naturels ou en eau.

Une répartition de la propriété foncière différente d'un département à l'autre

L'essentiel du foncier cadastré (82 %) est aux mains de la propriété privée : 62 % des surfaces appartiennent aux personnes physiques seules ou en copropriété et 19,7 % à des personnes morales privées.



L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics représentent plus de 30 % de la propriété foncière dans les départements de la petite couronne, ce chiffre monte à 40 % pour Paris. Parmi les propriétaires publics, les collectivités locales qui regroupent la région, les départements et les communes détiennent plus de 7 % des surfaces franciliennes. Derrière ce pourcentage régional se cachent des situations contrastées puisqu'on observe que cette proportion peut atteindre pratiquement un quart des surfaces à Paris (24,3 %) et en Seine-Saint-Denis (23,6 %).

Les personnes physiques et les copropriétés sont particulièrement présentes dans les départements de la grande couronne avec respectivement 68,7 %, 63,7 %, 61,9 % et 58,1 % des surfaces pour l'Essonne, la Seine-et-Marne, le Val-d'Oise et les Yvelines. Dans ces départements, la part du foncier détenue par les organismes publics (établissement publics compris) va de 14 % pour la Seine-et-Marne à 24 % pour les Yvelines.

Quasi inexistantes en grande couronne (moins de 1 %), les organismes HLM (offices HLM, coopératives, ESH,...) occupent de 4 à 5 % du foncier à Paris et en petite couronne.

Contribution de l'Anru à l'étude menée par l'Observatoire régional du foncier d'Île-de-France

Conclusion de l'étude

Lorsque les dernières opérations du programme national de rénovation urbaine (PNRU) arriveront à leur terme, elles auront permis en Île-de-France, la construction de 40 000 logements locatifs sociaux et 25 000 logements locatifs privés ou en accession à la propriété.

Le retour d'expérience sur ce PNRU et les premières orientations du nouveau PNRU permettent d'envisager l'intensification des quartiers comme un levier pour atteindre les objectifs de rééquilibrage résidentiel recherché par l'Anru et contribuer à la production de logements en Île-de-France.

La mobilisation des acteurs privés qui jouent un rôle clé dans la production d'une offre diversifiée est une condition indispensable à la réussite de cette intensification. Elle va de pair avec le regain d'attractivité des quartiers que doivent générer les projets de renouvellement urbain. En effet, avant de s'engager sur des territoires dont l'image est pour l'instant dégradée, les acteurs privés seront très attentifs à la stratégie mise en place par les collectivités pour faire évoluer l'image des quartiers.

Cette attractivité sera sans doute renforcée dans des quartiers qui ont pu amorcer leur changement d'image au cours du premier programme et bénéficieront d'une seconde phase de transformation dans le cadre du nouveau programme ; dès lors les promoteurs émettront moins de réserves à s'engager sur des territoires en partie requalifiés. On peut donc espérer que ces derniers poursuivront leur investissement dans les quartiers et contribueront à augmenter la production de logements privés et de locaux d'activité sur les territoires bénéficiant du NPNRU.

Face au défi que constitue le regain d'attractivité de ces quartiers auprès des investisseurs privés et de l'ensemble des Franciliens, plusieurs conditions de réussite semblent se dégager :

- un fort portage politique du projet paraît nécessaire afin de promouvoir le quartier en garantissant la réalisation du projet ;

- un phasage précis des opérations afin d'assurer la réussite de la diversification en fonction du changement d'image du quartier, ce qui peut passer par une première étape de « remise à niveau » du quartier ;
- une réflexion du projet urbain prenant en compte les franges du quartier comme potentiels d'intensification du territoire ;
- l'inscription du projet de renouvellement urbain dans une vision large du territoire afin de coordonner les différentes dynamiques à l'œuvre. En effet les projets d'aménagement qui vont se développer à proximité des quartiers (construction du Nouveau Grand Paris, extension du dispositif de TVA à taux réduit, etc.) offrent de fortes opportunités pour renforcer les effets des politiques de renouvellement urbain, sous réserve que les acteurs du territoire soient en mesure de les coordonner ;
- la mise en place d'une concertation et d'une pédagogie spécifique vis-à-vis des habitants, afin de faciliter l'appropriation de l'idée la transformation de leur territoire. Le terme d'intensification, qui semble plus approprié que celui de densification, apparaît comme l'un des leviers adaptés pour conduire ce dialogue ;
- la mise en place d'outils permettant de connaître et « piloter » les différentes dynamiques de construction apparaît donc comme un des facteurs de la réussite.

Pour consulter l'étude :

<http://www.Anru.fr/index.php/fre/Programmes/Programme-National-pour-la-Renovation-Urbaine/L-etat-d-avancement-du-programme-au-14-janvier-2016>

Une expérience de densification du patrimoine foncier d'un bailleur social



Programme de construction réalisé par France habitation
sur son propre patrimoine (Bobigny)

Sources : France habitation, APES, Fédération nationale des jardins familiaux et collectifs

Le programme de construction de Bobigny République est le fruit d'une analyse patrimoniale de France-Habitation.

Le bâtiment existant, construit dans les années 50, comportait 80 logements sociaux. De par sa conception ancienne, il était devenu obsolète techniquement notamment sur les plans thermique et acoustique et difficile à réhabiliter.

Par ailleurs, le COS résiduel sur site nous permettait de construire une cinquantaine de logements supplémentaires.

Une concertation s'est alors engagée avec nos résidents et la ville de Bobigny aboutissant à la mise en œuvre d'une opération de démolition – construction de 138 logements PLUS-PLAI au total, réalisés en 2 tranches afin de permettre le relogement des locataires en place.

La première tranche de 54 logements a été livrée le 15 juin 2011, la seconde de 84 logements à l'été 2013. Ces nouveaux logements bénéficient d'un label haute performance énergétique (installation d'une pompe à chaleur – gaz).

Le projet, réalisé par l'entreprise Bouygues, sous la direction du cabinet Arcane – Jean-Paul Ansart, architecte, fait également l'objet d'une expérimentation originale avec la mise en œuvre d'un outil développé par Bouygues, ENERGY PASS, en liaison avec France-Habitation et l'Apes, permettant l'accompagnement des locataires dans l'usage et la gestion des énergies au quotidien.

Enfin, France-Habitation, avec le concours de la Fédération nationale des jardins collectifs et de l'Apes, a conduit un projet de réalisation d'un jardin où 17 jardiniers locataires peuvent s'initier ou développer leurs talents...

