



Observatoire Régional de
l'Habitat et du Logement
Rhône-Alpes

Atelier 3 de l'ORHL

*Compte-rendu de la réunion du 16 avril 2003
du réseau des chefs de projet PLH*



Atelier 3 de l'ORHL

Compte-rendu de la réunion du 16 avril 2003
du réseau des chefs de projet PLH

Ordre du jour proposé :

L'ordre du jour , autour du thème « *Animer et conduire une politique locale de l'habitat en lien avec une stratégie foncière* » était le suivant :

- *** Présentation d'expériences : PLH de Chambéry et Annecy (sous réserve de la disponibilité des intervenants).
- *** Élaboration d'un programme d'action foncière pour la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat.
- *** Exemple du programme d'action foncière de la Métro.
- *** Principes méthodologiques : le point de vue d'un expert : Thierry Vilmin Logiville-ADEF

Ouverture de la séance de travail

Michel PROST (DRE) rappelle les principaux travaux du groupe de travail courant 2001 et 2002, dont la synthèse sous forme de guide foncier sera finalisée prochainement.

Il indique que le volet foncier est aussi alimenté par le biais de l'observation et notamment au travers de l'exploitation annuelle du fichier MIN ou encore par les investigations du fichier FILOCOM qui vont démarrer en mai ou celles du fichier SAFER concernant les mutations dans le périurbain qui sont en cours.

Le nouveau partenariat conduit avec la SAFER fera l'objet d'une réunion d'échanges dans le cadre de l'ORHL en 2003.

Il introduit ensuite l'ordre du jour tourné vers une double approche « Foncier-Habitat » et illustré notamment par les PLH d'Annecy, de Chambéry ou d'Annemasse, complété par l'expérience de la Métro ainsi que par des apports méthodologiques de Thierry VILMIN (Adef-Logiville).

Emmanuel BOULANGER (AURG) rappelle les interrogations liées à cette double approche :

- # Comment émerge la question foncière dans les politiques locales de l'habitat ?
- # A partir de quels besoins, selon quelles finalités ? (Marchés tendus, revalorisation de friches, rééquilibrage du logement social, diagnostic foncier préalable...)
- # Quel diagnostic foncier dans les PLH ?
- # Quelle stratégie d'action foncière en appui de la politique locale de l'habitat ?
- # Quelle articulation du niveau communal et intercommunal dans les politiques foncières et d'habitat intercommunales ?

Présentation du PLH d'Annecy par Philippe LABOURE (Communauté d'agglomération d'Annecy) :

La communauté d'agglomération d'Annecy regroupe 13 communes (134 000 habitants).

C'est le marché rhônalpin le plus tendu, hautement spéculatif dans lequel on entend généralement « Il n'y a pas à louer, il faut acheter ». Le marché locatif y est donc très insuffisant, le logement aidé est en retard de façon historique. Il y a peu d'investisseurs professionnels ou institutionnels. Il existe un fossé entre le logement locatif aidé et le privé en terme de prix. Le PLH a démarré en 1999 et a été adopté en 2001. A l'origine la politique a été portée et animée par la DDE. En septembre 2002, la Communauté d'agglomération a recruté un chargé de mission PLH.

On constate que le principal frein à l'habitat réside dans le défaut de maîtrise et d'offre foncière, ce qui a conduit à placer la maîtrise du foncier en tête des objectifs du PLH, avec pour actions :

- # Création d'un outil foncier
- # Création d'un observatoire
- # Elaboration d'une politique d'action foncière

Le premier plan quinquennal de production de logements, initié dans le cadre du schéma de cohérence territoriale, a été réalisé à 80 %. Il intégrait des objectifs individualisés par commune. On s'est appuyée au départ sur une étude concernant les besoins en logements, en lien avec les évolutions démographiques et de l'emploi, on est arrivé à mobiliser les communes périurbaines dans la production de logements sociaux.

Aujourd'hui on cherche à aider les communes à spatialiser et identifier plus finement leurs besoins en terme de logement social, très social et intermédiaire.

Ainsi, l'habitat constitue l'entrée privilégiée du Programme d'Action Foncière (PAF). Il existe une volonté forte de réaliser des réserves foncières, notamment dans les communes soumises à l'obligation de rattrapage de la production de logements sociaux, dans le cadre de la loi SRU.

