

Saisine Programme Local de l'Habitat

4 février 2010



Contribution de Maurice GUIMENDEGO

Le foncier : clé de voûte des politiques de l'habitat

NANTES METROPOLE renouvelle son PLH qui doit le conduire d'ici à 2016. Le principal enseignement que l'on peut tirer du premier PLH 2004-2010 reste une définition concrète de la politique foncière. Il est donc opportun de poser ce débat de manière à placer au cœur des préoccupations, en lieu et place des chiffres de construction, des prévisions de construction et des réalisations, le projet foncier que devra se donner notre agglomération. On ne construira rien sans le foncier. On ne densifiera pas davantage sans le terrain. Alors comment se fait-il que l'on en parle que si peu ? Comment faire pour placer le foncier en tête des priorités en matière de stratégie et de politique publique de l'habitat ?

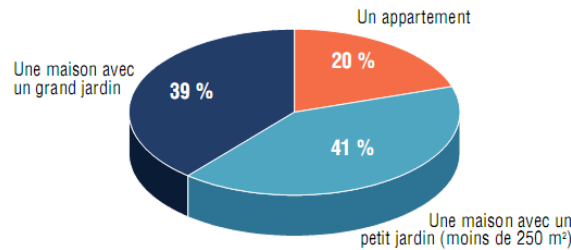
Mobiliser le foncier au profit du logement

À l'heure où se dessinent diverses mesures en faveur du logement, subsiste un écueil majeur : celui de l'accès au foncier disponible et à coût raisonnable. Pourtant, il est admis par tous les opérateurs que la rareté n'est pas la seule explication à ce phénomène.

De l'ensemble des pays européens, la France est l'un de ceux dont le foncier est largement disponible. Encore faut-il que l'ensemble des acteurs aient une vision à long terme du territoire et que le marché soit fluide ou le devienne par divers mécanismes qui resteront à inventer et à expérimenter. Faut-il aussi qu'en surplus ce marché, dans ses divers segments, offre la possibilité de réaliser du logement accessible et abordable au possible.

De plus, le rêve du logement idéal est omniprésent. La récente enquête de l'AURAN intitulée « *Regards des habitants sur leur logement* » (1) montre mieux qu'un long discours que le logement rêvé reste la maison à plus de 80%.

2009 : Si vous deviez changer de logement, quel serait pour vous le logement idéal ?



Sources : Enquête 2009-TMO - AURAN

Mon logement idéal serait ...	J'habite actuellement dans ...		Ensemble des enquêtés
	un appartement	une maison	
un appartement	29 %	13 %	20 %
une maison	71 %	87 %	80 %
	100 %	100 %	100 %

Parmi les ménages qui occupent aujourd'hui un appartement, près d'un tiers considèrent ce type de logement comme le type idéal tandis que 71 % préféreraient une maison.

Parmi les ménages qui occupent actuellement une maison, 87 % jugent qu'il s'agit du logement idéal tandis que 13 % préféreraient vivre en appartement.