Accompagner les communes rurales et périurbaines dans leur projet d'habitat

La recherche d'un nouveau modèle de développement durable des territoires ruraux et périurbains français est au centre de plusieurs plans d'actions ministériels. Ces projets de valorisation, de redynamisation de ces territoires et d'innovation sont également portés par des acteurs locaux (PNR, CAUE, etc.) sous la forme d'appels à idées et concernent des secteurs très différents (urbanisme, habitat, économie locale, environnement, etc.).

Les difficultés rencontrées pour le développement de l'habitat et notamment de logements sociaux démontrent le besoin croissant d'accompagnement de ces territoires. Elles ont motivé le lancement de réflexions [8] et de projets visant à répondre à plusieurs défis :

- difficultés des communes rurales et périurbaines, soumises à des objectifs SRU, pour développer du logement locatif social dans des territoires peu attractifs pour les bailleurs sociaux ;
- dégradation des centres-bourgs, délaissés par leurs habitants. Le réinvestissement de ces noyaux anciens est pourtant un moyen de limiter les extensions urbaines pour l'accueil de nouveaux ménages, préservant ainsi les terres agricoles et naturelles ;
- diversification des ménages, impliquant une diversification de l'offre de logements.

L'organisation des espaces périurbains et ruraux de la région Île-de-France est inégale et, malgré le recouvrement de l'ensemble des communes par un EPCI, le sentiment communautaire est assez peu développé. Le manque de moyens mobilisés pour la territorialisation des objectifs d'habitat à une échelle supra-communale nuit à l'intégration des projets de logements au contexte local. Les communes peuvent alors rencontrer des difficultés pour leur commercialisation et location.

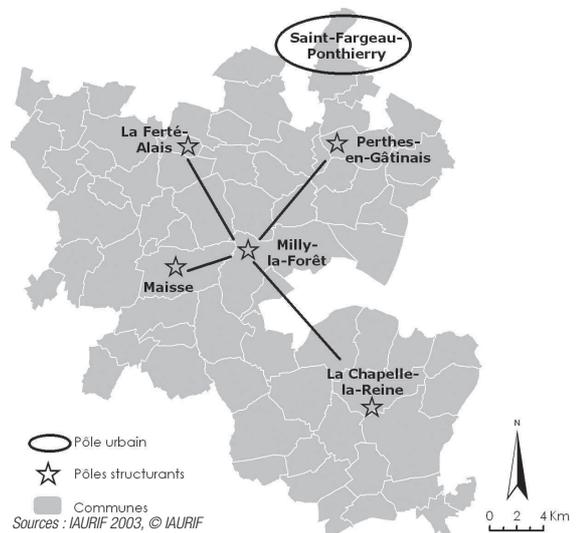
L'expérience du Parc naturel régional du Gâtinais français

Le parc compte 69 communes. Pour les aider à surmonter les difficultés évoquées ci-dessus, et les soutenir dans la recherche des opportunités foncières et contribuer à un urbanisme durable, le PNR a conduit, avec le soutien de l'Epif et de l'IAU îdF, une expérience de construction collective d'une stratégie foncière.

Cette démarche, impliquant toutes les collectivités, s'est déroulée en plusieurs étapes :

1. Définition de secteurs d'étude (choix de quelques communes représentatives) ;
2. Analyse des mutations récentes et identification des potentiels de construction ;
3. Restitution du travail et présentation des résultats à l'ensemble des communes ;
4. Extension de l'analyse aux 69 communes du parc ;
5. Exploitation des résultats sous diverses formes :
 - Adaptation du zonage de certains PLU ;
 - Mise en forme de secteurs mutables (OAP) ;
 - Appel à un opérateur (valorisation d'opportunités foncières – dent creuse, bâtiment réutilisable...).

Cette démarche, initiée par le PNR du Gâtinais a permis de réaliser un nombre appréciable de logements. Elle serait aisément reproductible dans d'autres secteurs de grande couronne, offrant aux nouvelles intercommunalités un cadre méthodologique alliant, pédagogie, réflexion collective et mise en œuvre opérationnelle rapide.



Mutations urbaines et grands projets : nouveaux outils fonciers à développer



La création en 2006 de l'établissement public foncier Île-de-France, établissement public de l'État disposant avec la taxe spéciale d'équipement (TSE) d'une ressource propre régulière, a marqué un tournant dans la conduite des politiques foncières en Île-de-France. Il constitue désormais un maillon essentiel du processus d'aménagement et de la production de logements. Cette affirmation de l'importance d'une politique foncière globale et durable a été confortée par la fusion des EPF franciliens depuis janvier 2016.

Les premiers fruits de l'action menée par les 4 EPF franciliens sont clairement perceptibles, et cependant des marges de progrès, dans la conduite de cette stratégie foncière, peuvent être identifiées. Ils concernent pour l'essentiel, les ajustements à apporter pour mieux prendre en compte l'anticipation nécessaire dans l'ensemble des secteurs qui vont connaître des mutations importantes du fait de la mise en œuvre des grands projets d'infrastructures ou de la rénovation de grands quartiers d'habitat social.

L'Epfi peut intervenir sur 3 échelles de temps selon le degré d'avancement des projets pilotée par les collectivités locales :

- le court terme (1 à 3 ans) lorsque le droit des sols est stabilisé sur le site de projet. C'est le temps nécessaire notamment pour affiner le projet et trouver l'opérateur ;
- le moyen terme (3 à 5 ans) lorsque le principe du projet est acquis mais que celui-ci doit être affiné, et que le droit des sols correspondant doit évoluer (modification ou révision de PLU). Le portage met le site à l'abri de la spéculation qui ne manquerait pas de se produire dans ce type de situation ;
- le long terme (8 à 10 ans, ou plus dans certains cas) lorsque la stratégie urbaine reste à définir.

Pour favoriser la maturation des projets et le portage foncier de long terme, deux démarches sont proposées :

1. Les foncières publiques, filiales de « réserves foncières » :

La constitution de « réserves foncières » est indispensable pour accompagner la mutation des secteurs stratégiques situés en tissu urbain constitué et déjà bâti (en particulier les projets de renouvellement urbain du Nouveau Grand Paris).

L'inadaptation aux problématiques urbaines des « outils fonciers » existants ou plus exactement le caractère « engageant » de ces outils (ZAD, DUP), incite les

opérateurs publics à imaginer de nouvelles modalités d'intervention.

Ainsi, l'application de périmètres de « veille foncière » permet à l'Epfi d'intervenir sur les territoires urbains à forts enjeux de développement en déclinant une double logique d'anticipation et de régulation. Cependant, la maîtrise de ces sites demande d'acheter tôt, de porter longtemps vu l'horizon des projets (10 à 15 ans), de mobiliser des moyens importants vu le coût des biens et de contenir le risque financier en l'absence de réelle garantie envisageable par une collectivité à des horizons si lointains.