Bruno COTTE (Conseil Régional) demande comment s'articule le PAF et la démarche des 8 EPCI pour la création de l'EPFL.

Philippe LABOURE indique que l'EPFL, dont la création est en cours de réflexion, serait surtout un outil au service des politiques locales de l'habitat, le plan d'action foncière constituerait la feuille de route du plan pluriannuel d'intervention foncière. Cependant, il souligne que la création d'un EPFL pose la question de l'augmentation de la fiscalité locale, dans un contexte où elle est déjà élevée.

En complément, Thierry VILMIN (Adef-Logiville) souligne que l'EPFL est destiné à faire du portage presque gratuitement. Il n'a pas le

même rôle que celui qui consiste à donner des subventions dans le cadre d'une surcharge foncière pour équilibrer des opérations, par exemple.

Philippe LABOURE poursuit en indiquant que le plan quinquennal qui existait dans le Schéma Directeur est aujourd'hui adapté en fonction du PLH. Il note, qu'il existe cependant une crainte des élus que l'élaboration du programme d'action foncière ne vienne parasiter la réalisation des PLU.

Nathalie DOMENACH (URPACT) Demande quelle est l'articulation entre la foncière 1 % et le logement.

Philippe LABOURE répond que c'est seulement un complément, il ne se substitue en aucun cas aux objectifs initiaux. Le risque potentiel existe néanmoins avec les marchés tendus, que la Foncière se substitue aux opérateurs actuels.

A la question de Bruno COTTE concernant la décentralisation de la compétence logement, M. LABOURE répond que la Communauté d'agglomération ne s'est pas positionnée pour le moment.

Juliette BRUMELOT (AURG) s'interroge sur le bien fondé de réaliser des réserves foncières sur des marchés de ce type là : parviendra t-on à le réguler ?

Philippe LABOURE souligne la nécessité d'acquérir même à des coûts élevés aujourd'hui. Les prix vont encore augmenter et rentrer sur le marché offre la garantie à terme de se donner des marges de manœuvre d'intervention.

Présentation du PLH de Chambéry par Madame Mirey SALMAN (Communauté d'agglomération de Chambéry)

116 000 habitants - 16 communes - Forte croissance démographique

50 000 logements dont ¼ de logements sociaux.

70 % du parc social à Chambéry - une construction de logements sociaux en déclin (116 en 2000 - 93 en 2001) et 2 grosses opérations de démolition qui ont fait disparaître 500 logements.

4000 demandes de logement social en attente.

5 communes concernées par la loi SRU, pour lesquelles il faudrait construire de 65 à 70 logements par an, et 2 seulement ont été effectivement construits en 2002.

La Communauté d'agglomération est dotée d'un PLH, adopté en 2001. Une seule personne est en charge à la fois du volet habitat et des gens du voyage.

Le PLH a été élaboré entre 1999 et 2000, en lien avec le contrat de ville, il est donc orienté sur la question du logement social. En outre, l'équilibre social de l'habitat constitue une compétence obligatoire de la Communauté d'agglomération. L'intervention de Chambéry Métropole dans le cadre du PLH est fondée sur l'objectif principal de relancer la production de logement social en quantité, sans affiner la localisation.

Un budget est destiné à l'équilibrage des opérations, les communes n'ont plus à subventionner les opérateurs, la communauté d'agglomération garantit les emprunts. En complément le volet psychologique et l'aspect électoral sont travaillés avec les élus.

Il est recherché aussi une production de logements à loyers encadrés (cf. étude du Cald-Pact de Savoie), ainsi qu'une forte incitation au conventionnement, dans le cadre d'une OPAH.

En ce qui concerne le logement très social, la réflexion débute, elle s'oriente en parallèle, vers la recherche de logements adaptés.

Le PLH constitue un outil, mais surtout un programme d'objectifs, décliné en fonction d'une typologie des communes (commune centre, communes urbaines, rurales), mais certaines communes ne se sentent pas très contraintes par les objectifs affichés.

Il faut sans doute envisager de se montrer plus contraignant, plus directif en terme de localisation notamment. Cependant, compte tenu de la difficulté à sortir des opérations, il faut aussi éviter de trop verrouiller le système.