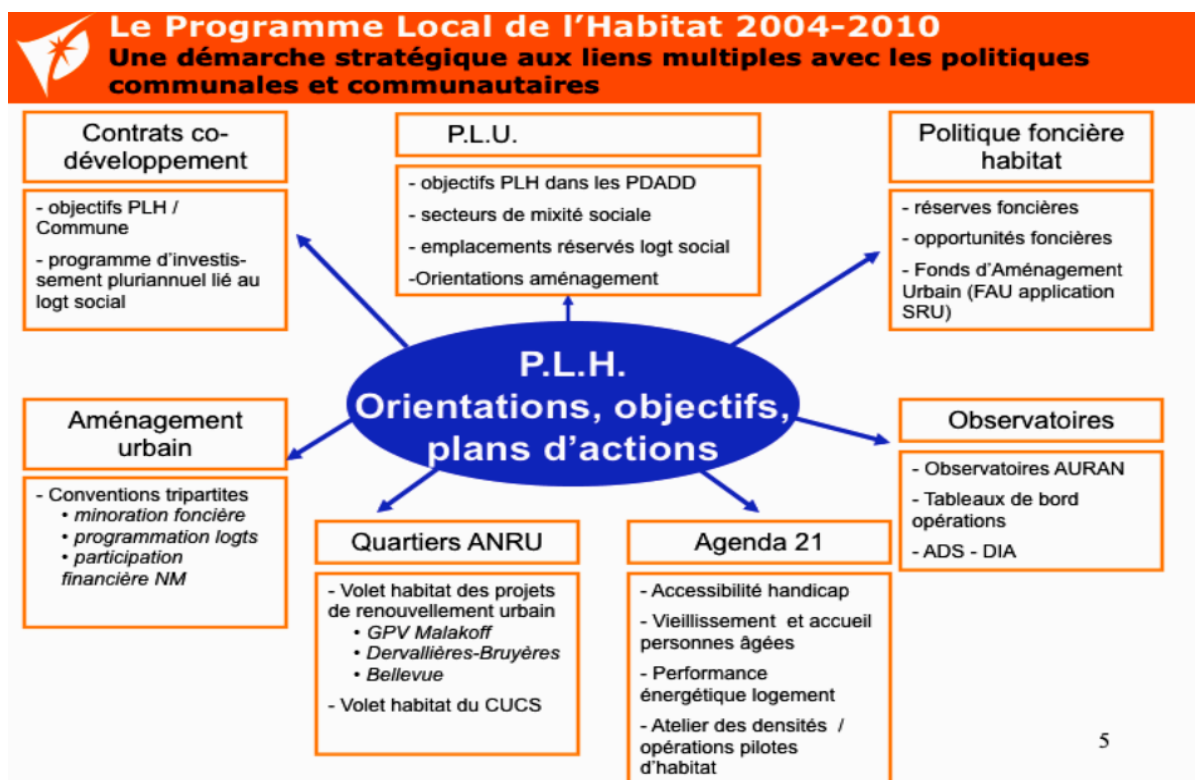
Entre les discours incitatifs à l'accession à la propriété qui se déclinent sous des formes diverses comme « *La maison à 15 euros par jour* » avec leur lot de mécanismes financiers, l'on peut se demander si les préoccupations pour la lutte contre l'étalement urbain ou la consommation de l'espace ont encore un sens. Pire encore, le dernier « Rapport annuel 2010 sur le mal-logement » (2) de la Fondation Abbé Pierre montre que l'ensemble de ces mesures ne favorisent en rien la création de logements mêmes sociaux car, pour coûteux qu'ils soient, ils restent trop éloignés du public réellement nécessaire et concerné par le logement ou par le simple accès à un toit.

Recommander aux élus l'emploi résolu des outils de maîtrise foncière

L'heure est donc venue pour mieux redéfinir nos moyens d'action. L'agglomération reste outrageusement attractive et sa population ne cesse d'augmenter mais aussi de vieillir. Le moment est sans doute venu pour inciter les élus locaux à se saisir résolument de la question du logement social, abordable et accessible. Les travaux du futur PLH offrent donc l'occasion, à la fois de sensibiliser les élus mais aussi de leur recommander l'inscription dans leurs politiques d'urbanisme et d'aménagement des outils de maîtrise foncière existants.

Le premier outil me semble être un fond d'intervention foncière. L'agglomération est une échelle pertinente pour sa mise en œuvre. Doté d'un dispositif de pilotage, ce fond d'intervention permettra une mutualisation des moyens en limitant bien entendu la dispersion des initiatives et les instances de décision.

Le déploiement d'un dispositif d'animation viendra compléter le dispositif mais en prenant soin de d'insérer le projet foncier dans chacun des items ou services concernés par les thématiques repérées, à l'exemple sur le graphique ci-dessous (3) :



NANTES METROPOLE devrait pouvoir acquérir des propriétés pour différentes finalités comme des terrains pour la réalisation d'opérations d'intérêt communautaire.

Face au risque de dispersion de l'acquisition foncière, le fond d'intervention foncière dont l'enveloppe pourra être suivie permettra de financer, en plus des acquisitions existantes :

- La constitution de réserves foncières pour l'habitat prioritairement, notamment dans le cadre de convention avec l'Etablissement Public Foncier (EPF), si s'en crée un.
- L'acquisition transitoire des terrains agricoles, notamment dans le cadre des conventions avec la SAFER
- La remise en état des terrains dégradés pour la réalisation d'opérations d'intérêt communautaire

Le volume de fonds déployés dans le cadre du PLH précédent (2004-2010) est à la fois peu et suffisant pour en faire un levier indispensable à une politique foncière digne de ce nom. Il est peu au regard des besoins toujours croissants. Il est suffisant pour permettre la création d'un EPF à l'échelle de l'agglomération.

LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT			
Budget consacré à la politique de l'habitat	2006	2007	2008
Action foncières	4.76 M EUROS	8.82 M EUROS	7.64 M EUROS
-PAF Habitat	3.02 M EUROS	6.93 M EUROS	3.19 M EUROS
-Réserves foncières Habitat social	1.74 M EUROS	1.89 M EUROS	4.45 M EUROS

Dans une recherche d'efficacité plus grande, la mise en place d'un dispositif d'observation sera nécessaire car, outre le suivi des évolutions foncières, il viendra faciliter une évaluation des actions conduites.

Cette observation passera alors par la constitution d'une base de connaissances géographiques du territoire intercommunal. L'observatoire du foncier deviendra alors un outil tout dédié et aura plusieurs objectifs dont deux principaux :

- Guider la conduite des actions et des mesures du projet foncier
- Evaluer les résultats des moyens mis en œuvre

Deux volets complémentaires seront proposés à cet effet pour permettre une double lecture : celle du marché, ses mécanismes et aléas, et celle du territoire ; dans une recherche constante d'équilibre, de disponibilité de la ressource foncière, de l'évolution de l'offre, de la diversité des usages voire de la réglementation.

Les Marchés fonciers	Le Territoire
<ul style="list-style-type: none"> - Habitat : connaître le marché pour adapter la politique locale de l'habitat - Economie : connaître la nature de la demande et de l'offre pour projeter les nouvelles zones d'activités - Agriculture : connaître les évolutions conjoncturelles et les mutations des activités pour anticiper et planifier - Observer et prêter une attention particulière au marché du foncier de loisir 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître le foncier disponible en zone urbaine (économie ou habitat, potentiel de renouvellement urbain) et en zone agricole - Mesurer la consommation foncière et analyser les évolutions territoriales (zonage, évolution de l'occupation des sols, mutations...) - Définir les différents secteurs à enjeux (paysage, agriculture, économie, habitat) pour les mettre en cohérence dans les documents d'urbanisme.. - Rationnaliser les interventions et les actions de maîtrise publique (ouverture simultanée de ZAC dans des territoires voisins) de manière à trouver une réponse appropriée aux besoins

Cet outil permettra d'avancer et d'ajuster la mise en œuvre du projet foncier. A ce titre, il est outil essentiel de planification et de prospective territoriale.

Déterminer les besoins en logements et le foncier disponible

L'ensemble de ces préconisations nous conduit à dresser un inventaire à la « Comby » (4) :

- Ne pas réduire la politique foncière à une action foncière. L'action conduite sur l'agglomération est suffisante mais, un EPFL serait sans doute plus approprié
- L'échelle de l'agglomération est pertinente pour conduire une politique foncière
- Coupler la politique foncière à une politique d'aménagement cohérente
- Permettre une forte intervention sur les marchés des terrains à urbaniser et non seulement sur les terrains à bâtir
- Faire s'articuler avec les politiques foncières l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel

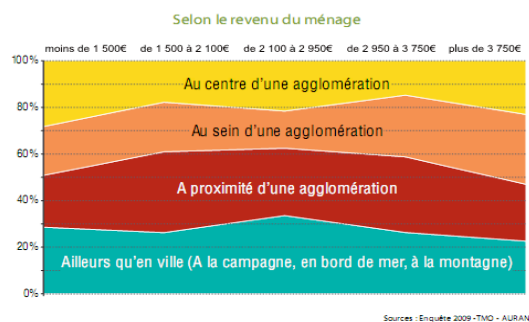
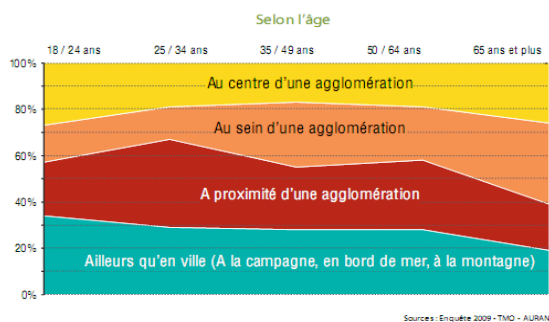
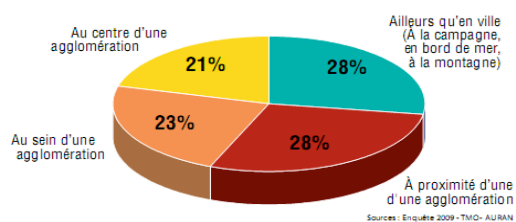
- C'est moins l'habitat individuel en tant que tel, que la taille des terrains qui est responsable de l'étalement urbain
- Densifier en priorité les secteurs desservis par les réseaux de transport en commun et afficher avec raison la priorité du développement de la construction autour des stations et arrêts de transports en commun (existants ou futurs), qui sont relativement nombreux dans l'agglomération, et ne sont pas tous directement opérationnels. Faudrait-il sans doute concentrer et accentuer les projets dans certains de ces «*DIVAT*» disques de valorisation des axes de transports pour structurer davantage le tissu urbain
- La finalité d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais d'ordre urbanistique
- Evoquer et inscrire dans le futur PLH la création d'un EPF qui deviendra un levier important à la fois de stratégie, de mutualisation et de gestion d'un portefeuille foncier à l'échelle de l'agglomération. Sur ce point précis, l'échec de la création de l'EPFR offre la possibilité de la mise en œuvre, avec la simplicité qui s'impose puisqu'il ne concernera qu'un territoire limité, un marché local maîtrisé, d'un outil tout dédié à cet effet. L'occasion n'est que plus belle pour les collectivités, après cette période dite de « crise de l'immobilier » de prendre enfin la main sur le marché
- Mise en cohérence du PLH et du PLU dans son volet environnemental tel que le prône la Loi sur l'Engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 »
- Inscrire dans le PLH la prise en compte obligatoire, des objectifs de développement durable, qu'il s'agisse de modérer la consommation de l'espace, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de préserver la biodiversité ou encore de mieux préserver le patrimoine bâti, paysager, naturel, agricole ou forestier
- Réorienter l'approche de l'urbanisme. La programmation en France n'est pas faite ni au bon niveau de la décision, ni dans le bon sens ; les documents d'urbanisme se déclinant du SCOT vers le PLH puis le PLU et non dans le sens inverse. La loi ENL (Engagement national pour le logement) de 2006 a introduit une disposition visant à une programmation urbaine réfléchie. En effet, elle impose aux PLU une clause de retour tous les 3 ans afin de contrôler la pertinence des décisions antérieures et leur mode d'application. Elle propose toutefois aux communes ou aux EPCI dans le rapport de présentation de leur PLU la programmation des zones à urbaniser tant pour l'habitat que dans le temps, pratique déjà courante aux USA sous le vocable de « *positive planning* ». Il faut rappeler à ce stade que le PLH détermine les besoins en logements et le foncier nécessaire à ces besoins. Le PLU doit être compatible avec le PLH.

Prévoir les ressources foncières et s'assurer de leur constante disponibilité

Le foncier passe incontestablement pour être une variable d'ajustement des politiques de construction. Ce nouveau PLH gagnerait à inscrire le foncier dans ses priorités. De même qu'il devra prendre en compte des considérations plus larges du point de l'environnement, de l'équilibre du territoire et de la diversité de l'offre pour répondre aux besoins exprimés ci-dessous dans l'enquête de l'AURAN.

Car comment répondre au désir de près de 72% des ménages qui souhaitent habiter dans l'agglomération ? La solution passe indéniablement par une politique foncière et action foncière fortes et déterminées (5).

2009 : Si vous deviez changer de cadre de vie, dans quel cadre souhaiteriez-vous vivre ?



- 1) Regards des habitants sur leur logement, enquête AURAN, janvier 2010
- 2) Rapport annuel 2010 sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre
- 3) Elaboration du 2è Programme Local de l'Habitat (2010-2016) de Nantes Métropole, Rencontre avec le Conseil de développement de Nantes Métropole, Mercredi 4 novembre 2009, page 5
- 4) Joseph COMBY, in Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales, comby-foncier.com
- 5) Regards des habitants ...op.cit AURAN, Janvier 2010