Le modèle EPF, parfait pour le court/moyen terme (3 à 6 ans), n'est donc pas adapté à ces situations. Au demeurant, le « gel » de ses ressources (TSE) sur du long terme obérerait les moyens de l'Epfi. C'est pour cela que la mise en œuvre de « véhicules de portage de long terme » est indispensable à l'action foncière en milieu urbain constitué.

La création de véhicules dédiés, de type « foncière publique », à fort effet de levier d'emprunt grâce à des rendements locatifs importants permet de compléter la gamme des outils existants. Elle facilite l'intervention publique très en amont de l'élaboration des projets, limite les mouvements spéculatifs et assure une récupération de tout ou partie de la plus-value foncière par la puissance publique.

La mise en place d'un tel véhicule de portage de long terme participe de la définition de la stratégie foncière élaborée par la puissance publique et procède d'un partenariat nécessaire entre l'opérateur foncier (Epfi) et l'aménageur de référence qui « porte » la vision du territoire (SEM ou EPA). Ainsi le « choix partagé » des acquisitions permet une meilleure gestion du risque. Il s'agit donc de concevoir ces filiales « foncières publiques » dans une complémentarité d'action avec l'intervention « classique » de l'Epfi.

Cette complémentarité s'entend à plusieurs niveaux :

À l'échelle du territoire de projets (territoire de CDT, périmètre d'une OIN...) :

À partir d'un « plan stratégique foncier » arrêté entre les partenaires (Epfi, SEM ou EPA, collectivités, ...), la création d'un véhicule de portage de long terme et la mise en œuvre d'une convention d'intervention foncière permettent de démultiplier les moyens de l'action foncière sur le territoire. Ils permettent aussi de mobiliser le bon outil au regard de la diversité des situations rencontrées : type de biens



Mutations urbaines et grands projets : nouveaux outils fonciers à développer

(locaux d'activités ou logements), statut de la vente (négociation ou préemption), durée de portage prévisionnelle (court/moyen ou long terme), ... Ainsi, en faisant appel à différents « outils », il s'agit de rechercher une optimisation de la ressource (fonds propres et emprunts), afin de l'adapter aux enjeux financiers suscités par le projet et son horizon de sortie. Enfin, pour certains biens acquis dans le cadre conventionnel dont la durée de portage s'inscrit dans le temps long, d'autres pistes de valorisation pourront être recherchées durant la phase de portage, notamment par la passation de baux longue durée (baux à construction ou baux emphytéotiques), afin de générer une recette et compenser partiellement le gel de fonds propres.

À l'échelle du territoire de compétence de l'Épif :

La ressource fiscale (TSE) de l'Épif étant plafonnée donc rare, il convient de prioriser l'usage de ces fonds vers des actions de portage de court/moyen terme et des missions spécifiques (ex. ORCOD-In). Sur les secteurs attractifs de développement différé, constitués de biens à forte valeur locative, la mise en œuvre de véhicules de portage de long terme permettra de maîtriser des étapes stratégiques en amont de tout projet, sans impacter les ressources de l'Épif. Face aux enjeux de renouvellement urbain générés par le développement du réseau du Nouveau Grand Paris et alors que l'accroissement de l'offre de logements est une priorité, il convient d'user de tous les moyens permettant de répondre à ces priorités. À ce titre, la création de « Foncières Publiques » est une réponse efficace qu'il s'agit de multiplier en accompagnement des grands secteurs de développement en Île-de-France.

2. La maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique (Modue) :

Les secteurs concernés par ces opérations de restructuration concernent principalement des « zones d'activités de fait », insérées dans le tissu urbain de première couronne. Malgré leur aspect parfois dégradé, ces sites occupent une place particulière dans l'organisation métropolitaine. Leur localisation et leur desserte, les caractéristiques techniques et les prix de location, permettent à la région capitale d'y conserver des activités économiques diversifiées au cœur de la « zone dense » de l'agglomération et offrent

une large gamme d'emplois en adéquation avec la demande locale.

Il est donc indispensable, tout en préparant la libération de ces emprises foncières, d'organiser la phase de transition pendant la gestation du projet et la relocalisation des établissements dans le périmètre de l'opération ou à l'extérieur, et pour cela de mettre en place une structure dédiée à cette mission.

C'est le rôle assigné à la Modue, qui, mobilisée dès l'amorce de la démarche de projet, sera en charge :

- d'une « enquête économique » pour disposer d'une « photographie » du tissu économique concerné ;
- d'un diagnostic foncier, confrontant les contraintes économiques aux orientations du projet, et éclairant la collectivité et ses partenaires dans leurs choix (définition du périmètre, stratégie foncière et immobilière, modalités d'actions à proposer aux entreprises ...) ;
- de rédiger une « charte d'objectifs », indiquant les « engagements » de chacun (collectivité, opérateurs, entreprises) : modalités d'appui aux entreprises dans les phases d'aménagement, transparence des informations transmises par celles-ci, aide dans la recherche de leur réimplantation... ;
- de proposer un « plan d'actions » à destination des entreprises appelées à déménager ; (accompagnement dans la recherche d'une nouvelle implantation sur le territoire communal ou communautaire, conditions d'un départ négocié, conditions d'éviction...).

La Modue inscrit son action au sein d'un processus opérationnel et partenarial. Son pilotage est assuré par la collectivité.

Le financement de cette Modue s'inscrit dans l'esprit de certaines politiques de soutien à la requalification de territoires prioritaires. Ainsi, plusieurs pistes de financement sont à explorer au niveau européen, avec la mobilisation du FEDER (fonds européen de développement régional) et du FSE (fonds social européen) ou au niveau national et régional, avec l'inscription au CPER (contrat de projet État / Région) d'une ligne de financements spécifiques.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts (CDC) pourrait être sollicitée au titre de ses missions de service public, de même que les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers) qui pourraient être intéressées par ce type de démarche.

Travaux à engager ou approfondir pour éclairer les politiques foncières



Les thèmes évoqués ci-dessous portent, sur des sujets qui dans certains cas font l'objet de travaux ou études engagés et devant être approfondis et dans d'autres sur des thèmes restant à explorer.