En ce qui concerne le volet foncier, il s'agit essentiellement d'une politique incitative, elle ne se traduit pas encore par des acquisitions foncières. Une étude de faisabilité a été menée en vue de la mise en place d'un EPF. Le Conseil Général et la Communauté d'agglomération sont en train de discuter sur le périmètre adéquat, intégrant au Nord, Aix-Les-Bains et au Sud, Montmélian. Cette entité englobe environ 200 000 habitants, minimum souhaité pour la création d'un EPF.

Thierry VILMIN complète l'intervention en indiquant qu'il s'agit là d'un PLH « ancienne génération », qui n'intégrait pas encore le volet foncier ou un programme d'action foncière. On se rend compte aujourd'hui que ce PLH « patine », il n'a pas réussi à concrétiser ses objectifs. Le volet foncier constitue, en quelque sorte, l'heure de vérité du PLH, et il fait défaut dans le cas de Chambéry.

Un autre écueil noté par Mirey SALMAN est l'absence de la compétence urbanisme de la Communauté d'agglomération qui les prive d'un outil de repérage des gisements fonciers potentiels. Ceci réduit leur rôle auprès des élus au rappel que le PLH doit être intégré dans les PLU, et qui, en conséquence bloque leur communication.

Thierry VILMIN souligne qu'en effet un recensement du gisement foncier permet des allers et retours avec le SCOT ou le PLU, l'absence de diagnostic préalable de gisement foncier empêche tout dialogue, c'est une absolue nécessité.

Lazize IKHERBANE (Communauté d'agglomération du Pays Viennois) demande quelle est la forme de l'aide accordée aux opérateurs. Cette aide est forfaitaire, quelle que soit la surcharge foncière, elle est de 70 € par m² de surface utile avec un plafond de 6000 € par logement. En ce qui concerne le logement social, la volonté de la Communauté d'agglomération est de réduire la pression sur Chambéry et de mieux répartir l'offre sur les autres communes.

Isabelle DUNOD (DRE, Chargée de mission DTA des Alpes du Nord) demande si l'approbation du SCOT, dans lequel ont été identifiés les gisements fonciers, va conduire à une redéfinition du PLH.

Le PLH très généraliste, n'ayant pas localisé ses objectifs, n'est pas en contradiction avec le SCOT, il ne sera donc pas redéfini. Néanmoins la convention du PLH intègrera les orientations du SCOT.

Présentation du PLH d'Annemasse par Frédéric JULLIAN (Communauté de communes d'Annemasse) :

Le document présenté en séance est joint en annexe.

57 000 habitants - 6 communes - forte croissance démographique (+ 7000 hab/an).

La Communauté de communes a la compétence logement.

Pénurie de logements tant privé qu'aïdés, liée à la croissance démographique, au flux migratoire (« L'Eldorado Genevois »).

Le prix du foncier est tel que des difficultés à se loger existent aussi pour les actifs travaillant en France. Le marché libre l'emporte, le logement social se marginalise. Les communes qui ont

fait l'effort d'accueillir du logement social connaissent les plus fortes pressions aujourd'hui.

La ville centre concentre 60 % du logement social.

La production de logement locatif social reprend un peu de vigueur grâce à la loi SRU. 5 communes sur les 6 sont concernées par la loi SRU et 4 sont taxées pour 954 logements manquants, mais qui ne correspondent pas aux besoins réels en terme de logements (2400 demandeurs).

Le 1^{er} PLH de 1997 n'a répondu qu'à la moitié des besoins en logements sur les cinq dernières années : 312 logements sociaux construits contre 615 recensés en besoins.

Dans le cadre de l'actualisation du PLH, une stratégie foncière a été engagée au titre d'un PLH dit communautaire qui sera adopté en 2003, avec l'appui de Logiville. Les principales lignes de cette stratégie foncière sont les suivantes :

- # Création de l'EPFL pour mutualiser et pérenniser les moyens financiers, c'est un outil de portage foncier local destiné construire des logements pour les 3 ans à venir (2003-2006).
- # Etude foncière menée en complément qui a permis de réaliser un diagnostic foncier basé sur les pratiques foncières des communes et sur l'analyse du gisement foncier théorique disponible pour le logement à court et moyen terme (à partir des zones PLU) .
- # Traduction de ce diagnostic en besoins en logements : 320 nouveaux logements à construire dont 120 logements sociaux.