1. Identification de gisements fonciers méconnus

- Parcs de stationnement des équipements et espaces commerciaux (Parkings)
- Potentiel foncier des quartiers de gare (Observatoire des quartiers de gare)
- Grands ensembles concernés par des opérations de rénovation urbaine (PNRU)
- Lotissements
- Espace bâti des bourgs et villages (dents creuses et bâtiments délaissés)
- Enclaves situées aux franges de communes et aux abords d'infrastructures,

2. Évaluation des mesures nouvelles et thèmes récurrents « à objectiver »

- Effet de la suppression des COS sur la constructibilité
- Délais de délivrance des permis de construire : délai moyen, distribution et évolution...
- Contentieux et recours abusifs : mesure du nombre de logements bloqués
- Rétention foncière : mesure et indicateurs de la mobilité de la propriété

3. Tableaux de bord à élaborer et suivi des engagements

- Tableau de bord consolidé des propriétés foncières publiques (État et ses opérateurs, collectivités locales, bailleurs sociaux...)
- Potentiel de construction des opérations d'aménagement engagées (enquête DRIEA et Wikimap)
- Suivi des engagements et des CDT liés aux CDT et aux OIN

Annexes

Contributions au groupe de travail

Contribution 1 : Préconisations particulières pour la mise en œuvre des politiques d'habitat des familles de gens du voyage

Contribution de François Godlewski, association gens du voyage en Yvelines, IGPEF, FNASAT et ANGVC (*)

Préconisations	Traduire en termes de droit de sols la planification spatiale des politiques d'habitat des familles de gens du voyage
SRHH : modulation des objectifs territorialisés de construction	Lors de l'élaboration du SRHH, fixer des objectifs territorialisés portant sur la production de terrains familiaux et d'habitats adaptés pour les familles de gens du voyage. Première approche : hiérarchiser la réceptivité des tissus urbains existants à cette forme d'habitat (Interstices, délaissés d'urbanisation, diffus en quartiers peu denses...)
PLUi et Scot soumis à avis du CRHH	L'avis du CRHH porte en particulier sur la manière dont les Scot et les PLUi prennent en compte les besoins et les programmes publics de production de terrains familiaux et d'habitat adapté pour familles de gens du voyage dans leurs différents documents.
PLU : Bonnes pratiques et pédagogie	PLU : Veiller à ne pas rendre impossible le stationnement de caravanes constituant l'habitation principale de leurs occupants, ou l'habitat-caravane
	Identifier, dans le patrimoine foncier des opérateurs les opportunités foncières propices à l'implantation d'habitat pour familles de gens du voyage
État du patrimoine foncier des différents services de l'État	Définir et proposer aux préfetures, à la SAFER Île-de-France, des prestations de bilan foncier ciblées sur ce type de besoin.
« Bilan foncier » et plan de patrimoine des communes	Idem : définir et proposer aux collectivités territoriales (EPCI, conseils départementaux), des prestations de bilan foncier ciblées sur ce type de besoin.
Portefeuille foncier des EPF et EPA	De même, dans leur reporting périodique, EPF et EPA feront un focus sur le potentiel foncier relatif à l'implantation d'habitats spécifiques pour familles de gens du voyage. Mise à disposition, à titre précaire, de certains des biens fonciers de son portefeuille, pour l'habitat de caravane de familles de gens du voyage, ainsi qu'à des associations, d'entreprise d'insertion, de villages d'accueil (Roms), ceci afin de permettre de conduire des études de type « maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale » au contact des familles ainsi provisoirement stabilisées.
	Développer des projets d'aménagement spécifiques et inclure dans des projets de quartier des programmes de terrains familiaux et d'habitat adapté
Projets d'aménagement Bonnes pratiques et pédagogie	Dans les échanges entre collectivités et aménageurs sur la vocation de certains secteurs, prévoir la production de terrains familiaux et d'habitat adapté en se référant aux besoins évoqués dans les études départementales, les PLH, ... et aux connaissances des services sociaux et associations sur les besoins en habitat des familles de gens du voyage ancrés dans le secteur. Préparer « à blanc » un premier portefeuille de solutions variées.
	Mise en réseau des nouvelles institutions, pour former une chaîne continue de traitement du mal-logement des familles de gens du voyage
Du Scot métropolitain aux PLUi Du SRHH au CRHH...	Dans l'organisation et le programme de travail de la Métropole du Grand Paris et des EPT mettre en place une compétence politique et technique en charge de l'habitat des familles de gens du voyage.
Epfif	Dans le PPI, enrichir la gamme des interventions de l'EPF envers l'habitat des gens du voyage, démarche impliquant la DRIEA et les associations concernées l'habitat des gens du voyage.
Agences d'urbanisme et services de l'État et des collectivités	Dans les agences d'urbanisme, les services des EPT et de la MGP de la DRIHL et la DRIEA, identifier un réseau de professionnels en charge d'études sur la connaissance de ces populations et de leurs besoins (cf. l'observatoire Essonne) et de sa traduction dans les PLU et les projets urbains.
Opérateurs du logement social	Faire émerger à l'échelle de la région quelques opérateurs chargés de développer une activité de création et de gestion locative adaptée d'habitat pour familles de gens du voyage.

(*)AGVY78@gmail.com

FNASAT : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage

ANGVC : Association nationale des gens du voyage catholiques

Contribution 2 : préconisations pour un urbanisme de projet négocié

Patrick Terroir, Innovation legale

Les propositions qui suivent partent de l'hypothèse que pour créer davantage de logements, il faut réaliser des « projets urbains » qui associent la diversité des habitats avec la mixité des fonctions et créer ainsi de véritables quartiers urbains.

Ces propositions sont relatives à la façon de fabriquer la ville, les blocages relevés étant davantage attribuables à la manière de faire – ou de ne pas faire - plutôt qu'à l'insuffisance des objectifs et des outils.

Fiche 1 : L'envie de projets : diminuer les craintes, équilibrer les risques

État des lieux : des anomalies dans l'organisation plutôt que des pénuries de potentiel foncier ou dans l'insuffisance des incitations

1 – Il n'y a ni pénurie ni obstacle technique.

- Comme l'a bien montré le rapport Pommellet (2005) le foncier disponible est abondant en Île-de-France (zones industrielles en reconversion, zones urbaines sous densifiées) mais les terrains « constructibles » sont rares et chers. Il serait à cet égard utile de faire le bilan de ce rapport et de comprendre pourquoi il n'a été que très partiellement suivi d'effets.
- Sauf de très rares exceptions, il n'y a pas d'obstacles techniques à la constructibilité (la pollution est une question qui peut toujours recevoir des solutions).
- Le coût du foncier ne constitue pas non plus un obstacle, mais seulement une donnée pour réaliser l'équilibre global d'un programme urbain.

2 – Par contre le développement de la constructibilité s'opère dans des conditions totalement asymétriques : les acteurs privés bénéficient de la création de valeur alors que les collectivités ont le sentiment de supporter des charges et des risques majeurs sans compensation.

- Les études préalables, qui représentent des sommes très importantes pour les grands projets urbains, sont généralement

considérées comme des charges sans contrepartie par les collectivités.

- Les terrains sont souvent l'objet d'une appropriation publique préalable qui fait peser tout le risque foncier sur les collectivités.
- Les SEM comme les EPF peuvent alors être ressentis comme des leviers de la responsabilité financière des communes, alimentés par le récit des sinistres passés.
- Le coût des nouveaux équipements publics rendus nécessaires par l'opération demeure souvent pour une large part à la charge de la commune.

3 – Les pratiques d'information et de concertation avec les habitants sont le plus souvent « archaïques » par rapport aux évolutions qui se sont produites dans tous les autres domaines.

- Les projets ne sont pas le plus souvent représentés en « immersion » ou en « expériences » comme ils pourraient facilement l'être dans leur volumétrie et leur insertion dans l'environnement au travers des technologies numériques et 3D, alors même qu'il s'agit d'architecture et d'urbanisme. De ce fait l'adhésion de la population ne peut pas même se concevoir, puisque le projet n'est qu'un « concept » qui échappe à toute appréhension.
- La concertation, l'appel aux appréciations et aux propositions, se développent partout sauf, à de rares exceptions, dans le domaine des opérations d'urbanisme, qui touchent pourtant au cœur même de la vie des populations. L'enquête publique, qui doit rester dans sa fonction de procès-verbal officiel, ne doit pas être jugée suffisante, comme c'est pourtant souvent le cas, pour répondre aux besoins d'une réelle concertation.

Le développement des projets urbains dépend alors principalement de deux dimensions :

- une révolution des méthodes et des pratiques de l'information/concertation avec les élus et les habitants,

- une transformation profonde des équilibres entre ceux qui décident de la constructibilité et ceux qui en bénéficient, en reconnaissant que le projet urbain est aussi une opération de « capital risque ».

Pour répondre aux conditions « politiques » il faut repenser les conditions de la concertation et associer les habitants à la définition des projets. Il s'agit de développer une façon nouvelle de faire de l'urbanisme qui s'appuie principalement sur la concertation, la simulation et l'interaction.

Pour éviter qu'une opération d'urbanisme soit considérée comme une charge et un risque majeur pour les communes et pour reconnaître la situation des investisseurs-construteurs, il faut :

- que les communes soient clairement en charge du pilotage stratégique (elles accordent de toute façon les permis de construire) ;
- que les financements des études comme des équipements nécessaires aux projets soient supportés par les investisseurs qui bénéficient de la création de valeur (le PUP permet désormais de procéder de cette façon)
- que les acteurs privés puissent investir à leur risque (et donc aussi à leur intérêt) dans la réalisation des grands projets urbains, ce qui peut se faire au travers de contrats (comme le montre l'expérience de la CCU) ou de sociétés d'investissement (cf Brownfield).

Il n'est pas nécessaire de modifier les textes pour ce faire, le PUP et les instruments contractuels suffisent pour atteindre ces objectifs. Il ne s'agit pas non plus de n'avoir qu'un seul modèle de transformation des terrains en projets (« l'aménagement ») mais d'admettre que puissent coexister plusieurs démarches.

Fiche 2 : Résoudre la complexité des projets urbains

Les projets urbains sont marqués par plusieurs complexités :

- la multiplicité des propriétaires,
- la multiplicité des investisseurs/construteurs : promotion immobilière, organismes HLM, investisseurs commerciaux et en locaux d'activités,
- la complexité administrative,

- l'organisation de la concertation avec les habitants.

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas de modalités particulières pour les projets urbains (en dehors des lotissements qui sont d'une autre nature) pour traiter ces différentes complexités ; pour autant il ne paraît pas nécessaire de prendre de nouveaux textes, mais plutôt d'exploiter toutes les possibilités qu'offre notre réglementation.

1 – La puissance de la contractualisation

L'urbanisme à la française demeure largement assis sur une conception réglementaire et publique qui accentue les oppositions et qui est créateur de contentieux. Comme dans de nombreux autres domaines où la relation l'emporte sur l'injonction, il paraît plus efficace d'évoluer vers un urbanisme contractuel et partenarial. Cette démarche a commencé à être pratiquée de facto dans différentes opérations. De ces expériences, il ressort que l'outil conventionnel permet à la fois :

- de fixer les positions de chaque acteur et donc d'apporter de la transparence et de la sécurité,
- de définir une position commune et cohérente pour chaque catégorie d'acteur (les propriétaires, les promoteurs et le logement social, les investisseurs, les habitants),
- de permettre aux collectivités publiques de poser leurs exigences – notamment d'économie d'énergie et de développement durable – tout en laissant aux acteurs privés un espace d'initiative et de créativité,
- d'équilibrer les relations entre les collectivités publiques et les acteurs privés.

Mais cette démarche contractuelle et partenariale, aussi efficace soit-elle, reste marginale car elle n'est pas « officiellement » reconnue. Il est donc proposé que la voie conventionnelle soit désormais recommandée et qu'elle fasse l'objet de publications et de formations. Cet urbanisme de projet, partenarial et contractuel, attentif aux enjeux du développement durable et issu de la concertation, doit aussi conduire à une position différente des acteurs dans la construction de la ville. Les architectes notamment sont destinés à être plus en amont des projets et à intégrer les dimensions techniques et technologiques des objectifs à atteindre.

2 – Un urbanisme d'initiatives et de projets

Si le PLU est un instrument indispensable de la stratégie d'un territoire d'un côté et d'autorisations individuelles de l'autre, il n'est pas en lui-même porteur de projet et il est plutôt vécu comme un instrument de contrôle et de limitation. La ZAC n'est plus pour sa part un instrument de planification mais seulement de financement.

Les projets urbains relèvent au contraire d'une logique de l'action et de la négociation et ils ne peuvent naître de règles posées ex ante, qu'elles soient administratives ou financières. La disparition du COS accentue la nécessité de raisonner en termes de projets et non plus de conformité réglementaire. Or le code de l'urbanisme offre deux instruments qui permettent d'inverser la démarche et de poser comme prioritaire la définition du projet – mais qui restent faiblement utilisés faute d'être donnés en exemple.

La procédure de la déclaration de projet (article L 123-14 du CU) qui permet d'adapter le PLU à la suite de la définition du projet offre une voie qui favorise la négociation du projet dans tous ses aspects avant son approbation et son autorisation. Elle équilibre ainsi les positions des acteurs tout en donnant aux collectivités la possibilité de définir une véritable vision, elle permet d'intégrer les résultats de la concertation dans le projet approuvé (ce qui réduit les risques de recours) et elle offre les garanties les plus complètes – puisqu'elle permet par exemple de soumettre l'autorisation finale sur le projet, au dépôt d'avant-projets de permis de construire.