Une vision globale du territoire ainsi obtenue a permis de préparer le programme d'action foncière de l'agglomération.

- # L'action n°2 du PLH a été de doter les communes de moyens pour maîtriser le foncier afin de saisir les opportunités, de préparer les opérations publiques d'aménagement ou d'avoir une monnaie d'échanges vis à vis des opérateurs privés (« Nous sommes harcelés de demandes de la part de promoteurs »).
- # Le PLH prévoit ainsi de créer un fonds intercommunal de portage foncier.
- # Ce fonds est alimenté aujourd'hui par le prélèvement fiscal au titre de la loi SRU (4 communes taxées) ou par l'affectation d'une partie des fonds genevois consacrés à l'intercommunalité : ce fonds de roulement de l'ordre de 2 millions d'euros permet d'avoir recours à l'emprunt pour acquérir éventuellement des terrains identifiés.

Pour identifier ce gisement foncier, poursuit Thierry VILMIN, on repère les zones ex NA (aujourd'hui AU) du PLU, notamment celles qui sont destinées à sortir prochainement, compte tenu de la durée d'élaboration du PLH. Sont donc concernées les zones NA à court terme. Il est cependant difficile de dire si elles vont muter prochainement, même si elles présentent un COS très supérieur à l'existant. Pour les zones urbaines, il est plus difficile d'apprécier le potentiel foncier, sauf pour les zones où la volonté communale de renouvellement urbain est explicite.

Le repérage du gisement foncier menée à Annemasse s'est appuyé sur l'utilisation d'un système d'information géographique et des photos aériennes. S'il n'est pas complètement « scientifique », ce travail a mobilisé collectivement les communes, qui ont ainsi identifié leur gisement foncier en le pointant directement sur les photos aériennes, ce qui, d'une certaine façon, a garanti la transparence. Pour essayer d'identifier les potentialités en zone urbaine on a

plutôt raisonné en terme de flux, connaissant le nombre de logements susceptibles de sortir du parc en tissu ancien. Cette expérience a été grandement facilitée par le petit nombre de communes concernées.

En complément d'information, Marc GIBERT (DRE), indique que la DDE 74 s'est lancée dans une réflexion de lutte contre l'habitat indigne qui peut constituer une offre de logements sociaux (Remilly, Annecy).

A la question de Bruno COTTE sur les modalités d'utilisation du fonds intercommunal, Frédéric JULLIAN indique qu'il est pour le moment surtout destiné à répondre à l'urgence, la Communauté d'agglomération (SC2A) achetant pour le compte des communes, notamment dans le cas de déclarations d'intention d'aliéner qui surviennent. Le budget est limité (2 millions d'euros).

Nathalie DOMENACH demande si la Communauté d'agglomération joue un rôle de 1^{ère} ou 2^{ème} couronne par rapport à l'agglomération de Genève, et s'il existe un PLH inter frontalier. La réflexion présentée lui apparaît plutôt « franco-française ».

Frédéric JULLIAN rappelle que l'un des objectifs est de réserver les logements pour les Français en raison des différences de revenus avec les Suisses. La politique de la SC2A veut aider ces publics de classes moyennes à rester sur le site. C'est, en effet, un rôle de 2^{ème} couronne par rapport à l'agglomération de Genève que joue la Communauté de communes d'Annemasse. Les communes de l'agglomération de Genève subissent une très forte demande en foncier, mais elles ne souhaitent pas densifier. « Avant d'envisager un PLH inter frontalier, les Suisses doivent d'abord résoudre leur problème propre de logements, ils en ont les moyens », dit-il.

Présentation du bilan de 25 ans d'action foncière Metro par Juliette BRUMÉLOT (AURG)

Le document présenté en séance est joint en annexe.

En introduction, Emmanuel BOULANGER rappelle que la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (Métro), 23 communes, 380000 habitants, s'est dotée d'un premier PLH en 1995 et qu'il est actuellement en cours de réactualisation.

Le diagnostic en cours, fait apparaître un marché en tension, des besoins importants en logement accessibles, la concentration du parc HLM sur quelques communes centrales, et en même temps la difficulté de produire du logement social du fait du coût et de la rareté du foncier dans la « cuvette grenobloise ». Pour cette raison, et bien que l'intervention foncière en appui au logement social soit ancienne dans l'agglomération, la question foncière continue d'être au centre des débats locaux sur la politique de l'habitat.