La procédure du projet urbain partenarial : multiplier les initiatives

- La loi 24 mars 2014 a introduit une novation majeure dans les modes de réalisation des opérations d'urbanisme (article L 332-11-3) en prévoyant la possibilité pour un acteur de prendre l'initiative de proposer à la commune d'étudier un projet d'aménagement et de faire débattre de ce projet en conseil municipal.
- Cette disposition reconnaît que l'initiative des projets peut être prise par une diversité d'acteurs et elle est de ce fait porteuse d'une multiplication des projets.

Toutefois ces possibilités ne se transformeront en pratique que si elles sont reconnues et recommandées par les « autorités » car les collectivités locales, lorsqu'elles en sont informées, demeurent très réservées pour accepter cette démarche et les acteurs privés n'osent pas encore s'engager dans cette voie.

3 – Comblant un vide :

la fonction de « réalisateur » de projet

La réalisation de projets urbains a reposé pendant longtemps sur les aménageurs publics ou d'économie mixte, qui offrent les capacités d'organiser la réalisation des projets, mais qui font porter sur les collectivités publiques les risques des projets. Les collectivités et les administrations sont en outre le plus souvent « dépassées » par la complexité (croissante compte-tenu de l'accroissement des normes et des contraintes) des projets et la nécessité de réunir des opérateurs diversifiés : logement, logement social, commerces, activités, équipements publics.

Comme l'indiquait la mission de préfiguration du Grand Paris dans son rapport du 7 avril 2015, il convient aussi de faire en sorte « que la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement du territoire métropolitain soit mieux répartie entre opérateurs publics et privés, en encourageant le développement d'opérations d'aménagement d'initiative privée ». Mais la diversité des parties prenantes et la promotion légitime de leurs intérêts ne permet généralement pas à l'une d'entre elles de prendre en charge de façon consensuelle l'ensemble des conditions nécessaires pour assurer la réalisation du projet.

La reconnaissance d'une fonction spécifique de « réalisateur » du projet par un « tiers concepteur-assembleur », à la fois expert, négociateur et médiateur, entre les collectivités, les propriétaires, les investisseurs - constructeurs et les habitants, pourrait apporter aux projets le moteur qui leur fait souvent défaut. Pour être dans une position indépendante des différents intervenants au projet, ce tiers ne doit être rémunéré par aucun d'entre eux mais par le projet lui-même – comme un poste du bilan de l'opération qui se réaliserait lors de l'acquisition des terrains à la suite de l'obtention des permis de construire définitifs.

Feuille de route

Quels potentiels fonciers pour la production de logements ?

Sous la présidence de Pascal Dayre, Directeur général adjoint de l'EPFIF

Rapporteur : Gérard Lacoste

Problématique et objectifs du groupe de travail :

Les évolutions législatives, réglementaires et politiques qui ont marquées l'année 2014 auront au cours des prochains mois un impact notoire sur le secteur de l'aménagement en Île-de-France. Parmi celles-ci, on retiendra la mise en œuvre du Sdrif et l'élaboration à venir du SRHH, le plan de relance du logement en cours d'élaboration et le nouveau contrat de plan État-Région, autant de documents qui fixent le cap en matière d'aménagement et de construction ; mais aussi, la difficile préfiguration de la Métropole du Grand Paris et la constitution de nouvelles intercommunalités en seconde couronne et le renouvellement des équipes municipales qui ne seront pas sans effet sur ces objectifs et les conditions de leur concrétisation.

Ce sont autant de raisons qui conduisent à s'interroger sur les capacités foncières réelles de notre région et sa capacité à construire chaque année les 70 000 logements, objectif fixé par la loi du Grand Paris et confirmé dans le Sdrif, auquel il convient d'associer l'ambition d'accueillir 28 000 emplois supplémentaires chaque année.

Ce développement du logement et des emplois ne saurait se réaliser sans maîtrise de la consommation des espaces agricoles et naturels, limitée par le Sdrif à 1 315 ha par an. Ceci conduit à rechercher un développement équilibré de la construction neuve entre zone dense et périurbain et un usage optimal de l'offre foncière physiquement ou juridiquement mobilisable.

Là où cette offre foncière n'existe pas encore, les communes sont également invitées à mettre en place les leviers pour la « fabriquer ».

Pour autant, avec 38 500⁽⁵⁶⁾ logements commencés en 2013 - collectifs et individuels, ordinaires et en résidences - on reste au-

jourd'hui très loin des objectifs de construction de logements attendus chaque année. Les raisons invoquées sont nombreuses : difficultés économiques et financières pour les entreprises et les ménages, faiblesse de l'offre foncière constructible, coûts élevés de production, frilosité des maires face aux réticences des habitants envers des opérations plus denses... mais aussi ambitions déraisonnables de certains projets au regard de l'acceptabilité des marchés.

Dès lors deux objectifs sont assignés au groupe de travail de l'ORF :

- Dresser l'état des lieux des « potentialités foncières » en opération d'aménagement et en diffus, et de mesurer l'aptitude des communes à mettre en place les processus et les outils pour développer au fil du temps une « offre foncière nouvelle » ;
- Documenter et illustrer les situations identifiées dans cet état des lieux, afin de faciliter le dialogue entre collectivités et opérateurs sur les conditions de développement des différents types de sites (par exemple sur les formes de la densité, sur les rendements économiques des équipements publics...).

Périmètre de l'étude :

Le travail d'inventaire et de diagnostic s'entend à l'échelle de la région, avec des éclairages spécifiques sur la Métropole et les EPCI de grande couronne.

Cet inventaire s'appuiera sur les divers recensements des opérations d'aménagement disponibles auprès des administrations, des agences d'urbanisme et des grands opérateurs.

56 - Source : Sitadel 2, donnée en série longue 1985-2013, publiée en mai 2014 portant sur les données en date réelle c'est à dire reflétant les logements réellement mis en chantier, ce chiffre pour 2013 ne sera réellement stabilisé qu'en date d'octobre 2015.

Par ailleurs, sachant que la majeure partie de la production urbaine se réalise en diffus, ce travail s'intéressera également à la densification spontanée des tissus existants et au recyclage urbain, composantes essentielles de la production de foncier pour la construction de logements. Selon les analyses du MOS, ils représenteraient au cours des dernières années la moitié des chantiers franciliens.

L'évaluation du « potentiel foncier » pour la construction de logement prendra en compte le droit des sols actuel et le programme connu des opérations identifiées. En termes d'échelle temporelle, on s'efforcera de situer ces potentialités foncières selon un échéancier à 5, 10 et 15 ans, avec un indice de confiance décroissant.

La méthode :

Ce travail s'inscrit dans la prolongation des travaux réalisés par l'ORF depuis 2012, parmi lesquels on peut citer : les rapports intitulés « Quelles ressources pour le recyclage urbain ? », « Quelles actions foncières pour le péri-urbain ? » ainsi que sur « le foncier du grand Paris : comment le mobiliser ? ».