Juliette BRUMÉLOT présente l'action foncière intercommunale.

La Métro a repris à sa charge le dispositif État en 1994.

On compte trois entrées dans l'action foncière de la Métro :

- # Portage gratuit avec décote de 30% à la cession (habitat social et restructuration urbaine)
- # Portage gratuit sans décote
- # Action patrimoniale : la communauté d'agglomération conserve la propriété des biens acquis (équipements publics) ou rétrocède avec bail emphytéotique (PLAI en diffus).

Le soutien foncier au logement social s'effectue par le biais du programme d'action foncière (PAF), par les PLAI en diffus (action patrimoniale) et par un soutien aux bailleurs sociaux.

Quel bilan peut-on tirer de 25 ans d'action foncière de la Métro ?

Il n'y a pas de changement de l'équilibre général de la production de logement social, mais les 23 communes ont émergé au PAF.

En terme d'évaluation financière, le soutien de la Métro (portage gratuit + décote) Métro correspond à une subvention de 37 millions d'euros depuis 1995.

Pour faire face au renouvellement urbain, on a observé une augmentation du volume d'investissements fonciers par rapport aux besoins.

Aujourd'hui, on souhaite externaliser le portage des subventions, ce qui a conduit à la naissance de l'EPFL (6 millions d'€/an de TLE et 3 millions d'€/an de subventions). L'EPFLRG est né sur prise d'initiative de la communauté d'agglomération (23 communes) et a vocation à s'étendre à l'échelle du périmètre du SCOT (157 communes).

Philippe LABOURE note un manque de lien entre foncier et habitat, auquel Madame Dominique REVIL responsable de l'habitat (Communauté d'agglomération de GRENOBLE Métropole) répond que le soutien au PLAI en diffus constitue le seul produit qui permette une bonne corrélation entre action foncière et politique locale de l'habitat. En effet, le PLH n'a pas été territorialisé assez finement, 5 communes réunissent 85 % du logement social. Il existe des manques pour répondre à la loi SRU. Des discussions sont en cours pour que l'engagement foncier s'effectue au service de la Politique locale de l'habitat et pour territorialiser davantage le PLH.

Juliette BRUMELOT souligne qu'il est particulièrement difficile d'impulser des axes communautaires, on se situe, en effet, sur des politiques communales fortes et une « logique de guichet » vis-à-vis de l'agglomération.

On ne pourra néanmoins pas faire l'économie de ce débat politique intercommunal, conclut Dominique REVIL.

Partant des exemples grenoblois et annecien, Juliette BRUMELOT s'interroge sur la légitimité d'une Communauté d'agglomération à faire de la réserve foncière dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, à des prix colossaux. Il lui semble opportun de revoir la logique de portage dans ce cas du renouvellement urbain, dont la gratuité a un impact fort sur la fiscalité.

Dominique REVIL observe une multiplication des recours par les riverains qui interviennent dès qu'ils ont connaissance d'un projet de logement social.

Le volet foncier des PLH : apport méthodologique de Thierry VILMIN (Adef-Logiville)

Pour les PLH 2^{ème} génération, et même si la préoccupation du foncier est forte, on a souvent, en guise de réponse, un catalogue des outils, tels, l'EPF, les réserves foncières ou le droit de préemption. Mais ça ne suffit pas. Il faudrait pouvoir parler de stratégie foncière aux élus.

L'intégration de la préoccupation foncière dans le PLH doit être effective dès le départ, dès le diagnostic. Maintenant, on le recommande.

Donc, en premier lieu, Il faut obtenir un **diagnostic foncier** en trois termes :

1. Quantitatif : connaître quantitativement le gisement foncier

2. Evolutif : Connaître l'évolution des prix fonciers et immobiliers. Un observatoire, s'il existe peut être utile, sinon on peut faire une observation légère à dire d'experts. Dans les communes, il est intéressant de contacter la personne qui voit passer les DIA quotidiennement. Certes, il manquera les charges foncières (démolition, fisc, remise en état...), qu'il faudra chercher du côté des mairies ou des opérateurs.
3. Stratégique : dans le domaine du foncier, il faut savoir comment localement, on s'y est pris pour faire du logement social ou de l'intermédiaire.

2^{ème} phase du PLH : **les objectifs**

Il est essentiel de spatialiser ces objectifs. Il faut essayer d'obtenir une diffusion du logement social dans l'agglomération, y compris envisager de démolir là où leur concentration est trop importante. Cette spatialisation doit d'abord être effectuée à l'échelle de la commune, où les objectifs doivent être confrontés au gisement foncier. C'est l'aspect le plus difficile à gérer car fondamentalement politique.

3^{ème} phase : **mise en œuvre du PLH**

Il faut considérer l'interaction avec les documents d'urbanisme, : sont-ils adaptés, faut-il les réviser ? De quelle façon ? Il vaut mieux utiliser le PLU, le SCOT est d'une trop longue élaboration. De ce raisonnement stratégique découleront les outils à mettre en place. C'est la démarche qu'a réalisé Annemasse.

Méthode d'analyse stratégique mise au point avec la DGUHC (voir note de Thierry Vilmin « les politiques foncières de la mixité sociale »):

On a identifié quatre filières pour produire du foncier pour le logement :

1. La saisie d'opportunités : la commune achète au coup par coup en diffus par préemption ou à l'amiable. Le propriétaire étant vendeur (situations d'urgence comme succession, faillite, nécessité de trouver des liquidités), le coût est, a priori moindre pour la collectivité. Les terrains acquis de cette façon peuvent être cédés directement à des opérateurs de logement social ou servir de monnaie d'échanges avec des promoteurs privés et obtenir une part de logements sociaux dans le projet.
2. La péréquation en aménagement public : La ZAC en est le meilleur exemple ; elle a été le gros pourvoyeur de foncier pour le logement social avec un principe de péréquation dans lequel le logement libre paye pour le logement social. La péréquation est rendue possible, en théorie, par l'écart entre le prix d'achat du terrain brut, avant aménagement, et le prix de vente du terrain équipé. Ce système fonctionne encore en périphérie, en terrain agricole, par contre, on n'y arrive pas dans le cas de renouvellement urbain, où les charges foncières sont trop élevées.
3. L'incitation réglementaire et financière au profit du logement social : c'est une filière non interventionniste qui consiste, pour les communes, à prévoir des dispositifs qui favorisent le logement social, dans les documents d'urbanisme (20 %) ou en terme financiers (TLE et taux PAE, participation pour voiries et réseaux peut exonérer le logement social). Dans certains

cas, on peut ainsi mettre les opérateurs de logement social à égalité avec les promoteurs privés.

4. La négociation : dans le code de l'urbanisme, on parle de concertation et non de négociation. En effet, la négociation engendre un contrat, tandis que la concertation implique une décision unilatérale. Or, la seule négociation possible, c'est celle qui existe dans le cadre de la ZAC, dans laquelle la collectivité aura fait part de ses objectifs en terme de logements sociaux ou pas. On dispose de cet outil, la convention de ZAC, qui s'inscrit dans une opération d'aménagement, par nature de taille suffisante. Dans le cas de permis de construire ordinaire, on n'a pas d'outil contractuel, mais on parvient à imposer des contraintes de logement social si on a la maîtrise foncière, et par le biais de la loi SRU. L'acquisition en VEFA par la collectivité se développe également. Pour le promoteur privé, elle constitue une pré commercialisation intéressante, pour la commune, elle présente l'avantage de passer davantage inaperçue vis à vis des riverains.

Dans le volet foncier du PLH, il faudra préalablement analyser la façon de faire de chaque commune, selon ces différentes filières.

Emmanuel BOULANGER remercie les intervenants pour leur contribution et les participants qui ont alimenté le débat.

Le prochain groupe de travail se tiendra à la DRE **le 13 juin 2003**, il s'intitule « Faire vivre les politiques locales de l'habitat : l'animation, l'observation et l'évaluation ». Y sont proposés, l'exemple de l'observatoire du parc privé de Roanne, la conférence d'agglomération de la COURLY (Vincent REMY), l'expérience en cours sur la région urbaine grenobloise (Juliette BRUMELOT), ainsi que le point de vue d'un expert sur la démarche de connaissance et l'évaluation des politiques locales de l'habitat (René BALLAIN).