Ce nouvel exercice vise à établir un état des lieux en s'appuyant sur le réseau des membres de l'ORF, en associant ceux qui ont déjà engagé, sur certains secteurs géographiques, des travaux de ce type et en cherchant à en dresser une synthèse régionale permettant également les comparaisons entre territoires infra régionaux.

Le groupe de travail s'appuiera à la fois sur des travaux de recensement, d'enquête et d'analyse de bases de données identifiés par le secrétariat général de l'ORF et sur des présentations en séance plénière par des opérateurs : collectivités, EPF, EPA, EPL, promoteurs, bailleurs, lotisseurs, SGP illustrant des cas réels, des processus, des difficultés.

Concepts et définitions :

Vu la diversité des sources mobilisées et la multiplicité des contributions attendues, il conviendra dans un premier temps de bien définir le vocabulaire utilisé et de poser les conventions de travail (échelle et « maille » d'observation, temporalité, concepts et vocabulaire afférents aux notions de poten-

tialités, disponibilités, offre, mutabilité, capacités foncières...).

Des définitions seront proposées par l'équipe de pilotage puis soumises à débat et à validation en séance plénière.

Un état des lieux des potentiels fonciers

sera dressé par plusieurs démarches parallèles :

Recensement des potentiels liés aux projets et opérations en cours, à partir des travaux disponibles dans divers organismes : collectivités, bailleurs, Anru, DRIEA et DDT, EPF, SGP, IAU, Apur... (voir annexe)

Ces travaux étant sans doute très hétérogènes, une lecture croisée de l'ensemble des exercices sera effectuée. Elle permettra une mise en cohérence des éléments recueillis. Dans cette optique, il pourrait être fait appel à la WikiMap'PROJETS, plateforme de cartographie participative développée par l'IAU et dédiée aux projets d'urbanisme, pour recenser et mutualiser les projets identifiés par ces différentes sources ou connus des acteurs associés et l'ORF.

Analyse des potentiels fonciers révélés par les documents d'urbanisme : Sdrif, Scot, PLU et les PLH et mobilisation de bases de données telles que le MOS, Majic, voire DVF. Le groupe de travail pourra notamment tirer profit du travail d'analyse des PLU et d'estimation de la constructibilité des parcelles initié par l'ORF.

L'illustration des potentiels fonciers et des processus de mobilisation s'appuiera sur des présentations de collectivités, d'opérateurs (EPF, EPA, EPL, promoteurs, bailleurs, lotisseurs, SGP) et de propriétaires institutionnels lors d'auditions organisées par le groupe de travail.

Ils seront sollicités sur la façon dont ils appréhendent leur patrimoine foncier et immobilier : Ont-ils dressé un état des lieux ? Selon quelle méthodologie ? Ont-ils mis en place des stratégies ? Quelles évolutions envisagent-ils ? Quelles seraient les mesures d'accompagnement à imaginer pour qu'ils libèrent du foncier ?

Synthèse et cartographie

A partir de cet état des lieux multi sources

et des démarches d'harmonisation, un travail de quantification et de spatialisation du potentiel foncier sera entrepris afin d'apprécier à plus ou moins long terme :

- là où l'on peut construire ;
- là où on ne peut pas construire ;
- là où l'on peut construire, mais sous conditions ; on analysera les contraintes, les moyens éventuels de les surmonter ainsi que les conditions de mutabilité économique des tissus.

Le différentiel entre ces potentialités et les besoins sera ensuite analysé par territoires et les obstacles seront identifiés : baisse des dotations de l'État, blocages politiques, conflits d'intérêts, zonage dans les PLU à faire évoluer en lien avec les collectivités locales et les opérateurs, difficulté d'acceptation des populations...

Une synthèse des travaux sera proposée en séance plénière et mise en débat.

Les produits attendus :

Un rapport illustré (cartographie et graphes) présentera les hypothèses et définitions retenues. Il restituera l'état des lieux et proposera une quantification des potentiels fonciers par type de tissu (renouvellement urbain, densification, extension périurbaine...) et par grands territoires.

Des fiches pratiques de trois sortes pourront être proposées :

- pour illustrer les processus de « fabrication » de foncier ;
- pour refléter la typologie des situations : questions et conditions de mobilisation à travers des cas réels ;
- pour exposer des propositions visant à faciliter le développement de ces potentialités foncières.

Calendrier

Les travaux du groupe se dérouleront, au rythme d'une réunion environ toutes les 3 semaines entre janvier 2015 et décembre 2015 en vue d'une présentation des conclusions lors d'un colloque au printemps 2016.

Premiers éléments pour l'état des lieux

Pour dresser l'état des lieux, parmi les travaux d'identification du foncier disponible en cours sont d'ores et déjà identifiées, sans

hiérarchiser, les démarches suivantes :

- Les actions qui entrent dans le plan de mobilisation pour le logement et les actions engagées en 2014 par le Premier ministre sur les territoires prioritaires pour accélérer la construction de logements sans mettre en cause les projets existants. Dans un premier temps cinq zones prioritaires ont été retenues en Île-de-France à partir d'une enquête de la DRIEA réalisée à l'été 2014 sur une quarantaine d'opérations d'aménagement, qu'il conviendra d'actualiser.
- La Région qui a également identifié 44 sites préférentiels, forts d'un potentiel de 130 000 logements réalisables d'ici à 2020, présentés dans le cadre de l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.
- Les quartiers du NPNRU aptes à développer une nouvelle offre et une densification (dont les effets induits des périmètres de 300 m à TVA réduite, articulation secteurs Anru/opération d'aménagement/secteur de gares ...)
- Les secteurs de gares et de TC, en ne se limitant pas aux gares du réseau du Grand Paris ;
- Les partenaires du « pack de l'aménagement » (Epifif, AFTRP, Anru et SGP) ont émis également la volonté d'identifier des sites qui pourraient muter
- Les CDT dans la mesure où il est possible de territorialiser leurs objectifs
- Les travaux de recensement déjà engagés par des agences d'urbanisme (Audas, Audeso, IAU) et des UT, DDT, la DRIEA ;
- Les volets fonciers des PLH ;
- Les travaux d'identification de foncier par les bailleurs (cf les travaux de l'AORIF et de l'OLS), notamment en diffus, densification possible même sur de petits tenements, analyse des plans stratégiques de leurs patrimoines (PST) ;
- La transformation des bureaux désuets en logements (cf les travaux de l'ORIE) ;
- Identifier également de « nouvelles zones » hors de la zone dense aptes à la mise en œuvre volontariste de projets de construction ;
- Les fonciers publics à approfondir (collectivités territoriales...).

Références & bibliographie

Processus fonciers et construction de logements : les tendances récentes

- [1] • Potentiels fonciers et construction de logements : tendances récentes et espaces mobilisables - IAU îdF (à paraître mai 2016)
 - « Appréhender la densité » - Notes rapides n° 383 & 384 - IAU îdF juin 2005

Les documents d'urbanisme et les espaces constructibles

- [2] • Île-de-France 2030 - Mise en œuvre du Sdrif - Bilan 2014 - IAU ÎdF 2015
- [3] • Récolement des PLU de Paris, des communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne - Apur - 2015
- [4] • Loi Alur et logement - Note rapide n° 659 IAU îdF
 - Loi Alur et PLU Intercommunal - Note rapide n° 679 IAU îdF
 - La suppression du COS dans la loi Alur : un an après quel premier bilan tirer de cette mesure ?
Arnaud Devillers - 4 mai 2015 - www.universitesarchitecture.org/categoryarchitecte-au-service-des-territoires/

Potentiel foncier, obstacles à sa mobilisation et facteurs dynamisants

- [1] • Voir supra
- [5] • Principes d'aménagement dans les zones de renouvellement urbain inondables - CEPRI - 2015 - www.cepri.fr/publications-et-documents.html
- [6] • L'intensification dans les projets de rénovation urbaine en Île-de-France - rapport Anru - novembre 2015
 - Le foncier dans les secteurs Anru - rapport ORF - 2011
- [7] • Densification pavillonnaire : voir portail du Cerema sur les travaux pour mobiliser le foncier : www.Cerema.fr/foncier

Les acteurs de l'aménagement et de la construction : patrimoine foncier et stratégie

- [8] • Mobilisation du foncier privé en faveur du logement - Assemblée nationale
 - rapport de Daniel Goldberg - février 2016
 - Objectifs 500 000 logements : mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés - rapport de Claude Bertolino à Cécile Duflot - 2014
 - Mobilisation du foncier privé en faveur du logement - rapport de Dominique Figeat à Emmanuelle Cosse - mars 2016
 - Aménager les territoires ruraux et périurbains - rapport de Frédéric Bonnet à Sylvia Pinel - 2016
- [9] • La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, - rapport de Thierry Repentin à Sylvia Pinel - 2015
- [10] • L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique, rapport Cour des comptes (chapitre 4 page 279 et suivantes) - 2013
- [11] • Les projets d'habitat des communes rurales et périurbaines - rapport Epfif - novembre 2015

- [12] • Le logement, cœur de métier de la Métropole du Grand Paris
- Note rapide n° 663 IAU îdF - sept 2014
- [13] • Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du PLH - Rapport ORF - 2008
- [14] • Bilan d'étape des Contrats de développement territorial (CDT) - DRIEA - octobre 2014
- [15] • Pour un choc foncier durable en Île-de-France - Un grand EPF régional - rapport de Gilles Bouvelot à Cécile Duflot - 2014
- [16] • Notes de conjoncture ORF n° 8 - janvier 2016 - Pages 13 à 16
- [17] • Enquête opération d'aménagement à fort potentiel de logements en Île-de-France
- DRIEA - mai 2015
- [18] • Les effets de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme
- Journées d'étude du 2 février 2016 organisées par la FPI⁽⁶⁷⁾.
• Tribunal administratif de Lyon : décision n° 1303301 du 17 novembre 2015
- [19] • Accélérer les projets de construction, simplifier les procédures environnementales, moderniser la participation du public - rapport de Jean-Pierre Duport
• Rapport suivi du décret du 9 juillet 2015
- [20] • Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat (SRHH)
- IAU îdF & FORS Recherche sociale - Juillet 2015

Les dynamiques vertueuses et les « vents porteurs »

- [21] • Le foncier du Grand Paris : Comment le mobiliser ? ORF - Juin 2014
• Dossier d'enquête préalable à la DUP - Société du Grand Paris - Juillet 2012
- [22] • Zoom sur les futures gares du Grand Paris Express - Notes de conjoncture ORF n° 7 octobre 2015 et n° 8 janvier 2016
- [23] • La TVA Anru : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre
- IAU îdF - avril 2014
- [24] • Bilan triennal 2011-2013 de l'application de la loi SRU - Rapport au CRHH - 2014
- [25] • Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris, élaboré par l'Apur et l'IAU îdF, sous l'égide de la Mission de Préfiguration de la Métropole

Autres rapports récents des groupes de travail de l'ORF sur le même thème

- 2014 • Urbanisme opérationnel : comment le relancer ?
- 2012 • Quelles ressources pour le recyclage urbain ?
- 2012 • Quelles actions pour le péri-urbain ?
- 2012 • Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales
- 2011 • Le foncier dans les secteurs Anru

Sigles & abréviations

Alur : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
APHP : Assistance publique des hôpitaux de Paris	MGP : Métropole du Grand Paris
Apur : Atelier parisien d'urbanisme	MOS : Mode d'occupation du sol
Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine	MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
AORIF : Association des organismes HLM de la région Île-de-France	NOTRe : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
BVH : Bourgs, villages et hameaux.	OAP : Orientation d'aménagement et de programmation
CDT : Contrat de développement territorial	OIN : Opération d'intérêt national
Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	OPH : Office public pour de l'habitat
CIN : Contrat d'intérêt national	ORCOD : Opérations de requalification de copropriétés dégradées
COS : Coefficient d'occupation du sol	ORF : Observatoire régional du foncier
CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement	PIL : Procédure intégrée pour le logement
DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie	PLH : Plan local de l'habitat
DPU : Droit de préemption urbain	PLS : Prêt locatif social
DRIEA : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France	PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement	PNR : Parc naturel régional
DUP : Déclaration d'utilité publique	PNRU : Programme national de renouvellement urbain
EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale	RFF : Réseau ferré de France
Epifif : Établissement public foncier d'Île-de-France	Sdrif : schéma directeur de la région d'Île-de-France
EPT : Établissements publics territoriaux	SEML : Société d'économie mixte locale
ESH : Entreprise sociale pour l'habitat	SGP : Société du Grand Paris
FPI : Fédération de la promotion immobilière	SNCF : Société nationale des chemins de fer français
HLM : Habitation à loyer modéré	SNAL : Syndicat national des aménageurs lotisseurs
IAU idF : Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France	SPL : Société publique locale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques	SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
LLS : Logement locatif social	SRU : La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
Majic : Mise à jour des informations cadastrales (appelé aussi fichiers fonciers)	TOL : Territorialisation des objectifs de logements
Maptam : Loi n° 2014-58 du 27 janvier	USH : Union sociale pour l'habitat
	Vefa : Vente en état futur d'achèvement
	ZAC : Zone d'aménagement concerté
	ZUS : Zone urbaine sensible